



Contribution à la réflexion **sur le financement du syndicalisme**

Ce dossier explore la question des ressources du syndicalisme des salariés français. Il va donc distinguer ce qui est des ressources internes, telles que les cotisations, et ce qui est des ressources extérieures, subventions, conventions avec des organismes extérieurs.

D'entrée de jeu, il nous faut faire un sort à un jugement qui condamnerait tout abondement financier extérieur aux organisations syndicales. Un financement extérieur à certaines activités des syndicats est justifié. Si en effet, il revient aux adhérents de chaque organisation d'en assurer le fonctionnement interne, une large part des activités des syndicats est tournée vers les salariés et ces derniers bénéficient en retour des résultats de cette action. Dès lors que la cotisation syndicale n'est pas obligatoire, il est bien normal que les salariés, d'une façon ou d'une autre, participent au financement des garanties et des droits créés par les syndicats et gérés par eux dans le cadre d'institutions diverses. Quant les syndicats rendent un service d'intérêt général, il est logique que ce service soit financé par d'autres moyens que les cotisations des seuls adhérents.

La question n'est donc pas dans le principe de financements extérieurs. Elle est dans la transparence de ces financements, dans les règles de leur attribution, dans leur volume, dans leur contrôle. Pas dans leur existence.

Autre précision : le dossier cite « les syndicats ». Il est évident que les confédérations syndicales n'ont pas les mêmes pratiques quant à la publicité de leurs ressources et de leurs dépenses. Il existe des gradations sensibles à cet égard : plus ou moins de transparence, plus ou moins de cotisations, plus ou moins d'usages des règles comptables... Les précisions données par la CFDT nationale n'ont guère leur équivalent. . Il n'était donc pas possible de tenir compte de ces différences dans le cadre de ce dossier, d'autant plus qu'elles concernent aussi leurs composantes.

A- En préalable : rappel sur les modes d'organisation du syndicalisme

Pour comprendre le financement du syndicalisme et éventuellement réfléchir à des réformes, il faut en comprendre l'organisation. Quand on dit les syndicats, le terme est un raccourci qui désigne le plus souvent les confédérations syndicales. Or, les confédérations sont des groupes qui rassemblent différentes structures ou niveaux.

Une confédération fédère

- des fédérations professionnelles, du secteur privé ou du secteur public
- des unions territoriales, régionales ou départementales

Fédérations et unions territoriales regroupent elles-mêmes des syndicats professionnels, du secteur privé ou du secteur public. Ces syndicats regroupent, dans la plupart des cas, des sections syndicales de différents lieux collectifs de travail. Il peut exister aussi des syndicats d'entreprise.

Chacune de ces structures exerce un rôle spécifique :

- *Confédération* : représentation de l'ensemble du salariat, négociations nationales interprofessionnelles, cogestion des institutions paritaires ou tripartites, concertation avec les pouvoirs publics, auxquelles s'ajoutent des fonctions internes : de communication, de formation des militants, d'études et de fonctionnement démocratique.
- *Fédérations professionnelles* : coordination des syndicats et sections du secteur professionnel, négociation des conventions collectives de leur secteur, appropriation de leur contenu par les militants d'entreprise, cogestion des institutions paritaires de leurs branches, fonctions internes.
- *Unions territoriales* (Unions locales, départementales, unions interprofessionnelles de base, unions régionales) : représentation auprès des pouvoirs publics, cogestion des institutions paritaires et tripartites, intervention sur l'aménagement du territoire, coordination des syndicats.
- *Syndicats professionnels* : coordination, conseil et formation des militants des entreprises de leur profession pour la politique revendicative et la négociation.
- *Section syndicale* : collectif d'adhérents assurant la présence du syndicat sur le lieu de travail, défense individuelle des adhérents, négociation accord d'entreprise, coordination des élus d'entreprise, formation, documentation.
- Enfin, dans les entreprises multi-établissements ou dans les *groupes* d'entreprises, il peut exister une structure syndicale de coordination, apte à négocier avec la direction du groupe.

Chacune de ces structures peut avoir, outre une part de la cotisation payée par l'adhérent, d'autres ressources (subventions, droit syndical, mises à disposition, locaux, etc.). Dans le

cadre de la tradition fédérale du syndicalisme, ces ressources sont gérées de manière décentralisée, en tous cas, souvent sans que le niveau supérieur d'organisation ait à dire son mot ou même en ait connaissance.

Toute réflexion sur le financement du syndicalisme doit prendre en compte ces diverses structures ou niveaux, leur rôle et leurs besoins. Elle suppose, au préalable, une analyse globale des dépenses comme des ressources, combinant les données portant sur la totalité de ces structures :

- confédération
- fédérations
- unions territoriales
- syndicat professionnel
- section syndicale de lieu de travail
- représentation interentreprises

Enfin, il faut savoir que le mode de gestion des cotisations est différent d'une organisation syndicale à une autre.

