

INTRODUCTION

Par leur implication indispensable dans le dialogue social et la production de la norme conventionnelle dans le champ social, les syndicats de salariés ainsi que les organisations représentant les entreprises et plus généralement les employeurs de même que les indépendants participent, au même titre que les partis politiques et les assemblées parlementaires, au bon fonctionnement de la démocratie. Or, chacun en convient, cette dernière a nécessairement un coût.

Paradoxalement, le financement des acteurs de la vie sociale de notre pays suscite beaucoup moins l'intérêt et l'attention que celui des participants au débat politique. Pourtant, il revêt des enjeux tout aussi importants, dans la mesure où il peut influencer sur le comportement des organisations concernées, sur leurs prises de position et, partant, sur l'adhésion qu'elles emportent auprès de leurs ressortissants.

Au premier rang figure un enjeu de transparence, à l'heure où l'on veut donner plus de rôle au dialogue social, comme en attestent la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, les protocoles du Sénat et de l'Assemblée nationale relatifs à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de loi, adoptés respectivement en décembre 2009 et février 2010, et diverses propositions formulées par des *think tanks* de tous bords (*Institut Montaigne*⁽¹⁾, *Terra nova*⁽²⁾, etc.). Existe également un enjeu proprement financier, consistant à apprécier dans quelle mesure les subventions et l'argent public alloués aux organisations syndicales et professionnelles sont vitaux pour leur fonctionnement, le niveau des réserves et des actifs patrimoniaux de certaines pouvant interpeller à plus d'un titre.

Pour ces raisons, la création d'une commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés s'est avérée particulièrement opportune. En effet, à un moment où les partenaires sociaux négocient sur la modernisation et le fonctionnement du paritarisme, il est utile que le Parlement apporte sa contribution en dressant un état des lieux sur les masses financières en cause ainsi que sur les circuits utilisés et en formulant des propositions susceptibles de nourrir le dialogue en cours.

(1) « *Reconstruire le dialogue social* », sous la présidence de M. Gérard Adam, juin 2011.

(2) Henri Rouilleault : « *2012-2017 : renforcer la négociation collective et la démocratie sociale* », septembre 2011.

La question n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisque divers rapports officiels se sont essayés à mieux en cerner les tenants et aboutissants au cours de la décennie passée. On rappellera à cet égard l'étude d'administration comparée sur le financement des syndicats menée par l'inspection générale des affaires sociales, publiée en octobre 2004 ⁽¹⁾, le rapport au Premier ministre de M. Raphaël Hadas-Lebel sur la représentativité et le financement des organisations professionnelles et syndicales, de mai 2006 ⁽²⁾, ou encore les rapports de diverses inspections générales sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, en 2009 et 2010 ⁽³⁾.

La commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, pour sa part, s'est employée à mener des évaluations précises et une analyse plus complète sur le sujet. Naturellement, ses conclusions ne peuvent prétendre à l'exhaustivité, tant le champ des organisations syndicales et professionnelles est complexe, du fait de leur structure fédérée et décentralisée ; elles n'en dégagent pas moins des enseignements significatifs.

Les syndicats de salariés et les organisations professionnelles avaient eux-mêmes intérêt à un tel travail, dans un contexte marqué par la forte résonance médiatique d'affaires judiciaires retentissantes. S'agissant d'un sujet aussi tabou que les ressources financières de ces structures à statut particulier, seul le cadre de la commission d'enquête pouvait permettre aux représentants de la Nation d'aller au bout des choses.

L'ensemble des responsables syndicaux ou d'organisations d'employeurs dont l'audition a été sollicitée a déposé sous serment, consentant à cette occasion à entrer dans le détail de leurs comptes, afin de permettre au Parlement d'établir une vision consolidée des financements mobilisés. De même, des documents non publics ont été remis au rapporteur de la commission, à sa demande, de manière à éclaircir certains aspects.

Il ressort des investigations conduites par la commission que les mécanismes de financement des organisations syndicales et professionnelles sont structurellement opaques, non par souci délibéré de cacher quoi que ce soit, mais en raison de modalités d'organisation qui leur sont propres. S'ajoute à cette difficulté l'absence de prise en considération de certains paramètres matériels importants, comme la mise à disposition de personnels ou de locaux. Un tel constat est d'autant plus regrettable que les sommes en jeu sont significatives.

(1) *Rapport n° 2004 160 de MM. Pierre de Saintignon, Jérôme Guedj, Hilger Osterrieder et Mme Valérie Saintoyant, portant sur l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Suède.*

(2) « *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales* », rapport au Premier ministre, mai 2006.

(3) *Rapport sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, mars 2009 (non public), et « Le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique : analyse détaillée dans deux départements, le Rhône et le Loiret », juin 2010.*

Depuis l'adoption de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, la transparence progresse. Les organisations syndicales et d'employeurs sont désormais tenues de publier leurs comptes et les mises à disposition de salariés auprès d'elles ont été davantage encadrées.

Sur cette base, la commission d'enquête a pu collecter des indications chiffrées étayées et procéder à des consolidations comptables ainsi qu'à des comparaisons éclairantes. Le fait est, néanmoins, qu'elle a constaté une extrême complexité dans les circuits de financements légaux et conventionnels en vigueur, celle-ci ouvrant la voie à de possibles dérives.

Cette situation a conduit à certaines incongruités, à commencer par celle d'un évident déficit de représentativité d'organisations dont l'essentiel des ressources est parfois déconnecté des cotisations de leurs adhérents. Plusieurs propositions sont donc formulées afin d'y apporter des remèdes. Ce faisant, la représentation nationale apportera sa pierre à la négociation collective en cours sur le devenir du paritarisme et aux grands débats politiques à venir, au printemps 2012.

Le Point.fr

Le Point.fr

I.- LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR LE BUDGET GLOBAL DE L'ACTION SYNDICALE ET PROFESSIONNELLE EN FRANCE

A. UNE OBLIGATION DE TRANSPARENCE COMPTABLE QUI EN EST À SES DÉBUTS

L'article 10 de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 a soumis les organisations syndicales et professionnelles à une obligation d'établissement, de certification et de publication de leurs comptes. Ce dispositif est particulièrement novateur : en effet, la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels – dite loi « Waldeck-Rousseau » – ne contenait que très peu de mesures sur le financement des syndicats. L'article 6 de cette loi prévoyait simplement que « *les syndicats professionnels de patrons ou d'ouvriers (...) [pouvaient] employer les sommes provenant des cotisations* ».

Ainsi, si les associations, dont le statut est établi en application de la loi du 1^{er} juillet 1901, ont l'obligation⁽¹⁾, lorsqu'elles ont reçu annuellement des subventions publiques dont le montant global dépasse le seuil de 153 000 euros, d'établir et publier des comptes annuels, les organisations syndicales, régies par la loi « Waldeck-Rousseau » n'avaient pas été, jusqu'en 2008, soumises à cette obligation.

1. L'obligation d'établir et de certifier les comptes

L'article L. 2135-1 du code du travail, issu de la loi du 20 août 2008, prévoit que les syndicats professionnels et leurs unions ainsi que les associations de salariés ou d'employeurs régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, sont tenus d'établir des comptes annuels. Cette obligation s'applique à compter de l'exercice comptable 2009 (article 15 de la loi du 20 août 2008). Ces comptes sont arrêtés par l'organe chargé de la direction et approuvés par l'assemblée générale des adhérents ou par un organe collégial de contrôle désigné par les statuts (article L. 2134-4 du code du travail).

L'article 44 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a ensuite modifié l'article L. 2135-1 du code du travail pour préciser que les syndicats établissent leurs comptes annuels non plus dans des conditions fixées par décret, mais dans celles de l'article L. 123-12 du code de commerce qui est le « droit commun » de la tenue des comptes des entreprises. Selon cet article L. 123-12 précité, toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit procéder à l'enregistrement comptable des mouvements affectant le patrimoine de son entreprise. Ces mouvements sont enregistrés chronologiquement. En outre, elle doit établir des comptes annuels à la

(1) Article L. 612-4 du code de commerce.

clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire. Ces comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe, qui forment un tout indissociable.

Les comptes sont établis selon le règlement n° 2009-10 du 3 décembre 2009 du Comité de la réglementation comptable afférant aux règles comptables des organisations syndicales. Il exige notamment que les organisations syndicales insèrent, en annexe de leurs comptes, un tableau comprenant le montant des cotisations reçues et des cotisations reversées et les subventions reçues, afin de justifier du montant total de leurs ressources. Enfin, le règlement précise que « *les mises à disposition de personnes et de biens font l'objet d'une information qualitative : nombre de personnes mises à disposition, fonction et durée* ».

Le respect de ces obligations est garanti par l'obligation de certification par au moins un commissaire aux comptes et un suppléant établie par l'article L. 2135-6 du code du travail.

La loi du 17 mai 2011 précitée prévoit aussi des modalités simplifiées de présentation des comptes pour les syndicats ayant des ressources limitées :

– pour les syndicats ayant moins de 230 000 euros de recettes annuelles, les comptes peuvent être établis selon une présentation simplifiée, avec la possibilité de n'enregistrer leurs créances et leurs dettes qu'à la clôture de l'exercice ;

– pour les syndicats ayant moins de 3 000 euros de recettes annuelles, les comptes peuvent prendre la forme d'un livre enregistrant chronologiquement l'ensemble des mouvements affectant leur patrimoine.

2. L'entrée en vigueur progressive d'une obligation de publicité

Par ailleurs, les organisations syndicales et professionnelles ont l'obligation d'assurer la publicité de leurs comptes (article L. 2135-5 du code du travail). Le décret du 28 décembre 2009⁽¹⁾ prévoit deux modalités de mise en œuvre cette obligation :

– la première consiste, pour les organisations syndicales et professionnelles dont les ressources sont égales ou supérieures à 230 000 euros, à déposer leurs documents comptables sur le site *internet* du Journal officiel (DILA)⁽²⁾.

– la deuxième consiste, pour les organisations dont les ressources sont inférieures à 230 000 euros et qui ne publieraient pas leurs comptes sur le portail

(1) Décret n° 2009-1664 du 28 décembre 2009 relatif à la certification des comptes des syndicats professionnels et associations de salariés ou d'employeurs

(2) La section de ce site consacrée aux organisations syndicales a été ouverte en avril 2011.

de la DILA ou sur leur propre site *internet*, à déposer leurs comptes auprès de la direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi compétente.

Le tableau suivant rappelle le calendrier de la mise en œuvre de cette obligation de publicité, tel que prévu par l'article 15 de la loi du 20 août 2008 :

Obligation de publicité des comptes

Niveau confédéral et fédéral des organisations syndicales et professionnelles	Exercice comptable 2010
Niveau régional et départemental	Exercice comptable 2011
Autres niveaux	Exercice comptable 2012

Aux termes des articles D. 2135-7⁽¹⁾ et D. 2135-8⁽²⁾ du décret 2009-1665 précité, les organisations syndicales et professionnelles sont tenues de publier leurs comptes « *dans un délai de trois mois à compter de l'approbation des comptes par l'organe délibérant statutaire* ». Le dépôt des comptes des organisations de niveau confédéral et national devrait donc intervenir d'ici la fin de cette année, un délai de six mois étant généralement observé entre la fin de l'exercice comptable et la date d'approbation des comptes.

*

Le Point.fr

Le rapporteur salue les progrès réalisés en matière de transparence grâce à la loi du 20 août 2008. Il regrette néanmoins qu'une information essentielle comme les mises à disposition de personnes ne fassent l'objet que d'une information qualitative. Par ailleurs, les rubriques comptables et les imputations varient selon les organisations syndicales, ce qui ne facilite pas une vue d'ensemble des différentes ressources dont elles bénéficient. Enfin, bien qu'il s'agisse d'une information extracomptable, le nombre de cotisants pourrait être très utilement indiqué en annexe de ces comptes.

Si les organisations syndicales entendues par la commission d'enquête ont reconnu les progrès réalisés en matière de transparence, elles ont aussi souligné les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre cette réforme notamment dans les organisations locales où les trésoriers ne sont pas nécessairement assez formés en matière de réglementation comptable. Lors de son audition par la commission le 13 octobre, Mme Lancette, trésorière de la Fédération syndicale unitaire, a ainsi reconnu que la consolidation, dans les comptes de la fédération, de ceux des unités régionales et départementales soulevait des difficultés : « *les sections départementales FSU n'ayant pas la personnalité juridique, nous sommes obligés, pour satisfaire aux exigences de la loi, de globaliser les finances de la FSU* ».

(1) Pour les organisations dont les ressources sont égales ou supérieures à 230 000 euros.

(2) Pour les organisations dont les ressources sont inférieures à 230 000 euros.

nationale, celles des 100 sections départementales et celles des 25 conseils fédéraux régionaux (CFR). Cela représente un gros travail. Dans un premier temps, nous avons fait appel à notre cabinet d'expertise comptable. Son devis approchant de 100 000 euros, nous avons décidé de faire avec nos propres moyens. Mais cela demande beaucoup de temps et d'énergie (...). Il faut être conscient que les trésoriers des 100 départements et des 25 CFR ne sont pas des professionnels et que nous devons les former, ce qui représente un gros effort. Bien souvent la comptabilité était tenue à l'aide d'un cahier et d'une plume... ».

Lors de son audition le 27 octobre, M. Michel Doneddu, trésorier de la CGT, a aussi partagé le même constat en regrettant que les rubriques comptables retenues soient éloignées de la réalité de la vie syndicale : *« nous ne sommes pas parvenus à faire admettre ce point à l'Autorité nationale de la comptabilité, qui a eu la charge de rédiger le décret d'application de la loi de 2008. Résultat, les intitulés de notre document ne reflètent en rien ce qu'est une activité syndicale. Certes, la Confédération a de quoi s'adapter, elle dispose d'un service de comptabilité et utilise les mêmes logiciels que les grandes entreprises. Ce n'est pas le cas des petits syndicats, à l'intention desquels nous sommes contraints de développer un logiciel permettant d'obtenir deux présentations à partir des mêmes chiffres : l'officielle et celle qui est parlante pour les syndiqués ».*

Enfin, les organisations syndicales auditionnées ont aussi souligné le coût que représentaient l'établissement et la certification de leurs comptes. À titre d'exemple, la consolidation et la certification des comptes de la CFDT a nécessité de faire appel à deux cabinets de commissaires aux comptes pour un coût total de 215 000 euros.

Cette obligation de publication des comptes n'en est qu'à ses débuts. En effet, la direction générale du travail a indiqué à la commission d'enquête que 126 comptes ont été déposés à la fin du mois de septembre. À ce jour, parmi les organisations syndicales et professionnelles représentatives au niveau national, seule Force ouvrière n'a pas encore publié ses comptes pour 2010. S'agissant des organisations professionnelles, l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ne s'est pas encore soumise à cette obligation et certains syndicats agricoles auditionnés par la commission – parmi lesquels la Confédération paysanne et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) – ont fait remarquer qu'ils ne se soumettraient à cette obligation de publication que l'année prochaine.

Par ailleurs, la question de l'application de la loi du 20 août 2008 aux organisations syndicales de la fonction publique s'est également posée, car les dispositions du code du travail, comme celles issues de la loi du 20 août 2008, ne s'appliquent normalement pas à la fonction publique, même s'il existe des exceptions dont les articles L. 2135-1 et suivants, compte tenu de la généralité de

leur rédaction ⁽¹⁾, pourraient faire partie. La question n'a pas été traitée par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social ⁽²⁾. En revanche, l'article 59 du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ⁽³⁾ confirme l'application aux organisations syndicales de la fonction publique de l'obligation prévue par le code du travail en matière de comptes, tout en prévoyant des adaptations. L'exposé des motifs du projet de loi précise, en effet, que « *les dispositions relatives à la certification et à la publicité des comptes doivent être adaptées, par décret en Conseil d'État, aux spécificités des organisations syndicales de la fonction publique. En particulier, pour tenir compte de la prédominance des moyens humains accordés aux organisations syndicales de fonctionnaires, des règles spécifiques pourront être prévues en matière de valorisation financière des moyens accordés à ces organisations* ».

B. UNE DIFFICULTÉ INTRINSÈQUE, LA STRUCTURATION DECENTRALISÉE ET FÉDÉRATIVE PROPRE AUX ORGANISATIONS DE SALARIÉS COMME D'EMPLOYEURS

Longtemps interdits par la loi « Le Chapelier » des 14-17 juin 1791, les syndicats vont progressivement renaître dans la seconde moitié du XIX^e siècle. La loi « Ollivier » de 1864 va en effet abolir le délit de coalition et, de fait, autoriser le droit de grève, puis la loi « Waldeck-Rousseau » du 21 mars 1884 va leur accorder une véritable reconnaissance, en en faisant une forme d'organisation de défense et de promotion d'intérêts communs accessible à tous les groupes professionnels, et non aux seuls travailleurs salariés.

Figurant au sein du titre III du livre I^{er} de la deuxième partie du code du travail, les dispositions issues de la loi de 1884 concernent ainsi indifféremment les groupements de commerçants, d'industriels, d'artisans, de professionnels libéraux, d'officiers ministériels, d'agriculteurs, y compris en leur qualité d'employeurs, et non les seuls travailleurs subordonnés. En revanche, les règles figurant aux titres II et IV du même livre, relatives à la représentativité syndicale et à l'exercice du droit syndical dans les entreprises, ne concernent explicitement, elles, que les syndicats de salariés.

A compter du début du XX^e siècle, l'histoire du syndicalisme salarié en France est marquée par un double mouvement : un éclatement de plusieurs

(1) *Le législateur a retenu, à dessein, une rédaction très large afin de viser l'ensemble des organisations syndicales : les syndicats représentant les intérêts des salariés et des employeurs, les unions syndicales, et les associations de salariés ou d'employeurs régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.*

(2) *Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

(3) *Projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

organisations dominantes ⁽¹⁾, au plan national comme au niveau des branches et des entreprises, tout d'abord ; un effritement continu des adhésions, ensuite, le taux de syndicalisation avoisinant désormais les 8 % en moyenne. La représentation des employeurs, bien que différente dans son principe et ses modalités, n'est elle-même pas épargnée par la dispersion de ses composantes.

Dans ces conditions, il n'est pas aisé de dresser un état des lieux précis de la composition des organisations les plus représentatives et, à plus forte raison, d'évaluer de manière consolidée les moyens dont elles disposent.

1. L'émiettement du paysage syndical et représentatif des salariés ainsi que des employeurs : une réalité prégnante

Le syndicalisme français n'obéit pas à une organisation centralisatrice et jacobine similaire à celle qui a présidé à la constitution de l'État. Il s'est même largement constitué sur la base d'une philosophie radicalement opposée, donnant une large place aux structures en place dans les entreprises et au niveau territorial. Ainsi, bien peu de confédérations dites représentatives ont une vision précise de la totalité de leurs composantes.

Ce constat vaut également pour les organisations d'employeurs, qui s'appuient elles aussi sur des structures territoriales ou professionnelles parfois très nombreuses.

a) Un héritage historique

Il a suffi d'une dizaine d'années seulement pour que la reconnaissance de la liberté syndicale par la loi du 21 mars 1884 conduise au rassemblement des premiers syndicats et des bourses du travail au sein de la Confédération générale du travail (CGT), en 1895. L'unité des organisations des salariés reposait alors sur la proclamation de l'indépendance de cette confédération face aux partis politiques, formalisée dans la Charte d'Amiens de 1906.

Pourtant, la révolution russe de 1917 va créer les premières dissensions au sein de la CGT, entre les tenants d'un syndicalisme révolutionnaire et ceux d'une ligne confessionnelle imprégnée par la doctrine sociale de l'église : en 1919, naît ainsi la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC). A la suite du Congrès de Tours et de la naissance du parti communiste français, la CGT subit une nouvelle scission avec l'apparition de la CGTU (CGT unitaire), cette dernière regroupant les révolutionnaires tandis que les réformistes demeurent à la CGT. Le Front populaire conduit néanmoins à une réunification de la centrale syndicale.

Après la clandestinité imposée par la prohibition de Vichy, les syndicats réapparaissent à la libération. C'est à cette date que la Confédération générale des cadres (CGC) voit le jour. Quelques années plus tard, l'emprise du parti

(1) CGT et CFTC puis CGT et FO ; CFTC et CFDT ; enfin plus récemment CFDT et SUD.

communiste sur la CGT finit par déboucher sur une nouvelle scission : en 1948, certains syndicats se regroupent au sein de la CGT-Force ouvrière. La CFTC ne reste pas bien longtemps à l'abri des tiraillements : en 1964, la majorité de ses adhérents décide, lors d'un congrès, de refuser toute référence confessionnelle et de prendre l'appellation de Confédération française démocratique du travail (CFDT). La CFTC perdure néanmoins, en dépit de cette hémorragie.

Cette vague de divisions est suivie d'une période de relative accalmie. Or, l'arrêté du 31 mars 1966 entérine la situation en conférant une représentativité nationale et interprofessionnelle aux cinq organisations dominantes alors du côté des salariés (CGT, CFDT, FO, CGC, CFTC).

Depuis, pourtant, l'émiettement a continué. Deux nouvelles organisations importantes ont en effet vu le jour : l'Union syndicale Solidaires, dans la continuité de l'union créée en 1981 autour de dix syndicats et fédérations autonomes (G 10) ; l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), créée en 1993 par le rassemblement de syndicats autonomes et d'une partie de la Fédération de l'éducation nationale.

Du côté des organisations représentant les employeurs, la tendance au morcellement a été sensiblement équivalente, même si la diversité des composantes était d'emblée plus marquée, du fait notamment des spécificités sectorielles. Avant les lois de 1884 et de 1901 (sur le contrat d'association), les regroupements patronaux se sont réalisés dans le cadre de cercles informels, de comités (comités des filateurs de Lille, en 1820, par exemple) ou de sociétés commerciales, dans le but de nouer des coopérations économiques puis, au niveau interprofessionnel local, afin de porter des projets ou des demandes communes. Le mouvement a été favorisé par le maillage consulaire des chambres et des tribunaux de commerce, nés sous le I^{er} Empire napoléonien.

Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, apparaissent les ancêtres des fédérations professionnelles actuelles : ainsi, notamment, le Comité des forges est porté sur les fonds baptismaux en 1864 ; de même, en 1901, naît l'Union des industries métallurgiques et minières (devenue l'actuelle UIMM). Des confédérations nationales finissent par s'imposer comme interlocuteurs des pouvoirs publics, notamment à l'occasion des grèves de 1936. Après la seconde guerre mondiale, le Centre national du patronat français (CNPFF), prédécesseur de l'actuel Mouvement des entreprises de France (MEDEF), succède à la Confédération générale du patronat français. Il sera lui aussi reconnu représentatif au plan national et interprofessionnel en 1966.

Avec le MEDEF, deux autres organisations professionnelles ont été considérées comme représentatives des employeurs au plan interprofessionnel : la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), apparue en 1944, et l'Union professionnelle artisanale (UPA), née en 1966. Cela ne signifie pas pour autant que la représentation des employeurs et des entreprises se résume à ces acteurs. En effet, ceux-ci n'englobent ni les syndicats d'exploitants agricoles

(Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles – FNSEA, Coordination rurale, confédération paysanne notamment), ni les syndicats des professions indépendantes ou libérales (regroupées au sein d'une union à part, l'Union nationale des professions libérales – UNAPL), ni certains pans de l'économie sociale (représentés notamment par l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale – USGERES).

La diversification croissante des acteurs de l'économie a conduit, depuis un peu plus d'une vingtaine d'années, à une différenciation des organisations en charge de leur représentation. Il en résulte, là aussi, un morcellement et une complexité croissante pour l'appréhension du rôle et des moyens de ces organisations.

b) Un phénomène peu corrigé par le regroupement au niveau des branches et à l'échelon interprofessionnel

La vitalité des organisations syndicales et professionnelles repose en grande partie sur le foisonnement des initiatives de terrain. Ce mode de fonctionnement, qui laisse une large place à l'autonomie des entités appartenant à une union, une fédération ou même une confédération de syndicats, n'empêche pas le regroupement des forces au sein de structures de tête, seules à même de peser dans le dialogue social. Pour autant, contrairement à une idée reçue, les grandes confédérations syndicales ou professionnelles n'exercent pas sur leurs adhérents une autorité hiérarchique à la manière d'une société mère sur ses filiales. De ce point de vue, les rapports entre les fédérations, les unions locales ou les sections d'entreprise et le siège confédéral s'apparentent davantage à une relation de franchisé à détenteur de franchise, ce qui illustre assez bien les limites du pouvoir des centrales vis-à-vis de leurs composantes.

• *La structuration syndicale, des sections d'entreprise jusqu'aux confédérations*

Juridiquement, un syndicat est un type de personne morale spécifique, dont les caractéristiques et les conditions de formation sont prévues par les articles L. 2131-1 et suivants du code du travail. En raison de son objet de représentation et de défense d'intérêts collectifs d'ordre professionnels, son statut *sui generis*, créée vingt ans avant la reconnaissance de la liberté d'association, est assorti de protections et de droits particuliers (liberté d'adhésion des membres, attributs de la personnalité civile, délit d'entrave à l'exercice du droit syndical, etc.).

La déclinaison de la présence syndicale dans les lieux de travail prend des ramifications nombreuses et diverses.

Au sein des entreprises (voire des établissements de celles-ci), figurent les sections syndicales, qui regroupent l'ensemble des adhérents à un même syndicat professionnel. Pour leur création, la condition d'emploi habituel de 50 salariés a été supprimée par la loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel, de sorte qu'elles peuvent voir le jour

quelque soit la taille des entreprises. Suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, les syndicats représentatifs n'ont plus le monopole de la création de ces structures, seuls l'indépendance, le respect des valeurs républicaines et une exigence d'ancienneté de deux ans étant opposables aux autres syndicats professionnels.

Si elles représentent les intérêts des membres du syndicat d'appartenance, les sections syndicales n'ont toutefois pas la personnalité morale. Elles disposent malgré tout d'un petit crédit d'heures (de 10 par an, au-dessus de 500 salariés, jusqu'à 15 par an, au-delà de 1 000 ⁽¹⁾) et de locaux pour leur activité. De plus, leur existence conditionne la possibilité pour les syndicats de désigner, selon les cas et sous certaines conditions, un représentant de la section syndicale⁽²⁾ ou un délégué syndical ⁽³⁾.

Il arrive, assez fréquemment du reste, qu'une section syndicale, principale entité que reconnaît le code du travail, se confonde avec un syndicat d'entreprise, doté de la personnalité morale et de statuts. Cela ajoute, assurément, à la complexité de l'édifice tout en garantissant une concordance la plus étroite possible entre les salariés et leur syndicat.

A l'échelon supérieur, les syndicats professionnels peuvent se regrouper, sur un plan sectoriel ou géographique, au sein d'unions qui jouissent des mêmes droits qu'eux. On distingue en l'espèce :

– d'une part, les fédérations syndicales professionnelles, qui regroupent les syndicats de la même profession ou de professions similaires, généralement à l'échelle nationale. Ainsi, la CFDT et FO comportent des fédérations par métiers ou fonctions, telle l'Union confédérale des cadres de la CFDT ou la Fédération des employés et cadres de FO. Toutefois, ces deux confédérations ainsi que leurs homologues comprennent également des fédérations de branches, regroupant parfois divers secteurs d'activité (Fédération services pour la CFDT, Fédération équipement, transports et services de FO, Fédération des industries agro-alimentaires de la CGT, Fédération commerce-services-force de vente pour la CFTC, par exemple). Du côté des employeurs, cette typologie est tout autant valable, comme en atteste l'UIMM, qui rassemble 111 syndicats de branche ;

– d'autre part, les unions locales ou départementales de syndicats, de nature interprofessionnelle. Ainsi, à titre d'illustration, la CGT comprend quelque 95 unions départementales, qui rassemblent les syndicats et sections syndicales de toutes professions d'un même département, et 900 unions locales réparties sur l'ensemble du territoire et constituées par les syndicats et sections syndicales d'une même zone géographique (localité, bassin d'emploi, zones industrielles ou commerciales, etc.). Une fois encore, les organisations d'employeurs procèdent du

(1) Article L. 2143-16 du code du travail.

(2) Article L. 2142-1-1 du code du travail.

(3) Article L. 2143-3 du code du travail.

même maillage territorial : ainsi, l'UIMM voit-elle son action relayée par quelque 78 chambres syndicales territoriales et le MEDEF par 112 MEDEF territoriaux ou équivalents.

Au sommet de ces unions de syndicats, on retrouve le plus souvent des confédérations, voire des confédérations de confédérations (CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC, UNSA, SUD, pour les syndicats de salariés, MEDEF, CGPME, UPA, UNAPL, USGERES pour les employeurs, notamment). Beaucoup de fédérations professionnelles ou d'unions de syndicats s'y affilient, mais pas toutes. Ainsi, comme le relèvent certains juristes : *« pour avoir une vue un peu plus complète de la complexité du paysage syndical français, il faut encore mentionner l'existence de syndicats d'entreprises, de métiers, de fédérations et d'unions, non rattachés aux confédérations et unions interprofessionnelles susvisées. Il existe de plus d'autres organisations interprofessionnelles de petite, voire de très petite taille. Et ces différents morceaux du mouvement syndical ne sont pas tous négligeables, loin s'en faut. Certains syndicats ont un rôle majeur dans telle branche ou tel métier sans pour autant appartenir à une grande confédération »*⁽¹⁾.

Au final, cet enchevêtrement de regroupements heurte quelque peu l'observateur cartésien. Il reflète néanmoins deux caractéristiques essentielles du mouvement syndical : la liberté d'organisation des structures syndicales et la grande autonomie conservée par chacune d'entre elles dans son fonctionnement.

- *Des organisations composées d'une myriade d'entités : tentative de chiffrage*

La composition des organisations syndicales ou représentatives en France apparaît pour le moins confuse, le détail des entités affiliées aux confédérations laissant apparaître une grande hétérogénéité de situations, y compris du côté des employeurs.

Pour ce qui concerne les syndicats de salariés, le journaliste Erwan Sez nec porte, dans son ouvrage *« Syndicats, grands discours et petites combines »*, ce constat, certes critique mais assez véridique : *« Les confédérations CGT, CFDT, FO, CFTC ou CGC sont des organisations épouvantablement complexes et quasiment ingérables. Chacune coiffe une myriade de fédérations, de syndicats, et d'unions départementales ou régionales. Les relations de pouvoir qui les lient sont à peu près aussi simples à résumer que les liens de féodalité dans l'Europe occidentale du XII^e siècle »*⁽²⁾.

Les auditions effectuées par la commission d'enquête ont conforté cette impression. En effet, peu de responsables des grandes confédérations

(1) Emmanuel Dockès, Elsa Peskine, Cyril Wolmark : *« Droit du travail »*, Dalloz, 5^e édition, 2010, p. 456.

(2) Erwan Sez nec : *« Syndicats, grands discours et petites combines »*, Hachette Littérature, p 109 (chapitre VII).

interprofessionnelles, à l'exception notable du président de la CFE-CGC, du trésorier de la CGT ou de la trésorière de la Fédération syndicale unitaire (FSU) ont été en mesure d'indiquer avec exactitude combien de syndicats professionnels, d'unions départementales ou régionales et de fédérations leur sont affiliés.

A défaut de pouvoir systématiquement se fonder sur les chiffres des personnes auditionnées, il n'est possible de se faire une idée que par recoupement d'informations rendues publiques. En résulte, malgré tout, un état des lieux pour le moins éclairant de la mosaïque de structures rassemblées sous la bannière des principales confédérations syndicales dans notre pays. Compte tenu des éléments fournis lors des auditions et des données publiées, notamment par l'Institut supérieur du travail, l'on est ainsi en mesure d'indiquer que :

– la CGT regroupe 30 fédérations professionnelles, 95 unités départementales, 20 comités régionaux, quelque 900 unités locales et près de 16 000 syndicats, soit 25 000 à 30 000 entités si l'on inclut les sections d'entreprises ;

– la CFDT rassemble 13 fédérations, 21 unités régionales, 110 unions départementales ou interprofessionnelles de secteurs, 3 unions confédérales et quelque 1 323 syndicats professionnels ;

– FO comporte 29 fédérations et 104 unions territoriales et départementales ;

– la CFE-CGC réunit, selon les propres termes de M. Bernard Van Craeynest, le 4 octobre 2011, « *101 structures départementales – nous sommes présents outre-mer, y compris à Mayotte –, 26 régionales, ainsi qu'environ 350 unions locales et 25 structures professionnelles* » ;

– la CFTC comprend 16 fédérations, 99 unités départementales, 22 unités régionales et près de 1 145 syndicats ;

– l'UNSA fédère 8 pôles d'activité professionnelle et 95 unités départementales interprofessionnelles ;

– la fédération syndicale Solidaires regroupe, selon les propos de sa trésorière Éliane Lancette, le 13 octobre 2011, « *24 syndicats nationaux de tailles très diverses, 100 sections départementales et 25 conseils fédéraux régionaux (CFR)* ».

Cet éclatement des syndicats de salariés trouve un certain écho du côté des organisations d'employeurs.

Ainsi, sur la foi de l'audition, le 13 octobre 2011, de Mme Laurence Parisot, le MEDEF compte aujourd'hui 75 fédérations adhérentes et 112 MEDEF territoriaux ou équivalents, outre-mer compris. Les fédérations ou branches professionnelles regroupent, à travers 600 organisations sectorielles, des

entreprises d'une même profession. De même, à en croire les indications de son président, le 12 octobre 2011, la CGPME comprend 16 confédérations représentant 355 syndicats de métiers, 63 fédérations indépendantes et 91 973 adhérents directs dans les départements, d'où un total de 587 385 entreprises affiliées. L'UPA, pour sa part, fédère – par le biais de ses trois confédérations professionnelles adhérentes – quelques 50 fédérations professionnelles et 4 500 syndicats.

A noter enfin que l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) réunit 65 organisations professionnelles – dont 2 confédérations importantes, à l'instar de la confédération des syndicats médicaux français, elle-même constituée de 102 syndicats départementaux ou équivalents, 26 syndicats régionaux et 6 syndicats nationaux, et de la confédération des syndicats dentaires, qui regroupe 100 syndicats départementaux – ainsi que 20 associations régionales agréées des professions libérales (ARAPL), tandis que l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES) rassemble 26 syndicats d'employeurs issus d'associations, coopératives et mutuelles.

Un tel panorama donne la mesure de l'émiettement structurel des organisations syndicales et professionnelles en France. Or, ce phénomène n'est pas pour faciliter une appréhension globale du mouvement représentatif des salariés et des employeurs.

c) Une situation qui n'est pas propre à la France

L'émiettement des organisations syndicales et professionnelles ne constitue pas une singularité française. De nombreux pays européens, y compris ceux où les syndicats affichent une audience plus forte, présentent les mêmes caractéristiques.