La CFDT a le système le plus centralisé : la cotisation de l'adhérent est récoltée par son syndicat professionnel qui l'adresse au service central de la CFDT. Ce service affecte les parts qui reviennent à chaque structure : fédération, union territoriale, confédération, etc. et retourne sa part au syndicat.

Pour la plupart des autres confédérations, c'est la structure de base qui envoie à chaque autre structure sa part. Elle peut donc tricher en ne renvoyant pas toute la somme récoltée auprès des adhérents.

B- Une tentative d'évaluation des ressources financières du syndicalisme

Utilisant les données du rapport Hadas-Lebel sur le financement des organisations syndicales, cette contribution tente de dresser un premier inventaire des moyens dont dispose le syndicalisme des salariés dans son ensemble. Levons une ambiguïté possible : Le syndicalisme est, pour nous, une institution indispensable à la vie sociale ; sa complexité et sa décentralisation expliquent bien des obscurités. Mais les incertitudes ne signifient pas pour autant qu'il faille lui faire un procès en détournement de biens sociaux : Notre objectif n'est donc pas de dénoncer l'existence des financements extérieurs, mais de les mesurer, de les analyser, de façon à faciliter la recherche de réformes qui les rendent indiscutables tant vis-à-vis de l'extérieur que du point de vue de la représentativité des syndicats.

Nous reprenons les données annuelles que le rapport rassemble et nous suggérons, quand c'est possible, des approches estimatives complémentaires. Nous avons pris ce risque, à la différence du rapport Hadas-Lebel, parce que nous pensons qu'il n'est pas possible de faire silence à ce propos, dès lors qu'on veut engager une réflexion solide. Cet inventaire met en évidence la source de financement et sa destination, qu'il s'agisse des confédérations, fédérations, syndicats ou sections d'entreprises ou de services. L'origine de l'information et éventuellement le mode d'évaluation est indiqué en note. Pour homogénéiser l'approche comptable, nous avons, dans la continuité du rapport Hadas-Lebel, recherché des équivalents financiers pour les mises à disposition de personnels, les autorisations d'absence et les locaux.

Les chiffres :

- 1. Montant des cotisations payées par les adhérents¹ : environ 200 M €.**
- 2. Montant des produits financiers**, ventes de publications et objets, loyers pour certaines, publicité, etc...² : variable selon les organisations, particulièrement difficile à estimer, compte tenu du nombre d'entités en cause (confédération, fédérations, UD, Unions locales, Unions régionales, syndicats, sections, soit des milliers d'organisations autonomes) et de l'absence de comptes certifiés et consolidés. Elles ne sont certainement pas inférieures à **20 M€**.
- 3. Financement par les organismes paritaires** et rémunération des missions d'intérêt général effectuées par les syndicats : 41 M €

Ces missions font appel à des centaines d'administrateurs, tant au plan national que décentralisé. Ils entretiennent des garanties dont peuvent user tous les salariés. Le financement de ces missions est justifié par le temps passé par les syndicalistes à animer les organismes prestataires de services auprès des salariés.

¹ Source : Rapport Hadas-Lebel (dorénavant indiqué HL) : p.57-58 selon les chiffres déclarés ou estimés pour 2003. Autrement dit, comme on estime généralement à 2 millions le nombre de syndiqués, actifs et retraités, cela donne une cotisation moyenne de 100 euros, ce qui n'est pas contradictoire avec les 150 millions d'euros, déclarés par les adhérents imposables sur le revenu pour la déduction fiscale correspondante.

² Source : HL p.59. *Le Monde* (31 octobre 2007) propose une évaluation pour les seules Confédérations à 15 M€ sur un total budgétaire de 115 M€.

- a) *gestion des fonds de la formation professionnelle*³ : 20 M €.
- b) *Participation à la gestion des organismes de sécurité sociale et des autres organismes sociaux à gestion paritaire*⁴ : 21 M €.

4) Financement au titre du droit syndical par les entreprises publiques et privées: au moins entre 300 et 350 millions

a) La prise en charge du congé de formation économique, sociale et syndicale (le 0,08 pour mille)⁵ : estimé à 20 M€.

b) l'octroi de subventions de fonctionnement aux syndicats dans l'entreprise : prévues par des accords conclus au niveau des entreprises, elles concernent les organisations syndicales de ces niveaux. Elles peuvent être accompagnées d'autres moyens (locaux, téléphone, informatique). Aucune donnée agrégée n'est disponible. Mais le développement de la fonction de négociation dans l'entreprise, depuis 20 ans, a certainement eu pour contrepartie la diffusion d'accords syndicaux. A titre d'exemple, Groupama-Gan accorde 123 000 euros, le Crédit mutuel 335 000, Cofiroute 69 400. (cité par *Entreprises et carrières*, n° 883-884)

c) Les crédits d'heures accordés pour l'exercice des fonctions syndicales⁶ : Aucune donnée n'existe sur le volume effectif. Pourtant une approche évaluative est possible. On peut en effet estimer⁷ le nombre de délégués syndicaux à environ 40 000, dans le secteur marchand non agricole ; en prenant une moyenne de 15 heures mensuelles par délégué, on peut évaluer à un minimum de 3200 emplois temps plein l'impact de cette disposition dans les entreprises, soit en équivalent financier (à 40 000 euros l'emploi) de 128 M€. Les retombées en bénéficient aux sections syndicales et aux syndicats.

d) Les mises à disposition de personnel pour la fonction de permanent syndical⁸.