Ainsi, en Allemagne, les syndicats de salariés, librement constitués et devant présenter un nombre significatif d'adhérents, sont depuis les années 1950 organisés en fédérations professionnelles (métallurgie, services, chimie, construction, services publics); la majorité est regroupée au sein de la Confédération des syndicats allemands (*Deutscher Gewerkschaftsbund* – DGB), qui revendique 80 % des syndiqués. Les associations d'employeurs, elles, s'unissent sur une base volontaire, là aussi par branches d'activité, et disposent d'une organisation fédérale, la Fédération des associations patronales allemandes (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* – BDA); cette dernière représente les intérêts sociaux des entreprises, en collaboration avec l'Union fédérale de l'industrie allemande (*Bundesverband der Deutschen Industrie* – BDI), chargée de la défense des intérêts industriels: elle regroupe 54 syndicats patronaux, tous secteurs industrialisés confondus, organisés au niveau fédéral et 14 fédérations de Land, 80 % des entreprises privées y adhérant à titre volontaire.

En Autriche, le morcellement est accentué par le fait qu'il existe deux niveaux de représentation: un niveau légal et un niveau volontaire. Au niveau

légal, la chambre des travailleurs (*Arbeiterkammer – AK*) compte 3,2 millions de membres, issus des secteurs privé et public, tandis que la chambre économique fédérale (*Wirtschaftskammer Österreich – WKÖ*) compte 400 000 entreprises. Au niveau volontaire, figurent des organisations qui participent à la négociation collective et interviennent dans le cadre de nombreuses consultations : la confédération autrichienne des syndicats (*Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖGB*), unique confédération, regroupe 1,2 million de syndiqués, répartis en sept syndicats de métiers⁽¹⁾ ; la fédération de l'industrie autrichienne (*Industrievereinigung – IV*), elle, dénombre quelque 3 500 membres, 2 200 entreprises employant près de 450 000 personnes et 1 300 entités à titre individuel.

Au Royaume-Uni, le paysage syndical est monopolisé par le congrès des syndicats britanniques (*Trade Union Congress – TUC*). Actuellement 58 syndicats y sont affiliés, ce qui représente 6,2 millions d'adhérents. Parmi ceux-ci, deux sont dominants : UNISON (1 374 500 adhérents), qui représente essentiellement les agents publics du secteur de la santé et des collectivités locales, et UNITE (1 474 564 adhérents), dont les membres sont présents dans un grand nombre de secteurs industriels du privé. Il reste que, malgré son importance politique, le TUC n'a pas pour fonction de participer à la négociation collective au nom de tous les syndicats qui y sont affiliés. Si le dernier rapport du *Certification Officer* recense 177 syndicats (contre 502 en 1983), seuls 14 affichent un nombre de syndiqués supérieur à 100 000, et sont ainsi significatifs. Du côté des employeurs, la *Confederation of British Industry* (CBI) est l'organisation miroir du TUC. Il existe toutefois une organisation spécifique pour les petites entreprises, la *Federation of Small Businesses* (FSB). Le dernier rapport du *Certification Officer* recense par ailleurs 106 associations d'employeurs (contre 375 en 1983).

En Italie, les trois principaux syndicats de salariés, la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL ; 5,7 millions d'adhérents), la *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL ; 4,5 millions) et l'*Unione Italiana del Lavoro* (UIL ; 2,2 millions), comptabilisent à eux seuls plus de 12 millions d'adhérents ; leur structure est le plus souvent articulée entre des fédérations catégorielles et un niveau territorial. Les confédérations d'employeurs, elles, regroupent plusieurs fédérations et associations patronales, auxquelles les entreprises s'associent selon leur secteur d'activité, la dimension et la nature publique ou privée de leur actionnariat : la *Confindustria*, principale d'entre elles, représente 146 046 entreprises manufacturières ; *Confartigianato* et la *Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa* défendent les intérêts de respectivement plus de 700 000 et 670 000 entreprises artisanales ; *Confcommercio* et *Confesercenti* recensent parmi leurs adhérents plus

(1) A savoir : GPA-DJP (secteur privé, imprimerie et métiers de la presse ; 269 103 membres, 22,2 %), GÖD (secteur public ; 232 065 membres, 19,2 %) ; GMNT (industrie ; 230 015 membres, 19 %), GdG (administrations locales, culture et du sport ; 156 115 membres, 12,9 %), Vida (transport et services ; 152 460 membres, 12,6 %), GBH (construction et bois ; 117 623 membres, 9,7 %) et GPF (poste et télécommunications ; 53 730 membres, 4,4 %).

de 700 000 et de 350 000 entreprises du commerce, du tourisme et des services. A bien égards, la représentation des entreprises apparaît donc fragmentée.

Aux Pays Bas, 90 % des salariés syndiqués sont affiliés à l'une des trois grandes fédérations nationales, seulement 194 000 ayant préféré l'adhésion à un syndicat catégoriel. Parmi ces syndicats, la fédération néerlandaise du mouvement syndical (*Federatie Nederlandse Vakbeweging* – FNV) est la plus grande fédération, avec 1,2 million de membres et 16 organisations indépendantes. Viennent ensuite la Confédération nationale des syndicats chrétiens (*Christelijk Nationaal Vakverbond* – CNV), fédération syndicale chrétienne à l'image de la CFTC, avec 335 000 membres et 11 unions, ainsi que la Fédération syndicale pour les travailleurs indépendants et les cadres (*Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel* – MHP), confédération des cadres moyens et supérieurs, revendiquant 167 000 membres et regroupant 5 unions d'organisations syndicales (*De Unie* / UOV : indépendants ; CMHF : secteur public ; VNV : pilotes ; BBV : banques et assurances ; VHKP : cadres de KLM). S'agissant des employeurs, le VNO-NCW (*Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond*) comporte 180 associations de branches représentant 115 000 entreprises, dont les quatre cinquièmes sont des PME, organisées sur une base de fédérations régionales ; il agit de concert avec la fédération des petites et moyennes entreprises (*MKB Nederland*) et les deux syndicats agricoles (*Land-en Tuinbouw Organisatie Noord* – LTO-Noord et *Land-en Tuinbouw Organisatie Zuid* – LTO-Zuid).

Enfin, en Espagne, la Confédération espagnole des organisations patronales – Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales* CEOE – *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa* CEPYME) comprend 2 millions d'entrepreneurs au sein de 220 organisations et, en Suède, trois confédérations de syndicats de salariés dominant : la Confédération syndicale de Suède (*Landsorganisationen i Sverige* – LO), qui fédère 14 organisations implantées dans le public et le privé et rassemble ainsi 1,7 million d'adhérents, la Confédération suédoise des employés professionnels (*Tjänstemännens Centralorganisation* – TCO), qui regroupe 16 fédérations membres représentant un total de 1,2 million de membres – dont 60 000 étudiants – et la Confédération générale des associations professionnelles (*Sveriges Akademikers Centralorganisation* – SACO), qui réunit 23 organisations indépendantes affichant un total de plus de 600 000 membres.

En définitive, en dépit de spécificités propres à chaque pays, la construction des mouvements syndicaux et de défense des intérêts des employeurs dans les autres pays européens a obéi à la même logique décentralisée et à la même tendance à la fragmentation que celles qui ont prévalu en France.

2. L'absence de véritable vision consolidée : un problème juridique et comptable

Il n'existe pas, à ce jour, de présentation globalisante des ressources et des dépenses des différents mouvements syndicaux existant en France. Les têtes de réseau, elles mêmes, s'avèrent le plus souvent incapables de donner des indications chiffrées précises sur les masses financières mobilisées par les syndicats qui les composent. Plus encore qu'à l'émiettement parfois extrême des structures affiliées, la raison tient à des considérations juridiques et comptables conduisant à laisser à chaque syndicat une grande autonomie.

a) L'indépendance des entités affiliées aux grandes fédérations ou confédérations

Dotés de la personnalité morale, les syndicats professionnels jouissent d'une autonomie juridique complète par rapport aux unions ou groupements auxquels ils peuvent se trouver rattachés. En effet, l'article L. 2132-1 du code du travail leur confère la personnalité civile et l'article L. 2133-1 prévoit que les unions n'ont pour objet que de permettre la concertation des syndicats professionnels pour l'étude et la défense de leurs intérêts matériels et moraux, leurs attributs étant d'ailleurs les mêmes que ceux de ces syndicats (article L. 2133-3 du même code).

Ce faisant, la situation des syndicats professionnels est très différente de celles de filiales d'un groupe de sociétés, dans la mesure où aucun mécanisme de subordination à l'union, à la fédération ou même à la confédération n'est prévu alors que les articles L. 233-3 et L. 233-16 du code de commerce reconnaissent les cas dans lesquelles une société dotée de la personnalité morale est contrôlée ou influencée par une autre société et prescrivent, en conséquence, l'établissement de comptes consolidés à l'échelle du groupe. Comme le souligne cet extrait d'une étude publiée par l'Institut supérieur du travail, en 2005 : *« depuis quelques dizaines d'années, par paresse, par ignorance aussi, on a pris l'habitude de désigner les confédérations sous le nom de syndicat et cela jusque dans les journaux syndicaux. (...) Ce glissement de sens n'est pas innocent. Il conduit à considérer les confédérations comme des organisations très centralisées, très homogènes, dans lesquelles les syndicats ne seraient plus que les sections d'une organisation centrale, leurs organes d'exécution sur le plan local ou professionnel. Conception contraire à l'esprit du mouvement syndical lui-même, dont l'esprit original est fédéraliste et qui reconnaît aux syndicats proprement dits une totale autonomie, du moins sur le plan juridique. Ce ne sont pas, en droit, les confédérations qui forment les syndicats et leur confèrent leur existence légale. Ce sont les syndicats, personnes morales à part entière, qui, par leur alliance volontaire, constituent la Confédération »*⁽¹⁾.

(1) « Syndicat, syndiqué, syndicaliste, syndicalisme », Institut supérieur du travail, 14 janvier 2005, p. 2 et 3.

Cet état du droit explique pour une large part pourquoi il est si difficile pour les confédérations interprofessionnelles d'avoir une vision comptable englobant l'ensemble des entités qui leur sont affiliées.

Comme l'a résumé le trésorier de la CGT, M. Michel Doneddu, lors de son audition le 27 octobre 2011 : *« le syndicalisme est fondé sur le fédéralisme. Les fédérations se gèrent elles-mêmes. La CGT n'est pas un groupe qui aurait des filiales syndicales dans les entreprises »*.

Les autres responsables syndicaux auditionnés par la commission d'enquête n'ont pas dit autre chose. A titre d'illustration, la trésorière de la Fédération syndicale unitaire (FSU), Mme Éliane Lancette, a elle-même indiqué le 13 octobre 2011 : *« nos 24 syndicats nationaux ont leur propre budget. Le SNES, qui a lui aussi des experts comptables, s'est mis en conformité. Tous les syndicats le font, de manière autonome. En revanche, les sections départementales FSU n'ayant pas la personnalité juridique, nous sommes obligés, pour satisfaire aux exigences de la loi, de globaliser les finances de la FSU nationale, celles des 100 sections départementales et celles des 25 CFR. Cela représente un gros travail. »*

Du côté des organisations patronales, également, la difficulté se fait sentir, ainsi que l'a reconnu la présidente du MEDEF au cours de l'échange suivant, à l'occasion de son audition, le 13 octobre 2011 :

« M. le président Richard Mallié. Je m'étonne que ces différents comptes ne soient pas agrégés. »

« Mme Laurence Parisot. Je n'ai aucune objection à le faire, mais il n'existe aucune base juridique pour cela. »

« M. le président Richard Mallié. C'est pourtant ce qui se passe pour les partis politiques, même si le parallèle vaut ce qu'il vaut. »

« Mme Laurence Parisot. Un secrétaire de fédération départementale dépend du parti, mais le délégué général d'un MEDEF territorial ne dépend pas de la direction nationale : c'est toute la différence. »

« M. le président Richard Mallié. Mais les MEDEF territoriaux ne peuvent faire de « bêtises » qu'avec une certaine bénédiction du MEDEF national. »

« Mme Laurence Parisot. Non, les MEDEF territoriaux ne sont liés au MEDEF national que par un accord de marque. J'aimerais beaucoup les intégrer, mais il n'existe aucun moyen juridique de le faire. »

Cette situation trouve d'ailleurs un écho dans le droit en vigueur, puisque l'article L. 2135-3 du code du travail se borne à ouvrir la possibilité, pour les syndicats professionnels de salariés ou d'employeurs, leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs, et seulement si leurs statuts le prévoient,

d'établir des comptes combinés intégrant la comptabilité des personnes morales et entités avec lesquelles ils ont des liens d'adhésion ou d'affiliation. En d'autres termes, en l'état actuel des choses, la présentation des comptes agglomérés de réseaux entiers d'organisations syndicales adhérant à une même confédération professionnelle ou interprofessionnelle ne peut reposer que sur le volontarisme et l'accord de chacune des entités en cause. C'est dire les limites d'une telle démarche et les lacunes de la transparence instituée par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008.

b) Des modalités de consolidation comptable optionnelles, qui rendent parfois plus difficile l'appréciation globale des données financières

Au-delà même de la portée largement individuelle de la publication des comptes, qui empêche toute globalisation des masses de financement à l'échelle de l'ensemble des entités composant une confédération de syndicats de salariés ou une confédération d'organisations d'employeurs, force est de constater que les techniques de présentation laissées à l'appréciation des organisations syndicales ou professionnelles peuvent parfois conduire à un aperçu incomplet ou insatisfaisant des moyens dont celles-ci disposent. En l'espèce, l'article L. 2135-2 du code du travail offre aux syndicats professionnels, aux unions de syndicats professionnels et aux associations de salariés ou d'employeurs, qui contrôlent une ou plusieurs personnes morales sans pour autant entretenir avec elles des liens d'adhésion ou d'affiliation – formule qui exclut explicitement toute consolidation avec d'autres entités syndicales confédérées – le choix entre deux méthodes pour établir les comptes au niveau du groupement.

La première méthode, dite de la consolidation, consiste à établir par agrégation des comptes consolidés sur le modèle de ceux prévus pour les groupes de sociétés, sur le fondement de l'article L. 233-16 du code de commerce. Dans ce cas, en application des articles L. 823-2 et L. 823-9 du même code, ces comptes consolidés doivent être certifiés par au moins deux commissaires aux comptes.

Dans un souci de simplification, une seconde méthode, dite de l'agrafage, est également ouverte aux syndicats, à leurs unions et aux associations de salariés ou d'employeurs. Cette méthode impose d'adjoindre aux comptes du syndicat ou de l'entité publicatrice ceux des entités contrôlées. Plus précisément, il s'agit de fournir en annexe les comptes des structures contrôlées ainsi qu'une information sur la nature du lien de contrôle. *In fine*, si l'agrafage est privilégié, les comptes des entités contrôlées doivent tout de même avoir fait l'objet d'un contrôle légal, c'est-à-dire avoir été certifiés par au moins un commissaire aux comptes.

Du point de vue de la transparence, seule la consolidation permet de disposer d'une appréciation assez objective et pertinente des moyens à la disposition de l'organisation publiant ses comptes. Lors de son audition, le 24 octobre 2011, la trésorière de la CFDT, Mme Anousheh Karvar en a d'ailleurs convenu sans ambages : « nous avons opté pour la consolidation, parce que nous estimons que c'est la seule méthode qui permette une lecture synthétique de la

réalité de l'ensemble des activités de la Confédération et qui donne, en neutralisant les activités entre la CFDT et celles de ses structures filles, une vision globale de notre activité. »

Pourtant, beaucoup de comptes publiés à ce jour privilégient la méthode de l'agrafage à la consolidation. Il en va ainsi, par exemple, de ceux de la CGT (pour la société d'édition *La vie ouvrière*, notamment), de ceux de la CFTC (pour les SCI *L'immobilière CFTC* et *Maison commune*, l'*Institut de formation des conseillers prud'hommes*, le *Groupement de moyens des frais communs* et le *Groupement de moyens du personnel*), de ceux du MEDEF (pour la société anonyme *Éditions et services techniques professionnels*) ou encore de ceux de la CGPME (pour les SCI *Bellini* et *Fortuny*, la société d'édition SODEP PME, la société PME communication, l'association AGEFA PME et les instituts de formation IFP et IFS). D'autres organisations, à l'instar de la CFDT, de la CFE-CGC ou de la Fédération française du bâtiment, s'en tiennent néanmoins à la méthode de la consolidation intégrale, plus lisible et pertinente.

Le recours à l'agrafage se voit le plus souvent justifié par le fait que les entités dont les comptes sont annexés ont un statut de société ou d'association – elles possèdent, à ce titre, une personnalité morale – et poursuivent un objet distinct – fréquemment, commercial ou immobilier – de celui de l'organisation syndicale qui les contrôle. De même, dans de nombreux cas, ces entités ne sont pas intégralement contrôlées par les organisations syndicales ou professionnelles qui agrafent leurs comptes.

Toutefois, dès lors qu'elles constituent le support juridique du patrimoine immobilier ou bien qu'elles servent à la diffusion de publications en lien avec l'activité des organisations syndicales ou professionnelles assujetties à l'obligation de publier leurs comptes – le cas échéant, avec des revenus d'abonnement ou de publicité à la clé –, on peut légitimement considérer que ces entités entrent directement dans le champ des moyens de ces mêmes organisations. Dans ce cas, une simple annexion de leurs comptes ne suffit pas à refléter l'importance qu'elles peuvent avoir pour le fonctionnement des organisations syndicales ou d'employeurs.

En définitive, l'alternative entre consolidation et agrafage des comptes présente deux inconvénients majeurs : en premier lieu, la liberté de choix qu'elle implique rend malaisée toute comparaison d'une entité à l'autre, les options retenues étant variables aussi bien au sein des organisations syndicales de salariés qu'au sein des organisations représentatives des employeurs ; en deuxième lieu, en favorisant le recours à la méthode de l'agrafage, elle atténue quelque peu la portée informative de la publication et reporte la charge de la consolidation sur ceux qui veulent en avoir une idée, même approximative.

C. UNE DEMARCHE COMPLIQUEE PAR LA MULTIPLICITE DES CANAUX DE FINANCEMENT

L'évaluation des financements à destination des organisations syndicales de salariés et représentatives des employeurs soulève la question de l'identification des sources de ces financements. Certaines transparaissent nettement à la lecture des bilans comptables publiés mais d'autres, plus indirectes, ne font pas toujours l'objet d'une valorisation en tant que telle, ce qui conduit à occulter une partie des montants dont bénéficient les organisations en cause.

Schématiquement, ainsi que l'a souligné le 20 octobre 2011 M. Henri Rouilleault, animateur de groupes de travail de la fondation *Terra nova* sur la démocratie sociale : « *les sources du financement syndical sont au nombre de quatre : les adhérents, les employeurs, l'État et les organisations paritaires.*

« *Les syndicats sont d'abord financés par les cotisations des adhérents.*
(...)

« *S'agissant du financement par les employeurs, (...) ils peuvent prendre des formes multiples : heures de délégation, soit légales, soit par accord d'entreprise – c'est le cas pour les délégués syndicaux – ; mise à disposition de locaux, d'accès intranet ou d'autres moyens, souvent par voie d'accord. Il faut signaler l'expérimentation par Axa du chèque syndical, remis par la direction aux salariés. Il s'est avéré que 50 % des salariés remettent ce chèque à une organisation syndicale ; c'est certes mieux que 5 % d'adhésions effectives à un syndicat, mais cela montre qu'il y a encore une marge de progrès ; et remettre un chèque payé par l'employeur ne signifie pas adhérer en versant soi-même une cotisation.* (...)

« *L'État est la troisième source de financement, et non pas seulement en tant qu'employeur, via notamment le financement de permanents. La déduction fiscale de 66 % de la cotisation syndicale est la voie principale de financement de l'État. Si elle constitue indéniablement un avantage pour les salariés ou les demandeurs d'emploi qui sont soumis à l'impôt sur le revenu, elle n'incite pas à l'adhésion ceux qui ne le paient pas.*

« *Autre forme de financement, les subventions publiques concernent notamment la formation syndicale.* (...)

« *Les organisations paritaires ou tripartites constituent la quatrième source de financement. Les partenaires sociaux participent à un très grand nombre d'organismes dont la gestion est paritaire – les plus connus étant l'Unédic, l'AGIRC, l'ARRCO... – ou tripartite – par exemple, Pôle emploi – ou d'instances de concertation – le Conseil national de l'emploi, la Commission nationale de la négociation collective, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, etc. – et d'organismes de prospective concertée – le Conseil d'orientation des retraites, le Conseil d'orientation de l'emploi, le Haut conseil de l'assurance maladie, Haut conseil de la famille, etc.*

« Étant donné qu'il s'agit d'organismes d'intérêt général, il est tout à fait normal que la rémunération et les frais de déplacement des administrateurs soient pris en charge par ces organismes, d'autant qu'on courrait sinon le risque d'une surreprésentation des fonctionnaires et des retraités ».

Nonobstant la parfaite intelligibilité de cette analyse, une grille de lecture complémentaire des ressources des organisations syndicales de salariés ou d'employeurs paraît devoir être envisagée, de manière à parvenir à une vue d'ensemble aussi exhaustive que possible. En l'occurrence, il semble nécessaire d'introduire dans l'approche les notions de ressources propres, de rémunération des missions d'intérêt général ainsi que d'aide matérielle des collectivités publiques et des entreprises à l'activité syndicale ou représentative ; et pour être complet, l'impasse ne peut également être faite sur des mécanismes à la marge ou en dehors de la légalité qui ne sont sans doute pas prépondérants mais qui ont bel et bien cours.

Ainsi, comme les investigations de la commission d'enquête le démontreront, les ressources propres des organisations syndicales ou d'employeurs ne reposent pas uniquement sur les cotisations. Elles peuvent également résulter d'activités diverses (publications, publicités, événementiel) ou des produits financiers générés par leur patrimoine financier parfois conséquent.

De même, évoquer l'appui des employeurs uniquement à travers les heures de délégation ou la mise à disposition de locaux serait sans doute réducteur, dans la mesure où une partie d'entre eux – et non des moindres – contribuent aux ressources de certaines fédérations ou confédérations, par le biais d'encarts de publicité dans les revues syndicales ou de subventions diverses négociées sur une base conventionnelle.

Le rôle de l'État, quant à lui, est effectivement majeur en ce qu'il accorde en sa qualité d'employeur des fonctionnaires, sans trop tenir d'inventaire sur la question d'ailleurs, un certain nombre de décharges intégrales de service qui contribuent assez significativement au fonctionnement des confédérations et des fédérations syndicales de salariés, tout en consentant des avantages fiscaux aux contribuables cotisants. Il intervient aussi comme un pourvoyeur crucial de subventions, notamment dans le cas des syndicats d'exploitants agricoles.

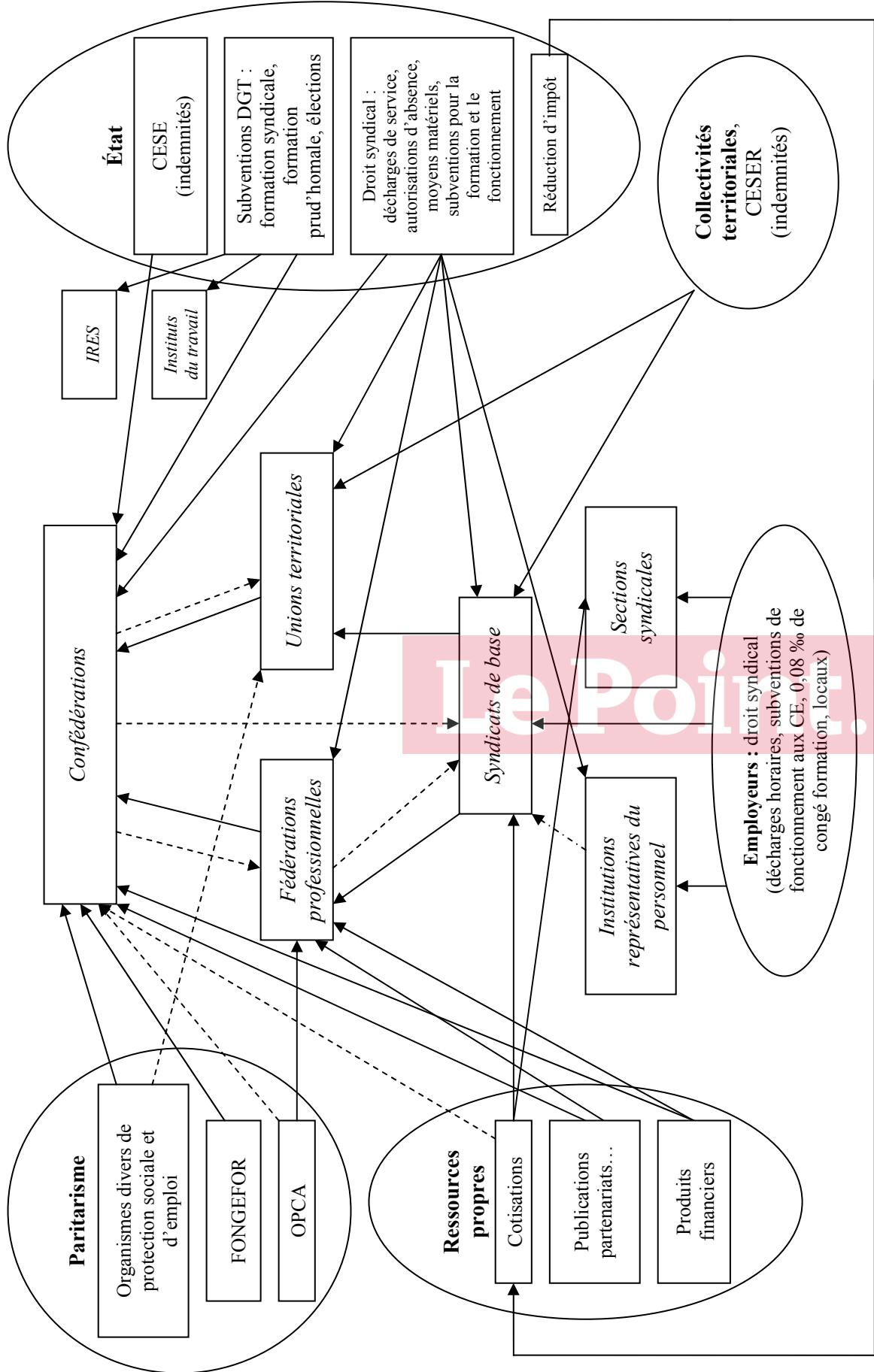
Les financements issus du paritarisme, enfin, ne se résument pas au défraiement des représentants des organisations dans les instances décisionnelles de la sécurité sociale. Il faut inclure, notamment, les sommes reversées dans le cadre de la collecte des fonds de formation professionnelle, suspectées non sans raison d'alimenter des structures de formation pouvant dépendre d'organisations syndicales ou représentatives.

Au total, les mécanismes de financement qui irriguent le fonctionnement des organisations syndicales de salariés et d'employeurs sont plus difficiles à estimer qu'il y paraît. La raison tient moins aux organisations syndicales ou

professionnelles elles-mêmes qu'au relatif désintérêt porté par la puissance publique à la question jusqu'à 2008.

Dans un souci d'intelligibilité, le schéma ci-après tente de synthétiser et de vulgariser ces circuits de financement. Tentant de décrire le financement des organisations de salariés, il est transposable, *mutatis mutandis*, à celles d'employeurs. Il en ressort une impression de grande complexité, qui ne peut que faire le jeu de l'opacité. Toutefois, visualiser les mécaniques à l'œuvre est en soi une première étape sur le chemin d'une plus grande transparence ; une étape importante pour une évaluation plus juste des moyens des organisations des employeurs, d'une part, et des organisations syndicales, d'autre part.

Les circuits de financement de l'activité syndicale en France



II.- LES DIFFÉRENTES RESSOURCES DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS ET PROFESSIONNELLES

Curieusement, le rapport au premier ministre de M. Raphaël Hadas-Lebel sur la représentativité et le financement des organisations professionnelles et syndicales, publié en mai 2006, a fait l'impasse sur les ressources des organisations d'employeurs et professionnelles françaises. Le sujet est pourtant aussi important, dès lors que l'on s'intéresse au fonctionnement du paritarisme, que celui des ressources des syndicats de salariés.

En atteste notamment l'affaire des prélèvements en espèces sur les comptes de l'UIMM, pour un montant de quelque 19 millions d'euros entre 2000 et 2007, qui a donné lieu à l'ouverture d'une enquête judiciaire fin septembre 2007. Sans s'intéresser précisément à des faits sur lesquels il appartiendra à la justice de se prononcer, la commission d'enquête ne pouvait écarter de son champ d'investigation l'étude des sources et des circuits de financement des organisations des employeurs et des indépendants, ne serait-ce que pour dresser un état des lieux de leur degré d'indépendance et faire la lumière sur un aspect important de leur implication dans le dialogue social.

En l'espèce, l'analyse ne s'est pas toujours révélée aisée, faute notamment de vision consolidée et combinée des comptes. Il reste que les informations publiées par les principales organisations concernées, ainsi que les indications fournies lors des auditions, permettent d'y voir plus clair.

A.- LES RESSOURCES PROPRES

L'identification des ressources propres des organisations d'employeurs et professionnelles implique de s'intéresser aussi bien aux moyens financiers (trésorerie, réserves, revenus divers), qu'aux moyens matériels qui exonèrent ces organisations de dépenses parfois importantes (mise à disposition de locaux, de personnel le cas échéant).

Majoritaires, ces ressources n'en revêtent pas moins une réalité très contrastée, selon les secteurs et adhérents concernés mais aussi selon la gestion privilégiée par les organisations en cause.

1. Les cotisations : ressource bien souvent principale mais pas prépondérante

Les organisations d'employeurs et professionnelles bénéficient, comme les syndicats de salariés, de cotisations de leurs adhérents. Celles-ci s'effectuent tout d'abord auprès d'une organisation territoriale puis d'une fédération couvrant la branche d'activité et, le cas échéant par l'intermédiaire de cette dernière, auprès d'une structure confédérale interprofessionnelle.

L'adhésion directe d'une entreprise à une confédération représentative interprofessionnelle (MEDEF, CGPME et UPA) est toujours exclue ; en revanche, par le jeu des adhésions de fédérations et de confédérations professionnelles, une même entreprise peut se retrouver affiliée à plusieurs titres à une même ou à plusieurs confédérations interprofessionnelles.

Le volume des cotisations versées chaque année aux organisations d'employeurs et professionnelles représente un critère intéressant du degré d'indépendance financière de celles-ci et aussi, dans une certaine mesure, de leur représentativité.

a) Une proportion variable selon le profil des organisations et de leurs adhérents

Au cours des auditions conduites par la commission d'enquête, la plupart des responsables d'organisations d'employeurs et professionnelles a insisté sur l'importance des ressources issues des cotisations des entreprises, Mme Laurence Parisot souhaitant même qu'elles occupent une place « *prépondérante* » dans leur financement.

Le fait est que si elles constituent souvent la première source de revenus des organisations interprofessionnelles et des fédérations professionnelles françaises, une partie non négligeable de ces dernières, à l'exception notable du MEDEF, de la FFSA (assureurs), de la FBF (banques), de la FFB (bâtiment), de la FNAIM (agents immobiliers), du PRISME (intérim, services et métiers de l'emploi) et de la fédération nationale des travaux publics, affiche un taux de cotisation inférieur à 50 % de leurs moyens annuels de financement.

Pire encore, certaines grandes organisations interprofessionnelles représentatives, telles que la CGPME ou l'UPA, présentent un niveau de cotisations n'excédant pas un gros tiers de leurs ressources.

Part des cotisations dans les ressources de diverses organisations d'employeurs et professionnelles françaises, en 2010

Organisations	Nombre d'entreprises ou d'adhérents représentés	Montants nets des cotisations	Proportion des ressources
MEDEF	700 à 750 000	24,0 millions d'euros	62,7 %
CGPME	587 385	1,68 million d'euros	18,7 %
AFEP	90	5,0 millions d'euros	100,0 %
UPA	300 000	11,44 millions d'euros	35,2 %
UNAPL	100 à 200 000	0,37 million d'euros	15,9 %
FNSEA	200 000	6,16 millions d'euros	30,2 %
Confédération paysanne	10 000	300 000 euros	8,5 %
USGERES (économie sociale)	60 000	0,05 million d'euros	4,7 %
UIMM (métallurgie)	15 000	8,31 millions d'euros	13,7 %
FFB (bâtiment)	57 000	62,74 millions d'euros	74,7 %
FFSA (assurances)	245	15,52 millions d'euros	97,8 %
FBF (banques)	430	23,68 millions d'euros	87,2 %
AFB (banques)	240	2,28 millions d'euros	60,8 %
FIM (métallurgie)	11 000	2,7 millions d'euros	35,1 %
PRISME (intérim)	600	2,3 millions d'euros	67,6 %
UMIH (hôtellerie-restauration)	80 000	2,09 millions d'euros	48,5 %
SYNHORCAT (hôteliers, restaurateurs, cafetiers)	10 000	0,96 million d'euros	47,3 %
FNAIM (immobilier)	12 000	10,64 millions d'euros	70,2 %
FNTF (travaux publics)	8 000	23,12 millions d'euros	74,5 %
SYNTEC (ingénierie, informatique)	1 250	997 000 euros	32,4 %
Chambre syndicale des entreprises de déménagement	800	765 979 euros	83,7 %

Dans ce panorama, le cas des organisations d'exploitants agricoles est quelque peu particulier : en soi, il n'y a rien d'original à ce que la FNSEA affiche un niveau de cotisations plus élevé que des organisations concurrentes comme la Confédération paysanne (8,5 %) ou le MODEF (25 %). Le fait est, cependant, que l'adhésion à ce syndicat se trouverait encouragée par la position qu'il occupe dans les différentes instances locales chargées de promouvoir l'installation des agriculteurs, certains allant jusqu'à affirmer que des aides seraient subordonnées à une souscription de cotisation. En attestent ces propos, tenus le 20 octobre 2011, à l'occasion de l'audition des responsables de la Confédération agricole des syndicats d'exploitants familiaux (MODEF) :

« M. Alain Gaignerot. Dans le syndicalisme majoritaire, l'adhésion paraît quasi obligatoire : il est de notoriété publique que, sans adhésion à la

FNSEA ou aux JA, il est difficile d'obtenir des prêts – bien qu'il y ait eu une évolution en la matière depuis la fin du monopole du Crédit agricole –, d'agrandir son exploitation, voire d'obtenir des conseils juridiques : dans certaines chambres d'agriculture, le conseiller juridique suggère d'abord à l'agriculteur de prendre sa carte à la fédération départementale, la FDSEA. Bien sûr, de telles conditions ne sont jamais exposées par écrit. (...)