Dans le privé, elles existent soit comme pratique de fait, soit sur la base d'un accord d'entreprise, mais on ne dispose, là encore, d'aucune donnée agrégée.

Dans les entreprises publiques (1,3 million de salariés), on peut se risquer à une évaluation⁹ à 130 M€.

³ Source : HL, p.60-61.

⁴ APEC, UNEDIC, ARRCO, AGIRC notamment. On a multiplié par 5 les 4,2 M€ mentionnés par la CFDT. En ce qui concerne les organismes de prévoyance, non cités dans le rapport Hadas-Lebel, des conventions prévoient les activités que les organisations syndicales doivent assurer pour justifier des versements financiers de ces organismes.

⁵ Source : HL, p.61. C'est une prise en charge du salaire correspondant à la formation par l'entreprise de plus de 10 salariés.

⁶ HL, p.62. Il s'agit de 10 à 20 heures par mois selon la taille de l'entreprise de plus de 50 salariés pour chaque délégué syndical. Des accords d'entreprise peuvent apporter des décharges et des moyens supplémentaires.

⁷ DARES, *Premières synthèses*, avril 2007, « Présence syndicale : des implantations en croissance. »

⁸ HL, p.62-63.

⁹ HL, p.63 cite le chiffre de 590 emplois temps plein pour les 205 000 salariés de la SNCF, soit 0,28 % des effectifs. Un ratio de 0,25 % étendu aux effectifs des entreprises publiques, soit 1,3 million de salariés en 2005, donne 3250 emplois.

e) **L'accord UPA-confédérations pour le financement du dialogue social dans l'artisanat**¹⁰ : il prévoit la répartition de 0,15% de la masse salariale de l'artisanat¹¹ ; son application devrait apporter environ 25 M€ à répartir entre confédérations et fédérations syndicales.

f) **L'accord dans l'Agriculture**¹² : 2 M€

g) **La participation des Comités d'Entreprises :**

En principe, la gestion des comités d'entreprises est nettement dissociée de celle des organisations syndicales : les moyens doivent servir aux salariés de l'entreprise au travers des œuvres sociales et seulement à cela.

Dans les faits, l'appartenance de la majorité des élus à des organisations syndicales débouche sur des cumuls de mandats : les heures de délégation pour responsabilités au CE, comme l'usage d'une partie du 0,2% de la masse salariale consacrée au fonctionnement du CE, peuvent servir à renforcer l'activité syndicale ; l'inverse est vrai : il peut arriver que les moyens dévolus à l'organisation syndicale soient dérivés vers l'activité du CE. Une évaluation de 1998¹³ donnait 1,5 milliards de francs (228 M€) pour le 0,2 %.

5. les aides de l'Etat employeur au titre du droit syndical aux organisations syndicales des fonctions publiques : au moins 300 M€

La fonction publique d'Etat (198 M€)

a) **les subventions aux syndicats de la Fonction publique d'Etat**¹⁴ : 2,2 M€ liés au financement de stages ouvrant droit au congé formation ; s'y ajoutent des subventions de fonctionnement par ministère aux syndicats, des facilités de fonctionnement (matériel informatique, locaux et leurs frais de fonctionnement, etc...), représentant au moins 5 M€¹⁵.

b) **les mises à disposition de personnels, décharges d'activité de service et autorisations spéciales d'absence**¹⁶ : 193 M€

- à caractère interministériel pour les fédérations de fonctionnaires : 71 emplois plein temps en 2005, soit l'équivalent financier¹⁷ de 2,1 M€
- à caractère ministériel : entre 5109 et 5376 équivalent plein temps, soit autour de 156 M€.
- autorisations spéciales d'absence pour réunions syndicales¹⁸ : au moins 1000 équivalent plein temps, soit 35 M€.

¹⁰ HL, p.63

¹¹ 2,36 millions de salariés à 14 000 euros représentent une masse salariale de 33,7 milliards d'euros.

¹² Datant de 1992, il prévoit un financement de 0,05 % de la masse salariale, soit environ 2 M€ pour les organisations syndicales.

¹³ Christian Dufour, Les Comités d'entreprise, Ed. de l'Atelier, IRES-DARES, p.123.

¹⁴ HL, p. 67-68.

¹⁵ Les éléments réunis par HL sur les seules subventions donnent déjà un total de 2,6 M€ en 2001 pour cinq ministères.

¹⁶ HL, p .69-71

¹⁷ Au salaire annuel moyen brut de 30 000 euros par an.

Les fonctions publiques territoriales et hospitalière (100 M€ ?)

a) les subventions aux syndicats des fonctions publiques territoriale et hospitalière : elles ne sont pas prévues par les textes, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait rien. .

b) les mises à disposition de personnels, décharges d'activité de service et autorisations spéciales d'absence : il n'existe pas de données consolidées sur la mise en œuvre des dispositions identiques à celles de la fonction publique d'Etat.

- les fédérations syndicales nationales bénéficient respectivement en 2006 de 90 et 84 emplois¹⁹, soit l'équivalent de 7 M€.
- l'application du droit syndical en décentralisé pour les 2,6 millions de salariés de ces fonctions publiques pourrait théoriquement représenter l'équivalent de ce qui se fait dans la Fonction Publique d'Etat, soit 190 M€. La pression professionnelle en milieu hospitalier et l'extrême hétérogénéité des collectivités locales plaident pour un moindre usage. Un chiffre de 90 M€ en équivalent financier n'a cependant rien d'irréaliste²⁰.

c) mises à disposition pour les organisations syndicales représentatives dans les établissements privés à but non lucratif²¹ : 54 emplois payés sur fonds publics pour 2,6 M€

6. Les aides générales de l'Etat et des collectivités locales aux organisations syndicales : au moins 136 M€

- a) les aides au syndicalisme à caractère fiscal²² : au moins 96 M€. Il ne s'agit pas là d'une subvention directe aux organisations syndicales, mais d'une aide aux syndiqués. Elle ne participe pas au fonctionnement syndical, mais représente un coût pour l'Etat.
- b) les subventions pour la formation des conseillers prud'homaux²³ : 7,6 M€ en 2006.
- c) Les subventions pour la formation des responsables syndicaux : 25,6 M€ en 2006.
- d) Les crédits déconcentrés de soutien au dialogue social pour les conseillers du salarié²⁴ et les actions : 5 M€ en 2006.

¹⁸ HL, p.71 note que cela représente pour le Ministère des Finances l'équivalent de 195 emplois plein temps, soit 40 % des 481 décharges du Ministère. On a pris un ratio de 20% pour toute la Fonction publique d'Etat (5200 emplois en décharges à caractère ministérielle) soit 1000 emplois plein temps.

¹⁹ HL, p.72. A 41000 € l'emploi, remboursé aux collectivités locales.

²⁰ Imaginons que dans chaque département il y ait une décharge pour chaque grande organisation dans les deux Fonctions Publiques, cela fait déjà 600 emplois, soit environ 25 M€. Il y a ensuite la mise en œuvre dans les hôpitaux et les grandes villes (120 communes de plus de 50 000 habitants)....

²¹ HL, p.73.

²² HL, p.74-75. Dans la pratique ni impôt sur les sociétés, ni taxe professionnelle et prestations sans TVA, plus régime fiscal et postal préférentiel pour les publications syndicales. Ce qui représente une perte de ressources pour l'Etat, non évaluée, en plus du régime fiscal des cotisations syndicales (96 millions d'€).

²³ HL, p.64-65.

- e) Les indemnités des 69 conseillers économiques et sociaux reversées aux Confédérations²⁵ et l'apport de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES) : environ 2 M€. Les recherches financées dans le cadre de l'IRES font l'objet de conventions d'études et de remises des travaux correspondants.
- f) Les subventions des collectivités locales, soit pour le fonctionnement général, soit pour des événements : une enquête systématique avec l'aide des Cours régionales des Comptes devrait permettre d'établir des données consolidées, tant pour les conseils régionaux, conseils généraux, que pour les communes. Nul doute que les résultats devraient réserver quelques surprises.
- g) La mise à disposition de locaux par les collectivités locales représente un avantage en nature non négligeable pour les structures territoriales des syndicats ou leurs fédérations professionnelles²⁶ : même remarque que ci-dessus.

Récapitulatif des ressources évaluées

Cotisations	200
Produits financiers	20
Total Ressources propres	220
Organismes paritaires	41
Financement de branche artisanat et agriculture	27
Crédits d'heures délégués syndicaux	128
Subventions de fonctionnement et mises à disposition	
Entreprises privées	?
Entreprises publiques	130
Comités d'entreprises	?
Congé de formation économique, sociale et syndicale	20
Total Ressources issues des entreprises (16 M de salariés)	346
Formation conseillers prud'hommes	7,6
Formation des responsables syndicaux	25,6
Conseillers des salariés, dialogue social local	5
Conseil Economique et Social, IRES	2
Aides collectivités territoriales	?
Total Ressources issues de l'Etat (sans les fonctions publiques)	40,2
Fonction publique d'Etat	198
Fonctions publiques territoriale et hospitalière	100
Total Ressources issues des fonctions publiques (5,5 M de salariés)	298
Total des Ressources	904
+ Aide fiscale (Manque à gagner de recettes pour l'Etat)	96
Total	1000

²⁴ Les conseillers des salariés aident les salariés des PME qui ont des difficultés avec leur employeur, le plus souvent en cas de licenciement.

²⁵ Le Conseil économique et social est la troisième chambre de la République. Les indemnités de conseillers sont le tiers de l'indemnité d'un parlementaire..