« Mme Estelle Royet. Sachez que lorsque je me suis installée, mon installation a été qualifiée de « hors cadre familial » : j'ai repris les terres de mon grand-père à son décès, mais mes parents n'étaient pas agriculteurs. Lorsque je suis revenue à la terre et lorsque j'ai fait mon parcours d'installation en tant que jeune agriculteur, je n'avais qu'une notion lointaine du monde syndical. Le « point info installation » était géré par les Jeunes agriculteurs et l'on m'a demandé – sans que, bien sûr, cela ne soit jamais écrit – d'adhérer à cette organisation pour que la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) me soit plus favorable. Cette commission, je le rappelle, examine les dossiers d'installation dans le cadre d'une procédure qui permet d'obtenir des aides, sous forme de prêts bonifiés européens notamment. Comme j'ai refusé d'adhérer aux JA, j'ai perçu une dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) minimale.

« M. le rapporteur. Si vous aviez adhéré, vous auriez eu un avantage plus important ?

« Mme Estelle Royet. J'ai fait mon stage de formation chez le président des Jeunes agriculteurs et je vous avoue que cela ne s'est pas très bien passé...

« M. le rapporteur. Il vous a reproché de ne pas avoir adhéré ?

« Mme Estelle Royet. Tout à fait ».

De telles critiques jettent le trouble, notamment en ce qu'elles pointent un mécanisme contradictoire avec le principe de libre adhésion à une organisation représentative.

Les raisons de la variabilité de l'importance des cotisations dans les ressources des organisations d'employeurs et professionnelles tiennent à plusieurs explications :

– en premier lieu, le niveau global du montant des cotisations perçues dépend moins du nombre d'employeurs adhérents ou représentés que du poids financier de leur secteur d'activité. Ainsi, l'UPA et la CGPME, qui se font les porte-voix de quelque 300 000 artisans et 590 000 PME de dimension réduite, disposent de ressources bien moindres que l'Association française des banques et la Fédération française des sociétés d'assurance (moins de 250 adhérents chacune), ou encore la Fédération nationale des travaux publics et celle des industries mécaniques (moins de 10 000 adhérents), qui sont de surcroît d'importants pourvoyeurs de cotisations pour le MEDEF ;

– en deuxième lieu, les barèmes de cotisation ainsi que les modalités de versement varient fortement d’une fédération à l’autre et d’une confédération à l’autre. Cela s’explique notamment par le degré variable de l’attractivité des organisations concernées, dépendant de leur influence et de leur efficacité supposées. Ainsi, quand le MEDEF impose une cotisation minimale de 30 000 euros aux fédérations qui souhaitent y adhérer, la CGPME, pour sa part, se contente d’une cotisation de quelques milliers d’euros seulement ; conséquence, une même organisation cotisant aux deux, en l’occurrence l’UIMM, verse 2,1 millions d’euros au MEDEF et seulement – de l’aveu même de son président Frédéric Saint-Geours, lors de son audition le 14 novembre 2011 – 150 000 euros (contre 193 000 euros en 2010) à la CGPME. Plus éclairant encore, l’Association française des entreprises privées (AFEP), composée de seulement 90 sociétés cotées, dispose d’un financement de près de 5 millions d’euros quasi-exclusivement assuré par les cotisations de ses membres ;

– en troisième lieu, certaines organisations, grâce à leurs autres ressources propres et au montant plus que substantiel de leurs réserves, privilégient un niveau contenu des cotisations qu’elles exigent de leurs membres. C’est le cas notamment de l’UIMM, dont la trésorerie disponible avoisine les 321 millions d’euros (en valeur d’achat) ;

– enfin, dans le cas du syndicalisme agricole, certains mécanismes de cotisations obligatoires indirectes ⁽¹⁾, prélevées notamment par des coopératives au profit d’associations de producteurs qui en reversent le montant à l’organisation bénéficiaire, privilégient les adhésions aux syndicats dominants (la FNSEA et le Centre national des jeunes agriculteurs) et entretiennent ainsi la position de force de ceux-ci, tant sur le plan financier que sur celui de la représentativité.

b) Des modalités de fixation pour le moins aléatoires

Au cours des travaux de la commission d’enquête, il est apparu assez clairement que le montant des cotisations demandées en contrepartie de l’adhésion

(1) *A ne pas confondre avec les cotisations volontaires obligatoires (CVO) prélevées sur tout ou partie des acteurs de filières agricoles (producteurs, transformateurs, négociants etc.) en vue de financer le fonctionnement des organisations interprofessionnelles. Ce dispositif de prélèvement, créé par la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l’organisation interprofessionnelle agricole, repose le plus souvent sur des accords étendus et rendus obligatoires à l’ensemble des membres de la filière par arrêté des ministres chargés de l’agriculture et des finances. Dans son rapport public annuel de 2007, la Cour des comptes estimait le montant total des cotisations volontaires obligatoires à quelque 300 millions d’euros et soulignait le dynamisme de ces recettes. En outre, dans son rapport public de 2002, elle avait relevé le fait que le fonds d’action stratégique des oléagineux (FASO), géré par la société financière des oléagineux et protéagineux (Sofiproteol), avait servi à contribuer au financement du bureau de la FNSEA à Bruxelles en 1995 et 1996. Ces faits ont donné lieu à une procédure judiciaire et à une régularisation depuis. Il reste que, pour reprendre les observations formulées par la Cour en 2007 : « Les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une part des CVO que celles-ci ont décidées. Le motif en est soit d’indemniser leur participation au financement de l’organisme, ceci sans fondement évident, soit de rétribuer l’exécution de missions que l’interprofession leur délègue. Dans cette dernière hypothèse, les versements effectués mériteraient d’être précisément contrôlés pour éviter que les CVO ne s’avèrent des cotisations syndicales de fait. » (rapport public 2007, p. 68).*

d'une entreprise, d'une union territoriale ou d'une fédération professionnelle obéit rarement à des règles formalisées et uniformes de calcul. Ainsi que l'a indiqué le professeur Michel Offerlé, lors de son audition le 14 septembre 2011 : *« la cotisation des entreprises est fixée par la fédération elle-même. Il y a donc autant de types de cotisations que de fédérations. Si la cotisation est parfois forfaitaire, elle est le plus souvent variable, une base – 300 euros à la FFB, de l'ordre de 150 sans doute à la CAPEB – étant affectée de clauses la faisant varier en plus – en général en fonction du nombre de salariés, mais aussi du chiffre d'affaires – ou en moins. »* Et le professeur Michel Offerlé d'ajouter : *« je ne peux guère vous donner de précisions sur les cotisations aux confédérations des fédérations et des unions territoriales. (...) Cependant, là aussi, il existe des négociations. (...) L'adhésion des entreprises est donc bien un acte de gestion ».*

Un tel constat peut se comprendre s'agissant de l'adhésion à des structures de représentation différentes, même s'il conduit à ce que les adhérents à plusieurs confédérations – la Fédération nationale du bâtiment est adhérente au MEDEF et à la CGPME, par exemple – paient des sommes très différentes pour une affiliation censée leur procurer les mêmes avantages. En effet, compte tenu de la spécialisation des organisations de défense des intérêts des entreprises par secteur d'activité et par profil d'entreprises, chacune d'entre elles adapte sa grille tarifaire à la capacité contributive potentielle de ses adhérents : il va sans dire que le gros des adhérents aux fédérations affiliées à l'UPA ou à la CGPME ne présente pas les mêmes facilités financières que les sociétés adhérentes à l'AFEP, par exemple.

La modulation des cotisations versées au sein d'une même confédération s'explique elle aussi, dans l'absolu, par des considérations assez objectives. Bien souvent, entrent logiquement en ligne de compte la valeur ajoutée du secteur d'activité de chaque branche ainsi que le nombre de salariés employés. Lors de leur audition, le 13 octobre 2011, la présidente et le trésorier du MEDEF ont ainsi expliqué que la cotisation des adhérents à cette organisation d'employeurs était calculée sur la base de 1,06 dix millièmes de la valeur ajoutée, pour ce qui concerne les fédérations professionnelles, et de 0,15 centimes d'euros par salarié du ressort géographique des MEDEF territoriaux ou assimilés, s'agissant de ces derniers.

D'autres organisations se sont toutefois montrées moins précises et cartésiennes dans la fixation des règles de cotisation qu'elles appliquent. Pour preuve, les propos ci-après tenus par le trésorier et le président de la CGPME, lors de leur audition le 12 octobre 2011 :

« M. Jean-Louis Jamet. Les formules sont diverses : ou bien le montant est décidé à la tête du client ou bien il repose sur des critères objectifs, comme le nombre de permanents ou d'adhérents... »

« M. Jean-François Roubaud. On essaye aujourd'hui de rationaliser les choses. Nous y sommes parvenus au niveau des territoires, où la règle est désormais fixe. Le problème est plus délicat au niveau des branches car on ne »

connaît qu'imparfaitement leur assise. Les cotisations sont donc fixées sur la base d'une estimation du poids économique de chaque branche, pouvant conduire à 20 000, 50 000 ou 100 000 euros par an ».

De fait, à demi-mot, il a bel et bien été reconnu que les cotisations peuvent être négociées dans le cadre d'une politique tarifaire destinée à attirer des adhérents. Ce choix explique aussi, dans une certaine mesure, la variation de ces ressources des organisations d'employeurs et professionnelles, certaines d'entre elles ne se trouvant pas en situation de demander davantage, sauf à prendre le risque de perdre quelques-uns de leurs membres. Le récent départ de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) du MEDEF, en décembre 2009, pour rejoindre la CGPME, en raison de considérations justement liées au montant de sa cotisation, illustre d'ailleurs avec force qu'une concurrence inavouée existe sur ce plan, au moins au niveau de la représentation interprofessionnelle.

c) Un critère finalement pas très pertinent de la représentativité

Les cotisations aux organisations d'employeurs et professionnelles doivent permettre de mesurer l'audience réelle de celles-ci. La réalité montre cependant qu'il n'est pas possible d'en faire un instrument d'évaluation de la représentativité, dans la mesure où les adhésions peuvent être multiples et également parce que les affiliations indirectes, par l'intermédiaire d'unions territoriales ou de fédérations sectorielles, s'effectuent parfois à l'insu des principaux intéressés.

A la différence de l'adhésion à un syndicat de salariés, l'adhésion à une organisation représentative d'entreprises ou professionnelle n'est pas exclusive d'une adhésion à une autre organisation d'employeurs. Par le jeu, notamment, de l'affiliation des fédérations de branches, il n'est pas rare que des secteurs entiers d'activité se trouvent décomptés parmi les adhérents à l'une ou l'autre des organisations interprofessionnelles. Ainsi, la Fédération française du bâtiment, qui regroupe quelque 57 000 professionnels, dont 42 000 à statut artisanal, est-elle tout à la fois adhérente du MEDEF et de la CGPME. De même, l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) cotise à la fois au MEDEF, à la CGPME et à l'UPA. Et il ne s'agit là que de quelques illustrations parmi de nombreux exemples possibles.

Aussi compréhensible soit-elle, notamment au regard de la pluralité des entreprises des différents secteurs professionnels, cette situation n'en pose pas moins quelques difficultés méthodologiques dans la mesure où elle biaise nécessairement l'audience dont les organisations d'employeurs se revendiquent. En effet, le cumul des adhérents des différentes organisations représentatives des entreprises en France (plus de 2 millions) excède de loin le nombre officiel des entreprises employant au moins un salarié.

Qui plus est, le procédé pose également un problème d'ordre déontologique, dès lors qu'il apparaît patent que de nombreuses entreprises se trouvent adhérentes d'organisations fédérales ou confédérales sans avoir donné

leur consentement ni même, parfois, sans le savoir. Dans ces conditions, il peut sembler inapproprié d'affirmer parler en leur nom.

Comme l'a résumé le professeur Michel Offerlé, lors de son audition le 14 septembre 2011 : *« l'adhésion d'un salarié à une organisation syndicale est volontaire et se matérialise en général par une carte. Au contraire, un chef d'entreprise peut ignorer qu'il est adhérent du MEDEF, de l'UPA ou de la CGPME : l'organisation à laquelle il aura adhéré, c'est la fédération patronale de son secteur d'activité – la Fédération française du bâtiment, par exemple – voire la section locale de cette fédération »*. Et l'intéressé de poursuivre : *« Les multi-adhésions rendent très difficile la fourniture de chiffres d'adhérents. Ainsi, l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), partie prenante à la fois du MEDEF, de la CGPME et de l'UPA, revendique 80 000 adhérents. Mais doit-on considérer que ces adhérents le sont tous à la fois de chacune de ces confédérations, ou répartir leur effectif entre elles ? Pour moi, le nombre d'adhérents du MEDEF et de la CGPME devrait être divisé de moitié par rapport aux chiffres qu'ils annoncent ; alors que le MEDEF revendique 750 000 adhérents, le nombre de ceux-ci est sans doute plutôt, au maximum, de 300 000 ; le redressement des effectifs annoncés par l'UPA devrait sans doute être moindre »*.

La vérité se situe vraisemblablement à mi-chemin entre les chiffres officiels des adhérents et ceux avancés par le professeur Michel Offerlé. Une chose est certaine, cependant : tant que les adhésions multiples resteront permises, il ne sera pas possible de parvenir à des statistiques plus exactes. Au regard de l'enjeu que constitue la représentativité des organisations d'employeurs et professionnelles, l'on ne peut se satisfaire d'une telle situation.

2. Les ressources complémentaires, palliatifs d'une relative désaffection

Les organisations d'employeurs et professionnelles disposent, à côté de leurs ressources annuelles issues des adhésions, de financements complémentaires, qui leur permettent d'équilibrer leurs comptes. La majeure partie repose sur les revenus liés à des placements ; elle s'accompagne néanmoins de recettes diverses, résultant de démarches de communication ou de l'offre de services à destination des entrepreneurs.

Ces financements ne constituent pas en soi un problème. Ils suscitent toutefois des interrogations lorsqu'ils prennent l'ascendant sur les ressources inhérentes aux adhésions.

a) Les revenus financiers et patrimoniaux

L'affaire de l'UIMM a mis en lumière l'existence de réserves financières assez considérables dans certaines organisations d'employeurs. Les obligations légales imposées en 2008 permettent d'y voir un peu plus clair en la matière et,

surtout, de constater que le cas le plus retentissant n'est pas aussi exceptionnel que ce qui a pu être avancé alors.

En effet, certaines fédérations professionnelles importantes affichent une trésorerie disponible de plusieurs dizaines de millions d'euros, couvrant ainsi plus qu'une seule année de fonctionnement. C'est le cas notamment de l'UIMM, bien sûr (près de 321,3 millions d'euros de trésorerie), mais aussi de la Fédération française du bâtiment (144,4 millions d'euros), de l'Association française des banques (28,6 millions d'euros), de la Fédération des industries mécaniques (63,8 millions d'euros) ou encore de la Fédération nationale des travaux publics (plus de 38 millions d'euros).

Les montants peuvent même être plus importants encore, si l'on y intègre les plus-values latentes à la valeur nominale d'achat des valeurs mobilières : peu d'organisations d'employeurs ou professionnelles portent d'ailleurs ces informations à la connaissance du public. Dans la plupart des cas, les variations portent sur quelques dizaines de milliers d'euros (60 000 pour la FFSA, 30 000 pour l'UMIH) ou sur quelques centaines de milliers d'euros (420 000, dans le cas de la fédération des industries mécaniques). Reste le cas, hors norme, de l'UIMM, dont les réserves atteignent, plus-values latentes incluses, non plus 321,3 millions d'euros, mais 504,8 millions d'euros.

Les grandes confédérations interprofessionnelles, pour leur part, restent à l'écart des excès, même si l'appréciation les concernant se trouve quelque peu compliquée par l'absence de consolidation de leurs comptes avec leurs relais locaux. A titre d'illustration, lors de son audition le 12 octobre 2001, le président de la CGPME a reconnu qu'une combinaison des différents échelons comptables devrait permettre de « *parvenir à un total de 25 ou 30 millions pour l'ensemble du territoire* », alors que la confédération affiche le plus petit niveau de réserves des organisations d'employeurs interprofessionnelles.

Corollaire de ces situations patrimoniales assez souvent avantageuses, certaines organisations d'employeurs et professionnelles tirent des revenus financiers annuels non négligeables de leurs placements. Les cas les plus frappant sont ceux de l'UIMM et de la Fédération des industries mécaniques, avec respectivement deux-tiers et un tiers de leurs ressources annuelles provenant de leur patrimoine financier. Dans de telles conditions, on comprend mieux les raisons pour lesquelles, dans ces fédérations, le poids des cotisations n'est pas prépondérant (13,7 % et 35,1 % de leurs ressources).

D'autres fédérations sectorielles tirent également avantage, sur le plan financier, de leur trésorerie, à l'image des fédérations des banques et de l'assurance (FBF, FFSA), mais aussi de celles du bâtiment, de l'intérim (PRISME) ou des travaux publics. Pour autant, les recettes qu'elles en tirent sont loin de rivaliser avec celles du secteur de l'industrie mécanique.

Revenus financiers et patrimoniaux des principales organisations d'employeurs et professionnelles françaises, en 2010

Organisations	Total de bilan net ⁽¹⁾	Trésorerie disponible ⁽¹⁾	Trésorerie en années de fonctionnement	Produits financiers ⁽¹⁾	Part des produits financiers dans les ressources
MEDEF	67,81	37,9	1,1 année	0,3	0,8 %
CGPME	5,96	4,45	0,5 année	0,02	0,2 %
UPA	52,69	17,0	0,5 année	0,03	0,1 %
UNAPL	1,25	0,54	0,2 année	0,03	1,3 %
FNSEA	30,56	15,28	0,75 année	0,56	2,7 %
USGERES	1,01	0,78	0,8 année	0,02	1,6 %
UIMM (consolidée)	389,56	341,86	6,8 années	38,02	62,8 %
FFB (consolidée)	200,66	144,40	1,9 année	5,65	6,7 %
FFSA	12,52	6,24	0,4 année	0,01	—
FBF	49,22	11,96	0,4 année	0,11	0,4 %
FCD	18,87	13,53	2,1 années	0,07	1,2 %
AFB	29,97	28,65	8,5 années	0,17	4,5 %
FIM	64,47	63,84	8,6 années	3,08	39,8 %
PRISME	4,47	3,48	1,0 année	0,08	2,3 %
UMIH	3,55	0,41	0,1 année	0,01	0,2 %
SYNHORCAT	1,93	1,12	0,6 année	0,01	0,6 %
FNAIM	16,74	0,89	0,1 année	0,24	0,4 %
FN travaux publics	83,10	38,16	1,4 année	0,91	1,2 %
SYNTEC	4,76	0,13	0,5 année	0,2	0,6 %
Coordination rurale	1,29	1,04	0,5 année	0,02	1,2 %
Chambre des entreprises de déménagement	1,68	1,41	1,5 année	0,3	2,5 %
FN aviation marchande	0,81	0,33	0,3 année	0,3	1,0 %
FN distributeurs de films	1,41	0,82	1,1 année	0,001	—
AFFLEC (fruits et légumes, épicerie, crémeries)	1,20	0,89	1,2 année	0,003	—
FICAM	0,58	0,25	0,3 année	0,001	—

⁽¹⁾ En millions d'euros.

Au patrimoine financier, à proprement parler, s'ajoute la plupart du temps un patrimoine immobilier très significatif. Les auditions ont ainsi permis de mettre à jour que le siège du MEDEF, propriété de celui-ci, est valorisé à 24 millions d'euros, tandis que ceux de deux des trois fédérations adhérentes de l'UPA – seule la Confédération générale de l'alimentation étant locataire – et de l'UPA elle-même le sont à hauteur de 32 millions d'euros. Quant à la CGPME, son président

a précisé que la société civile immobilière (SCI) *Fortuny*, propriétaire de 1 500 mètres carrés de bureaux à La Défense, affiche un montant de fonds propres de 1,1 million d'euros, et que la SCI *Bellini*, historiquement propriétaire de locaux annexes, présente 201 000 euros de fonds propres, soit des valorisations assez faibles en comparaison avec les autres organisations interprofessionnelles.

Les bilans comptables pour 2010 des principales fédérations professionnelles sont également très parlants. L'on y apprend, notamment, que la valorisation du patrimoine immobilier de l'UIMM atteint 5,6 millions d'euros en propre et 24,9 millions d'euros s'agissant de trois SCI contrôlées par l'organisation ; les estimations atteignent 22,9 millions d'euros pour la Fédération française du bâtiment, 37,2 millions d'euros pour la Fédération nationale des travaux publics, 7,2 millions d'euros pour la FNAIM, 4,6 millions d'euros pour la Fédération du commerce et de la distribution, 3,6 millions d'euros pour la FFSA et 30 millions d'euros environ pour la Fédération bancaire française. La Fédération des industries mécaniques se trouve, quant à elle, au sommet de cette énumération, grâce à la SCI *Méca Hoche*, valorisée à hauteur de 61,3 millions d'euros.

Dans certains cas, les fédérations concernées tirent de confortables revenus locatifs de leur patrimoine immobilier : c'est le cas, entre autres, de la Fédération des industries mécaniques, avec un produit de 2,9 millions d'euros, de la Fédération française du bâtiment, à hauteur de 2,8 millions d'euros, et de la Fédération nationale des travaux publics, pour un montant plus faible de 75 235 euros.

Au total, il apparaît assez clairement que les ressources patrimoniales et financières des organisations d'employeurs et professionnelles représentent une part significative de leurs recettes annuelles. Héritage du passé, conséquence d'une gestion de « *père de famille* » – pour reprendre une expression employée devant la commission d'enquête –, l'ampleur de ces ressources pose dans certains cas le problème de la légitimité de la contribution publique, *via* les fonds du paritarisme, au fonctionnement d'entités aux moyens plus que suffisants.

b) Les publications et publicités

A l'instar des syndicats de salariés, les principales organisations d'employeurs et professionnelles adressent à leurs adhérents des publications, parfois payantes, dans lesquelles figurent également des publicités rémunérées. Ces financements ne sont pas toujours marginaux ; ils représentent même, parfois, une part majeure des recettes enregistrées au bilan comptable.

Ainsi, dans le cas de l'UPA, le secrétaire général de cette organisation, M. Pierre Burban, a indiqué le 13 octobre 2011 à la commission d'enquête que les autres ressources propres figurant au bilan comptable, à hauteur de près de 6,5 millions d'euros en 2010 – soit tout de même 20 % des ressources de l'organisation – résultent de publications professionnelles ou dédiées aux artisans ou aux commerçants de proximité, en cumulant le produit des abonnements et

celui des publicités. Le 18 octobre suivant, le président de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), M. David Gordon-Krief, a quant à lui indiqué que cette dernière se livrait à une activité d'édition, à travers la diffusion de la revue *L'entreprise libérale* et de hors séries consacrés à diverses formalités (fiscales et sociales, notamment), pour un chiffre d'affaires de 1,08 million d'euros, soit 46 % des ressources figurant au bilan, loin devant les cotisations (15,9 %).

Le plus souvent, les activités d'édition et publicitaires des organisations d'employeurs et professionnelles sont dissociées de l'activité de représentation à proprement parler. Le président de la CGPME a ainsi indiqué le 12 octobre 2011 que cette organisation contrôle une société de presse (la SODEP) chargée d'éditer la revue mensuelle *La Volonté des PME*. Et M. Jean-François Roubaud de préciser :

« Les recettes publicitaires de la SODEP, qui édite notre revue mensuelle, sont, en effet, les seules recettes publicitaires de la CGPME.

« Les fonds propres de la SODEP s'établissent à 969 000 euros, pour un produit d'exploitation de 1,386 million d'euros. La revue recherche naturellement tous les organismes susceptibles de lui acheter de l'espace publicitaire et je prends souvent mon bâton de pèlerin ».

Le MEDEF a lui aussi fait le choix de loger ses activités éditoriales au sein d'une société commerciale *ad hoc* : la société anonyme *Éditions et services techniques professionnels* (ETP), qui a néanmoins pour principal objet de porter le *sponsoring* de l'Université d'été de cette organisation. Les comptes 2010 de cette société, rattachés au rapport de gestion du MEDEF, font apparaître un chiffre d'affaires net de 1,9 million d'euros et une perte de 24 617 euros, de sorte que l'activité éditoriale ne semble pas constituer, à ce jour en tout cas, une source de gains nets. Dans les secteurs de la banque et de l'assurance, en revanche, les résultats semblent plus favorables à la FBF et à la FFSA, puisque leurs sociétés *La revue bancaire* et *SEDDITA* ont réalisé en 2010 des chiffres d'affaires respectifs de 3,03 millions d'euros et 729 000 euros, avec à la clé des excédents de 74 789 et 60 000 euros.

Il est aussi vrai, néanmoins, que certaines organisations sectorielles au budget moins conséquent recourent peu à ce type d'expédients. Lors de son audition le 6 octobre 2011, le président de l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES), M. Alain Cordesse, a affirmé en ces termes que l'USGERES ne bénéficie d'aucune ressource publicitaire : *« nous couvrons certes des secteurs très importants, qui représentent de nombreux salariés, puisque nous comptons dans nos adhérents toute la branche de l'aide à domicile et l'ensemble de la mutualité française, ainsi que la branche du sport, l'animation, les centres sociaux, les radios libres et trois des quatre syndicats représentatifs dans le tourisme social... Mais il n'y a là aucune grande entreprise susceptible de prendre un encart publicitaire ».*

De manière plus générale, il est assez exceptionnel que les revenus liés aux publications des organisations d'employeurs ou professionnelles et aux publicités diverses qui y figurent représentent un complément de ressources absolument indispensable à l'équilibre des comptes. Ces financements n'en demeurent pas moins, la plupart du temps, substantiels.

c) La commercialisation de services

Intrinsèquement, les organisations d'employeurs et professionnelles ne sont plus considérées, par leurs adhérents, uniquement comme des instances de représentation auprès des pouvoirs publics ou interlocutrices des syndicats de salariés. Le paiement d'une cotisation implique de leur part, de plus en plus, la fourniture de services identifiés (conseil juridique, assistance pour certaines formalités administratives, *etc.*) car, ainsi que l'a soulevé M. Hervé Lambel, président de l'association Créateurs d'emplois et de richesse de France (CERF), le 6 octobre 2011 : *« la première question des entreprises est, en effet, de savoir à quels services leurs cotisations ouvrent droit »*.

Cette évolution a logiquement conduit les organisations d'employeurs et professionnelles à progressivement diversifier et étoffer leur offre de services, afin d'engendrer des recettes supplémentaires. Coexistent ainsi deux niveaux de prestations : celles éventuellement incluses dans la cotisation de base et d'autres optionnelles, qui impliquent une majoration de cotisation ou une rémunération à l'acte.

Dans le cas du CERF, le président Hervé Lambel a notamment indiqué à la commission d'enquête que *« la cotisation de base est de trente euros, montant pour lequel nous ne pouvons naturellement pas fournir de services, exception faite de notre travail quotidien pour faire connaître nos positions et nos propositions. Une seconde cotisation, d'un montant de 200 euros, ouvre droit à un service d'informations juridiques et à la garantie sociale du chef d'entreprise (GSC). Cette assurance chômage volontaire répond non seulement à une difficulté, mais elle permet aussi de fidéliser les adhérents – tous ne sont pas des militants soutenant les organisations grâce auxquelles ils bénéficient de la GSC. Comme notre droit à proposer ce service a été contesté, nous avons développé un nouveau produit, aujourd'hui offert sur une partie du territoire, qui permet d'obtenir un équivalent pour un coût un peu réduit »*.

Tout en confirmant ce constat d'un développement de l'offre de services payants, le professeur Michel Offerlé a toutefois laissé entendre, le 14 septembre 2011, que la portée de ces options demeure limitée, ne serait-ce qu'en raison d'une valeur ajoutée discutable au regard du recours direct des adhérents à des professionnels susceptibles de répondre à leurs besoins, ainsi que des questions de concurrence que cela pose vis-à-vis de ces mêmes professionnels :

« Les services rendus le sont explicitement comme tels. L'essentiel de l'argumentaire des VRP du syndicalisme patronal auprès de entrepreneurs est

essentiellement fondé sur eux. L'idéologie ne compte que pour une part modeste. Les argumentaires sont ainsi différenciés selon les types d'entreprises et les services présentés en détail. Il s'agit par exemple d'aides lors de négociations avec le fisc, l'URSSAF ou la banque. Le retour sur investissement attendu de la cotisation est même parfois précisé.

« Des services supplémentaires sont aussi rendus contre une rémunération spécifique. Les limites de cette offre de services au regard de l'offre du secteur privé, notamment des avocats et des consultants, font l'objet d'un débat majeur entre organisations patronales et entre celles-ci et chefs d'entreprise. Les points de vue ne sont pas toujours conciliables. »

Il n'en reste pas moins que, d'un point de vue financier, l'opération n'est pas négligeable pour les organisations d'employeurs et professionnelles. Les comptes de résultat ne sont malheureusement pas tous éclairants sur ce point, mais quand l'information y figure, il apparaît assez nettement que les services fournis engendrent des ressources parfois importantes. En 2010, celles-ci se sont ainsi montées à 979 198 euros pour l'UMIH (23,7 % des produits d'exploitation), 2,6 millions d'euros pour le PRISME (75,9 % des produits d'exploitation), 580 379 euros pour la fédération des industries mécaniques (15,2 % des produits d'exploitation), 573 324 euros pour la FNPHP – horticulture – (63,5 % des produits d'exploitation) ou encore 32 453 euros pour la Coordination rurale (1,5 % des produits d'exploitation).

Au total, s'il est indéniable que les prestations de services des organisations d'employeurs et professionnelles ne constituent pas pour elles une ressource majeure, il faut quand même y voir un mode de financement qui se développe. De ce point de vue, une plus grande transparence dans les comptes de résultat ne serait pas inutile, de manière à pouvoir évaluer plus précisément l'importance prise par ce type de ressources.

3. Les moyens issus des entreprises : une réalité difficile à évaluer

Bien qu'elles s'en défendent et que cela n'apparaisse pas expressément dans leurs bilans comptables, les organisations d'employeurs et professionnelles obtiennent des soutiens matériels divers de la part des entreprises. Sur ce point, il n'existe pas de preuves, mais un faisceau d'indices assez troublants qui tendent à confirmer la véracité de certaines critiques formulées devant la commission d'enquête.

Ainsi que l'a expliqué le professeur Michel Offerlé, le 14 septembre 2011, *« ce point est rarement mis en avant –, des entreprises peuvent apporter des financements aux organisations. Ainsi, le siège du MEDEF a-t-il été partiellement financé par des dons d'entreprises, dont les noms sont inscrits à ce titre dans ses couloirs. Il peut arriver aussi que des entreprises financent en partie des manifestations. Cependant, il faut surtout citer la mise à disposition de personnels, dont la rémunération n'est alors pas budgétée dans les comptes*

syndicaux. Si, on le sait, dans le service public, voire le secteur privé, un certain nombre de syndicats de salariés vivent grâce à ces mises à disposition, ce système existe aussi dans les organisations professionnelles patronales. Si peu d'entre elles le reconnaissent, une fédération expose dans ses comptes, que j'ai consultés, disposer de 36 salariés dont 4 mis à disposition par les entreprises de son secteur ».

De fait, cette contribution, financière ou – plus vraisemblablement – matérielle (via la fourniture, à titre gracieux ou à des conditions avantageuses, de locaux, de matériel informatique ou autre, de temps de travail de certains cadres) intervient surtout au niveau des structures locales ou professionnelles. En effet, les grandes confédérations interprofessionnelles ont pris soin de souligner devant la commission d'enquête qu'elles ne bénéficient pas de tels avantages. Quitus peut d'ailleurs leur être donné sur le point des permanents, leurs représentants ayant mis en avant des arguments plutôt convaincants.

Pour ce qui concerne le MEDEF, sa présidente a clairement indiqué, le 13 octobre 2011, que les personnels exceptionnellement et ponctuellement mis à la disposition permanente de l'organisation par une entreprise adhérente l'étaient dans le cadre d'une convention définissant, notamment, les conditions de leur rémunération :

« Mme Laurence Parisot. Une partie des activités de réflexion, de préparation et de négociation du MEDEF est menée par des chefs d'entreprises ou des cadres dirigeants à titre totalement bénévole. J'exerce mes fonctions à la tête du MEDEF dans ce cadre, de même que Jean-Louis Schilansky et Benoît Roger-Vasselín. Ce temps consacré au MEDEF ne fait pas l'objet d'une valorisation.

« Il a pu arriver, encore très récemment, qu'un cadre dirigeant soit mis à notre disposition très ponctuellement et pour une durée très limitée : une personne par an et pendant quelques mois, tout au plus. Une convention est alors signée avec l'entreprise. Sauf erreur de ma part, nous ne bénéficions pas aujourd'hui de mises à disposition.

« M. Jean-Louis Schilansky. Nous avons éprouvé un besoin ponctuel dans un de nos domaines d'activité, mais la mise à disposition qui en a résulté est aujourd'hui terminée.

« Mme Laurence Parisot. C'est très rare. J'ajoute que nous avons eu à gérer un cas inverse – un membre du personnel du MEDEF mis à la disposition d'une autre entité en application d'une convention. Cette situation a pris fin au début de l'année 2011 ».

De même, s'agissant de l'UPA, le président Lardin a mis en exergue, le 13 octobre 2011, l'incongruité d'une mise à disposition d'artisans auprès des fédérations membres et de la confédération, dont les besoins portent

essentiellement sur des personnels compétents dans les sphères juridique et administrative :

« M. Jean Lardin. (...) l'UPA dispose de son propre personnel, de même que la CAPEB, la CNAMS et la CGAD.

« M. le président Richard Mallié. La question est de savoir si des entreprises adhérentes mettent à votre disposition certains de leurs salariés.

« M. Jean Lardin. Étant donné le type d'entreprises qui adhèrent à nos confédérations, je ne vois pas comment ce serait possible. Ce n'est pas de charcutiers ni de maçons dont nous avons besoin à l'UPA, mais de personnel administratif et de juristes ! »

Il reste que, au niveau des antennes territoriales, notamment du MEDEF et de la CGPME, il semble en aller différemment. M. Erwan Seznec a ainsi estimé, le 4 octobre 2011, qu'« une partie de l'argent de la médecine du travail est (...) détournée à travers la mise à disposition de permanents censés travailler pour cette dernière alors qu'ils sont au service du MEDEF. »

De même, si la plupart des grandes organisations d'employeurs ne semblent pas disposer de permanents à temps plein mis à leur service et rémunérés par ceux-là mêmes qu'elles représentent, elles peuvent malgré tout bénéficier du concours ponctuel (une demie journée ou journée, de temps en temps) de cadres spécialisés dans le droit ou les ressources humaines, afin de mener à bien certaines de leurs obligations. Lors de son audition, le 27 octobre 2011, le secrétaire général de la CGT, M. Bernard Thibault, a évoqué à cet égard une situation d'« iniquité » sur les moyens consacrés à la représentation des salariés et des employeurs dans les multiples instances, institutions ou lieux de concertation existants, en faisant valoir que « ce sont les directions des ressources humaines (DRH), voire les directeurs eux-mêmes, les experts techniques, les cadres supérieurs, tous payés par l'entreprise, qui assurent ce rôle, comme s'il était partie intégrante du métier pour lequel ils sont rémunérés. À notre connaissance, le MEDEF, qui est la première des organisations patronales, ne rembourse pas aux entreprises les compétences que celles-ci lui fournissent pour une mission de caractère syndical ».

De fait, il peut effectivement exister une implication bénévole, à temps partiel, voire très partiel, de cadres et de responsables d'entreprises dans le dialogue social conduit, à un échelon territorial ou professionnel, par les organisations d'employeurs. Elle ne fait pas l'objet d'une valorisation financière à proprement parler et reste, le plus souvent, soumise aux aléas de l'intensité de l'agenda social. Elle n'en constitue pas moins une forme d'aide de la part des entreprises.

Il est probable, au demeurant, que d'autres formes de soutien ponctuel puissent intervenir de la part des entreprises adhérentes, notamment lors de mobilisations sur des enjeux sociaux importants. Cependant, là aussi, aucune

valorisation comptable de tels avantages n'est réalisée. En tout état de cause, ces aides présentent un caractère relatif par rapport aux ressources inscrites dans le budget des organisations d'employeurs concernées mais elles ne sont vraisemblablement pas négligeables.

B. LE « PARITARISME » : DES RESSOURCES DYNAMIQUES POUR DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL AUX CONTOURS PARFOIS FLOUS

On peut regrouper sous l'appellation de « financements du paritarisme » un certain nombre de ressources qui ont en commun d'être partagées, le plus souvent à parité, entre organisations d'employeurs et de salariés. Cette caractéristique même conduit à ne pas les considérer comme des « ressources propres » de chaque organisation.

Effectivement, les comptes présentés par la plupart des organisations placent les financements dits du paritarisme dans leur rubrique « subventions ». Cette option rend compte d'une autre caractéristique de ces financements : ils existent parce que la puissance publique le veut bien, certains étant la contrepartie de missions d'intérêt général confiées aux organisations d'employeurs et de salariés, et tous, en tout état de cause, étant permis par des prélèvements obligatoires prévus par la loi ou du moins agréés (« étendus » pour être plus précis) par le Gouvernement.

Ces ressources sont de deux natures différentes. Il convient de distinguer :

– les défraiements et rémunérations, souvent appelés « préciputs », que les organisations d'employeurs et de salariés reçoivent au titre de leur participation à la gestion d'un certain nombre d'organismes, généralement qualifiés de « paritaires » et financés le plus souvent par des cotisations obligatoires sur les salaires ;

– le produit des cotisations obligatoires spécifiquement établies, dans des branches ou des secteurs, au motif de financer le développement du dialogue social ou de la négociation collective, produit partagé à parité entre organisations d'employeurs et de salariés.

1. La typologie des prélèvements établis au titre de la participation à la gestion d'organismes paritaires, ou « préciputs »

Les comptes des principales organisations d'employeurs, en particulier les confédérations interprofessionnelles, font apparaître de substantiels versements en provenance d'organismes chargés d'une mission d'intérêt général, comme il ressort du tableau ci-après, où apparaissent les trois organisations représentatives au plan national et interprofessionnel, lesquelles sont, à ce titre, les principales bénéficiaires de ces versements.

Parmi les autres organisations d'employeurs auditionnées par la commission d'enquête, l'USGERES a fait état, pour 2010, d'un préciput de 0,717 million d'euros perçu au titre de la gestion de l'organisme collecteur de la formation professionnelle (OPCA) *Uniformation*, l'UNAPL de 0,554 million d'euros issus de divers financements paritaires et l'UIMM d'un préciput de 1,631 million d'euros au titre de la gestion de l'OPCA de la métallurgie (OPCAIM).

***Ressources en provenance d'organismes divers dans les comptes pour 2010
des organisations d'employeurs représentatives au plan national et interprofessionnel***

(en milliers d'euros)

	MEDEF	CGPME	UPA
FONGEFOR	8 397	4 599	1 460
OPCA	(1)	473	184
Sous-total : formation professionnelle	8 397	5 072	1 644
ACOSS	221	159	167
CNAF	246	162	179
CNAM	1 389	346	999
CNAV	59	59	59
<i>Sous-total : régime général de séc. soc.</i>	<i>1 915</i>	<i>727</i>	
AGIRC	68	68	-
ARRCO	64	64	64
Unédic	579	469	469
AGEFIPH	147	21	-
APEC	458	-	-
Autres	60	77	-
Sous-total : protection sociale et emploi	3 291	1 425	1 936
Logement social (UESL et ANPEEC)	586	310	-
TOTAL GÉNÉRAL	12 274	6 807	3 580

(1) Les comptes du MEDEF national ne font pas apparaître de préciput en provenance d'OPCA. Toutefois, il est à noter que selon un document transmis par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, OPCALIA a versé en 2010 un préciput à hauteur de 2,2 millions d'euros, dont on peut penser que la moitié, soit 1,1 million, a été versée à son collège patronal, c'est-à-dire au MEDEF. Peut-être la gestion régionalisée d'OPCALIA a-t-elle pour corollaire une attribution du préciput non au MEDEF national, mais à des entités territoriales.

Les organismes à l'origine de ces versements aux organisations professionnelles peuvent être regroupés selon leur champ d'activité.

a) Le champ de la protection sociale

Ainsi qu'on le constate sur le tableau ci-avant, contribuent notamment au financement des organisations d'employeurs :

– les différentes branches du régime général de la sécurité sociale, représentées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui centralise les ressources de la sécurité sociale, et les trois caisses nationales, la

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) ;

– les régimes de retraite complémentaires obligatoires de l'ensemble des salariés et des cadres spécifiquement, soit respectivement l'ARRCO et l'AGIRC.

Les versements en cause sont liés à l'exercice de mandats dans les instances délibératives des organismes susmentionnés.

● *Les organismes de sécurité sociale*

S'agissant du régime général de la sécurité sociale, les administrateurs des organismes sont désignés, certains l'étant par les organisations d'employeurs et de salariés. Le code de la sécurité sociale définit la composition des différents conseils d'administration ; en particulier, ses articles R. 211-1, D. 231-2 et D. 231-3 fixent précisément le nombre de mandats attribués à chaque organisation, récapitulé dans le tableau ci-après.

Répartition des mandats dans les conseils des organismes du régime général de la sécurité sociale

	CNAF	CNAM	CNAV	ACOSS	CAF	CRAM	CPAM	URSSAF
Organisations d'employeurs/travailleurs indépendants	13	13	13	13	8	8	8	8
MEDEF	6	7	7	6	3	4	4	3
CGPME	3	3	3	3	2	2	2	2
UPA	3	3	3	3	2	2	2	2
UNAPL	1	-	-	1	1	-	-	1
Organisations de salariés	13	13	13	13	8	8	8	8
CFDT	3	3	3	3	2	2	2	2
CGT	3	3	3	3	2	2	2	2
FO	3	3	3	3	2	2	2	2
CFTC	2	2	2	2	1	1	1	1
CFE-CGC	2	2	2	2	1	1	1	1
Autres ⁽¹⁾ (dont certains avec voix consultative)	12	12	8	7	11	9	10	7

(1) Représentants de la Fédération nationale de la mutualité française, des associations familiales, du personnel, personnalités qualifiées...

Comme on l'observe sur le tableau ci-dessus, les conseils d'administration des organismes de sécurité sociale comportent à parité des représentants des organisations d'employeurs et de salariés, mais il ne s'agit pour autant pas exactement d'organismes « paritaires », dans la mesure où y siègent également des

tiers (personnalités qualifiées, représentants du personnel avec voix consultative, etc.).

Pour ce qui est des organismes nationaux (les trois caisses nationales et l'ACOSS), on voit que les conseils comprennent treize représentants de chacun des deux collèges. S'agissant du collège patronal, la répartition de ces sièges favorise le MEDEF, qui a ainsi sept sièges aux conseils de la CNAM et de la CNAV, par rapport aux deux autres organisations reconnues représentatives au niveau national interprofessionnel, la CGPME et l'UPA, qui y ont chacune trois sièges.

Il est également à noter que les textes relatifs à la Caisse nationale des allocations familiales et à l'ACOSS prévoient une représentation de l'UNAPL (conjointement avec la Chambre nationale des professions libérales) à leur conseil d'administration, du fait de la distinction qu'ils établissent entre les représentants des « *employeurs* » et ceux des « *travailleurs indépendants* », parmi lesquels figure l'administrateur désigné par l'UNAPL. Il faut en effet rappeler que la CNAF gère l'ensemble des prestations familiales, qui peuvent concerner des salariés comme des indépendants. C'est donc par ce biais que l'UNAPL obtient un siège au conseil d'administration de la CNAF, tandis que le MEDEF en occupe six (au lieu de sept dans les autres caisses). La situation est la même pour l'ACOSS, les cotisations familiales étant également prélevées sur les revenus des indépendants, et non sur les seuls salaires.

Avec moins d'administrateurs (huit par collège et non treize), on retrouve le même type de répartition des mandats dans les instances territoriales : un nombre plus élevé d'administrateurs pour le MEDEF que pour la CGPME et l'UPA ; une représentation de l'UNAPL dans les seuls conseils des caisses d'allocations familiales et des unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Les administrateurs du régime agricole et de celui des indépendants sont en revanche élus par leurs ressortissants.

Le code de la sécurité sociale pose le principe de la gratuité des fonctions d'administrateur de caisse : selon son article L. 231-12, « *les organismes de sécurité sociale ne peuvent, en aucun cas, allouer un traitement à leurs membres du conseil ou administrateurs* ».

Mais il prévoit également, au même article, le remboursement des frais de déplacement des administrateurs, ainsi qu'« *aux employeurs des membres du conseil ou administrateurs salariés, [celui des] salaires maintenus pour leur permettre d'exercer leurs fonctions pendant le temps de travail ainsi que les avantages et les charges sociales y afférents* » ; de même, « *les membres du conseil ou administrateurs des organismes de sécurité sociale ayant la qualité de travailleur indépendant peuvent percevoir des indemnités pour perte de leurs gains, fixées par arrêté ministériel* ». Enfin, de manière plus générale, l'article

L. 121-2 du même code dispose que « *les membres du conseil ou les administrateurs disposent pour l'exercice de leur fonction de tous les moyens nécessaires, notamment en matière d'information, de documentation et de secrétariat, auprès de la caisse ou de l'organisme dans le conseil ou le conseil d'administration desquels ils siègent* ».

S'agissant du régime général, c'est apparemment un arrêté du 13 avril 1988, qui n'a pas été modifié depuis, qui fixerait les règles de prise en charge. Cet arrêté prévoit notamment, à son article 9, le versement aux administrateurs d'« *une indemnité forfaitaire compensatrice de frais fixée par le conseil d'administration dans la limite de 125 francs par jour* » (19 euros). Il est par ailleurs prévu des remboursements de frais de déplacement et de séjour, ainsi que des pertes de gains des indépendants.

Interrogée sur les coûts afférents en 2010, pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale (régime général des salariés, mais aussi régime agricole, régime social des indépendants et régimes spéciaux de certains salariés), la direction de la sécurité sociale a transmis les éléments suivants.

Extraction comptable des « frais liés aux administrateurs » dans les organismes de sécurité sociale

(en milliers d'euros)

	Régime général	Régime social des indépendants (RSI)	Mutualité sociale agricole (MSA)	Régime des mines	Régimes spéciaux	Total	En %
Assurances des administrateurs	205	5	171	2	11	395	1
Vacations	5 351	260	4 037	48	101	9 796	15
Pertes de salaires et de gains	3 278	532	922	33	390	5 155	8
Cotisations sociales	1 501	14	327	20	21	1 883	3
Voyages et déplacements	10 219	1 959	6 460	590	1 139	20 366	32
Frais d'organisation des élections	-	-	3 235	-	359	3 595	6
Autres frais	3 031	126	11 406	3	310	14 877	23
Formation des administrateurs	3 748	158	-	936	-	4 842	8
Secrétariat technique	2 809	-	-	282	7	3 098	5
Total	30 141	3 054	26 560	1 914	2 338	64 006	100

Source : direction de la sécurité sociale.

On voit que les « *frais liés aux administrateurs* » représentent un total de 64 millions d'euros. L'ensemble de cette somme ne revient sans doute pas exclusivement à des organisations de salariés et d'employeurs, compte tenu de la présence, dans les conseils d'administration, d'administrateurs non syndicaux. Cependant, c'est plus des deux tiers de ce montant, soit environ 50 millions d'euros, qui sont vraisemblablement attribués au titre des mandats syndicaux, avec un partage à parité entre organisations d'employeurs et de salariés.

Par ailleurs, une part de ces sommes est consacrée au défraiement direct des administrateurs et une fraction seulement va, par exemple au titre des frais de « secrétariat technique », alimenter les technostructures syndicales. On relève le poids, dans la masse de 64 millions d'euros, des « vacations », c'est-à-dire des indemnités forfaitaires susmentionnées (près de 10 millions d'euros) et des frais de déplacement (plus de 20 millions d'euros). Interrogé sur ce dernier montant lors de son audition par la commission d'enquête, M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, a reconnu que « *c'est effectivement assez important* », tout en soulignant une évolution positive : « *la diminution du nombre de conseils et d'administrateurs entre 2008 et 2010 implique une diminution de ce poste dans les frais des caisses* ».

On constate également le coût très élevé, qui apparaît disproportionné, des frais de paritarisme générés par la gestion du régime agricole : plus de 26 millions d'euros, contre 30 millions pour le régime général, soit à peine moins. Or la Mutualité sociale agricole (MSA) revendique (chiffre de juillet 2010) 5,6 millions de bénéficiaires de ses prestations, quand le régime général compte près de 50 millions de personnes couvertes en assurance maladie et 15 millions de pensionnés. Le même écart de l'ordre de un à dix se retrouve si l'on compare les masses financières globalement mobilisées par les régimes : en 2010, l'ensemble des ressources du régime général, récapitulées dans les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, a atteint plus de 287 milliards d'euros, quand pour les deux régimes agricoles (salariés et non-salariés) cumulés, on atteignait à peine 28 milliards d'euros.

Si on les ramène aux bénéficiaires, les frais de paritarisme sont de l'ordre de cinq euros par ressortissant du régime agricole, contre quelques dizaines de centimes dans le régime général.

Le coût des élections qui restent organisées dans le régime agricole, et non dans le régime général, ne suffit pas à expliquer cet écart, car il ne s'agit que de 3 millions d'euros sur les 26 millions en cause.

- *Les régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés*

L'ARRCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) et l'AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres) gèrent les régimes nationaux obligatoires de retraite complémentaire des salariés du secteur privé. Ces institutions ont une gouvernance paritaire.

D'après les éléments transmis en réponse à un questionnaire du rapporteur, la répartition des mandats dans les instances centrales de gouvernance fait la part belle au MEDEF s'agissant de la représentation des employeurs, comme on le voit sur le tableau ci-dessous. Cette répartition est en revanche égalitaire (dans le cas de l'ARRCO) ou quasi-égalitaire entre les cinq centrales de salariés.

Répartition des mandats dans les instances de gouvernance centrale en 2010 ⁽¹⁾

ARRCO	MEDEF	CGPME	UPA	CFDT	CFE-CGC	CFTC	CGT	FO
	65	10	10	17	17	17	17	17
AGIRC	MEDEF	CGPME	-	CFDT- Cadres	CFE-CGC	UGICA- CFTC	UGICT- CGT	FO- Cadres
	69	9	-	16	21	14	14	13

(1) Conseil d'administration, commission paritaire, commission paritaire élargie et commission de contrôle.

Les gestionnaires des régimes ont également indiqué que compte tenu du cumul des mandats, les mandats indiqués sur ce tableau correspondaient en 2010 à un nombre plus réduit de représentants des organisations : 131 à l'ARRCO pour 170 mandats et 102 à l'AGIRC pour 156 mandats. Par ailleurs, l'ARRCO et l'AGIRC sont des fédérations intégrant des institutions de retraite également gérées paritairement. On décompte 962 mandats dans le réseau ARRCO et 650 dans le réseau AGIRC.

Dans les deux institutions, les statuts prévoient la gratuité des fonctions d'administrateur, mais aussi des défraiements pour les frais de déplacement et de séjour ainsi que les pertes de salaires. En 2010, selon les réponses communiquées au rapporteur, les fédérations AGIRC et ARRCO ont remboursé au total 250 655 euros à ce titre (113 923 euros pour l'AGIRC et 136 732 euros pour l'ARRCO).

Les deux institutions attribuent aussi à leurs organisations membres, en application de décisions prises par leurs instances délibératives dans les années 1970, des contributions forfaitaires de financement de « conseillers techniques » : en 2010, l'ARRCO a versé à ce titre 512 203 euros, soit 64 025 euros par organisation, et l'AGIRC 474 096 euros, soit 67 728 euros par organisation.

Il existe également des insertions dans les revues syndicales et des participations aux congrès des organisations membres, lesquelles, selon la note écrite transmise « *entrent dans le plan de communication [de l'AGIRC et de l'ARRCO] au même titre que les participations à des salons spécialisés (...) ou à des insertions dans les médias* ». En 2010, l'ARRCO a consacré 57 869 euros aux insertions dans les revues syndicales et versé 9 146 euros pour sa participation à des congrès syndicaux ; l'AGIRC mentionne un montant de 59 885 euros pour les mêmes objets.

Enfin l'ARRCO, depuis 1998, accorde aux organisations syndicales membres une subvention de 3 050 euros, destinée à couvrir les frais administratifs, pour une session de formation par an. En outre, un forfait de 10 671 euros est versé, sur justificatifs, aux organisations syndicales et patronales pour leur permettre d'organiser des journées d'études une fois par an. Pour 2010, ces dispositifs ont généré 70 946 euros de dépenses.

Si l'on additionne toutes ces sommes, c'est au total 1,43 million d'euros de « frais du paritarisme » que l'ARRCO et l'AGIRC ont déboursé en 2010. Par

organisation, la répartition des presque 1,2 million d'euros versés directement à des organisations syndicales (en dehors des 250 000 euros de défraiements directs aux administrateurs) est donnée par le tableau ci-après.

Répartition par organisation des sommes versées par l'ARRCO et l'AGIRC en 2010

(en euros)

	MEDEF	CGPME	UPA	CFDT ⁽¹⁾	CFE-CGC	CFTC ⁽¹⁾	CGT ⁽¹⁾	FO ⁽¹⁾	Total
ARRCO	64 025	71 525	64 025	89 692	90 319	91 135	83 666	95 774	650 161
AGIRC	67 728	75 228	-	76 818	95 369	73 228	74 294	71 316	533 981
Total	131 753	146 753	64 025	166 510	185 688	164 363	157 960	167 090	1 184 142

(1) Ou fédérations de cadres de ces confédérations s'agissant de l'AGIRC.

● *La médecine du travail*

Récemment réformés par la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail, les services de santé au travail disposent, selon l'article L. 4622-11 du code du travail issu de cette loi, d'une gouvernance paritaire, le président, désigné de droit par la partie patronale, ayant toutefois une voix prépondérante en cas de partage des voix.

Interrogé sur les services interentreprises intervenant dans ce domaine, le journaliste spécialisé Erwan Seznec a, devant la commission d'enquête le 4 octobre dernier, porté sur ces organismes un jugement sévère : « *ils jouent un rôle essentiel, quasi exclusivement au bénéfice du MEDEF puisque la médecine du travail loge les antennes locales du MEDEF, ce qui assure à celui-ci d'importantes économies de loyer* ». Spécialement interrogé sur ce point, il a estimé que le problème reste d'actualité.

M. Henri Rouilleault, expert des questions de démocratie sociale qui a notamment animé des groupes de travail de la fondation *Terra nova*, a pour sa part appelé à une réforme plus importante lors de son audition le 20 octobre dernier : « *on devrait fusionner les services de la sécurité sociale en charge de la prévention, soit les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), avec la médecine du travail dans des instituts régionaux pluridisciplinaires de prévention des risques, gérés de façon paritaire. Dans les autres pays européens, médecins, infirmières, ergonomes, techniciens, etc., travaillent ensemble. Au lieu de siéger dans plusieurs services de médecine du travail et à la CARSAT, les partenaires sociaux ne siègeraient plus que dans une commission régionale unique* ».

b) Le champ de l'emploi

Parmi les institutions qui contribuent au financement des organisations d'employeurs (et de salariés), on en trouve aussi dont les missions sont dans le domaine de l'emploi, à savoir notamment l'*Unédic*, qui gère l'assurance-chômage, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), ou encore l'Association de

gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

La réforme du service public de l'emploi mise en œuvre par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 a vu la création de *Pôle emploi* par la fusion de l'ancienne Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des services de gestion de l'assurance chômage qu'assuraient les *Assédict*, structures territoriales. Cependant, la structure de tête qu'est l'*Unédic* a subsisté, chargée notamment d'appliquer (à travers la production de textes de réglementation) la convention d'assurance chômage.

À l'échelon régional, la loi précitée a institué des « *instances paritaires* », chargées de veiller à l'application de la convention d'assurance chômage et consultées sur la programmation des interventions au niveau territorial (article L. 5312-10 du code du travail). Dans le cadre de leur mission de surveillance de l'application des règles de l'assurance chômage, les instances paritaires régionales peuvent saisir le directeur régional de *Pôle emploi* des difficultés rencontrées, exercer un droit d'alerte et statuer sur les recours individuels qui leur sont soumis.

- *L'Unédic*

Le conseil d'administration de l'*Unédic* comprend deux collèges, « salariés » et « employeurs », de 25 membres titulaires et 15 suppléants chacun ; il désigne parmi ses membres un bureau de dix personnes, provenant à parité des deux collèges. Les cinq membres du collège « salariés » représentent respectivement chacune des cinq centrales syndicales représentatives au plan national et interprofessionnel ; trois des cinq membres du collège « employeurs » proviennent du MEDEF, un de la CGPME et un de l'UPA. On retrouve d'ailleurs le même équilibre de gouvernance dans les instances paritaires régionales rattachées à *Pôle emploi*.

Selon les statuts de l'*Unédic*, « *les fonctions d'administrateur sont gratuites. Toutefois, les administrateurs ont droit au remboursement des frais de déplacement et de séjour, ainsi qu'éventuellement à des indemnités pour pertes de salaire ou de toutes primes subies à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas où l'entreprise à laquelle appartiennent les intéressés aurait fait l'avance des indemnités pour pertes de salaire ou de toutes primes, l'Unédic en assurerait le remboursement* » (article 11). Les mêmes règles s'appliquent aux différentes commissions techniques que peuvent créer la convention d'assurance chômage et ses textes d'application (article 20 des statuts).

Dans le cadre d'un de ses contrôles portant sur les exercices 2001-2007, donc antérieurs à la création de *Pôle emploi*, la Cour des comptes avait relevé que les versements annuels aux organisations de salariés et d'employeurs gestionnaires du réseau *Unédic-Assédict* représentaient au minimum 10 millions d'euros par an, dont la moitié sous la forme d'une contribution forfaitaire au titre de la formation et de l'information des administrateurs qui était dépourvue de fondement juridique. Dans un référé daté du 4 juin 2009 et portant le n° 54757, M. Philippe

Séguin, alors Premier président de la Cour, relevait que « *les différentes instances de gouvernance de l'assurance chômage représentaient, du fait de la pluralité des personnes morales (Unédic et 31 Assédic), un ensemble de plus de 4 300 mandats, pour un effectif global de 14 500 agents. En examinant les comptes 2007, la Cour [avait] identifié une somme de 10,12 millions d'euros versée à ce titre aux différentes organisations professionnelles et syndicales, sous forme de remboursement de frais de déplacements, de compensation de perte de rémunération, mais aussi d'une contribution forfaitaire à l'information et à la formation des administrateurs, versée sans fondement juridique et sans justifications particulières. Les dépenses de même nature exposées par l'ANPE [étaient] beaucoup plus modestes, de l'ordre de 0,41 million d'euros en 2008, auxquelles s'[était] toutefois ajouté un versement complémentaire de 0,31 million d'euros, dans le cadre des négociations en cours* ».

Le Premier président ajoutait que « *la création de Pôle emploi sous forme d'une seule personne morale devrait entraîner une division par six du nombre des mandats, ce qui ne saurait manquer d'avoir une forte incidence sur ce type de dépenses, sous réserve de veiller à ne pas reconstituer un réseau d'instances départementales. Dans le même ordre d'idée, la réduction considérable du périmètre de l'assurance chômage ne pourrait rester sans conséquence sur les montants versés par l'Unédic aux différentes organisations qui participent à son conseil d'administration* ».

Dans une réponse écrite suite à un questionnaire du rapporteur, le président de l'Unédic a apporté des précisions quant au financement actuel du paritarisme dans cette institution. Il a indiqué que le conseil d'administration du 26 juin 2009 (donc postérieur à la création de *Pôle emploi*) avait « *adopté la mise en place de dotations financières de l'Unédic aux organisations gestionnaires de l'assurance chômage* », précisant qu'« *une convention cadre définit les modalités de fixation du montant de la contribution, la nature des activités financées, les modalités de versement et les justificatifs à fournir* ».

Pour 2009, selon la même source, la dotation globale s'élevait à 4 690 740 euros, répartis au *prorata* des sièges au conseil, ce qui donnait 1 407 222 euros pour le MEDEF et 469 074 euros pour la CGPME, l'UPA et chacune des cinq centrales de salariés. Les dépenses réelles pour cet exercice se seraient élevées à 3 768 604 euros. Il semble donc bien que les frais de paritarisme aient été substantiellement réduits par rapport à la situation d'avant 2008.

Pour l'année 2010, la dotation, d'un même montant global de 4,69 millions d'euros, a été scindée en deux fractions, l'une de deux tiers relative aux frais exposés dans le cadre de la gestion de l'assurance chômage, l'autre correspondant à la prise en charge des travaux spécifiques liés à la négociation de la convention d'assurance chômage. Il a été indiqué que les dépenses réelles pour cet exercice avaient représenté un montant total de 3 847 825 euros.

Le montant prévisionnel global de 4,69 millions d'euros a été repris pour 2011.

Selon le président de l'*Unédic*, aucun autre moyen non financier n'est mis à la disposition des organisations gestionnaires de l'assurance chômage. Toutefois, des remboursements de frais de déplacement des administrateurs sont opérés, à hauteur de 31 714 euros en 2010.

Il est enfin précisé que l'*Unédic* finance les travaux des commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE, voir *infra*) pour le collège syndical et a remboursé en 2010, à ce titre, des frais de déplacement à hauteur de 111 122 euros et des compensations de perte de salaires pour 12 734 euros.

- *Les instances régionales chargées de l'emploi*

Il est par ailleurs permis de s'interroger sur la structuration des instances spécialement chargées de délibérer des politiques de l'emploi au niveau régional.

On a évoqué les « *instances paritaires* » régionales, créées en 2008 principalement pour assurer une certaine continuité avec les *Assédic* qui étaient supprimées. La pertinence de la mission consultative de ces instances mériterait d'être analysée au regard de la multiplication des autres conseils et commissions spécialement chargés de délibérer des politiques de l'emploi au niveau régional : comme l'a observé M. Henri Rouilleault devant la commission d'enquête, on a ainsi, outre la COPIRE déjà présentée, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), ou encore le conseil régional de l'emploi (créé lui aussi par la loi du 13 février 2008)... Le même constat a été fait notamment par Mme Anousheh Karvar, trésorière de la CFDT, lors de son audition le 24 octobre dernier. Il est vrai que la composition de ces instances peut varier : ainsi des organisations d'employeurs comme la FNSEA et l'UNAPL sont-elles présentes dans les conseils régionaux de l'emploi, alors qu'elles sont écartées des instances réservées aux organisations « interprofessionnelles ».

Quant au rôle des instances paritaires régionales de l'*Unédic* dans la gestion des dossiers individuels, il convient aussi de le relativiser au regard des différentes possibilités de recours ouvertes aux usagers de l'assurance chômage, pour lesquels a notamment été mis en place un service de médiation de *Pôle emploi*. Il est à cet égard significatif que dans une circulaire relative au médiateur de *Pôle emploi*, le directeur général de cette institution ait jugé nécessaire de faire un développement sur l'articulation des voies de recours que l'on peut citer : « *le médiateur (...) peut intervenir avant, en parallèle, voire après tout autre recours – recours gracieux ou hiérarchique, recours juridictionnel, instances paritaires régionales, commissions tripartites, etc. (...)* » (instruction DG n° 2009-170 du 12 juin 2009-BOPE n° 2009-44). Les voies de recours sont donc nombreuses et

leur multiplication n'est pas nécessairement une garantie de qualité et d'équité des décisions prises par une institution...

● *L'AGEFIPH*

L'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) a été créée par la loi du 10 juillet 1987 en vue de recueillir la contribution obligatoire des entreprises d'au moins vingt salariés qui ne sont pas en mesure de justifier de leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés⁽¹⁾. Les fonds considérables – de l'ordre d'un demi milliard d'euros par an – ainsi collectés doivent être affectés à des mesures d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

La gouvernance de l'AGEFIPH est quadripartite, son conseil d'administration comportant :

– cinq membres du collège « employeurs », provenant du MEDEF (trois membres), de la CGPME (un membre) et de la FNSEA (un membre) ;

– cinq membres du collège « salariés », issus de chacune des cinq centrales représentatives au plan national et interprofessionnel ;

– autant de représentants du collège formé par les associations de personnes handicapées ;

– cinq personnalités qualifiées, dont trois sont nommées par chacun des collèges susmentionnés et les deux autres par l'État.

Dans son rapport public annuel pour 2002, la Cour des comptes avait sévèrement critiqué la gestion de l'AGEFIPH, notamment sur deux points :

– la Cour avait relevé que les fonctions d'administrateur étaient exercées à titre gratuit, mais que « *les organisations qui les désignent [recevaient] une subvention de l'association, censée correspondre aux frais engagés pour l'emploi d'assistants recrutés par elles, dont le rôle serait de fournir informations et analyses aux administrateurs. [C'étaient] les administrateurs eux-mêmes qui, dès 1993, [avaient] voté le principe de ces subventions (...). Dans le silence des statuts, un tel versement [était] dépourvu de base légale. Eu égard à leur justification, il n'[était], de plus, pas logique que ces subventions soient versées quelle que soit l'assiduité des administrateurs. Enfin, il n'[était] pas acceptable qu'aucune pièce justificative probante ne soit fournie par les bénéficiaires, comme ce fut le cas jusqu'en 2000* » ;

(1) En employant 6 % de ceux-ci dans leur effectif et/ou en concluant des contrats de sous-traitance, de fourniture ou de prestations de services avec des entreprises adaptées ou des établissements et services d'aide par le travail, ou encore un accord collectif ad hoc.

– la Cour s’était également penchée sur le financement par l’AGEFIPH d’« actions d’information et de sensibilisation du monde économique » (au handicap). Elle avait constaté que, pour ces actions, « les opérateurs [étaient], pour la plupart, les structures départementales des organisations patronales (...). Le dispositif de base [reposait] sur un chargé de mission, salarié de l’organisme patronal et doté d’un secrétariat. L’AGEFIPH [finançait] les frais de personnel correspondants ainsi que les frais de déplacement et les frais généraux. Dans la très grande majorité des dossiers examinés, (...) ces organismes ne communiquaient pas la copie des contrats de travail du chargé de mission et de ses éventuels collaborateurs, de sorte que l’AGEFIPH [finançait] une structure sans avoir la certitude que les moyens annoncés soient réellement mobilisés (...) ».

La Cour concluait que « le fait que les opérateurs et les bénéficiaires d’une large part des financements de l’AGEFIPH soient directement représentés au conseil d’administration n’[avait], de plus, pas été de nature à stimuler une réflexion de fond sur l’évaluation de l’impact des mesures et des modalités de leur mise en œuvre... ».

Lors de son audition par la commission d’enquête, M. Erwan Sez nec, journaliste et auteur de *Syndicats, grands discours et petites combines*, a déclaré que certaines pratiques reprochées à l’AGEFIPH par la Cour des comptes « perdurent sans aucun doute ». Il a apporté les éléments suivants : « j’ai recueilli le témoignage de la déléguée générale de l’AGEFIPH du Nord-Pas-de-Calais, récemment écartée de son poste pour s’être élevée contre des pratiques qui s’apparentaient au détournement de fonds au profit des organisations patronales de la région, de même que celui d’une ancienne chargée de mission de l’AGEFIPH dans les Yvelines qui, elle aussi, avait constaté que des permanents du MEDEF étaient salariés de l’association alors qu’ils ne travaillaient en rien à l’insertion des personnes handicapées, tandis que des administrateurs représentant des syndicats de salariés bénéficiaient de défraiements très généreux sans avoir à présenter le moindre justificatif ». À une question du rapporteur sur les méthodes utilisées pour détourner les fonds, il a répondu qu’elles étaient « rudimentaires et ne résisteraient pas à un contrôle élémentaire. Ce peut être la surfacturation, à hauteur de plusieurs dizaines de milliers d’euros, d’un rapport d’une totale vacuité qui aura été commandé à un cabinet de conseil animé par un responsable du MEDEF. Autre technique : un salarié est censé travailler à 90 % pour l’AGEFIPH et à 10 % pour le MEDEF local, qui devrait reverser à l’association la part du salaire correspondante mais ne le fait pas, et ledit salarié travaille en fait à 100 % pour le MEDEF... »

L’audition du président et du directeur général de l’AGEFIPH par la commission d’enquête, le 14 novembre dernier, a montré que cet organisme a mis longtemps à réformer son mode de fonctionnement suite aux observations de la Cour des comptes, pourtant réitérées – de l’aveu même des intéressés – en 2007 :

– pour ce qui est des subventions attribuées aux organisations siégeant au conseil d'administration, dont le montant global est de 0,58 million d'euros (partagé entre les trois collèges, ce qui conduit donc à près de 200 000 euros pour chacun des collèges « salariés » et « employeurs »), il aura fallu attendre une assemblée générale du 14 avril 2011 pour qu'une base leur soit donnée, sinon dans la loi, du moins dans les statuts de l'association. Préalablement, le conseil d'administration avait décidé en 2001 que chaque organisation bénéficiaire de ces subventions devrait produire un rapport d'utilisation et une attestation d'emploi d'un assistant technique et que les subventions pourraient être proratisées en cas d'absence prolongée d'un administrateur ; en 2005, le bureau de l'association avait audacieusement tiré les conséquences de cette première décision en posant le principe selon lequel, en l'absence de production du rapport d'activité de la subvention par une organisation bénéficiaire pour « n – 1 », sa subvention serait suspendue l'année suivante...