²⁶ Cinq locaux syndicaux de 100 m² dans les 120 villes de plus de 50000 habitants représentent 60000 m² ; à 12 € le m², cela représente par an près de 9 M€.

C – Premiers enseignements.

1- Le manque de transparence

Certaines ressources sont connues ; pour d'autres, on doit procéder par approximation ; pour d'autres enfin, on ignore les chiffres et les modalités. Cette connaissance lacunaire des ressources du monde syndical est le produit de la dispersion des structures, et des modes de financements.

Certaines confédérations publient leur budget. Mais il ne s'agit que du budget de la confédération, et non celui des fédérations et des unions territoriales, encore moins celui des syndicats.

Les confédérations d'ailleurs ignorent souvent les moyens dont disposent leurs structures. Et les fédérations ne connaissent pas forcément ce dont dispose tel syndicat d'entreprise. Au mieux, les structures (nationales, fédérales, régionales ou départementales) doivent négocier auprès des syndicats qui bénéficient de détachements qu'une part d'entre eux soit mis à leur disposition.

Les dotations des collectivités territoriales n'obéissent pas à des règles établies. Il faudrait interroger chacune, comme il faudrait interroger chaque ville pour connaître les moyens mis à disposition des syndicats au plan local.

Il faudrait pouvoir recenser le droit syndical et les moyens fournis aux syndicats par les entreprises et les institutions publiques, comme par les entreprises privées, notamment les grands groupes.

Au total, le chiffre d'un milliard d'euros n'est qu'une hypothèse. Il est vraisemblable que la réalité est supérieure à ce chiffre.

2- La diversité des ressources

Le mélange des formes des ressources est étonnant, comme la variété de leurs raisons.

En dehors du financement syndical dans les fonctions publiques, on dénombre pas moins d'une vingtaine de sources de financements pour les confédérations et le seul secteur privé.

Cette diversité montre que les syndicats ont multiplié leurs demandes, en les justifiant par types de dépenses et en s'adressant à tous les interlocuteurs possibles. Deux phénomènes se sont conjugués pour renforcer la recherche de crédits extérieurs. Le premier est la forte baisse du nombre de cotisants. Le second est l'élargissement du champ d'intervention des syndicats et de la négociation collective. Ces deux phénomènes sont intervenus pratiquement à la même période, le début des années 80.

3- La dépendance de l'extérieur

Les syndicats ne maîtrisent, en moyenne que 20 % de leurs moyens en cotisations. C'est une moyenne ; certains d'entre eux font mieux...et d'autres moins.

C'est donc l'Etat et les entreprises qui assurent le reste, soit quatre cinquièmes des moyens financiers et humains des syndicats. C'est-à-dire que ce sont les employeurs et l'Etat qui contribuent le plus au financement de ceux qui leur font face dans la gestion du social. La contestation par certaines organisations du terme de partenaires sociaux a quelque chose de ridicule dans ces conditions.

La situation de dépendance est évidente.

Elle a un rapport avec l'institutionnalisation du syndicalisme et son intégration dans la société française. Elle se lit dans l'agrandissement des locaux syndicaux et la modernisation des conditions de travail...et sans doute dans les salaires des permanents, même si leur reclassement reste toujours difficile.

Mais le fait majeur est autre : on doit constater que l'Etat, les collectivités territoriales, et plus récemment les entreprises et les institutions paritaires, soutiennent financièrement, directement ou indirectement, les syndicats. Le droit du travail a certes joué un rôle majeur, surtout depuis les lois Auroux, pour conforter des activités syndicales dans les entreprises et les administrations. Mais, les soutiens vont au-delà du droit strict.

Et ses effets pervers

Les financements externes ont des effets certains sur la survie des petites confédérations (des autres aussi d'ailleurs, mais sur des délais moins courts). Les financements extérieurs ont surtout un effet dans le foisonnement des organisations corporatives, non confédérées et limitées à une administration, ou à un corps. On les trouve essentiellement dans la fonction publique d'Etat et les entreprises publiques. SUD aurait-il existé sans l'obtention, dès sa création, des moyens syndicaux opulents des ex PTT ? Dans un corps, le rapport nombre de voix /moyens syndicaux qualifie les syndicats autonomes pour une captation du droit syndical en moyenne plus importante que les confédérations dans les mêmes secteurs. Or, ces organisations n'ont pas obligation comme celles qui ont une dimension interprofessionnelle de partager le gâteau avec d'autres niveaux de structures ; elles n'ont pas non plus à assumer la charge de la plupart des fonctions syndicales que les organisations confédérées assument.

4 - Des règles de répartition différentes

Tel financement est au forfait identique entre les cinq confédérations les plus représentatives ; tel autre distingue les trois premières (CGT, CFDT, FO) puis les deux plus petites (CGC-CFTC) ; tel autre tient compte des résultats d'élections professionnelles. Assez souvent, l'application des critères retenus profite aux organisations les plus faibles.