– pour ce qui est du choix des opérateurs pour les actions de sensibilisation et d'accompagnement des entreprises, ce n'est qu'à partir de 2008-2009 qu'une procédure transparente de marché aurait été mise en place, laquelle, d'après les déclarations du directeur général de l'association, M. Pierre Blanc, n'a pas manqué de susciter quelques difficultés avec les organisations d'employeurs membres du conseil : même si de nombreuses structures locales du MEDEF ou de la CGPME continuent à être retenues pour ces actions, d'autres ont été écartées. D'après les éléments communiqués à la commission d'enquête, sur les 8,8 millions d'euros affectés aux 96 titulaires du marché triennal « *ALThER* », mis en œuvre depuis 2010, 2,93 millions bénéficieraient à 32 organisations patronales locales. Par ailleurs, une partie des fonds destinés aux interventions de sensibilisation patronale n'a pas été incluse dans la procédure de marché, pour un budget annuel de 2 millions d'euros (prévision 2012) qui reste attribué sous forme de subventions.

M. Pierre Blanc n'a pas dissimulé à la commission d'enquête combien était délicate la mise en œuvre de la démarche engagée dans un organisme où siègent en nombre les représentants des organisations d'employeurs, qui ont notamment la haute main sur la nomination du directeur général...

Quant à savoir si, effectivement, l'AGEFIPH avait pu, dans le passé, être utilisée pour le financement de « permanents » patronaux locaux, il a estimé que « *cela a pu exister* », mais que ce n'est plus le cas.

c) Le « 1 % logement »

Ce qu'il est convenu d'appeler le « 1 % logement », même si la cotisation assise sur les salaires qui le finance n'est que de 0,45 %, désigne le dispositif mis en place au titre de la « *participation des employeurs à l'effort de construction* » (PEEC). Ce dispositif est coiffé par une institution définie par la loi (à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation), l'Union d'économie sociale du logement (UESL), dont les associés sont, à titre obligatoire, chaque

organisme collecteur (CIL) et chaque chambre de commerce et d'industrie qui sont agréés aux fins de collecter et d'utiliser les fonds de la PEEC, ainsi qu'à leur demande, les organisations de salariés et d'employeurs interprofessionnelles et représentatives au plan national. Il existe également une Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), chargée de l'évaluation et du contrôle (article L. 313-7 du même code).

L'UESL, récemment rebaptisée « Action logement », est une société à directoire et conseil de surveillance. Ce dernier est composé de deux collèges « employeurs » et « salariés » de cinq membres titulaires chacun : quatre représentants du MEDEF, un de la CGPME, un de chaque centrale de salariés représentative au plan national et interprofessionnel. Si, historiquement, le « 1 % logement » provient d'initiatives patronales ensuite généralisées par la loi en 1953, les organisations de salariés ont en effet été plus récemment associées à sa gouvernance.

En revanche, s'agissant du collègue « employeurs », l'UPA en reste absente. Au cours de son audition par la commission d'enquête le 13 octobre dernier, M. Jean Lardin, président de cette organisation, a commenté cet état de fait : *« pour des raisons historiques, nous sommes exclus des organismes chargés de gérer ce dispositif alors même que beaucoup de nos adhérents, ayant plus de dix salariés ⁽¹⁾, sont assujettis au 1 % logement. Nous souhaitons qu'il soit mis fin à cette incongruité. Le président de l'UESL, Jérôme Bédier, avait esquissé une ouverture en notre direction, que le MEDEF s'est empressé de verrouiller à double tour. Nous réfléchissons donc aux modalités que pourrait prendre notre participation à la construction de logements pour nos salariés – rien n'a encore été décidé, toutefois – : en effet, nos entreprises doivent être aussi attractives que les autres ! »*

Pour sa part, l'ANPEEC avait jusqu'en 2010 une gouvernance quadripartite (organisations de salariés et d'employeurs, administration et organismes collecteurs), avant d'être reprise en main par l'État.

L'article L. 313-25 du code de la construction et de l'habitation dispose que l'UESL peut prélever ses frais de fonctionnement sur la collecte de la PEEC et qu'*« une fraction des sommes prélevées peut être reversée par l'union aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées, en défraiement forfaitaire des charges que représente leur participation à l'ensemble des travaux et activités de l'union et de ses associés collecteurs. L'assemblée générale de l'union détermine annuellement le montant du défraiement qui est réparti par le conseil de surveillance entre les organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées sur la base d'un dossier établi par chaque organisation décrivant la nature des dépenses envisagées et rendant compte de l'emploi des sommes perçues au titre de l'année précédente. Ce défraiement est*

(1) En fait, le seuil d'assujettissement à la PEEC est de vingt salariés.

exclusif de tous autres défraiements, indemnisations ou rémunérations par l'union de ces organisations et de leurs représentants permanents [, ces dispositions ne faisant] pas obstacle au remboursement des frais de mission exposés dans le cadre de leurs fonctions par les représentants permanents de ces organisations ».

L'article R. 313-61 du même code prévoit quant à lui un plafonnement du montant annuel de ce « *prélèvement pour frais de fonctionnement* », par arrêté du ministre chargé du logement.

Dans une réponse adressée par le président du conseil de surveillance d'Action logement suite à un questionnaire du rapporteur, il est précisé qu'après la répartition des fonds par cette instance entre les organisations d'employeurs et de salariés associées, il est procédé « *aux versements après réception d'un état justifiant des dépenses et attesté par le commissaire aux comptes de chaque organisation syndicale. Ces dépenses sont scindées en deux postes, le premier relatif à l'animation de leur participation et le second relatif à la mise en œuvre de programmes de formation spécifiques à leurs représentants au sein d'Action logement* ». Il est également indiqué que le montant global maximal de défraiement a été fixé, pour 2010, en assemblée générale, à 5 140 000 euros. Le tableau ci-après détaille la répartition des fonds attribués (pour un montant inférieur à cette enveloppe) selon la même source.

Défraiements forfaitaires versés aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées en 2010

(en euros)

	Montant versé au titre de l'animation d'Action logement	Montant versé au titre de la formation	TOTAL
MEDEF	596 162	-	596 162
CGPME	159 257	16 920	176 177
Total organisations patronales	755 419	16 920	772 339
CFDT	554 570	97 081	651 651
CFTC	554 570	28 327	582 897
CFE-CGC	554 570	-	554 570
CGT	554 570	97 081	651 651
Force ouvrière	554 570	12 460	567 030
Total organisations de salariés	2 772 850	234 949	3 007 799
TOTAL GÉNÉRAL	3 528 269	251 869	3 780 138

Par ailleurs, il est indiqué que 12 107 euros de frais ont été directement remboursés aux membres du conseil de surveillance en 2010.

d) Les fonds de la formation professionnelle

Le système français de formation professionnelle des salariés est fondé sur une obligation de financement : les entreprises doivent y consacrer (au minimum) une part de leur masse salariale, soit 1,6 % pour les moyennes et grandes, 1,05 %

pour celles de dix à moins de vingt salariés et 0,55 % pour les plus petites. Cette obligation se décompose elle-même en fractions consacrées respectivement aux plans de formation des entreprises, à la professionnalisation et au droit individuel à la formation des salariés, enfin à leurs congés individuels de formation.

Pour l'essentiel, l'obligation de formation doit être mutualisée, en application de la loi ou de conventions collectives (la fraction d'obligation concernant les plans de formation peut selon la loi être réalisée en dépenses internes pour les entreprises d'au moins dix salariés, mais des conventions collectives imposent parfois sa mutualisation au moins partielle). Cette mutualisation est assurée par le versement de cotisations obligatoires à une petite centaine – avant les regroupements en cours – d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Les entreprises ont en 2009 consacré 12,95 milliards d'euros à la formation professionnelle de leurs salariés (en grande partie au-delà de leur obligation légale). Les OPCA ont pour leur part collecté 6,35 milliards d'euros en 2010 :

- 0,92 milliard au titre du congé individuel de formation ;
- 1,94 milliard au titre de la professionnalisation ;
- 3,5 milliards au titre des plans de formation.

Comme leur appellation l'indique, les OPCA, outre le fait qu'ils ont pour mission de collecter les cotisations des entreprises et de les affecter au financement de formations au bénéfice des salariés de ces entreprises, ont pour caractéristiques d'être des organismes *sui generis*, définis par la loi (le code du travail), gérés paritairement par les organisations d'employeurs et de salariés – ils résultent d'un accord collectif constitutif – et soumis à un régime d'agrément ministériel.

Le fait d'assurer l'administration du système de financement de la formation professionnelle des salariés à travers les OPCA conduit les organisations d'employeurs et de salariés à accéder à deux sources de financement que prévoient les textes : les « préciputs » au titre de la gestion des OPCA et le Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (FONGEFOR).

Le tableau ci-après montre, OPCA par OPCA, le montant d'une part des prélèvements FONGEFOR, d'autre part des préciputs au titre de la gestion des organismes (colonne « paritarisme » sur le tableau), le tout en 2010. On voit que les préciputs ont atteint un total de près de 37 millions d'euros et le prélèvement par le FONGEFOR 29 millions, ce qui fait en tout 66 millions d'euros, qu'on peut penser partagés à parité entre organisations d'employeurs et de salariés.

LE FRAIS DU PARITARISME

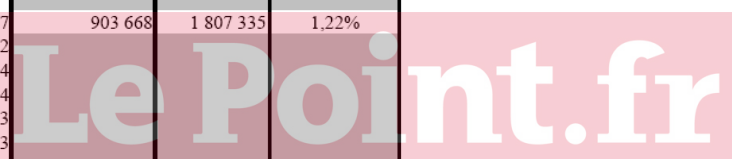
	OPCA	Collecte	Paritarisme	FONGEFOR	TOTAL	en % de la collecte
c	AGEFAFORIA	106 347 226	541 688	542 763	1 084 451	1,02%
c	AGEFOMAT	21 546 428	134 442	151 388	285 830	1,33%
c	AGEFOS-PME	852 776 823	4 787 276	4 378 470	9 165 746	1,07%
c	ANFA	110 694 145	812 972	812 972	1 625 944	1,47%
c	AUVICOM	23 146 733	163 779	162 824	326 603	1,41%
c	FAFIEC	225 850 353	1 590 000	1 590 000	3 180 000	1,41%
c	FAFIH	130 278 777	516 597	530 830	1 047 427	0,80%
c	FAF PROPRETE	65 008 728	455 850	354 781	810 631	1,25%
c	FAF SAB	88 807 776	656 799	656 799	1 313 598	1,48%
c	FORCEMAT	40 174 687	246 733	246 733	493 466	1,23%
c	FORCO	284 792 629	1 845 481	1 845 481	3 690 962	1,30%
c	FORMAHP	80 767 549	548 932	548 932	1 097 864	1,36%
c	FORMAPAP	42 735 375	223 136	223 136	446 272	1,04%
c	FORTHAC	66 436 781	296 093	296 093	592 186	0,89%
c	INTERGROS	173 321 431	962 073	962 074	1 924 147	1,11%
c	OPCA BANQUES	62 356 372	375 133	461 750	836 883	1,34%
c	OPCA BATIMENT	150 795 688	908 149	848 991	1 757 140	1,17%
c	OPCA C2P	133 371 624	794 156	836 430	1 630 586	1,22%
c	OPCA CGM	26 100 675	195 755	177 595	373 350	1,43%
c	OPCAD	29 563 149	221 592	211 241	432 833	1,46%
c	OPCAIM	613 732 441	3 262 986	3 262 986	6 525 972	1,06%
c	OPCALIA	419 978 250	2 199 961	1 784 794	3 984 755	0,95%
c	OPCA MS	27 821 465	208 661	208 661	417 322	1,50%
c	OPCASSUR	66 345 885	487 790	489 409	977 199	1,47%
c	OPCA TP	97 399 551	397 474	333 068	730 542	0,75%
c	OPCA TRANSPORTS	182 349 013	845 766	821 972	1 667 738	0,91%
c	OPCIBA	23 819 444	192 639	172 065	364 704	1,53%
c	PLASTIFAF	48 341 058	274 257	274 258	548 515	1,13%
hc	AFDAS	165 612 202	591 526	20 874	612 400	0,37%
hc	FAF PECHE	1 544 004				
hc	FAFSEA	202 007 322	652 556	97 294	749 850	0,37%
hc	FAF SECURITE SOCIALE	59 456 798				
hc	FAF TT	148 266 480	903 667	903 668	1 807 335	1,22%
hc	GDFPE	29 348 310	110 862			
hc	HABITAT FORMATION	57 402 348	189 204			
hc	MEDIAFOR	26 580 519	204 144			
hc	OPCA2	85 674 527	214 183			
hc	OPCA EFP	21 678 769	151 333			
hc	OPCA PL	102 632 557	738 000			
hc	UNIFAF	359 044 157	2 692 873			
hc	UNIFORMATION	191 585 699	1 436 892			
ag	AGECIF 63	1 853 135				
ag	AGECIF CAMA	9 344 919	41 246			
ag	AGECIF IEG	13 436 348				
ag	AGECIF RATP	3 530 178				
ag	AGECIF SNCF	11 191 666				
c	FONGECIF Alsace	19 052 219	140 926	140 926	281 852	1,48%
c	FONGECIF Aquitaine	26 163 590	178 641	184 877	363 518	1,39%
c	FONGECIF Auvergne	9 949 175	71 585	72 098	143 683	1,44%
c	FONGECIF Basse Normandie	11 515 064	71 333	70 248	141 581	1,23%
c	FONGECIF Bourgogne	13 986 057	64 101	94 560	158 661	1,13%
c	FONGECIF Bretagne	26 794 431	190 904	169 524	360 428	1,35%
c	FONGECIF Centre	21 715 222	165 471	160 971	326 442	1,50%
c	FONGECIF Champagne Ardenne	11 404 181	76 767	81 812	158 579	1,39%
c	FONGECIF Corsica	2 446 558	17 568	19 811	37 379	1,53%
c	FONGECIF Franche Comté	9 915 308	66 594	66 594	133 188	1,34%
c	FONGECIF Guadeloupe	1 956 761	9 078	3 846	12 924	0,66%
c	FONGECIF Guyane	582 937	nd	nd	nd	nd
c	FONGECIF Haute Normandie	17 513 531	134 116	134 208	268 324	1,53%
c	FONGECIF Ile de France	212 053 819	1 637 253	1 637 255	3 274 508	1,54%
c	FONGECIF Languedoc Roussillon	17 070 710	120 980	119 085	240 065	1,41%
c	FONGECIF Limousin	5 165 371	32 886	32 289	65 175	1,26%
c	FONGECIF Lorraine	18 818 248	124 061	124 262	248 323	1,32%
c	FONGECIF Martinique	2 036 958	13 904	12 051	25 955	1,27%
c	FONGECIF Midi Pyrénées	24 984 520	185 878	185 878	371 756	1,49%
c	FONGECIF Nord Pas-de-Calais	37 005 318	261 750	262 725	524 475	1,42%
c	FONGECIF PACA	42 707 316	320 511	315 000	635 511	1,49%
c	FONGECIF Pays de la Loire	35 337 777	258 004	239 024	497 028	1,41%
c	FONGECIF Picardie	14 412 411	109 593	106 251	215 844	1,50%
c	FONGECIF Poitou Charentes	13 634 105	98 506	98 444	196 950	1,44%
c	FONGECIF Réunion	3 497 952	23 803	26 147	49 950	1,43%
c	FONGECIF Rhône Alpes	68 785 350	513 227	513 228	1 026 455	1,49%
	TOTAL	6 353 354 883	36 960 096	29 079 446	60 260 805	0,95%

Source DGEFP / SDFPC / MDDF - Etats statistiques et financiers des OPCA 2010

Légende : hc : hors champ

c : champ

ag : agecif



- *Les préciputs au titre de la gestion des OPCA*

Le code du travail, aux articles R. 6332-43 et suivants, dispose que les OPCA « *peuvent rémunérer les missions et services qui sont effectivement accomplis, en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue, par les organisations signataires des accords portant constitution de ces organismes* ». Il est précisé que les missions et services en cause « *concernent les domaines suivants : prévision des besoins en compétences et en formation ; définition des règles qui permettent de déterminer les actions donnant lieu à intervention des organismes et la répartition des ressources entre ces interventions ; promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises ; surveillance du fonctionnement des organismes collecteurs paritaires, notamment de la bonne utilisation des fonds* ».

Toujours selon le code du travail, l'emploi desdites rémunérations « *fait l'objet de contrôles* » dans le cadre du dispositif de contrôle de la formation professionnelle – il existe un service spécialement chargé de ce contrôle –, contrôles qui doivent déboucher éventuellement sur le reversement des sommes dont l'emploi n'a pu être justifié ou n'est pas conforme aux finalités susmentionnées.

Enfin, ces préciputs ne doivent pas excéder 0,75 % du montant de la collecte des organismes. Ils sont partagés entre organisations de salariés et d'employeurs, *a priori* à parité.

Du côté des organisations d'employeurs, il est à noter que ne sont naturellement concernées que celles qui sont signataires de l'accord constitutif des OPCA en cause : ce peut donc être une seule organisation. Par exemple, selon ses comptes, l'UIMM a perçu en 2010 un préciput de 1,63 million d'euros au titre de sa gestion de l'OPCA de la métallurgie (OPCAIM).

La constitution d'un OPCA peut d'ailleurs être l'occasion de la formation d'une organisation d'employeurs *ad hoc* (regroupant des organisations préexistantes), ou du moins du développement de cette organisation. La commission d'enquête a notamment auditionné les représentants de l'USGERES, laquelle forme le collège « employeurs » pour la gestion de l'OPCA *Uniformation* : le préciput perçu en conséquence par l'USGERES, soit 0,717 million d'euros en 2010, représente 74 % de la totalité de ses ressources !

S'agissant des OPCA dont le champ est généraliste, dits « interprofessionnels », la gestion peut aussi en être assurée par une seule organisation pour ce qui est de la partie patronale. OPCALIA est ainsi géré par le MEDEF, et AGEFOS-PME par la CGPME. D'ailleurs il a fallu, dans le cadre de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, une disposition spéciale pour maintenir la possibilité d'OPCA interprofessionnels dont la partie patronale ne comporterait qu'une organisation : l'article L. 6332-1 du code du travail dispose explicitement

que l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel « *est valide et peut être agréé même s'il n'est signé, en ce qui concerne la représentation des employeurs, que par une organisation syndicale* » : à défaut d'une disposition *ad hoc*, l'application de la règle générale imposant que les accords collectifs soient « majoritaires »⁽¹⁾ aurait pu poser problème pour les OPCA « mono-organisation », puisqu'il existe trois organisations d'employeurs représentatives au plan national et interprofessionnel...

Les responsables de l'AGEFOS-PME ont été auditionnés par la commission d'enquête le 16 novembre 2011. Ils ont à cette occasion justifié l'importance du préciput de près de 4,8 millions d'euros versé (en 2010) par cet OPCA à ses organisations d'employeurs et de salariés constitutives en invoquant la structuration de cet organisme et le rôle qui y est dévolu aux administrateurs mandatés par ces organisations : tout engagement des fonds de formation (à la différence des dépenses de fonctionnement de l'organisme) doit obligatoirement être décidé par une instance paritaire ; par ailleurs, afin d'assurer un service de proximité aux TPE-PME qui forment l'essentiel des entreprises affiliées, voire un suivi individualisé, et dans un souci d'action territoriale, l'AGEFOS-PME a une très large implantation sur les territoires ; elle compterait en conséquence plus de mille administrateurs.

Apparemment, ce choix d'une présence territoriale d'instances paritaires – et non de simples antennes gérées par des salariés – a été l'objet d'une controverse avec la tutelle lors du récent renouvellement de l'agrément de l'AGEFOS-PME, car la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle souhaitait remettre en cause cette organisation.

- *Le FONGEFOR*

Le FONGEFOR trouve son origine dans un décret et un accord entre les organisations interprofessionnelles nationales datant de 1996.

Les dispositions des articles R. 6332-96 et suivants du code du travail disposent que ce fonds est alimenté par un prélèvement à hauteur de 0,75 % sur les sommes collectées par les OPCA « *relevant du champ d'application d'accords relatifs à la formation professionnelle continue conclus au niveau interprofessionnel* ». Cette formulation signifie que ce prélèvement n'est opéré que sur les OPCA dits du « *champ interprofessionnel* » : ce sont les OPCA dont le champ d'intervention correspond à des secteurs auxquels s'appliquent les accords dits nationaux interprofessionnels, à savoir pour aller vite l'industrie, le commerce

(1) Depuis 2004, une majorité d'organisations représentatives dans le champ d'un accord peuvent y faire opposition ; la réforme portée par la loi du 20 août 2008 prévoit un passage à la majorité « d'engagement » (positive) avec, du moins pour la partie « salariés », l'obligation pour les organisations signataires de justifier d'une audience électorale de 30 % dans le champ de l'accord – cette disposition ne devant toutefois, au niveaux interprofessionnel et des branches, entrer en vigueur qu'après la fin du collationnement des résultats des élections d'entreprise permettant l'appréciation nouvelle de la représentativité, soit en 2013.

et les services (à l'exception de quelques rares secteurs dont les organisations patronales n'adhèrent pas à une confédération interprofessionnelle), mais à l'exclusion de l'agriculture, des professions libérales et de l'économie sociale. Le champ interprofessionnel correspond à environ 77 % de la collecte des OPCA.

La répartition du produit de ce prélèvement est effectuée, « à parité, entre les organisations syndicales de salariés et les organisations interprofessionnelles d'employeurs représentatives au niveau national ». L'accord collectif précité, conclu le 19 novembre 1996, précise qu'après cette répartition paritaire entre les deux collèges, la ventilation entre organisations doit se faire en fonction d'une clef décidée en interne par chaque collège. La ventilation en vigueur est actuellement égalitaire entre les cinq organisations de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO) ; en revanche, la part patronale des fonds est attribuée à 57,5 % au MEDEF, à 32,5 % à la CGPME et à 10 % à l'UPA.

Selon le code du travail, les moyens reçus du FONGEFOR sont justifiés par la contribution des organisations interprofessionnelles au développement de la formation professionnelle à travers six rubriques d'actions : « l'élaboration et la mise en place du dispositif interprofessionnel concernant l'emploi et la formation professionnelle ; les initiatives nécessaires à la mise en œuvre des accords ; [l'évaluation des] conséquences des actions interprofessionnelles sur l'insertion, l'adaptation et la promotion des salariés ; [l'harmonisation et la cohérence] du dispositif paritaire de gestion et de promotion de la formation continue ; la concertation entre les branches professionnelles et l'État ; [la participation] aux instances interprofessionnelles de coordination ».

Les organisations bénéficiaires doivent adresser annuellement un compte-rendu de gestion au FONGEFOR, qui le transmet au ministre compétent. L'emploi des fonds doit aussi être contrôlé au titre du contrôle de la formation professionnelle.

Comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous, les moyens globalement alloués par le FONGEFOR aux organisations de salariés et d'employeurs ont connu une évolution dynamique depuis sa création : ils ont plus que doublé en moins de quinze ans.

Évolution du produit du FONGEFOR

(en milliers d'euros)

	Montant à répartir	Évolution en % par rapport à l'année précédente
1996	12 574	
1997	13 054	3,8
1998	13 928	6,7
1999	14 880	6,8
2000	15 951	7,2
2001	17 184	7,7
2002	18 641	8,5
2003	19 664	5,5
2004	20 666	5,1
2005	24 206	17,1
2006	25 638	5,9
2007	27 307	6,5
2008	28 517	4,4
2009	29 116	2,1
2010	29 014	-0,4

Source : comptes du FONGEFOR, 2010.

En 2010, le FONGEFOR a attribué aux organisations d'employeurs et de salariés les montants suivants, compte tenu de la clef de répartition susmentionnée :

Subventions 2010 du FONGEFOR

(en milliers d'euros)

MEDEF	8 344
CGPME	4 716
UPA	1 451
Total organisations d'employeurs	14 511
CFDT	2 902
CFTC	2 902
CFE-CGC	2 902
CGT	2 902
FO	2 902
Total organisations de salariés	14 511

Source : comptes du FONGEFOR, 2010.

Certes, le FONGEFOR a au moins l'avantage d'être « cantonné », comme l'a observé le 28 septembre dernier devant la commission d'enquête M. Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) : « au moins sait-on exactement, à l'euro près, ce qui est versé aux organisations syndicales et patronales (...). Il y a bien des endroits où, dans le paritarisme, cela n'est pas si clair... »

Cependant, les différentes missions d'élaboration du dispositif de formation professionnelle, d'évaluation, de mise en cohérence ou encore de concertation susmentionnées justifient-elles un budget annuel de près de 30 millions d'euros ? La question mérite d'autant plus d'être posée que ce montant est justifié par les seules actions conduites au niveau « interprofessionnel », puisque déjà, au niveau de chacun des OPCA, des préciputs existent pour rémunérer les services assurés par les organisations qui les gèrent...

Dans la pratique, il semble que les organisations bénéficiaires des attributions du FONGEFOR aient – ou du moins aient pu avoir dans le passé – quelques difficultés à dépenser l'intégralité des fonds qu'elles recevaient et/ou à justifier de leur utilisation.

Les constats faits lors d'un contrôle mené par la Cour des comptes – qui mettaient en cause une organisation d'employeurs – ont ainsi conduit la DGEFP à diligenter à son tour un contrôle des dépenses exposées par le FONGEFOR au titre de la période 1997-2003.

En réponse à un questionnaire écrit du rapporteur, la DGEFP a précisé les éléments suivants :

– *« le contrôle a pris acte que la CGPME n'avait pas utilisé, chaque année, les fonds reçus du FONGEFOR malgré la présentation faite de l'utilisation de ces fonds dans les comptes rendus adressés à la DGEFP »*. Il apparaît donc que ces comptes-rendus étaient inexacts, pour ne pas employer de qualificatif plus sévère ;

– *le contrôle « a également pris acte que cette pratique récurrente sur la période 1997-2003 avait été confirmée par la CGPME dans un courrier en date du 21 octobre 2004 adressé à la cinquième chambre de la Cour des comptes en réponse à son instruction. Le contrôle a ainsi constaté qu'une somme de 2 496 802 euros n'avait pas été utilisée pour assurer les missions définies [par le code du travail, susmentionnées] »*. L'enjeu financier était donc conséquent ;

– *il a alors été envisagé de demander à la CGPME le reversement de cette somme, conformément à la réglementation. Cependant, « aux termes d'un courrier daté du 10 janvier 2007 adressé au président et au vice-président du FONGEFOR, le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle, après avoir constaté que la CGPME s'était engagée auprès du FONGEFOR à réaliser une campagne de promotion sur la formation et plus particulièrement sur le contrat de professionnalisation, a décidé, à titre exceptionnel, qu'il n'était pas opposé à ce que cette organisation puisse déduire du versement au Trésor public la somme de 1 979 000 euros correspondant au financement de cette campagne »*. Le remboursement exigé se trouvait donc réduit à 517 802 euros, soit à peine plus de 20 % du montant initial de redressement ;

– *« la direction des services fiscaux de Paris Ouest a confirmé par courrier en date du 16 avril 2007 que l'avis de mise en recouvrement portant sur*

un montant de 517 802 euros avait été adressé au FONGEFOR » ; interrogés lors de leur audition par la commission d'enquête, les représentants de la DGEFP n'ont pas été en mesure de confirmer l'encaissement effectif de la somme, car celui-ci relevait de la seule compétence des services fiscaux.

Les dirigeants de la CGPME, auditionnés le 12 octobre 2011 par la commission d'enquête, ont parfois eu des réponses embarrassées sur cette affaire.

M. Gérard Orsini, président de la commission juridique de l'organisation, a admis que les sommes en cause avaient *« fait l'objet de discussions avec le Trésor public afin qu'une partie de celles-ci donnent lieu à remboursement, mais qu'une autre partie soit employée à financer une campagne exceptionnelle de promotion de la formation professionnelle. Car, lorsque la totalité des fonds du FONGEFOR n'est pas utilisée au cours d'une année, le reliquat est reportable sur l'exercice suivant et remboursable au-delà »*. M. Jean-Louis Jamet, trésorier de la CGPME, a apporté un éclairage complémentaire : *« l'affaire remonte à la création du FONGEFOR, il y a une douzaine d'années. Les textes fondateurs étaient sibyllins et nous avons reçu les premiers versements en cours d'exercice, ce qui a provoqué un décalage dans l'utilisation des fonds. Il a perduré au cours des années suivantes. Dans un premier temps, on ne nous a pas demandé de remboursement et nous avons conservé les sommes correspondantes. Puis la Cour des comptes a considéré qu'il convenait d'apurer cette situation. Il a alors été admis que l'on ne pouvait reporter qu'un tiers des subventions perçues »*.

S'agissant des conditions dans lesquelles le redressement envisagé a pu être gracieusement réduit des 4/5^{èmes}, M. Orsini a tout d'abord déclaré ne plus se souvenir très bien de ce qui s'était passé, reconnaissant toutefois l'existence de *« discussions avec un ministre compétent – celui du travail ou des finances »*. Le président de la CGPME, M. Jean-François Roubaud, ayant ensuite déclaré : *« il me revient en mémoire que la discussion fut menée avec le ministère du travail »*, M. Orsini a confirmé : *« il y a bien eu des discussions au ministère du travail : le président Roubaud a rencontré le ministre et moi-même un des responsables de la direction générale du travail »*. M. Orsini a également souligné que *« le montant des sommes en cause était parfaitement transparent ; nous n'avons jamais cherché à cacher quelque fonds que ce soit. Les versements inutilisés du FONGEFOR étaient gelés dans nos comptes, comme dans notre trésorerie »*.

Pou en venir à des faits plus récents – même si un redressement soldé en 2007 n'est sans doute pas d'une ancienneté telle qu'elle justifie certains trous de mémoire...–, le rapporteur s'est penché sur les comptes-rendus produits en 2010 par les organisations bénéficiaires du FONGEFOR, conformément au code du travail, pour justifier de l'utilisation de leur subvention.

Ces comptes-rendus sont parfois – c'est surtout le cas pour les organisations de salariés – très succincts, se bornant à décomposer la dépense *« justifiée »* entre les six ou sept grandes rubriques résultant des dispositions du code du travail, aux intitulés pour le moins vagues comme on l'a vu (élaboration

et mise en place du dispositif de formation professionnelle, harmonisation et mise en cohérence du même, concertation, *etc.* – voir *supra*). Les documents des organisations d'employeurs sont un peu plus développés : celui du MEDEF décompose les dépenses imputées sur la subvention du FONGEFOR selon les clefs d'une comptabilité analytique, sans que l'affectation concrète des sommes à des opérations apparaisse clairement ; ceux de l'UPA et de la CGPME ont l'avantage de présenter les principales actions ainsi financées.

La lecture de ces comptes-rendus de la CGPME et de l'UPA conduit ainsi à des découvertes surprenantes sur l'utilisation des moyens en provenance du FONGEFOR – sans que cela, naturellement, ne « dédouane » d'autres organisations dont les comptes-rendus sont moins explicites.

Ainsi en ressort-il que les réunions des instances de l'UPA « *ayant traité des questions de formation professionnelle continue* » auraient tout de même représenté en 2010 un coût de 546 532 euros – et ceci ne comprend pas les coûts pour l'UPA, par ailleurs décomptés, des réunions pour les négociations paritaires (131 554 euros), de celles du Comité paritaire national pour la formation professionnelle et de ses groupes du travail (61 604 euros), de la « *participation aux instances professionnelles de coordination* » (152 577 euros), ou encore de celle à la Commission nationale de la négociation collective, au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie et au groupe de travail sur les OPCA (159 883 euros)... La concertation et la coordination ont décidément un coût !

Quant à la CGPME, en 2010, elle a notamment financé sur la subvention du FONGEFOR l'abonnement de ses administrateurs de l'OPCA AGEFOS-PME à son périodique « *La Volonté* » – pour un coût de 9 344 euros seulement certes, mais l'abonnement à un périodique syndical doit-il être financé par des fonds issus de l'obligation quasi-fiscale de financement de la formation ? – ou encore, pour une somme ronde de 300 000 euros, une part du « volet formation professionnelle » de sa manifestation « *Planète PME* » – manifestation qui a tout de même pour objet principal, comme tout évènement de ce genre, de valoriser l'organisation qui en est à l'origine...

- *La réforme de la formation professionnelle en 2009 : des avancées, notamment en matière de transparence et de contrôle*

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui transpose un accord unanime des partenaires sociaux représentatifs au plan national et interprofessionnel, comprend des mesures de nature à améliorer la transparence et le contrôle des circuits financiers de la formation professionnelle.

Les mesures les plus significatives de la loi et de ses textes d'application, à cet égard, concernent les OPCA, à travers notamment un renforcement des critères leur permettant d'être agréés (tous, y compris ceux qui existent déjà, devront avoir

été agréés ou ré-agréés avant la fin de l'année 2011 et les premiers arrêtés *ad hoc* ont été pris le 20 septembre dernier) :

– ils doivent désormais développer des services de proximité au bénéfice des TPE-PME, bref ne plus se contenter de financer les formations demandées, mais aussi apporter un conseil ;

– ils doivent se regrouper – le seuil minimal de ressources collectées permettant l'agrément au titre de la professionnalisation et des plans de formation passant de 15 à 100 millions d'euros –, afin, tout à la fois, de maîtriser leurs frais de collecte et de gestion et de pouvoir développer ce service de proximité ;

– l'encadrement de leurs dépenses, notamment de gestion, est renforcé (articles R. 6332-36 et suivants du code du travail) ;

– ils sont soumis à de nouvelles obligations de transparence, que précise le décret n° 2010-1116 du 22 septembre 2010 (article R. 6332-23 du code précité) : ils devront avoir un site *internet* où seront publiés la liste des priorités, des critères et des conditions de prise en charge des demandes de financement (de formations) présentées par les employeurs, les coûts des diagnostics destinés aux TPE-PME, les services proposés gratuitement, la liste des organismes de formation qu'ils auront financés, ainsi que leurs comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes. Il est en outre prévu (articles R. 6332-30 et R. 6332-31 du code précité) que le commissaire aux comptes atteste de la réalité et de l'exactitude des renseignements financiers communiqués par chaque organisme collecteur aux pouvoirs publics et certifie son rapport de gestion. Enfin, le plan comptable applicable aux OPCA est révisé, ce qui facilitera le contrôle des comptes, y compris par les administrateurs syndicaux comme l'a souhaité devant la commission d'enquête Mme Anousheh Karvar, trésorière de la CFDT.