Bien sûr, à y regarder de plus près – la transparence y conduira -, on constatera qu'il y a eu et qu'il y a encore du favoritisme dans la répartition des moyens, tant en provenance

de l'Etat que des entreprises, pour des raisons diverses, dont les intérêts locaux et les préférences idéologiques.

D - Richesse ou pauvreté du syndicalisme ?

1- Des ressources conséquentes

Un milliard d'euro dans une hypothèse qui ne prend pas en compte tous les financements faute de connaissance, c'est un chiffre qui peut paraître élevé,

Mais il doit être relativisé.

Rappelons que les seules cotisations du DGB, en Allemagne, qui alimentent 80 % de son financement, représentent 1,3 milliard d'euros.²⁷ Chiffre qui n'est pas divisé par cinq !

Il faudrait - autre exercice à faire - aussi mettre en face les ressources des organisations d'employeurs, leurs cotisations, mais aussi les aides qu'elles reçoivent soit de l'Etat, soit des organismes paritaires, soit enfin des collectivités locales. Que l'UIMM ait pu avoir, à elle seule, une caisse noire de 600 millions d'euros doit être ici rappelé.

Si l'on voulait comparer avec le coût de la vie politique, il faudrait ajouter aux budgets des partis politiques, environ entre 200 et 300 millions d'euros²⁸, hors dépenses électorales proprement dites²⁹, les indemnités d'élus, etc.... . Enfin, les 20 000 structures associatives les plus importantes représentent un budget de 33 milliards d'euros en 2006³⁰.

2- Des inégalités importantes

Entre la fonction publique et le secteur privé, entre les entreprises privées et les entreprises publiques, entre petites et grandes entreprises, les écarts sont énormes. Ils le sont d'autant plus si on rapporte les sommes aux effectifs salariés de chaque secteur

En appliquant les pratiques des entreprises publiques, des fédérations professionnelles du secteur privé qui aujourd'hui ont une dizaine de permanents en auraient des centaines ! Si les permanents de certaines grandes entreprises privées étaient fédéralisés ou mutualisés...

Appliquer le financement des fonctions publiques au secteur privé multiplierait par cinq les moyens du syndicalisme dans ce dernier. Les syndicats des trois fonctions publiques et des grandes entreprises publiques bénéficient de moyens considérables ...qu'il faudra

²⁷ HL, p.75. Voir aussi les rapports de l'IGAS sur le financement du syndicalisme en Belgique, Italie, Allemagne, Suède, Italie.

²⁸ CNCCFP, pour 2002-2003. Les comptes doivent encore être perfectionnés en matière de périmètre pris en compte.

²⁹ Les trois principaux candidats aux élections présidentielles de 2002 ont dépensé 42,5 M€ ; les élections cantonales, régionales et européennes de 2004 ont fait l'objet d'un remboursement par l'Etat de 81,5 M€.

³⁰ *Le Monde*, 29 novembre 2007.

mettre un jour en relation avec leurs interventions dans la société française. Il n'y a pas que certaines retraites qui bénéficient d'un régime spécial.

Enfin, il faut intégrer l'effet des seuils d'effectifs qui créent des inégalités entre grandes entreprises privées et PME. Les accords UPA et agriculture tentent de combler l'écart que pour ces secteurs.

La confédéralisation n'a pas réussi à combler des différences, même si les confédérations et les unions territoriales profitent à la marge des moyens du secteur public. Le syndicalisme n'a pas su, pas voulu, pas pu construire un financement mutualisé. Et c'est bien là son problème aujourd'hui.

3- L'effet mathématique de la division syndicale

Si le syndicalisme est bien doté, ce n'est pas forcément le cas des confédérations. Tel pourrait être le raccourci qui résume la situation. Un milliard partagé entre trois organisations comme dans bien des pays suffirait largement à leurs besoins. Le problème est que ce milliard est partagé entre cinq organisations et demi dans le secteur privé, entre bien davantage dans le secteur public et encore davantage dans les entreprises publiques. Les moyens sont dispersés entre toutes les familles syndicales.

La division appauvrit les syndicats. En même temps, les moyens distribués permettent à tout un chacun d'exister comme structure. Les modes de financement encouragent la division, car tout syndicat catégoriel d'une entreprise publique pourra exister, tout délégué syndical, même sans adhérent aura ses heures dans une entreprise privée.

Augmenter les ressources du syndicalisme « à l'aveugle » ne fera que perpétuer la survie d'organisations minoritaires et de bureaucraties non partageuses. Le discours de droite et de gauche sur le financement du syndicalisme peut alors être la pire des solutions.

4- La dispersion des structures et les inégalités de moyens entre elles.

On l'a vu dans la présentation de l'organigramme des organisations syndicales : ces dernières regroupent un nombre important de structures : de la confédération à la section syndicale, les étages se succèdent et chacun réclame sa part de financement.

Il ne suffit pas de financer une confédération. Il faut un financement à tous ces différents niveaux d'intervention qui ont chacun un rôle défini dans le fonctionnement du syndicalisme et qui concernent des dizaines de milliers de structures, de la section à la Confédération..

Ce mille-feuilles rajoute son effet à celui de la division dans la perte de productivité.

Cette diversité de structures pose la question : quelles sont celles qui ont besoin de financements supplémentaires et quelles sont celles qui n'en n'ont pas besoin ? Pour répondre à cette question, il faut analyser les fonctions syndicales, les besoins qu'elles font naître et comment ces besoins sont bien ou mal couverts.

E – Réflexions en guise de propositions

Il appartient aux responsables des organisations syndicales de proposer une démarche et des solutions à la question de leur financement. Nous apportons ci-dessous quelques réflexions au débat public.

1-Transparence

Comme on l'a vu, des chiffres manquent, des données sont absentes, et les évaluations toujours contestables. Personne n'est capable d'établir les comptes des organisations syndicales, a fortiori de compte général de l'activité syndicale dans la société France. Il faut bien entendu commencer par là : un audit qui décrit clairement les budgets, les ressources et les dépenses. Ce n'est pas simple, car cela suppose l'invention préalable d'un référentiel comptable spécifique. C'est la tâche prioritaire. Mais le risque est aussi que ce préalable renvoie tout changement à plus tard, quand on saura...Le mieux peut alors être l'ennemi du bien. L'exigence de transparence doit être adoptée, mais son engagement doit se faire par étapes, avec des transitions réalistes.

Elle doit se traduire par la règle de la publicité qui permet de connaître les comptes régulièrement et de les certifier ; ces comptes doivent combiner à terme les comptes des différentes structures.

Pour les entreprises comme dans les administrations, le bilan social devrait obligatoirement expliciter les moyens dévolus aux organisations syndicales, y compris les effets du droit syndical. Il devrait aussi donner les résultats des élections professionnelles.

Les raisons qui en 1884 ont fondé les règles de gestion n'existent plus aujourd'hui. Sauf peut-être pour les plus radicales des organisations.

Une chose est certaine, les syndicats doivent intégrer que l'opinion et les débats de nos démocraties exigent aujourd'hui, et c'est bien ainsi, la transparence des comptes financiers de toutes les formes d'organisations collectives. On ne voit pas que l'on puisse longtemps poursuivre des apports financiers à des syndicats qui refuseraient d'ouvrir leurs livres de comptes. A moins, bien entendu, qu'ils refusent la manne de tout apport de ressource extérieure.

2- Pourquoi financer ? Que financer ?

La première question est celle-ci. Faut-il soutenir financièrement les syndicats ? Après tout, les autres syndicats en Europe sont principalement financés par les cotisations d'adhérents.

D'où l'interrogation: comment avoir davantage de syndiqués ? Quelle place les syndicats décident-ils de donner aux adhérents ?

L'aide de l'Etat à travers la déduction fiscale sert davantage à maintenir le nombre de syndiqués qu'à le développer. On peut encore l'étendre par un crédit d'impôt pour les non imposables, ce qui serait juste. Mais qui peut croire que cela va changer quelque chose à l'univers actuel de l'adhésion, sinon à en amortir le coût pour les salariés.

Le chèque syndical n'a pas connu de développement spontané ; on ne dispose d'aucune évaluation sur son usage et son efficacité du point de vue de l'adhésion syndicale dans les entreprises qui l'ont institué comme Axa depuis 1990. Ce qui est bien dommage.

La Caisse Nationale d'Action Syndicale de la CFDT, créée pour apporter une aide financière à ses adhérents en cas de grève prolongée, demeure un cas unique dans le paysage syndical français. Elle a différencié ses modes de services (assistance juridique, aide à la construction d'un rapport de forces pour les salariés, etc). Elle est à ce titre un élément méconnu d'appui à la politique de syndicalisation de cette organisation.

Autour d'une table, patronats et syndicats pourraient débattre des mécanismes poussant à l'adhésion syndicale, comme dans d'autres pays, où, par exemple, joue la concession aux syndicats de la médiation de l'accès à telle ou telle prestation sociale ? Puisque l'heure est à la réforme des systèmes paritaires, assurance chômage, formation professionnelle, les partenaires sociaux ne peuvent-ils pas réfléchir à une hypothèse de placer les organisations syndicales, leurs représentants de proximité en entreprise et dans les localités, comme des intermédiaires dans l'usage de certaines garanties, dans la prise de certains droits ? Le salarié qui veut prendre son droit individuel à la formation pourrait passer obligatoirement par le délégué syndical, quand il existe, occasion de présenter et justifier l'adhésion. Après tout, c'est le syndicat qui en a soutenu le principe et qui s'est battu pour obtenir ce droit.

La peur d'être licencié en cas d'adhésion à un syndicat, a fortiori d'exercice d'une responsabilité, pourrait-elle trouver une sorte de condamnation commune syndicats-employeurs pour changer le climat ?

La consultation plus fréquente des adhérents pourrait être un facteur positif de changement du regard des salariés sur des organisations qu'ils jugent parfois fermées.

L'engagement commun de ne pas pratiquer le dumping à la cotisation basse serait utile.