Par ailleurs, les OPCA devront conclure avec l'État une convention triennale d'objectifs et de moyens définissant les modalités de financement et de mise en œuvre de leurs missions (article L. 6332-1-1 du même code).

Enfin, une stricte incompatibilité est établie entre les fonctions d'administrateur ou de salarié dans un établissement de formation et dans un OPCA (article L. 6332-2-1 du même code).

En revanche, la réforme n'a pas modifié les règles applicables au préciputs ni au FONGEFOR.

La loi de 2009 comprend également des mesures relatives aux organismes de formation :

– le régime de déclaration préalable obligatoire d'activité pour ces organismes est renforcé, les possibilités de refus d'enregistrement par l'administration étant explicitées et la procédure de traitement des dossiers harmonisée ;

– l’interdiction d’offrir des prestations de formation professionnelle continue pourra désormais être infligée comme peine complémentaire aux personnes condamnées pour certains délits ;

– une liste nationale et actualisée des organismes de formation devrait prochainement être accessible sur *internet*. Lors de son audition, Mme Marie Morel, sous-directrice des politiques de formation et du contrôle à la DGEFP, a insisté sur l’importance de donner de la « *visibilité* » au marché de la formation professionnelle ; cette visibilité, selon elle, devrait être assurée dès janvier 2012.

Enfin, la réforme de 2009 cherche à développer les moyens matériels et juridiques du contrôle de la formation professionnelle :

– l’habilitation pour réaliser des opérations de contrôle de la formation professionnelle n’est plus réservée aux seuls inspecteurs et contrôleurs du travail et inspecteurs de la formation professionnelle, mais peut désormais être accordée à d’autres fonctionnaires de catégorie A. D’après le rapport d’information sur l’application de la loi du 24 novembre 2009 rédigé par MM. Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille ⁽¹⁾, cela aurait permis un renforcement (limité) des moyens de la DGEFP : « *selon les services du Gouvernement (...), au sein de la mission "organisation des contrôles" de la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle, trois agents ont été affectés aux missions de contrôle, qui s’ajoutent aux quatre inspecteurs ou directeurs du travail déjà affectés* » ;

– une procédure d’évaluation d’office en vue de redressement a été instaurée pour les cas de refus de se soumettre aux contrôles de la formation professionnelle.

● *Cependant, la persistance d’un vrai problème de contrôle*

La présidente du MEDEF, Mme Laurence Parisot, a joliment exprimé devant la commission d’enquête, le 13 octobre dernier, la complexité du système de formation professionnelle, qui a pour corollaire la difficulté de le contrôler, en estimant que la formation « *est un sujet si complexe que l’on peut toujours envisager l’existence d’un problème à un embranchement...* ».

Le 24 octobre, Mme Anousheh Karvar, trésorière de la CFDT, a pour sa part salué certains éléments de progrès dans la réforme engagée en 2009, notamment la clarification du plan comptable des OPCA, tout en paraissant dubitative sur d’autres points : pour elle, la DGEFP « *a mis un peu d’ordre, mais ce ne sera pas suffisant ; cela nécessitera une nouvelle réforme* ».

La volonté des administrations du ministère du travail de renforcer leurs contrôles est claire, mais leurs moyens sont limités.

(1) Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 3208, mars 2011.

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, M. Bertrand Martinot, et Mme Marie Morel, sous-directrice des politiques de formation et du contrôle sous son autorité, ont clairement convenu lors de leur audition le 28 septembre dernier que le contrôle n'avait pas été la priorité ces derniers temps, car il fallait avant tout préparer et mettre en œuvre la réforme de la formation professionnelle actée par la loi du 24 novembre 2009 : *« sur les vingt-quatre derniers mois (...), nous avons été particulièrement occupés par la réforme de la formation professionnelle. De ce fait, nous n'avons pas nécessairement insisté sur le contrôle des OPCA. Concrètement, il aurait été mal venu, du fait de la réforme substantielle qu'ils devaient mettre en œuvre, de les contrôler »*.

La mise en œuvre de la réforme est au demeurant, selon la DGEFP, l'occasion d'une forme de contrôle, avec en particulier l'obligation pour les OPCA de solliciter un nouvel agrément et de conclure des conventions triennales d'objectifs et de moyens (COM). Selon Mme Marie Morel, l'une des « vertus » des COM est *« de bien s'assurer – ce qui n'a pas toujours été le cas – que les frais de gestion de l'organisme ne croissent pas plus vite que la collecte, laquelle augmente déjà de manière substantielle »*. M. Bertrand Martinot a également indiqué que l'examen en cours de la situation de tous les OPCA dans le cadre de ces procédures avait été l'occasion de constater des dépassements de frais de gestion, par rapport aux plafonds réglementaires, dans quatre ou cinq OPCA, qui seraient liés au fait que la « clientèle » de ces OPCA serait constituée principalement de petites entreprises, ce qui accroît les coûts unitaires de gestion et de conseil.

Cependant, ce réexamen de la situation des OPCA ne saurait satisfaire l'obligation de contrôle et l'on en est conscient à la DGEFP. Il est vrai que le rendement des contrôles qui existent déjà peut laisser pantois : selon Mme Morel, la réalisation, en 2010, de 4 000 contrôles (moitié sur place, moitié sur pièces) au titre de la formation professionnelle, sur un champ qui représentait plus de 200 millions d'euros, aurait débouché sur 30 millions d'euros de redressements, ce qui représente de fait un taux très élevé d'irrégularités découvertes.

Mme Morel a donc concédé que l'on en arrivait *« néanmoins à un moment où il va nous falloir renforcer les contrôles »*. Pour ce faire, sont envisagées *« des collaborations internes au sein de nos missions, et des collaborations à l'externe, avec d'autres inspections. La réduction du nombre d'OPCA nous facilitera la tâche. Il est réaliste de penser que nous pourrions en contrôler un tiers chaque année, ce qui augmentera la pression »*.

Elle a également mis en lumière des obstacles méthodologiques au développement de certains contrôles : il apparaît ainsi que la base utilisée par la DGEFP, qui répertorie les organismes de formation déclarés, n'offre pas de possibilité de requête portant sur les organismes de formation liés aux organisations syndicales. Sur ce point, elle a observé que ces organismes *« sont enregistrés au niveau des services régionaux de contrôle, puis agréés par la direction générale du travail et conventionnés sur trois ans. Il faudrait peut-être*

envisager un rapprochement avec nos collègues de cette direction, pour pouvoir les cibler. En effet, il n'est pas utile de multiplier les contrôles, mais ce qui importe, c'est de frapper juste. Disposer de la liste ne suffit pas et il serait important pour nous d'avoir certaines informations et de disposer de certains indicateurs ». Il est vrai que le contrôle de ce type d'organismes de formation ne fait manifestement pas partie des priorités actuelles de la DGEFP : « dans le cadre de nos campagnes, nous axons nos contrôles sur les actions comportementales, qui sont développées par près de quatre organismes sur dix et sortent souvent du champ des actions qui peuvent être financées au titre de la formation professionnelle. Les actions de formation qui, bien que financées, ne sont pas réalisées effectivement constituent un autre axe de contrôle. Bref, dans la mesure où nous ne savons pas cibler les organismes, nous n'avons pas aujourd'hui de plans de contrôle précis sur ceux liés aux syndicats ».

La question de la difficulté de la DGEFP à assurer à la fois la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle et le développement nécessaire des contrôles est illustrée par sa gestion d'un autre dossier, évoquée dans une réponse faite à un questionnaire écrit du rapporteur. Ce dossier est celui des suites à donner aux constats faits par la Cour des comptes sur l'insuffisance du suivi de l'utilisation des moyens du FONGEFOR (*cf. supra*). Ce dossier a peu avancé, faute de moyens pour ce faire :

– « au-delà des observations formulées par la Cour des comptes à l'occasion de son contrôle (...), la DGEFP a adressé le 17 décembre 2007 un courrier au président et au vice-président du FONGEFOR concernant les suites à donner aux constats de la Cour des comptes. Dans ce courrier, la DGEFP rappelait que les comptes rendus d'utilisation des fonds versés par le FONGEFOR présentaient des défauts auxquels il convenait de remédier tout en permettant d'améliorer le suivi de l'utilisation des sommes perçues » ;

– une réunion de travail se serait en conséquence déroulée le 18 septembre 2008 et un certain nombre de points y auraient été actés, notamment « l'introduction d'une comptabilité par nature dans les comptes rendus d'utilisation des fonds perçus du FONGEFOR par les organisations syndicales et professionnelles (...), dont le principe avait été admis par l'ensemble des participants, [qui] respecterait les principes généraux fixés par la loi relative à la rénovation de la démocratie sociale [et dont] le calendrier de mise en œuvre s'alignerait sur celui prévu par le décret d'application » ;

– mais ensuite, « bien qu'un relatif consensus ait été trouvé, ces travaux ont toutefois été suspendus en raison d'une part de la préparation des travaux parlementaires portant sur la réforme de la formation professionnelle (...) et de l'attente des textes d'application de la loi du 20 août 2008 (...) relatifs à l'établissement, à la certification et à la publicité des comptes des organisations syndicales (...). Le calendrier et le plan de charge de la DGEFP, compte tenu notamment de la préparation des textes et de l'encadrement des nouvelles dispositions issues de la loi du 24 novembre 2009, n'a pas permis de relancer le

groupe de travail afin de permettre une modification des textes réglementaires pour introduire les éléments précités. La DGEFP envisage bien entendu de reprendre très prochainement contact avec les partenaires sociaux à l'issue des opérations de renouvellement des agréments des OPCA et des signatures des conventions d'objectifs et de moyens pour achever ce dossier (...) ».

2. Les questionnements communs aux différents préciputs

L'analyse des différents préciputs fait ressortir plusieurs interrogations communes, qui mettent en cause la nature et la légitimité de ce type de financements.

a) Quelle répartition ?

Un premier questionnement porte sur les fondements, donc la légitimité, de la répartition des préciputs qui existe entre les organisations d'employeurs. Cette répartition ne répond pas à une clef pré-établie et est variable selon les cas :

– s'agissant du FONGEFOR, un arrangement entre organisations d'employeurs, rendant compte sans doute d'un rapport de force à un certain moment, a attribué, comme on l'a dit, la plus grosse fraction au MEDEF (57,5 % de la part « employeurs » du fonds), puis à la CGPME (32,5 % de cette part), enfin à l'UPA (10 %), les autres organisations, non représentatives au plan « interprofessionnel », étant écartées ;

– s'agissant des autres préciputs – OPCA, organismes sociaux... –, la répartition des financements est liée à celle des mandats, variable comme on l'a vu. Pour ce qui est plus particulièrement des OPCA, ils peuvent avoir été constitués à l'initiative d'une seule organisation d'employeurs, qui bénéficie alors de l'intégralité de la part « employeurs » du préciput, cette organisation fût-elle par ailleurs dotée d'autres ressources et de réserves surabondantes ; il en est ainsi de l'UIMM pour sa participation à la gestion de l'OPCAIM. Dans le cas de l'AGEFOS-PME, dont les responsables ont été auditionnés par la commission d'enquête le 16 novembre 2011, l'enveloppe de préciput attribuée à la partie patronale, constituée par la CGPME, a atteint 2,477 millions d'euros, tandis que la part « salariés » est partagée entre les cinq centrales représentatives au plan national et interprofessionnel, à hauteur de 0,495 million d'euros pour chacune.

Interrogés le 13 octobre 2011 sur la répartition des mandats et des préciputs, les responsables de l'UPA ont tenu des propos très explicites devant la commission d'enquête : le président de cette organisation, M. Jean Lardin, a ainsi observé que *« les terres les plus fertiles ont été occupées par les premiers arrivants et qu'elles étaient délimitées par des piquets lorsque nous sommes arrivés. Derniers arrivés, nous avons eu bien du mal à avoir voix au chapitre et aujourd'hui nous ne sommes toujours pas traités à proportion de ce que nous représentons »*. À propos de la répartition des mandats d'administrateur dans les organismes sociaux, le même a relevé que *« ceux-ci sont désignés, et non pas élus,*

et qu'ainsi le calcul est biaisé d'entrée ». Quant aux autres organismes, selon le secrétaire général de l'UPA, M. Pierre Burban, « *la répartition se fait plutôt au doigt mouillé. C'est le cas notamment pour le FONGEFOR, où la part de l'UPA est la plus réduite (...). Il est vrai que cette répartition résulte de l'histoire (...)* ». Bref, pour M. Lardin, « *étant donné qu'il n'y a aucune clé de répartition, tout se négocie. Même la répartition des postes d'administrateurs entre le MEDEF, la CGPME et l'UPA ne saurait constituer une véritable clé de répartition, puisqu'on ne sait pas qui l'a décidée ni sur quel fondement juridique* ».

Interrogée le même jour sur la même question, Mme Laurence Parisot a préféré, pour le MEDEF, valoriser le principe d'indépendance des organisations, qui implique selon elle un financement reposant majoritairement sur les cotisations des adhérents. Elle s'est déclarée dubitative sur l'établissement d'un lien entre financement et représentativité : « *je ne sais pas si la question du financement et celle de la représentativité sont liées. Au nom du principe de liberté, chacun peut adhérer à l'organisation de son choix et même à plusieurs organisations* ». Elle a également relié les financements du paritarisme à l'implication des organisations : « *quant aux subventions des organismes paritaires, elles dépendent du travail que nous y effectuons ; celles de l'Unédic, par exemple, se justifient par notre participation à la gestion paritaire* ». La surreprésentation de son organisation dans les organismes paritaires, par rapport aux autres, tiendrait aussi « *à la représentation du MEDEF au niveau des branches professionnelles, notre mouvement réunissant presque tous les secteurs d'activité de l'économie française ; de surcroît, tous les départements y sont représentés au sein des MEDEF territoriaux* ». Mme Parisot a conclu en observant que si beaucoup s'interrogent sur la représentativité patronale, « *nul n'a proposé de modèle qui permettrait de l'envisager différemment. J'ai toujours dit que nous restions ouverts au débat mais définir une autre logique me semble difficile, ne serait-ce que parce que certaines entreprises adhèrent à plusieurs organisations* ».

b) Quelle nature : subventions forfaitaires, fonds dédiés ou défraiements ?

Un second questionnement porte tout à la fois sur le mode de détermination et le mode d'affectation des sommes en cause (l'un et l'autre étant liés). Les préciputs ont-ils un montant forfaitaire ou bien déterminé en fonction de charges constatées ? Sont-ils, dans le fonctionnement des organisations, effectivement affectés à certains types de dépenses, comme la réglementation peut l'imposer, ou non ?

Des éléments tendent à établir le caractère forfaitaire de certains au moins des préciputs. On constate, par exemple, que les financements obtenus des caisses sociales par les différentes organisations d'employeurs au titre de la prise en charge de « *conseillers techniques* » peuvent être identiques à l'euro près, ce qui ne peut s'expliquer que par la fixation préalable d'un forfait. L'analyse des préciputs au titre de la formation professionnelle amène globalement à la même

conclusion, lorsque l'on observe notamment, sur le tableau des préciputs des OPCA présenté précédemment, que le plus grand nombre des FONGECIF (qui gèrent le congé individuel de formation des salariés) sont très proches du plafond réglementaire de prélèvement de 1,5 % de la collecte (au titre du cumul FONGEFOR/préciput de gestion de l'OPCA)⁽¹⁾. Pour ce qui concerne en particulier l'AGEFOS-PME, il résulte de l'audition de ses dirigeants le 16 novembre 2011 que l'enveloppe globale de préciput est déterminée annuellement en fonction de la collecte obligatoire. S'agissant enfin du « 1 % logement », le principe d'un défraiement « *forfaitaire* » est posé directement par la réglementation. Le trésorier de la CGPME, M. Jean-Louis Jamet, a au demeurant reconnu devant la commission d'enquête, le 12 octobre dernier, que les sommes versées au titre du paritarisme « *résultent de conventions prévoyant des montants globaux* ».

Quant au principe d'affectation des fonds à des missions spécifiques, ce que l'on a pu dire *supra* du suivi des attributions du FONGEFOR, et en particulier de l'insuffisance des comptes-rendus adressés par les organisations et du redressement subi – partiellement – par l'une d'entre elles il y a quelques années, en montre bien les limites.

Toutefois, les organisations auditionnées par la commission d'enquête ont fait en général état d'un souci, peut-être nouveau, de vérifier en interne l'affectation effective des préciputs. Mme Laurence Parisot a ainsi déclaré que « *le MEDEF établit, pour sa part, une comptabilité analytique qui est contrôlée par un commissaire aux comptes et qui distingue très précisément le temps passé par tel collaborateur sur tel dossier relevant de telle institution paritaire, afin d'évaluer l'adéquation des ressources attribuées. Lorsque nous avons perçu trop d'argent, nous le restituons (...). L'exemple le plus flagrant s'est déroulé en octobre 2009. Nous avons alors adressé le courrier suivant au directeur général de l'UESL, organisme en charge du "1 % logement" : "sur la base des actions engagées à ce jour, nous estimons que le niveau des frais prévus, à hauteur de 882 000 euros, indiqué dans notre état prévisionnel 2009, ne sera pas atteint. Nous avons dû en effet différer, jusqu'à présent, une part importante des actions envisagées. Par conséquent, nous vous demandons de surseoir au règlement du quatrième acompte sur défraiement 2009. Dans l'attente de notre arrêté de compte 2009, nous vous adressons un règlement de 280 000 euros en remboursement du trop-perçu estimé" ».*

À l'AGEFOS-PME, de même, un souci de rigueur apparemment assez récent et consécutif à des contrôles a conduit à mettre en place un versement en deux fois des enveloppes de préciput, avec un acompte, puis un solde qui n'est payé que sur présentation de justificatifs.

(1) Le constat sur le ratio préciputs/collecte est moins clair pour les autres OPCA dans la mesure où une part de leur collecte, résultant du versement libre de certaines entreprises pour leur plan de formation, n'est pas assujéti aux préciputs : en conséquence, le ratio préciputs/totalité de la collecte est plus difficile à analyser.

D'autres ont fait observer, ce qui peut compenser le caractère forfaitaire de certains versements, que certaines missions d'intérêt général assez proches de celles rémunérées au titre du paritarisme, telle que la participation à toutes sortes d'instances consultatives, n'étaient pas défrayées. Ainsi le président de l'UPA a-t-il rappelé que *« les organisations syndicales d'employeurs et de salariés siègent dans de nombreux commissions et comités, tels que la Commission nationale de la négociation collective, le Haut conseil du dialogue social, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, etc. Or, le coût de ces missions reste intégralement à la charge des organisations syndicales concernées. S'agissant de missions d'intérêt général, l'UPA considère qu'elles devraient faire l'objet d'un financement public »*.

c) Des dérives inévitables ?

Un dernier champ d'interrogations concerne les dérives qui peuvent résulter de la participation des organisations d'employeurs – cela valant aussi pour celles de salariés – à la gestion des divers organismes paritaires.

Mme Annick Lepage, ancienne salariée d'un centre de formation lié à la Fédération des industries mécaniques (FIM) entre 1996 et 2001, a décrit à la commission d'enquête, durant son audition le 10 octobre 2011, l'incroyable système de détournement de fonds dont elle déclare avoir été témoin : *« la principale fraude [dénoncée par Mme Lepage] consistait en la facturation, par le centre de formation, de formations non dispensées, [avec] d'une part la facturation systématique du nombre d'heures plafond [de formation, sans vérification de l'horaire effectif de formation], d'autre part la facturation de formation à des apprentis fantômes »*. Dans ce système, les membres de la direction de la FIM bénéficiaient en contrepartie de rémunérations en tant que *« conseillers »* du centre de formation ; par ailleurs, *« ce centre de formation de la FIM, qui percevait donc des fonds indus, recevait lui-même de plusieurs associations de l'UIMM des factures qui ne correspondaient à rien ; le "racketteur" principal était l'Association pour la documentation et l'assistance des entreprises (ADASE) »*.

Il n'appartient pas à la commission d'enquête de se prononcer sur ces accusations, qui portent sur des faits anciens et font l'objet de procédures judiciaires.

Mais le type de situation décrit par Mme Lepage est significatif : dans la mesure où, d'une part des organisations professionnelles participent à la gestion d'OPCA (ou d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage), dont la mission est de financer des stages de formation, d'autre part les mêmes organisations sont souvent amenées à créer dans leur mouvance des centres de formation, il se forme des situations potentielles de confusion des intérêts où les mêmes personnes – ou des personnes appartenant aux mêmes structures – sont à la fois chargées d'attribuer des financements et de gérer les organismes qui en bénéficient... Si l'on ajoute à cela la faiblesse du dispositif de contrôle de la formation

professionnelle et la nature même des prestations de formation, qui se prêtent sans doute plus que d'autres transactions à des facturations très difficiles à vérifier, on a là un cocktail qui conduit potentiellement à des dérives graves chaque fois qu'il tombe entre des mains peu scrupuleuses – ce qui, inévitablement, arrive de temps en temps.

C'est pour limiter ce type de risques que le législateur, dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, a en 2009 établi une incompatibilité stricte entre les emplois ou mandats exercés d'une part dans un OPCA, d'autre part dans un organisme de formation.

Lors de son audition devant la commission d'enquête le 18 octobre 2011, une organisation d'employeurs au moins a d'ailleurs fait état d'une préoccupation manifeste par rapport à ce débat : le président de l'UNAPL, M. David Gordon-Krief, a insisté sur l'absence « *d'interférence dans la gouvernance* » entre l'union d'employeurs qu'il préside et des organismes tels que l'OPCA des professions libérales (OPCA-PL) ou le fonds interprofessionnel de formation des professions libérales (FIF-PL), qui est l'équivalent d'un OPCA pour la formation des professionnels libéraux eux-mêmes. S'agissant du FIF-PL, « *le bureau est composé de quatre membres nommés au sein du collège de gestion et de quatre autres proposés par l'UNAPL. Une fois ce bureau élu, il n'y a plus aucune interférence ni contrôle – ni même de contrôle des comptes – de la part de l'UNAPL. L'indépendance du FIFPL est telle que, par moments, nous en sommes même arrivés à nous demander s'il y avait encore un dialogue politique entre nous (...). Tout est étanche (...). [Des organismes comme le FIF-PL et l'OPCA-PL collectant] des fonds publics, nous devons veiller à ne pas prêter au moindre soupçon de confusion dans les financements. Tout doit être transparent. Personnellement, je ne veux pas que l'on m'interroge sur la prise en charge d'une formation ou quelque chose de ce genre ; cela n'entre pas dans mes attributions et je m'y refuse (...). Nos discussions [avec l'OPCA-PL] portent sur des questions politiques [telles que cette année l'éventuel] rapprochement avec l'OPCA de l'hospitalisation privée, voire avec celui des activités de formation. [Dans ces discussions,] j'ai indiqué que, en tant que président de l'UNAPL, je n'étais pas concerné par les questions financières et de gestion. Le seul élément qui m'importait était que les décisions qui seraient prises ne mettent pas en danger la spécificité des professions libérales (...). L'OPCA-PL est donc venu nous présenter les conséquences politiques des rapprochements envisagés. Nous avons accepté sa politique, sous certaines réserves. Ensuite, il n'y a plus eu d'interférences entre lui et nous* ».

On voit bien dans ces propos – tenus par un avocat de profession... – que c'est la crainte d'un « *soupçon de confusion dans les financements* » qui justifie une volonté très forte d'étanchéité entre les gestions de l'organisation d'employeurs et des fonds de formation.

Les critiques très explicites émises en 2002 par la Cour des comptes sur la gestion de l'AGEFIPH renvoient à la même problématique que pour les fonds de

formation : le fait qu'une institution à la gouvernance de laquelle participent des organisations d'employeurs puisse retenir, comme opérateurs locaux, des unions patronales pose en soi question.

3. Les accords de financement du dialogue social

a) Une démarche qui est d'abord partie des branches

À partir des années 1980, un nombre important de conventions collectives de branche ont intégré des accords dits souvent de « financement du paritarisme » ou de « financement de la négociation collective ». Ces accords prévoient en général une contribution obligatoire des entreprises de la branche, assise sur leur masse salariale, dont l'objet premier est le financement des instances paritaires créées par la convention collective – les conventions collectives instituant le plus souvent des commissions paritaires diverses. Il s'agit de couvrir les frais de déplacement et de séjour des membres de ces commissions pour leurs réunions, de rembourser à leur employeur les rémunérations des salariés y participant, d'indemniser de même les représentants des employeurs pour leur perte de gain, éventuellement de couvrir des frais de secrétariat, de formation à la négociation collective, *etc.* Généralement, les accords en cause comprennent également des clauses de droit syndical : autorisations d'absence et protection des membres salariés des instances paritaires de branche contre les sanctions et licenciements...

Ce type de stipulations est d'ailleurs explicitement prévu par le code du travail, dont l'article L. 2232-8 dispose que « *les conventions de branche et les accords professionnels comportent, en faveur des salariés d'entreprises participant aux négociations, de même qu'aux réunions des instances paritaires qu'ils instituent, des dispositions relatives aux modalités d'exercice du droit de s'absenter, à la compensation des pertes de salaires ou au maintien de ceux-ci, ainsi qu'à l'indemnisation des frais de déplacement* », tandis que l'article L. 2232-3 comporte les mêmes dispositions pour le niveau interprofessionnel.

b) Une démarche reprise par le secteur agricole

L'accord national conclu le 21 janvier 1992 « *relatif à l'organisation de la négociation collective en agriculture* » marque une évolution, d'une part en concernant tout un secteur économique, d'autre part en instaurant un financement direct des organisations d'employeurs et de salariés par le biais de cotisations conventionnelles. Dans cet accord signé par la FNSEA, divers syndicats professionnels spécialisés et les fédérations agricoles des cinq grandes centrales de salariés, il est en effet explicitement prévu :

– d'une part un partage à parité du produit de la cotisation de 0,05 % établie sur la masse salariale entre le « *financement de l'exercice du droit à la négociation collective des salariés* » et celui du « *droit à la négociation collective des employeurs* » ;

– d’autre part et surtout, un partage de chacune des deux parts « salariés » et « employeurs » entre une « *part A destinée au financement des frais exposés par les salariés et les employeurs à l’occasion de la négociation collective* » et une « *part B destinée au financement des frais exposés par les organisations syndicales et professionnelles signataires du présent accord, pour l’animation et l’information des participants à la négociation collective* ».

Si la part A a pour objet, classiquement, la couverture des frais de participation aux réunions de négociation, de préparation ou de suivi, la part B est directement répartie entre organisations professionnelles :

– pour ce qui est de celles de salariés, il est prévu une répartition uniforme entre organisations signataires de 20 % de la somme attribuée, le reste étant attribué au *pro rata* du nombre de voix obtenues lors des dernières élections aux chambres d’agriculture dans le collège des salariés des exploitations agricoles ;

– pour ce qui est des organisations d’employeurs, la répartition doit être effectuée entre organisations signataires de l’accord au *pro rata* du montant des cotisations versées par les employeurs représentés par chacune de ces organisations.

Un autre accord signé ultérieurement dans le monde agricole prévoit également une cotisation assise sur la masse salariale : l’« *accord national du 18 juillet 2002 sur les saisonniers, sur diverses dispositions sur les contrats à durée déterminée et sur l’organisation de la gestion prévisionnelle de l’emploi en agriculture* ». Celui-ci institue, « *pour le financement de la gestion prévisionnelle* », une cotisation fixée à 0,20 % de la masse salariale, dont le produit n’est pas réparti paritairement, mais attribué pour 75 % aux organisations professionnelles d’employeurs représentatives au plan national et signataires de l’accord, et pour 25 % à celles de salariés, avec un critère de répartition entre celles-ci qui résulte d’une moyenne entre leurs résultats aux dernières élections aux chambres d’agriculture et leur taux de participation aux réunions paritaires.

L’utilisation des fonds est ensuite très libre : selon l’accord, « *chacun des partenaires décide de l’utilisation des fonds pour remplir les objectifs définis dans le présent accord et alimenter les échanges au sein de PROVEA [structure ad hoc créée]. Il peut par exemple organiser ses structures internes nationales et/ou régionales, départementales pour développer les contacts et analyses de terrain, comme il peut confier par convention certaines missions ou études à des organisations, organismes ou prestataires ayant des compétences particulières* ».

D’après les déclarations faites par les représentants de la FNSEA lors de leur audition par la commission d’enquête, le produit issu de l’accord de 1992 dans leurs comptes 2010 s’élèverait à 1,118 million d’euros et celui issu de l’accord de 2002 à 2,564 millions d’euros (et à plus de six millions d’euros pour l’ensemble des organisations agricoles d’employeurs bénéficiaires).

c) L'« accord UPA » et sa difficile entrée en vigueur

L'« accord du 12 décembre 2001 relatif au développement du dialogue social dans l'artisanat », communément appelé « accord UPA », marque le passage de la problématique du financement paritaire au niveau interprofessionnel, puisqu'il est signé à l'initiative d'une organisation d'employeurs représentative à ce niveau. Il met en place une contribution de 0,15 % sur la masse salariale dans les branches de l'artisanat, contribution qui a vocation à se décomposer en :

– une part de 0,08 % partagée au niveau interprofessionnel, à parité entre organisations d'employeurs et de salariés – la sous-répartition entre organisations de salariés s'effectuant à raison de 3/13^{èmes} pour la CFDT, la CGT et FO, 2/13^{èmes} pour la CFE-CGC et la CFTC ;

– une part de 0,07 % partagée au niveau des branches professionnelles, selon des modalités à définir par des accords de branche.

Cet accord, signé entre l'UPA et les cinq centrales de salariés représentatives au plan national interprofessionnel, puis étendu par arrêté ministériel du 25 avril 2002, a rencontré une vive opposition des autres organisations patronales. Le MEDEF et la CGPME (ainsi que la Fédération française du bâtiment et l'Union des industries et métiers de la métallurgie) ont formé des recours contre cet accord, successivement rejetés en première instance, en appel, puis par la Cour de cassation le 4 décembre 2007 ; de même, le Conseil d'État a rejeté le recours formé contre l'arrêté d'extension de l'accord.

Dans le prolongement ou non – certains étaient antérieurs – de l'accord national du 12 décembre 2001, onze accords ont été conclus sur le financement du paritarisme dans les branches professionnelles de l'artisanat. Certains d'entre eux n'ont pu être étendus qu'en 2008, après la fin des procédures contentieuses contre l'accord du 12 décembre 2001 et suite à l'engagement pris par le Gouvernement lors des débats au Parlement sur la future loi du 20 août 2008.

Dans une réponse écrite au rapporteur, le ministère du travail a précisé que préalablement aux arrêtés d'extension, l'administration vérifiait le respect des dispositions légales (telles qu'interprétées par la jurisprudence), en particulier le fait que la contribution mise en place est affectée et gérée dans des conditions précises et qu'elle bénéficie à toutes les organisations d'employeurs et de salariés représentatives dans la branche, même si elles ne sont pas signataires des textes conventionnels ⁽¹⁾.

En 2010, première année pleine de cotisation, le prélèvement résultant de l'« accord UPA » a représenté, selon les chiffres communiqués par cette

(1) La Cour de cassation, dans un arrêt « Cegelec » du 29 mai 2001 (n° 98-23078), a estimé que « 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 ».

organisation lors de son audition, un rendement d'un peu plus de 18 millions d'euros, répartis à parité entre la part « employeurs » et la part « salariés ». Les comptes de l'UPA pour cet exercice font ressortir 8,15 millions d'euros de ressources « *dialogue social* ». Lors de son audition le 13 octobre 2011, le président de l'UPA, M. Jean Lardin, a indiqué que le conseil national de l'organisation avait « *décidé que la part qui revient à l'UPA financerait deux types d'actions : des actions nationales en matière de dialogue social, et des actions au niveau régional, notamment la mise en place des commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat, les CPRIA* ».

d) Un dispositif qui suscite encore de vifs débats

Le choix qu'a fait l'UPA de promouvoir l'accord de 2001 n'était peut-être pas dépourvu de considérations tactiques, dans le cadre de la concurrence entre organisations d'employeurs. C'est ce qu'a indiqué devant la commission d'enquête M. Bernard Vivier, directeur de l'Institut supérieur du travail, pour qui la démarche de l'UPA peut être qualifiée d'« *utilitaire du moment* » : en assurant un financement aux organisations syndicales de salariés, il s'agirait de s'attirer une sympathie utile pour exister face aux autres interlocuteurs dans le camp patronal.

Le fait est, aussi, que le prélèvement opéré apporte une ressource substantielle à l'UPA : selon ses comptes 2010, plus de 8 millions d'euros sur 32 millions de produits au total.

L'« accord UPA » reste par ailleurs vivement critiqué par certaines organisations d'employeurs.

Pour M. Jean-François Roubaud, président de la CGPME, auditionné le 12 octobre 2011, « *il ne relève pas d'organisations interprofessionnelles comme la nôtre, l'UPA ou le MEDEF, de demander une augmentation des charges des entreprises. Je me suis battu toute ma vie pour obtenir le contraire. J'étais donc hostile à un nouveau prélèvement de 0,15% de la masse salariale. Je doute, de surcroît, que celui-ci permette d'améliorer le dialogue social. Se montent actuellement, dans certaines régions, des bureaux extérieurs aux entreprises. Mais je vois mal comment, par exemple, un syndicaliste de la métallurgie pourrait défendre un garçon boucher...* »

Pour Mme Laurence Parisot, présidente du MEDEF, auditionnée le 13 octobre 2011, l'« accord UPA » pose « *un problème de principe, dans la mesure où la contribution des entreprises, à hauteur de 0,15 % de leur masse salariale, se fait bien souvent à leur insu. Notre philosophie est celle de l'adhésion volontaire et librement consentie. Or, l'accord UPA n'offre aucune liberté de choix* ».

On pourrait aussi observer que, de fait, ce dispositif reposant sur un prélèvement obligatoire n'apporte aujourd'hui de fonds, pour ce qui est de la partie « employeurs », qu'à l'UPA et à ses confédérations et fédérations professionnelles affiliées.

Cependant, les défenseurs de la démarche de l'UPA ont aussi des arguments solides. Tout d'abord le président de l'UPA, qui justifie cette démarche par la petite taille de la grande majorité des entreprises artisanales : *« dans les secteurs composés de petites entreprises, il est (...) nécessaire de mutualiser les moyens consacrés au dialogue social. En effet, il est difficile d'y faire vivre un dialogue social structuré et irréaliste d'y envisager la négociation d'accords d'entreprise »*. Quant au caractère obligatoire de la contribution, *« la vie conventionnelle, qui bénéficie à toutes les entreprises d'un champ professionnel, ne doit pas être financée par les seuls adhérents des organisations professionnelles »*.

S'agissant des accords comparables passés dans le secteur de l'agriculture (voir *supra*), M. Patrick Ferrère, directeur général de la FNSEA, a tenu lui aussi à la commission d'enquête, le 8 novembre 2011, une argumentation sur les moyens nécessaires pour faire vivre le dialogue social dans un secteur très décentralisé : *« l'agriculture dénombre un peu plus de 250 conventions collectives. Les conventions collectives ne sont en effet pas nationales mais départementales. Dans un même département coexistent en général trois conventions collectives : une pour les grandes cultures, une autre pour l'élevage et une troisième pour les cultures spéciales. Deux possibilités existent : soit – mais ce n'est pas la volonté du réseau aujourd'hui – des conventions sont négociées et signées au niveau national, et ensuite déclinées au niveau départemental ; soit le paritarisme reste départemental. Mais, avec trois conventions par département, il faut de solides moyens humains pour faire vivre un paritarisme départemental. Pour que ces conventions ne soient pas balayées par le code du travail, il faut donner à ceux qui négocient – représentants du patronat ou des centrales ouvrières – les moyens d'y passer du temps. Cela vaut tout autant pour les salariés agricoles, dont les employeurs souhaitent que le salaire soit maintenu quand ceux-ci s'absentent pour négocier »*.

Le 4 octobre 2011, M. Erwan Seznec a ajouté devant la commission d'enquête un argument de nature économique pour justifier l'intérêt que peuvent avoir des entreprises à promouvoir le dialogue social, et ce dans un cadre externalisé : *« l'UPA représente des secteurs qui n'ont pas la réputation d'être les plus avancés socialement ; pourtant, des employeurs des secteurs de la construction ou de l'hôtellerie se sont rendus compte que l'absence totale de syndicats paralysait leur compétitivité et qu'ils avaient besoin d'interlocuteurs afin de pouvoir, par exemple, augmenter de concert les rémunérations pour rendre leur secteur plus attractif et parvenir ainsi à recruter des personnels »*.

L'argument exprimé par Mme Parisot selon lequel le prélèvement prévu par l'accord se ferait à l'insu des entreprises peut aussi être discuté : ce prélèvement, explicite, a certainement plus de « visibilité » pour les entreprises que ceux opérés, par exemple, à travers les préciputs de formation professionnelle sur les cotisations versées aux OPCA.

Pour sa part, M. David Gordon-Krief a fait état, lors de son audition le 18 octobre dernier, de l'intérêt de l'UNAPL pour un dispositif de type « accord UPA » : « *si le législateur ou l'autorité réglementaire l'acceptaient, nous serions preneurs. Jamais, je crois, les besoins n'ont été aussi forts qu'aujourd'hui. (...). Nous avons décidé de progresser aussi vite que possible en matière de financement du dialogue social, à l'exemple de ce qu'a fait l'UPA. Nous avons fait voter le principe d'un prélèvement à cette fin. Il faut désormais en fixer le montant ; doit-il être de 0,10 %, 0,15 % ou 0,20 % ?* » M. Gordon-Krief a également clairement relié ce débat avec celui sur les autres financements paritaires, perçus comme injustement répartis : l'UNAPL, n'étant pas reconnue représentative au plan national interprofessionnel, n'a « *pas accès au niveau paritaire national, ni au financement du paritarisme et du dialogue social, et ce alors même qu'en France, 97 % des TPE relèvent des secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et des professions libérales !* »

*

Les financements dits du paritarisme ont été le plus souvent défendus par les personnes auditionnées par la commission d'enquête, y compris par les hauts fonctionnaires et les personnes convoquées en raison de leur expertise. C'est ainsi que pour le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, M. Bertrand Martinot, « *le paritarisme est globalement une chance pour le fonctionnement du système social français. Il a plus d'avantages que d'inconvénients. À partir de là, c'est une mission d'intérêt général, et il a un coût* ». Pour M. Henri Rouilleault, étant donné que les partenaires sociaux participent à la gestion « *d'organismes d'intérêt général, il est tout à fait normal que la rémunération et les frais de déplacement des administrateurs soient pris en charge par ces organismes, d'autant qu'on courrait sinon le risque d'une surreprésentation des fonctionnaires et des retraités* ».

Force est cependant de constater que ces financements représentent une part très importante des ressources de certaines organisations d'employeurs, en particulier des confédérations représentatives au niveau national interprofessionnel : la quasi-totalité des 33 millions d'euros de « subventions » qui apparaissent pour 2010 dans les ressources comptables du MEDEF, de la CGPME et de l'UPA réunis proviennent soit de préciputs, soit, dans le cas de l'UPA, de la mise en œuvre de l'accord qui porte le nom de cette organisation. Ces sommes ont constitué en 2010 près de 42 % des ressources cumulées de ces trois confédérations, soit une part presque égale à celle des cotisations (47 %). De manière plus générale, pour l'ensemble des organisations d'employeurs et de leurs mandataires, les financements paritaires représentent annuellement près de 80 millions d'euros, comprenant notamment (sans exhaustivité) :

- la moitié des moyens du FONGEFOR, soit 14,5 millions d'euros ;
- de même, la moitié vraisemblablement des préciputs des OPCA, soit 18,5 millions d'euros ;

- environ 2 millions d’euros en provenance de l’*Unédic* ;
- peut-être 25 millions d’euros provenant des caisses de sécurité sociale ;
- environ 0,4 million d’euros provenant de celles de retraites complémentaires obligatoires ;
- environ 0,2 million d’euros provenant de l’AGEFIPH sous forme de subventions de fonctionnement, auxquels il faut ajouter sans doute près de 5 millions d’euros provenant de subventions et de la mise en œuvre d’un marché au titre des actions de sensibilisation et d’accompagnement des entreprises en matière de handicap ;
- près de 0,8 million d’euros provenant du « 1 % logement » ;
- près de 4 millions d’euros provenant, pour la FNSEA, des accords signés dans le secteur agricole ;
- environ 9 millions d’euros provenant de l’application de l’« accord UPA » et de ses déclinaisons – il faudrait y ajouter le produit, non connu, des accords comparables passés dans des branches non artisanales...

Or, la position acquise de fait, dans le paysage de la représentation patronale, par chaque organisation professionnelle dépend en partie du niveau de ses ressources, qui lui permettent, par exemple, d’organiser des « événements » médiatisés plus ou moins prestigieux.

Certes les financements du paritarisme sont en principe affectés à des objets spécifiques. Des exemples comme ceux que l’on a tirés de l’analyse des utilisations des attributions du FONGEFOR montrent cependant qu’ils peuvent aussi couvrir des dépenses sans rapport évident avec leur objet, mais beaucoup plus liées au fonctionnement courant et à la promotion des organisations.

L’exemple d’une organisation, l’USGERES, dont près des trois quarts des ressources correspondent à la rémunération de la gestion d’un OPCA, offre une illustration très parlante de l’incidence des financements du paritarisme dans la structuration du paysage des organisations professionnelles. Cette situation est certes aisée à comprendre, l’USGERES s’étant initialement constituée en tant que collègue « employeurs » de l’OPCA *Uniformation* ; mais cette organisation aurait-elle pu acquérir la visibilité dont elle bénéficie aujourd’hui, grâce notamment à son rôle de *leader* dans la présentation de listes de l’économie sociale aux élections prud’homales, si elle n’avait pas disposé des moyens apportés par le biais de ce préciput ?

On peut donc penser que le bénéfice des financements du paritarisme contribue significativement à l’existence et à la visibilité des organisations ; or, ce bénéfice n’est pas véritablement lié à une « représentativité » objective, mais semble principalement résulter, d’une part de l’histoire – avec notamment les

positions avantageuses que sont parvenues à conserver jusqu'à présent les organisations les plus anciennes dans la répartition des divers mandats ou encore des moyens du FONGEFOR... – , d'autre part de l'habileté avec laquelle d'autres organisations ont su légitimer l'instauration de prélèvements conventionnels sectoriels qui, s'agissant de la partie patronale, leur profitent principalement ou exclusivement...

C. À TITRE PLUS MARGINAL, DES SUBVENTIONS PUBLIQUES INDIRECTES

En dehors du cadre du paritarisme, les organisations d'employeurs et professionnelles bénéficient de subventions, généralement indirectes, qui contribuent à leur financement et à leur fonctionnement. Celles-ci résultent le plus souvent des sièges et mandats obtenus dans le cadre d'instances de réflexion (tel le Conseil économique, social et environnemental – CESE) ou de gestion (telles les chambres d'agriculture ou de commerce et d'industrie). Elles peuvent également intervenir, à un titre moins légitime, par le biais d'aides matérielles fournies par les institutions consulaires à l'occasion d'événements importants, aux enjeux financiers assez lourds.

1. Les subventions assumées mais pas encore suffisamment transparentes

Les organisations d'employeurs et les syndicats d'exploitants agricoles bénéficient de subventions publiques multiples au titre de l'engagement de leurs membres dans l'animation économique des territoires. En soi, ces subventions ne sont pas nécessairement critiquables ; il reste qu'elles sont entachées d'un manque de transparence préjudiciable à l'appréciation de leur bien-fondé et à l'évaluation de leur utilisation.

a) Les rétrocessions d'indemnités de mandat

Les organisations d'employeurs et professionnelles participent aux travaux de diverses institutions consulaires et représentatives du monde du travail : au CESE, elles se répartissent entre le groupe des entreprises, constitué de 27 membres (parmi lesquels des représentants du MEDEF et de la CGPME), le groupe de l'artisanat, de 10 membres (parmi lesquels, des représentants de l'UPA), et le groupe de l'agriculture, qui comporte 22 personnes (dont des représentants de la FNSEA) ; dans les chambres de commerce et d'industrie ou, pour les syndicats d'exploitants agricoles, dans les chambres d'agriculture, ces organisations disposent également de responsabilités, sur la base de leurs résultats aux élections consulaires. A titre d'illustration, lors des dernières élections aux chambres d'agriculture, en 2007, la FNSEA et le Centre national des jeunes agriculteurs ont obtenu 1 507 mandats, la Coordination rurale 171, la Confédération paysanne 166 et le MODEF 24.

L'implication de représentants des organisations d'employeurs ou professionnelles dans la vie de ces différentes instances donne lieu à une

indemnisation, dont les institutions de versement ne se cachent nullement. Les montants globaux en cause sont d'ailleurs assez significatifs.

Le tableau ci-après retrace à cet égard les enveloppes consacrées aux indemnisations des différents groupes d'employeurs du CESE : le total des sommes avoisine ainsi désormais les 2,8 millions d'euros.

Montant des indemnités versées aux membres des organisations d'employeurs et professionnelles siégeant au CESE depuis 2001 ⁽¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Groupe agriculture	1,036	1,049	1,057	1,062	1,073	1,086	1,096	1,105	1,110	1,082
Groupe artisanat	0,414	0,420	0,423	0,425	0,429	0,435	0,438	0,442	0,444	0,448
Groupe entreprises	1,202	1,217	1,226	1,232	1,239	1,251	1,261	1,267	1,270	1,280
TOTAL	2,452	2,686	2,656	2,719	2,741	2,772	2,795	2,814	2,824	2,810

⁽¹⁾ En millions d'euros.

Lors de son audition, le 21 septembre 2011, le président du CESE, M. Jean-Paul Delevoye, a reconnu que les indemnités revenant aux membres du CESE sont parfois directement reversées aux organisations dont ils sont par ailleurs membres ; il a également apporté des précisions quant aux moyens matériels, notamment humains, mis à la disposition des groupes par l'institution :

« Chacun des 233 membres du Conseil reçoit en tant que tel une indemnité, mais les syndicats et certaines organisations professionnelles que ces membres représentent demandent que le Conseil leur verse directement cette indemnité, les membres en question y trouvant cependant leur compte en raison du régime de retraite avantageux du Conseil, avec un système de double cotisation au cours du premier mandat de cinq ans et un minimum vieillesse garanti.

« (...) Par ailleurs, nous avons mis en place une règle de « présentisme » selon laquelle l'indemnité représentative de frais que perçoit chaque conseiller en sus de sa rémunération proprement dite est calculée en fonction de sa présence. Nous avons également limité la prise en charge des frais de déplacement des conseillers et réduit les moyens mis à la disposition de chaque groupe – je rappelle que chaque groupe dispose d'un bureau et d'un chargé de mission et peut organiser des manifestations dans les locaux du palais d'Iéna.

« (...) Chaque groupe est doté d'une enveloppe forfaitaire, qui lui permet notamment de salarier un attaché et qui est doublée pour celui des personnalités qualifiées – car il est très nombreux –, ainsi que du matériel informatique et bureautique nécessaire au fonctionnement du groupe. Les membres du Conseil

peuvent disposer de salles à titre gracieux s'ils veulent organiser une manifestation dans le palais d'Iéna, pourvu que celle-ci ne contrevienne pas à la vocation du CESE ».

Le reversement des indemnités des membres du CESE aux organisations d'origine semble particulièrement courant pour les syndicats d'exploitants agricoles, puisque M. Jean-Paul Delevoye a indiqué que la FNSEA est destinataire des défraiements de ses représentants au Conseil. De même, lors de leur audition le 20 octobre 2011, les responsables du MODEF ont également précisé que les indemnités dues à leur représentant au sein du Conseil dans son ancienne composition, soit 20 000 euros, étaient reversées à leur organisation et représentaient alors 6 % de ses ressources.

S'agissant des indemnités perçues par les élus consulaires, il convient de distinguer les indemnités de représentation, qui concernent essentiellement le bureau voire le seul président, des indemnités de temps passé, qui s'adressent à l'ensemble des membres. Leur montant individuel est le plus souvent assez faible ⁽¹⁾ et leur reversement intervient le plus souvent sur la base de choix décidés au niveau territorial. En attestent notamment ces propos tenus par les porte-parole et trésorier de la Confédération paysanne, le 27 octobre 2011 :

« M. Philippe Collin. Nous n'avons aucune légitimité ni aucune autorité pour agir sur la politique des fédérations départementales en matière d'indemnités de leurs élus aux chambres d'agriculture. Dans certains département, je le sais, les paysans reversent au syndicat l'indemnité qui leur est versée par la chambre d'agriculture, celui-ci leur finançant en échange des jours de remplacement pendant les sessions des chambres ; mais, comme pour les cotisations, chaque structure fixe elle-même les règles qu'elle applique. Nos seuls adhérents sont les structures départementales.

« M. Jean-François Bianco. Je suis moi-même représentant à la chambre d'agriculture de mon département, le Gard. Mon indemnité est de 35 euros environ par demi-journée. Pour deux sessions annuelles, elle se monte donc à 70 euros. À ce défraiement s'ajoutent les indemnités de déplacement pour les personnes résidant à plus de 30 kilomètres de la localité où est installée la chambre. Bref, ces indemnités n'enrichissent pas forcément le paysan, ni la structure départementale ».

(1) Peu de chambres consulaires communiquent les chiffres de ces indemnités. Le journal La Haute-Saône agricole et rurale l'a fait le 26 janvier 2007 pour celle de son département. Dans ce document, intitulé « Budget chambre d'agriculture : explications », l'on apprend ainsi que l'indemnité de représentation du président s'est élevée cette année là à 17 112 euros et que l'enveloppe globale d'indemnités de temps passé pour l'ensemble des membres de la chambre a atteint 37 347 euros. S'y ajoutait une enveloppe consacrée aux frais de déplacement s'élevant à 29 728 euros.

b) Les subventions aux organisations d'exploitants agricoles

Depuis 1982, des résultats aux élections consulaires dépend le montant annuel de subvention du ministère de l'agriculture aux syndicats d'exploitants agricoles. Les règles en vigueur reposent sur l'article 124 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, lequel dispose que les organisations syndicales d'exploitants agricoles habilitées au plan départemental, au sens de l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, bénéficient d'un financement public.

Ce financement est réparti au *pro rata* du nombre de sièges et de suffrages obtenus dans l'ensemble des départements lors des dernières élections aux chambres d'agriculture, rapporté au total des suffrages et des sièges obtenus par l'ensemble des organisations syndicales d'exploitants agricoles, en application d'une formule fixée par l'article 1^{er} du décret n° 2002-451 du 2 avril 2002 relatif au financement des organisations syndicales d'exploitants agricoles. Le législateur a exigé que ces financements soient retracés dans une comptabilité transparente et qu'un état de l'utilisation de ces subventions soit communiqué au ministère de l'agriculture dans le premier semestre suivant la clôture de chaque exercice.

Le volume financier accordé sur ces bases aux organisations syndicales agricoles peut apparaître très substantiel. La lecture des comptes de la FNSEA et de la Coordination rurale – respectivement 55,2 %, avec les Jeunes agriculteurs, et 18,7 % des voix aux élections de 2007 – est à cet égard instructive. L'on y apprend notamment que la FNSEA a bénéficié d'une subvention de 4,8 millions d'euros au titre du financement du syndicalisme et que la Coordination rurale a reçu 530 812 euros au titre de la prise en charge directe des frais de fonctionnement de l'organisation, ainsi que 66 000 euros au titre des actions syndicales de communication.

Curieusement, les représentants des syndicats d'exploitants agricoles considèrent que ces financements, parce qu'issus d'une taxe prélevée sur le chiffre d'affaires réalisé par les agriculteurs, ne sont pas réellement publics. Pareille interprétation, sur laquelle se rejoignent tout aussi bien le porte-parole de la Confédération paysanne que le président de la FNSEA, ne manque pas d'interpeller.

Suscitent également l'interrogation les dotations du fonds d'incitation et de communication en agriculture (FICIA), d'un montant de 11,5 millions d'euros en 2011. Ainsi que le laissent entendre plusieurs textes de mise en œuvre de ces subventions publiques aux associations et organisations professionnelles agricoles, les dotations de ce fonds, avant tout destinées à promouvoir l'installation de nouveaux jeunes agriculteurs, contribuent aussi à l'activité syndicale dans le monde agricole.

En atteste, notamment, l'article 4 de l'arrêté relatif au programme régional pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives

locales 2010-2013 du préfet de la région Centre, qui expose que « *les aides indirectes finançables au titre du FICIA sont des actions ayant pour objectif :*

« *– l’animation au profit de jeunes publics sur les dispositifs d’accompagnement à l’installation et à la sensibilisation des agriculteurs futurs cédant en vue d’orienter leur choix vers une démarche de transmission ;*

« *– la communication autour du métier d’exploitant* ».

Dernier canal de financement public direct des organisations syndicales d’exploitants agricoles : les subventions des collectivités territoriales. Celles-ci sont par définition variables et ne font pas l’objet d’une traçabilité totale, ce qui rend difficile leur évaluation globale. Elles n’en représentent pas moins des montants potentiellement importants.

Ainsi, dans une revue intitulée « *Promouvoir : priorité à la qualité* », le conseil général du Gers indiquait-il en 2007 :

« *Le Département soutient l’action sur le terrain d’un certain nombre de syndicats et d’associations agricoles, parmi lesquels :*

– *les syndicats agricoles (Confédération paysanne, MODEF, FDSEA, Coordination rurale, CDJA), pour un montant total de 48 000 €* »⁽¹⁾.

Il est probable que tous les conseils généraux ne soutiennent pas de la sorte les organisations syndicales d’exploitants agricoles. Toutefois, on peut sans peine considérer qu’environ la moitié des départements français, compte tenu de leur profil rural, adoptent de telles décisions. Dès lors, les montants en cause ne deviennent pas marginaux, même s’il est incontestable qu’ils s’inscrivent dans une logique de contribution au développement local et à l’aménagement du territoire.

Les collectivités régionales semblent elles aussi accorder un concours financier assez significatif si l’on en juge les regrets qu’a formulés, lors de son audition le 8 novembre 2011, le président de la FNSEA à l’égard de leur diminution pour son organisation, ces dernières années : « *Au passage – je ne sais si je suis autorisé à vous livrer ce commentaire, qui s’appuie sur un constat peut-être un peu subjectif mais patent –, j’observe qu’aujourd’hui le syndicalisme historique, au premier rang duquel figure la FNSEA, est relativement mal servi par les ressources complémentaires que les régions peuvent fournir. Celles-ci sont facilement enclines à privilégier de nouvelles formes d’organisation, des associations notamment. Nous en prenons acte sans vraiment savoir quelles conclusions en tirer.* »

Une fois encore, plus que le principe de toutes ces subventions, ce sont les modalités d’usage et le manque de transparence qui demeurent sujets à caution.

(1) « Promouvoir : priorité à la qualité », conseil général du Gers, p. 78, 2007.

Une plus grande lisibilité de l'emploi fait de ces aides serait à cet égard de nature à lever toute suspicion éventuelle.

2. De possibles subventions déguisées

Nonobstant les aides financières qu'elles peuvent percevoir, directement ou indirectement, de personnes morales de droit public (État, collectivités, institutions diverses), les organisations d'employeurs et professionnelles semblent également bénéficier d'un soutien matériel parfois significatif de la part d'instances dans la gestion desquelles elles se trouvent impliquées. C'est le cas notamment des chambres de commerce et d'industrie ainsi que des chambres d'agriculture.

a) La probable participation des chambres de commerce et d'industrie à certaines activités des organisations d'employeurs

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie se décompose en 27 chambres régionales, dont 5 outre-mer, et 126 chambres territoriales, dont 6 outre-mer. Il est géré par quelque 5 150 élus, présentés sur des listes par les organisations d'employeurs et professionnelles, assistés de 30 000 collaborateurs. En 2009, le budget consolidé de ce réseau avoisinait 3,9 milliards d'euros ; c'est dire le caractère stratégique de la position exercée par les organisations d'employeurs majoritaires au sein de ses instances de direction.

La plupart se défendent de tout soutien matériel des chambres de commerce et d'industrie à leur activités ou leurs manifestations médiatiques. Tel n'est pourtant pas l'avis d'organisations concurrentes, comme le souligne cet extrait des propos tenus par M. Hervé Lambel, président du CERF, le 6 octobre 2011 :

« Je suis très choqué, par exemple, qu'un des principaux partenaires de Planète PME soit la chambre de commerce et d'industrie de Paris : la CGPME organise une manifestation publique qui a des retombées positives sur son image grâce au financement d'une institution à la direction de laquelle elle participe, à l'issue d'un scrutin. Il y a là, au moins, un conflit d'intérêts. Imaginerait-on, au plan politique, que l'université d'été de l'UMP ou celle du Parti socialiste soit financée par Bercy ou par le ministère du travail ?

« (...) Il en est de même pour le MEDEF, dont l'université d'été est accueillie par le campus d'HEC, école de la CCI de Paris, que le MEDEF dirige avec la CGPME. Accorderait-on un même soutien au CERF s'il souhaitait organiser une telle manifestation ? »

A la différence des responsables de la CGPME, qui ont dénié tout *sponsoring* de Planète PME par la CCI de Paris, ceux du MEDEF ont admis que les infrastructures du campus HEC pouvaient lui être accordées pour la tenue de son université d'été, tout en précisant que cela s'effectuait dans le cadre d'une

facturation et de contrats en bonne et due forme. Toute la question est cependant de savoir dans quelle mesure cette facturation concorde avec les prix du marché, faute de quoi il n'est pas malaisé de comprendre que les avantages en découlant s'apparenteraient à une subvention inavouée ; en l'absence des stipulations contractuelles, difficile de se forger une opinion sur ce cas d'espèce.

Qui plus est, il a été question devant la commission d'enquête de financements croisés entre des associations soutenant certaines organisations d'employeurs à l'occasion des élections consulaires et les chambres de commerce et d'industrie, qui subventionnent lesdites associations une fois leur renouvellement intervenu. Ainsi, M. Hervé Lambel, président du CERF, a-t-il fait état, pour la CCI de Lille, *« d'irrégularités graves, non contestées en appel – il s'agissait de la création d'associations dans lesquelles la CCI disposait de membres de droit et dont elle assurait le financement, alors qu'elles étaient parties prenantes à certaines listes, notamment celles du MEDEF et de la CGPME, et qu'elles les soutenaient. »*

Et le président du CERF d'ajouter : *« Plus récemment, en 2010, la liste conduite par la CGPME et le MEDEF a été élue à la tête de la CCI de la Moselle avec le soutien de nombreuses associations locales. Six jours après la proclamation des résultats, l'assemblée générale accordait 250 000 euros de subventions aux associations qui avaient soutenu cette liste sortante... »*. Sur ce dernier point, il convient néanmoins de préciser que le recours en annulation intenté devant la justice administrative a été rejeté en première instance par le tribunal administratif de Strasbourg, en mars 2011, et qu'un appel de cet arrêt a été interjeté devant la cour administrative d'appel de Nancy, devant laquelle le rapporteur public a conclu au rejet de la requête.

Il va sans dire que, lorsqu'elles sont avérées et considérées comme telles par la justice, de telles pratiques constituent un détournement de fonds et ne peuvent qu'être sanctionnées. En tout état de cause, cependant, de tels exemples sont rarement corroborés par le juge, que cela résulte des difficultés inhérentes à l'administration de la preuve ou du caractère calomnieux de certaines dénonciations ; au demeurant, ils semblent isolés et renvoient à des démarches locales, non cautionnées par les confédérations d'employeurs ou professionnelles.

b) L'appui apporté par les chambres d'agriculture aux actions des principales organisations d'exploitants agricoles

Présentes dans chaque département et chaque région, les chambres d'agriculture sont des établissements publics dirigés par 4 200 élus professionnels, tous représentants des diverses activités du secteur agricole et forestier. Ces élus sont assistés par 7 800 collaborateurs, afin de coopérer à la réalisation de projets territoriaux en matière agricole et d'accompagner les agriculteurs dans leur installation ou leur développement. Là aussi, le contrôle de ces instances confère aux organisations d'exploitants majoritaires une position stratégique, sur le plan

de la représentativité bien sûr, mais aussi pour l'accès aux moyens du réseau, qui s'élèvent à quelques 500 millions d'euros.

De fait, la FNSEA et le Centre national des jeunes agriculteurs exercent une influence sans partage sur le réseau. Dans certaines situations, il en résulte une certaine confusion des genres assez troublante.

Dans un document de présentation des chambres d'agriculture en France paru en septembre 2001 sous l'égide d'*Agridoc*, réseau d'information et de documentation financé par le ministère des affaires étrangères, M. Denis Pesche écrivait déjà : *« les chambres fonctionnent principalement grâce à des financements d'origine externes (taxes foncières et subventions de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne) mais le droit de regard de la collectivité sur leurs actions est trop faible. Une part importante des moyens financiers est fréquemment détournée dans l'intérêt des représentants du syndicalisme majoritaire. Ainsi, peu de chambres ont un journal propre et, pour faire passer leurs informations techniques et économiques, elles financent le journal FNSEA qui les publie.*

« Beaucoup de chambres ne mettent pas en place des services d'intérêt général comme le service de remplacement ou le service juridique. Elles laissent cela aux sections départementales du syndicalisme majoritaire (FDSEA et CDJA). Or, ces services sont des passages obligés et ils drainent ainsi des adhérents puisqu'il faut adhérer à la FDSEA ou au CDJA pour en bénéficier. Les chambres fournissent souvent des bureaux aux agents FNSEA recrutés pour réaliser ces services »⁽¹⁾.

Dix ans plus tard, cet état des choses ne semble pas avoir beaucoup évolué. M. Jean Mouzat, président du MODEF, a ainsi souligné le 20 octobre 2011 que certaines chambres départementales, telle celle de la Corrèze, subventionnent toujours les publications de la FDSEA : *« je suis le seul élu MODEF de la chambre d'agriculture de la Corrèze. Mis à part deux représentants de la Confédération paysanne, tous les autres membres sont de la FDSEA. Or, tous les ans, la chambre vote une subvention d'argent public au journal de cette fédération, L'Union paysanne. Le président argue que cette publication constitue un relais pour faire passer de l'information agricole. J'avoue être profondément sceptique face à cette conception de la démocratie et de la transparence ».*

De même, l'adhésion au syndicat majoritaire se trouve-t-elle encore favorisée par son caractère incontournable dans la gestion des différents dispositifs d'aide aux agriculteurs, ainsi que les récents épisodes de sécheresse l'ont montré :

« M. Jean Mouzat. Lors de la sécheresse récente, qui a touché très durement certains départements, on a demandé aux agriculteurs qui avaient

(1) Denis Pesche : « Les Chambres d'agriculture en France », *Agridoc*, septembre 2009, p. 3.

besoin de s'approvisionner en paille ou en d'autres aliments d'adhérer à la FDSEA. En Corrèze, le président du conseil général voulait – cela n'est pas encore arrêté – apporter une aide directe aux agriculteurs, mais les représentants de la FDSEA ont souhaité que le département verse l'argent au syndicat majoritaire, à charge pour ce dernier d'organiser le transport et l'attribution de l'aide. Dans notre République, on n'a pas le droit de se comporter de la sorte ! Cela me choque d'autant plus que je suis maire d'une petite commune rurale et que je sais combien l'argent public est précieux. Nous qui comptons à l'euro près, quand nous voyons des démarches pareilles, cela nous désole profondément. (...)

« Mme Estelle Royet. (...) Je constate seulement, comme Jean Mouzat, que la chambre d'agriculture de l'Ardèche, dominée par la FNSEA, a délégué à ce syndicat la gestion de la crise de la sécheresse. Les représentants de cette organisation ont fait l'effort de m'inviter, bien que je ne sois pas élue à la chambre d'agriculture, à participer aux réunions. J'ai demandé à avoir communication d'une comptabilité précise de cette gestion, d'autant que le transport avait été délégué par la FNSEA à la plus grosse coopérative agricole ardéchoise, Natura'Pro, qui m'avait indiqué qu'elle ne prendrait pas de marges sur cette opération mais qu'elle affecterait ses frais. Comptable de profession avant d'être agricultrice, je n'ai pas manqué de soulever ce point en réunion ».

Au cours de son audition, le 8 novembre 2011, le président de la FNSEA, M. Xavier Beulin, a reconnu que quelques difficultés localisées avaient existé, tout en insistant néanmoins sur le fait que les fédérations départementales avaient, dans leur très grande majorité, joué le jeu de la solidarité et n'avaient aucunement rempli un quelconque rôle d'intermédiaire dans l'allocation des aides des collectivités : *« Vous avez peut-être entendu des critiques sur la gestion, dans deux ou trois départements, de l'opération "paille", que nous avons conduite. Celle-ci a souvent été prise en charge par les FDSEA. Nous avons eu connaissance d'un ou deux dossiers où il y a peut-être eu un peu de rétention selon que l'agriculteur concerné était adhérent ou non. Mais ce type de cas a été assez rare ; les FDSEA ont joué l'ouverture envers l'ensemble des éleveurs. »*

Le soutien des chambres d'agriculture prend aussi, parfois, une forme financière directe, ainsi que l'a révélé M. Philippe Collin, porte-parole de la confédération paysanne, au cours de son audition du 27 octobre 2011 : *« dans mon département, la chambre d'agriculture avait négocié avec des sociétés d'autoroutes des commissions pour rétribuer les compétences et les moyens – des lieux de dépôt temporaires, par exemple – qu'elle avait apportés pour des travaux. Mais elle a ensuite partagé le montant de ces rétributions – le partage était très légalement inscrit au budget de la chambre –, avec la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) au motif que celle-ci avait contribué à faire en sorte, auprès des paysans, que le projet se déroule normalement ! Ces éléments de "fluidité sociale" posent question : une chambre d'agriculture est un établissement public ! »*

Au total, les chambres d'agriculture apportent donc bel et bien un concours matériel substantiel aux FDSEA, sans que ces subventions déguisées ne se trouvent valorisées dans les comptes. Il en résulte une certaine rupture d'égalité de traitement entre les organisations syndicales d'exploitants agricoles, les autres ne bénéficiant visiblement pas des mêmes avantages du fait de leur situation minoritaire.

D. UN POIDS FINANCIER EN DEFINITIVE SUBSTANTIEL, SUPERIEUR A 500 MILLIONS D'EUROS ET VRAISEMBLABLEMENT VOISIN DE 1 MILLIARD D'EUROS ANNUEL

Malgré les difficultés d'évaluation liées à la structure fédérale des organisations d'employeurs et professionnelles en France, au caractère incomplet des comptes publiés – seuls ceux des confédérations interprofessionnelles et des grandes fédérations l'étant –, et à l'absence de valorisation de certaines ressources matérielles importantes, il est incontestable que les financements et le patrimoine de ces organisations atteignent des montants très significatifs. Un tel constat n'est pas en soi choquant ; il en va différemment, en revanche, de certains comportements susceptibles d'entacher de suspicion l'usage de ces ressources.

1. Une enveloppe financière consolidée plus que significative

Faute de disposer de la totalité des comptes de l'ensemble des fédérations professionnelles et, surtout, de l'ensemble des unions locales d'employeurs, la commission d'enquête n'est pas en mesure de parvenir à évaluer les ressources des organisations représentatives des employeurs, des entreprises et des professions indépendantes à un montant global consolidé absolument incontestable. Toutefois, grâce aux informations fournies en application de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, il est possible d'identifier un niveau plancher et, sur la base d'une extrapolation raisonnable, de valoriser ces ressources à un seuil d'ores et déjà considérable.

L'ensemble des comptes annuels des organisations d'employeurs ou professionnels parus au journal officiel pour l'année 2010 laisse paraître, pour les seules confédérations interprofessionnelles et la vingtaine de grosses fédérations professionnelles dont les comptes ont été publiés un total global de bilan net équivalent à 1,02 milliard d'euros. L'examen du total des produits d'exploitation et financiers, quant à lui, donne une image des ordres de grandeur entourant les flux de recettes annuelles : au regard de la somme obtenue pour les principales fédérations et confédérations d'employeurs et d'indépendants, il apparaît clairement que le volume global des ressources des organisations professionnelles dépasse, chaque année, le demi-milliard d'euros et se situe, très vraisemblablement aux alentours du double.

*Produits des principales organisations
d'employeurs et professionnelles françaises, en 2010*

MEDEF	38 272 933 euros
CGPME	8 972 903 euros
UPA	32 479 667 euros
UNAPL	2 381 497 euros
FNSEA	20 971 525 euros
Coordination rurale	2 104 737 euros
USGERES	970 364 euros
UIMM	59 866 593 euros
FFB	78 145 133 euros
FFSA	15 862 000 euros
FBF	27 159 269 euros
FCD	5 385 995 euros
AFB	3 739 112 euros
FIM	7 735 656 euros
PRISME	3 429 826 euros
UMIH	4 315 028 euros
SYNHORCAT	2 025 474 euros
SYNTEC	3 058 799 euros
FNAIM	15 141 649 euros
FN travaux publics	31 014 283 euros
FN aviation marchande	400 334 euros
FN distributeurs de films	801 405 euros
AFFLEC (fruits et légumes, épiceries, crémeries)	869 007 euros
FICAM	928 688 euros
Chambre syndicale des entreprises de déménagement	1 037 873 euros
TOTAL	367 069 810 euros

Ce chiffre d'un milliard d'euros n'est pas extravagant, loin s'en faut, si l'on en juge par certaines estimations effectuées par des spécialistes des milieux représentatifs des employeurs en France.