Mais les syndicats doivent clarifier leur approche sur la place de l'adhérent : s'ils veulent être d'abord des organisations d'adhérents, il leur faut trouver les dispositifs qui leur permettent de consacrer cette affirmation.

Le moyen - drastique - est alors de lier la possibilité et le montant d'un apport de ressources extérieures, d'où qu'elles viennent, au nombre d'adhérents et au montant de la cotisation moyenne. La certification des comptes obligera bien à une certification du nombre d'adhérents. Les syndicats, comme toute association volontaire, doivent réunir les moyens d'exister par eux-mêmes : avant de demander un financement extérieur, il doit avoir ce minimum des ressources propres (notamment cotisations) qui est la

condition de son indépendance, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Il faut donc s'interroger sur l'opportunité de mettre en oeuvre le principe suivant : une structure ne peut recevoir de financement extérieur que dans la mesure où son montant serait inférieur à celui de ses ressources propres.

Pour pousser aux regroupements des organisations, il faut aussi lier la possibilité et le montant d'un apport de ressources extérieures, d'où qu'elles viennent, à la représentativité en élus et en voix aux élections professionnelles.

Dans tous les cas, il faut fixer des seuils minimaux qui, certes ne rendent pas impossible, l'irruption d'une nouvelle organisation, mais évitent une dispersion organisationnelle coûteuse en moyens pour la collectivité et de plus en plus difficile à gérer par les employeurs.

Sur ces bases, il faut mieux répartir l'existant en matière de défense individuelle et de droit syndical, dans les fonctions publiques, comme dans les entreprises, quitte à transférer une partie des moyens existants vers le financement de la fonction contractuelle, évoquée ci-dessous.

Ceci implique probablement que tout moyen dévolu soit évalué en équivalent financier.

Davantage de ressources ? Pourquoi faire ?

Si la réponse est : « pour être plus forts ! », le supplément de ressource ne va pas de soi. Les syndicats doivent trancher : veulent-ils qu'on finance leur existence ...ou leurs fonctions ?

Les syndicats assument, entre autres choses quatre fonctions majeures : la défense individuelle et collective des salariés, la négociation collective, la cogestion des garanties sociales, la représentation des salariés dans différentes instances. Quelles sont ces fonctions qu'il est souhaitable de financer ? Ou de mieux financer ? Et par qui ?

La fonction de défense individuelle et collective des salariés relève largement des dispositions légales concernant l'exercice du droit syndical.

La fonction contractuelle est celle qui, aujourd'hui, nécessite le plus d'investissement et d'appuis. Il y a 1 300 conventions collectives en vigueur, il se signe plus de 1 000 avenants professionnels et interprofessionnels par an. A cela s'ajoute la négociation d'environ 10 000 accords d'entreprise par an. Le coût de cette fonction décentralisée est considérable : préparer les positions avec les salariés, documenter les délégués, les former, les conseillers, etc. Une simulation du coût de la négociation collective serait sans doute très utile, car on n'a pas intégré les conséquences de la décentralisation de la négociation collective. Les ressources doivent être aussi décentralisées. Les négociateurs d'entreprise ont besoin de conseils, d'appui en documentation, d'exemples, etc.

C'est le niveau de proximité, professionnel et interprofessionnel qu'il faut renforcer dans cette logique d'appui à la négociation décentralisée et moins les superstructures syndicales.

Les partenaires sociaux de l'agriculture et de l'artisanat ont montré la voie : une cotisation calculée sur la masse salariale payée par les entreprises de la profession et mutualisée pour financer les négociateurs patronaux et syndicaux, nationaux et fédéraux.

La fonction d'animation des institutions paritaires doit être financée par ces dernières en toute clarté. Un pourcentage analogue dit de gestion paritaire peut apporter une solution. Sous réserve au passage d'approfondir leur fonctionnement et le rôle des administrateurs.

Faut-il financer les consultations dans les multiples instances et institutions publiques où les syndicats doivent siéger ? Réponse : oui. Ils participent au fonctionnement de la République. La solution réside dans des subventions forfaitaires annuelles liées au nombre de représentants et d'instances, à la fréquence de leurs réunions, au poids de l'organisation.

D'autres fonctions – judiciaire (les prud'hommes), formation à la culture sociale des salariés – devraient trouver des solutions analogues.

3- Comment répartir les crédits ?

Une augmentation des ressources publiques et paritaires telles qu'elles sont aujourd'hui affectées peut avoir un effet pervers : la survie d'organisations minoritaires, voire leur développement, alors que le syndicalisme est déjà trop divisé.

La proposition de certains parlementaires ou de certains partis politiques de créer un financement public à l'instar de celui des partis ignorent les fonctions spécifiques des syndicats et entérinent la division pour l'éternité, voire l'accélèrerait.

Pour que les financements ne servent pas à prolonger ou développer l'existence de certaines organisations, il est fondamental que les règles de répartition des crédits prennent en compte le poids en adhérents et en voix de chacune des organisations.