A cet égard, il n'est pas inutile de souligner que, dans un courrier postérieur à son audition, le professeur Michel Offerlé a évoqué « *un rapport interne du CNPF de novembre 1997 qui évaluait (sans citer de sources) les ressources patronales ainsi : CNPF siège : 115 millions de francs ; fédérations et syndicats nationaux : 4 milliards de francs ; syndicats locaux : 450 millions de francs ; unions patronales : 320 millions de francs. Soit 4,885 milliards de francs 1997.* »

Une simple conversion de ces montants en euros conduit à la somme de 745 millions. En y appliquant, sur les années 1997 à 2010, une revalorisation

annuelle de 2 %, soit à peu près équivalente à l'inflation – et très certainement inférieure à la réalité, compte tenu de la valorisation bien plus forte des valeurs mobilières et immobilières sur la période –, l'on parvient à un résultat de 940 millions d'euros pour le seul réseau du MEDEF, soit un chiffre assez proche du milliard d'euros évoqué par le professeur Offerlé devant la commission d'enquête le 14 septembre 2011.

Replacé dans un cadre européen, ce chiffre paraît assez réaliste. Certes, peu d'éléments précis sur les masses de financement des organismes d'employeurs chez nos partenaires figurent dans les réponses aux questions adressées, à l'initiative de la commission d'enquête, à nos représentations diplomatiques⁽¹⁾. Trois pays, néanmoins, livrent des éléments de comparaison assez parlants.

En Suède, tout d'abord, l'organisation *Svenskt Näringsliv* (Industrie suédoise) affiche un niveau de ressources de l'ordre de 12 milliards de couronnes, soit 1,3 milliard d'euros. Ces ressources reposent essentiellement sur un fond constitué par les entreprises membres afin de pouvoir réagir en cas de conflit sur le marché du travail. Depuis le début des années 1990, ce fond a augmenté grâce aux intérêts des placements financiers.

Au Royaume-Uni, ensuite, les quelque 106 associations d'employeurs bénéficient d'un total des recettes de 533,3 millions de livres Sterling, soit environ 613,3 millions d'euros, dont 219,4 millions (252,3 millions d'euros) sont issus des cotisations. Il reste que les associations d'employeurs ne résument pas à elles seules le paysage des employeurs outre-Manche : il existe en effet une confédération semblable au MEDEF (la *Confederation of British Industry* - CBI) et une autre similaire à la CGPME (la *Federation of Small Business* - FSB), dont les adhérents sont des entreprises ; elles ne peuvent prétendre représenter les associations d'employeurs et leurs financements ne se trouvent pas inclus dans les enveloppes susmentionnées.

En Espagne, enfin, la confédération espagnole des organisations patronale-confédération des petites et moyennes entreprises (CEOE-CEPYME), regroupant quelque 220 organisations à caractère sectoriel et territorial, dispose de 587 millions d'euros de recettes annuelles, essentiellement issues de subventions publiques du gouvernement central et des communautés autonomes (68 %), notamment au titre de la formation.

Le cas du Danemark, où la confédération DA rassemble seulement 13 fédérations représentant 28 000 entreprises, est sans doute trop différent de la situation française pour pouvoir fournir des éléments de comparaison pertinents. Il présente toutefois l'intérêt de révéler l'effet démultiplicateur des cotisations aux

(1) « *Le financement des syndicats : éléments de comparaison avec les autres pays européens sur le financement des syndicats (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède)* », délégation aux affaires européennes et internationales du ministère chargé du travail, 5 octobre 2011.

niveaux professionnels et locaux : en effet, selon les éléments transmis à la commission d'enquête, si le budget de DA avoisine 13 millions d'euros, la consolidation des fédérations adhérentes ferait passer ce montant à une somme huit à neuf fois supérieure, soit plus de 105 millions d'euros.

En définitive, le chiffrage auquel la commission d'enquête a procédé n'est sans doute pas très éloigné de la réalité. La publication des comptes de la plupart des fédérations professionnelles devrait permettre d'y voir un peu plus clair à l'avenir et d'affiner les évaluations.

2. Des situations multiples de conflit d'intérêts

Le paysage du financement des organisations représentatives des entreprises est à l'image de la configuration de ces organisations : extrêmement divers et variable d'un acteur à l'autre, selon le profil des entités représentées, la puissance financière des secteurs affiliés ou le niveau de représentativité. Le fait est que ces organisations d'employeurs ne bénéficient pas de moyens d'action comparables, que ce soit en flux de recettes annuelles – par exemple, si le MEDEF, la CGPME et l'UPA affichent respectivement, pour 2010, des produits totaux annuels de 38 millions, 9 millions et 32,5 millions d'euros, l'UNAPL et l'USGERES présentent quant à elles un produit d'exploitation global de 2,4 millions et moins de 1 million d'euros – ou en réserves – la situation de l'UIMM étant à cet égard presque caricaturale, avec un volume de réserves de près de 505 millions d'euros si l'on y intègre les plus values latentes – ; en outre, elles se livrent parfois à une rivalité sourde pour entretenir leur position ou, au contraire, tenter de se hisser au niveau de leurs homologues.

Eu égard aux montants en cause, il n'est pas très étonnant que des conflits d'intérêts se fassent jour. Ainsi, de l'utilisation de la position occupée au sein d'institutions consulaires pour promouvoir l'image d'une organisation particulière à l'occasion de scrutins importants pour la conservation de responsabilités gestionnaires, telle que l'a soulignée M. Hervé Lambel, président du CERF, le 6 octobre 2011 : *« en 2010, la liste conduite par la CGPME et le MEDEF a été élue à la tête de la CCI de la Moselle avec le soutien de nombreuses associations locales. (...) À l'occasion de cette (...) élection, un film de propagande électorale utilisé au plan national montrait le président de la CCI, Philippe Guillaume, participant à l'élaboration du matériel de campagne de la CGPME en compagnie du directeur de la communication de la CCI et de son adjoint, ce qui constitue une atteinte au principe d'égalité entre les candidats et au devoir de réserve – je ne parle même pas de l'éventuelle utilisation des moyens matériels de la CCI ».*

Plus flagrante encore peut apparaître la concomitance de certaines campagnes de communication sur des dispositifs demeurant en gestation avec la perspective d'échéances consulaires cruciales, à l'instar de cet épisode troublant entourant la promotion de la préparation opérationnelle à l'emploi par la CGPME en 2010, relaté avec beaucoup de détail par M. Hervé Lambel, le 6 octobre 2011 :

« En 2010 également, la CGPME a lancé une grande campagne de communication sur la préparation opérationnelle à l'emploi (POE), dispositif innovant instauré à la fin de l'année 2009 pour aider les salariés à se former avant de prendre un poste, et ainsi rapprocher l'offre et la demande d'emploi. Lancé trois jours avant le début de la campagne pour l'élection des CCI, ce film a coûté environ deux millions d'euros, vraisemblablement financés en grande partie par l'AGEFOS-PME et peut-être par Pôle emploi, c'est-à-dire par des organismes gérant des fonds publics. Le seul budget d'affichage à la télévision, sur internet, à la radio et dans la presse papier dépassait 870 000 euros, soit 11 % du budget annuel de la CGPME. Aucune entreprise commerciale ne s'engagerait de la sorte pour sa communication – il ne s'agissait pourtant que d'une seule campagne. Comme le montrent les « visuels » figurant dans les documents que je vais vous remettre, la POE est très peu mise en avant, à la différence du logo de la CGPME, très visible, et de ce slogan : "avec la CGPME, faites le bon choix". On peut s'interroger encore davantage quand on sait que Nadine Morano, ministre de l'apprentissage et de la formation professionnelle, a signé l'accord mettant en place la POE deux mois plus tard. La CGPME a donc organisé une campagne de communication sur un dispositif qui n'était pas en vigueur. Dans ces conditions, j'ai tendance à penser qu'il ne s'agissait pas tant de soutenir la POE que de participer à la campagne électorale ».

Sur ce dernier point, sans contester le recours à des fonds issus du paritarisme, les dirigeants de la CGPME ont nié toute arrière-pensée promotionnelle pour leur organisation. Il n'a pas échappé à la commission d'enquête, cependant, que certains responsables de syndicats de salariés, à demi-mot, partagent le constat du président du CERF, comme en attestent ces propos, certes sibyllins mais très clairs, de M. François Chérèque, secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), le 24 octobre 2011 : *« nous sommes toujours surpris que certaines organisations patronales utilisent les fonds du paritarisme pour faire leur propre publicité, avec une confusion de sigles qui nous semble totalement anormale ».*

Naturellement, ces conflits d'intérêts ne concernent pas uniquement les organisations d'employeurs. Certains syndicats de salariés ne paraissent eux-mêmes pas irréprochables en la matière. La raison de ces constats tient au fait que les financements directs occupent trop souvent une place secondaire dans l'équilibre des comptes des organisations concernées, la tentation étant alors grande de compenser la faiblesse des cotisations par des à-côtés parfois à la marge de ce que permet la loi. Cela ne rend pas la situation acceptable pour autant, surtout aux yeux du Parlement qui, sans s'immiscer dans le fonctionnement des organisations syndicales, ne peut admettre ce genre d'accommodements : la solution passe non par la diversification à l'envi des sources de financement, mais par un bon dosage entre cotisations, ressources tirées du patrimoine propre des organisations et financements paritaires ou publics dans un cadre transparent et contrôlé.

III.- LES DIFFÉRENTES RESSOURCES DES ORGANISATIONS DE SALARIÉS

Les organisations syndicales de salariés sont très attachées à leurs ressources propres, qui garantissent leur indépendance, et en particulier, parmi celles-ci, aux cotisations. On constate toutefois que d'autres ressources financières sont importantes, notamment pour les confédérations : celles qui proviennent de subventions et ce que l'on appelle le « paritarisme ». Surtout, il ressort qu'une part considérable des moyens dévolus à l'activité syndicale au sens large prend la forme de moyens humains mis à disposition par les employeurs publics et privés dans le cadre du « droit syndical ».

A. LES RESSOURCES PROPRES

Les ressources propres des organisations syndicales sont essentiellement constituées par les cotisations, les autres sources de revenus – publicités, vente de prestations... – ne représentant que des recettes très minoritaires dans le budget de ces organisations.

Or, comme le rappelle M. Raphaël Hadas-Lebel dans son rapport sur la représentativité et le financement des organisations syndicales⁽¹⁾, bien que les cotisations constituent la ressource naturelle des organisations professionnelles et syndicales, les informations sur leur part dans l'ensemble des ressources des syndicats sont restées pendant longtemps très parcellaires⁽²⁾. L'obligation de publier les comptes devrait permettre davantage de transparence sur ce sujet, même si les informations financières actuellement disponibles concernent essentiellement le budget des confédérations.

1. Les cotisations

a) Les ressources des confédérations qui sont issues des cotisations

En 2010, le montant des ressources issues des cotisations a été de 1,8 million d'euros pour la CFTC (soit 14,5 % des ressources confédérales), de 14,1 millions d'euros pour la CFDT (soit 40,1 % des ressources confédérales), de 5,4 millions d'euros pour la CGC-CFE (soit 31,4 % des ressources confédérales), de 229 944 euros pour Solidaires (soit 34,8 % des ressources confédérales) et de 12,8 millions d'euros pour la CGT (soit 34,4 % des ressources confédérales).

(1) « Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales », rapport au premier ministre présenté par M. Raphaël Hadas-Lebel (mai 2006).

(2) Rapport d'activité, publicité sur ces chiffres à l'occasion de congrès...

S'agissant des syndicats qui n'ont pas encore publié leurs comptes :

– M. Jean-Claude Mailly, secrétaire général de Force ouvrière, a indiqué à la commission, le 15 novembre 2011, que les cotisations avaient représenté 7,9 millions d'euros en 2009, soit 31,3 % des ressources de la confédération ⁽¹⁾. Il n'a malheureusement pas été en mesure de fournir des données financières pour l'année 2010 ;

– Mme Bernadette Groison, secrétaire générale de la FSU, a fait état, lors de son audition le 13 octobre 2011, de 163 000 adhérents, tandis que M. Jean-Jacques Mornettas, trésorier adjoint, évoquait pour le Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) – l'un des principaux syndicats affiliés à la FSU –, un montant moyen de cotisation de 188 euros. L'extrapolation de ce tarif à l'ensemble des adhérents de la FSU conduit à un montant global de cotisations de l'ordre de 30 millions d'euros pour les syndicats FSU, les ressources de cotisations de la Fédération elle-même en 2010 atteignant 2,12 millions d'euros (soit 74,4 % de son budget). Le même jour, Mme Éliane Lancette, trésorière de ce syndicat, a souligné que la part prépondérante des cotisations dans les ressources des syndicats était essentielle : *« pour nous, il est très important que l'essentiel des ressources de la FSU provienne des cotisations des adhérents. La philosophie générale que nous développons dans la Fédération et dans ses syndicats nationaux est la suivante : un syndicat est constitué d'adhérents, dont il est l'expression, et le risque serait grand si la majeure part de nos ressources était constituée, non par leurs contributions, mais par des subventions »* ;

– le 20 octobre, M. Luc Bérille, secrétaire général de l'UNSA, a, quant à lui, précisé que les cotisations remontant à l'Union représentaient 1,43 million d'euros en 2010, soit 24,7 % de ces ressources.

L'ensemble de ces chiffres montrent que les cotisations ne constituent pas une ressource majoritaire pour les organisations syndicales. Leur part dans les ressources semble s'être amoindrie depuis le constat effectué par M. Raphaël Hadas-Lebel dans son rapport précité, puisque celui-ci constatait qu'elles représentaient, en 2003, 34 % des ressources de la CGT, 57 % de celles de FO, 50 % de celles de la CFDT, 20 % de celles de la CFTC et 40 % de celles de la CGC ⁽²⁾.

Cette situation est liée à la faiblesse du taux de syndicalisation en France comme l'a rappelé M. Bernard Van Craeynest, président de la CFE-CGC, lors de son audition le 4 octobre : *« il est évident que l'indépendance des organisations syndicales serait totalement assurée si elles pouvaient vivre à 100 % de leurs*

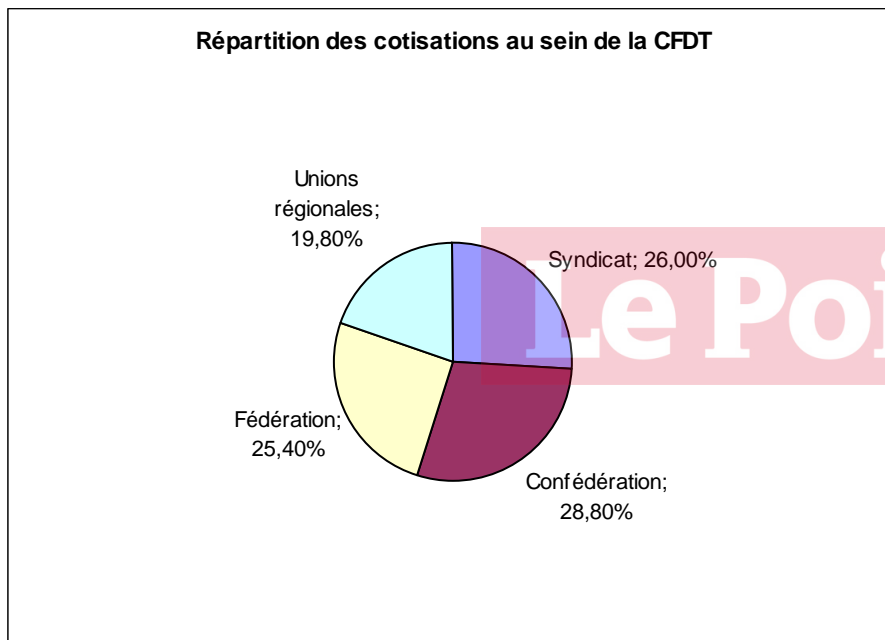
(1) Produits d'exploitation.

(2) En revanche, il n'est pas possible de conclure de façon certaine à la baisse de la proportion des cotisations dans les recettes des organisations syndicales depuis 2003 car les données chiffrées de 2003 étaient de simples évaluations compte tenu de l'absence de publication des comptes.

ressources propres, c'est-à-dire des cotisations de leurs adhérents. Mais, chacun le sait, la France est le pays de l'OCDE qui connaît le plus faible taux de syndicalisation, ce qui s'explique par l'histoire et par la culture ».

b) La globalité des cotisations dans le budget des syndicats

La part confédérale des cotisations ne donne qu'une image partielle ce que représentent globalement les cotisations dans les budgets des syndicats. En effet, une grande partie de la cotisation payée par l'adhérent est conservée par le syndicat de base, les unions territoriales (locale, départementale, régionale le cas échéant) et la fédération professionnelle. À titre d'exemple, s'agissant de la CGT, sur un montant global de cotisations de 77 millions d'euros, la Confédération ne perçoit que 12,8 millions d'euros. De même, s'agissant de la CFDT, comme le montre le schéma suivant, seuls 28,8 % du montant des cotisations revient à la Confédération.



Source : site internet de la CFDT.

De plus, le système dominant de paiement des cotisations rend plus difficile l'évaluation de leur montant global : dans la plupart des organisations, la cotisation est versée au syndicat de base, puis des fractions remontent jusqu'au niveau confédéral. Or, il peut arriver que des syndicats ou des fédérations, en minorant leur nombre d'adhérents déclarés, limitent ainsi les montants de cotisations qui remontent au niveau central.

Ainsi, M. Bernard Van Craeynest, a-t-il reconnu devant la commission, le 4 octobre 2011, que certaines fédérations ne rajoutaient pas à la cotisation fédérale la part confédérale de 49 euros, compte tenu du surcoût supplémentaire important que cela représentait pour certains adhérents : *« le mécanisme ascendant de collecte, strictement déclaratif, est un souci pour nous. Il m'interdit de donner autre chose qu'une estimation du nombre de nos adhérents aux journalistes qui*

m'interrogent à ce sujet. Je leur réponds : entre 170 000 et 180 000. En effet, au travers de différents recoupements, nous avons identifié des adhérents non déclarés. Par exemple, le syndicat « Alliance police nationale », qui est affilié à notre confédération, nous déclare 4 000 adhérents – nombre qui est donc pris en compte dans le fichier confédéral – alors que ceux-ci sont en réalité 26 000 ».

Par ailleurs, le montant même de la cotisation peut varier sensiblement au sein d'une même confédération entre les fédérations ou les syndicats membres. À titre d'exemple, M. Jean-Claude Mailly, secrétaire général de Force ouvrière, a indiqué, lors de son audition le 15 novembre 2011, que l'autonomie des syndicats rendait difficilement l'évaluation du montant global des cotisations et du nombre d'adhérents : *« nous respectons donc l'autonomie de nos structures dans les prises de responsabilité et de décision, toujours conformément à l'esprit des statuts confédéraux. L'inconvénient de ce dispositif est que la remontée des cotisations est imparfaite et irrégulière. D'une année sur l'autre, le montant total peut changer. Dans les années de congrès, les rentrées sont en général plus importantes. Je serais néanmoins incapable de vous dire ce que représente la masse des cotisations syndicales versées par les syndiqués FO : je ne connais que le montant des cotisations que la Confédération perçoit pour son compte. De même à chaque autre niveau. Fluctuant, le montant des cotisations ne reflète pas non plus l'évolution du nombre d'adhérents. Je suis dans l'impossibilité de vous donner un chiffre exact, je ne peux avancer qu'un ordre de grandeur : autour de 500 000. Nous ne connaissons que les timbres et les cartes via un système de retour ».*

De même, M. Jean-Jacques Mornettas, trésorier adjoint de la FSU, a expliqué à la commission le 13 octobre 2011 : *« chaque syndicat national fixe par ailleurs un barème de cotisation pour ses adhérents. Je suis moi-même trésorier de l'un des deux plus importants syndicats de la FSU, le Syndicat national des enseignements de second degré (SNES). Ce barème est fixé et voté tous les ans par les instances du syndicat. (...). La cotisation – annuelle – est fixée en fonction de l'indice de chaque syndiqué, selon des règles préétablies. Par exemple, celle d'un certifié en milieu de carrière oscille entre 180 et 200 euros, la moyenne s'établissant dans notre syndicat à 188 euros ».*

Certaines organisations bénéficient cependant d'un système centralisé de collecte des cotisations qui facilite aussi la remontée de l'information. C'est le cas de la CFTC et de la CFDT.

S'agissant de la CFTC, jusqu'en 2009, les cotisations étaient collectées par les syndicats, puis remontaient à la Confédération par un circuit qui passait, soit par les unions géographiques, soit par les fédérations. Depuis 2010, la CFTC a mis en place un système informatique qui permet de faire le lien entre chaque adhérent et la cotisation qu'il verse. Par le biais d'un système *intranet*, les cotisations sont saisies par les syndicats dans une base de données. Ces derniers font remonter la totalité de ces cotisations à la Confédération qui les ventile à toutes les structures intermédiaires. Cependant, le 20 octobre, le secrétaire général de la CFTC,

M. Philippe Louis, a reconnu devant la commission les difficultés rencontrées pour mettre en place un tel système : « *il s'agit d'un système informatique lourd, qui demande de gros moyens. Nous avons un peu présumé de nos forces et nous sommes confrontés à quelques difficultés, au point qu'il existe encore aujourd'hui un certain flottement sur le nombre de cotisations. Cela s'explique par le fait que certains trésoriers de nos syndicats n'étant pas formés à cet outil, ils n'ont pas rentré les données comme il convenait. Malgré tout, en 2010, nous avons remonté un peu plus de 90 % de nos cotisations. Les 10 % qui manquent ne sont pas des cotisations perdues ; elles sont simplement restées "coincées dans les tuyaux" et ont toutes les chances de remonter* ».

La CFDT a aussi mis en place un système centralisé de remontée des cotisations qui comprend deux dispositifs : dans le cadre du premier, appelé « service plus », auquel ont souscrit 45 % des syndicats, c'est la Confédération qui prélève la cotisation ; dans le cadre du second dispositif, les syndicats effectuent eux-mêmes les prélèvements et les reversent ensuite à la Confédération.

c) Les évaluations du rendement global des cotisations

Les informations transmises par les dirigeants syndicaux auditionnés par la commission permettent de faire une première évaluation de ce que pourrait être le montant global des cotisations syndicales versées en France : au moins 250 à 260 millions d'euros, certaines confédérations et les syndicats non confédérés n'étant pas pris en compte.

Les cotisations dans les ressources des organisations syndicales

	Montant moyen de la cotisation	Part confédérale des cotisations ⁽¹⁾	Part des ressources confédérales	Évaluation du montant global des cotisations ⁽¹⁾
CFTC	–	2,2	18,3 %	11
CFDT	140 euros	14,1	40,1 %	77,6
CGT	120 euros	12,8	34,4 %	77
FO	–	7,9	31,3 %	35 ⁽²⁾
CFE-CGC	180 euros	5,4	31,7 %	23,4
Union syndicale Solidaires	–	0,23	34,8 %	n.c.
UNSA	–	1,43	24,7 %	n.c.
FSU	188 euros ⁽³⁾	2,12	74,4 %	30 ⁽⁴⁾
Total	–	46,18	–	254

(1) En millions d'euros.

(2) Évaluation du rapport de M. Raphaël Hadas-Lebel en 2003.

(3) Pour le SNES.

(4) Estimation de la commission.

Une autre méthode d'évaluation prend en compte la réduction d'impôt appliquée pour chaque cotisation à un syndicat représentatif et donc la dépense fiscale – inscrite dans le fascicule budgétaire « Voie et moyens » – qui s'élève à 125 millions d'euros en 2010 et 2011. Compte tenu du taux de réduction d'impôt

(66 %), on peut considérer que les 1,55 million de ménages bénéficiaires de cette réduction d'impôt – et donc imposables à l'impôt sur le revenu – versent annuellement 189 millions d'euros de cotisations, soit un montant moyen de cotisation de 122 euros. Si l'on multiplie ce montant unitaire par l'estimation, diffusée en 2003 par l'INSEE, de 1,9 million de syndiqués en France, afin de prendre aussi en compte les personnes non imposables, on obtient un montant de 232 millions d'euros.

Une troisième méthode d'évaluation part des cotisations payées par les adhérents, telles que les règles statutaires des principales organisations les prévoient. Les cotisations représentent, en principe, 1 % du salaire pour la CGT, 0,75 % du salaire net mensuel ⁽¹⁾ pour les actifs et 0,45 % pour les retraités pour la CFDT et une heure de salaire mensuel pour Force ouvrière, soit à peu près 0,65 % du salaire sur la base d'un temps plein à la durée légale du travail. Par ailleurs, lors de leurs auditions, les secrétaires généraux de certains syndicats ont indiqué que compte tenu des adhésions et des défections en cours d'année, ils ne prenaient en compte qu'une moyenne de 8 ou 10 cotisations annuelles par adhérent actif dans leurs statistiques ⁽²⁾. Par conséquent, il apparaît raisonnable de tabler sur une moyenne de neuf cotisations annuelles pour les salariés actifs et de douze cotisations pour les retraités, ainsi que sur une cotisation moyenne de 0,8 % du salaire (ou de la pension). En appliquant ces paramètres aux données de l'INSEE pour les salaires et pensions moyens ⁽³⁾ et pour le nombre de syndiqués ⁽⁴⁾, on parvient à un montant de près de 270 millions d'euros.

Le rapporteur tient à rappeler qu'il ne s'agit que de simples évaluations, compte tenu du manque de données chiffrées précises et fiables sur ce sujet. Cependant, les trois évaluations aboutissant à des ordres de grandeurs similaires, il apparaît très vraisemblable que le montant total des ressources issues des cotisations pour les organisations syndicales est compris entre 230 et 280 millions d'euros par an.

2. Les autres ressources propres

a) Les publicités et les ventes de publications et produits

Les organisations syndicales bénéficient aussi d'autres ressources propres telles que les recettes publicitaires dans les revues internes distribuées aux adhérents ou celles tirées de la vente de publication ou de produits divers (t-shirt,

(1) Primes comprises pour les actifs.

(2) M. Jean-François Chèreque, secrétaire général de la CFDT, a ainsi précisé que les données de la CFDT sur le nombre d'adhérents prenaient en compte 8 cotisations mensuelles, et M. Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT, a indiqué que son organisation prenait en compte 10 cotisations mensuelles.

(3) Le salaire moyen net aurait été en 2009 de 2 095 euros dans le secteur privé ; la prise en compte des données disponibles pour les fonctions publiques d'État – 2 328 euros en 2008 – et territoriale – 1 744 euros en 2008 – conduit à retenir une base de calcul de 2 000 euros par actif. La pension moyenne brute aurait pour sa part atteint 1 196 euros en 2009.

(4) 1,7 million d'actifs et 0,2 million de retraités.

drapeaux ...). Ces recettes, bien que très minoritaires, ne sont cependant pas négligeables.

Le secrétaire général de la CFE-CGC, M. Bernard Van Craeynest, a, par exemple, indiqué lors de son audition le 4 octobre 2011 que la vente de produits de communication (plaquettes, bande dessinées...) avait rapporté 62 000 euros à son organisation en 2010. De même, M. Thierry Lescant, trésorier de l'Union syndicale Solidaires, a indiqué, le 20 octobre 2011, que la vente de livres et de brochures avait représenté 109 000 euros dans les ressources de son organisation cette même année. Le même jour, M. Philippe Louis, secrétaire général de la CFTC, a évoqué les recettes tirées de partenariats avec des organismes comme la MACIF et des institutions de prévoyance : « *ces organismes se font connaître à travers nos formations. Nous échangeons avec eux pour construire leur position sur certains dossiers. Nous essayons de travailler en synergie avec eux pour aller dans le sens des salariés. Tout cela donne lieu à des partenariats, qui nous rapportent environ 400 000 euros* ».

Les recettes publicitaires sont variables selon les organisations syndicales. Celles de la CFDT ne s'élèvent qu'à 150 000 euros (soit 0,4 % des ressources de la confédération) et celles de l'Union syndicale Solidaires sont même inexistantes, celle-ci déclarant préférer ne faire aucune publicité dans sa revue interne afin de préserver son autonomie. En revanche, la CGT et Force ouvrière ont des recettes publicitaires non négligeables, puisqu'elles atteignent 1 à 1,7 million d'euros pour la CGT et 800 000 euros pour Force ouvrière.

Les recettes publicitaires des confédérations syndicales en 2010

	Montant des recettes publicitaires	Tirage du journal syndical
CFTC	n.c	n.c.
CFDT	+ de 150 000 euros	650 000
CGT	Entre 1 et 1,7 million d'euros	n.c.
FO	800 000 euros	n.c.
CFE-CGC	700 000 euros ⁽¹⁾	+ de 100 000
Union syndicale Solidaires	0	n.c.
UNSA	Entre 95 000 et 105 000 euros	75 000
FSU	150 000 euros	180 000

(1) Recettes plus importantes en 2010 en raison du congrès tenu cette année-là.

Les recettes publicitaires ont donc globalement représenté, pour les confédérations syndicales auditionnées par la commission, entre 2,5 millions et 3,3 millions d'euros en 2010 – et il est peu vraisemblable que l'on trouve au niveau des fédérations professionnelles, des unions territoriales ou des syndicats de base des ressources conséquentes de cette nature, à quelques cas particuliers près.

L'établissement du barème tarifaire de ces publicités fait l'objet de pratiques très diverses. Les publicités publiées dans la revue de la CFE-CGC,

Encadrement Magazine, font l'objet de tarifs indiqués dans des catalogues imprimés. La trésorière de la CFDT, Mme Anousheh Karvar, a indiqué à la commission le 24 octobre 2011 qu'elle avait mis en place, lorsqu'elle était directrice de la publication de son organisation, un circuit de validation interne : « *lorsque CFDT productions, service qui gère les publicités, avait des doutes sur l'adéquation entre une publicité et nos lecteurs, il me revenait de valider ou de ne pas valider cette publicité. J'en ai invalidé beaucoup. Cela dit, ces publicités inadéquates sont souvent celles qui rapportent le plus* ».

En revanche, la procédure semble plus incertaine dans des organisations comme la CGT, comme l'a reconnu implicitement le trésorier de cette organisation, M. Michel Doneddu, lors de son audition le 27 octobre 2011 : « *nous avons une régie publicitaire, Audience créative, qui fait partie de Comédiance. Il existe une tarification, mais, pour La Vie ouvrière surtout, la régie négocie souvent sans l'appliquer et nous nous en plaignons. Je précise que nous ne dirigeons pas La Vie ouvrière. C'est une société anonyme dotée d'un conseil d'administration* ».

La transparence dans la fixation des barèmes des publicités est un enjeu important, car est posée la question de l'indépendance de l'organisation syndicale à l'égard des entreprises, qui peuvent par ce biais verser des sommes non négligeables. M. Dominique Labbé, professeur des sciences politiques, a ainsi fait remarquer à la commission le 31 août 2011 qu'« *une page de publicité dans la presse syndicale sera considérée par les syndicalistes concernés comme une ressource propre, alors qu'il peut très bien s'agir d'une subvention déguisée de la part d'une entreprise* ». Cette question peut d'autant plus se poser que les lecteurs des magazines syndicaux ne semblent pas être le « public cible » de certaines publicités que l'on y trouve parfois. Des doutes peuvent dès lors exister.

M. Erwan Seznec, auteur de l'ouvrage *Syndicats, grands discours et petites combines* en 2006, a fait part de son étonnement à la commission, le 4 octobre 2011, de voir figurer certaines publicités dans des magazines syndicaux : « *il suffit de se rendre au siège d'une confédération et de feuilleter les journaux qui figurent sur les présentoirs. Quand Thales, producteur de systèmes électroniques sophistiqués, achète des pages de publicité dans Le Métallo de la CFTC, il y a lieu de s'interroger : ce groupe n'a en effet rien à vendre au grand public – et la remarque vaut aussi pour Veolia et Vivendi, groupes de services aux collectivités territoriales. Or La Vie ouvrière a réussi à vendre à Vivendi une page de publicité à un tarif supérieur à celui qui aurait été demandé par Paris-Match ; ce n'est pas très sérieux* ».

M. Jean-Luc Touly, co-auteur de l'ouvrage *L'argent noir des syndicats* ⁽¹⁾, a partagé le même constat le 14 septembre 2011 : « *j'en ai vu une première manifestation en mars 2002, quand La nouvelle Vie ouvrière, qui titrait en*

(1) « *L'argent noir des syndicats* », M. Jean-Luc Touly, M. Christophe Mongermont et M. Robert Lenglet (mai 2008).

*couverture "Les transports publics en question", a aussi publié, en quatrième de couverture, une publicité de Vivendi transport, leader européen du secteur privé... J'avoue avoir eu un peu de mal à comprendre si Vivendi était un client de la CGT et quel était l'intérêt d'une telle publicité dans un journal destiné aux militants : à moins que l'employeur soit assez stupide pour financer ceux qui le combattent, il devait bien y avoir une explication... » Il a aussi évoqué le fait qu'une page de publicité dans *La Vie ouvrière* aurait été rémunérée 130 000 euros par l'entreprise *Veolia*. Le trésorier de la CGT, M. Michel Doneddu, a cependant réfuté cette information lors de son audition le 27 octobre 2011.*

Les organisations syndicales elles-mêmes reconnaissent l'ambiguïté des recettes publicitaires, comme en témoignent les propos du secrétaire général de la CFDT au cours de l'échange suivant, à l'occasion de son audition, le 24 octobre 2011 :

« **M. François Chérèque.** *L'aspect éthique de la publicité doit également être pris en compte. Nous avons une fois publié une publicité pour Total alors que venait de se produire une marée noire : nous ne l'avons pas fait deux fois...*

« **M. le rapporteur.** *Chez Total, ils doivent apprécier les syndicats car ils font de la publicité dans tous les journaux syndicaux.*

« **M. François Chérèque.** *C'est aussi pour eux une manière d'accorder des subventions, certainement. Toutefois, pour nous, c'est une arme à double tranchant vis-à-vis de nos adhérents ».*

En tout état de cause, des progrès restent à faire en matière de transparence dans ce domaine.

b) Les revenus financiers et patrimoniaux

Alors que certaines organisations syndicales affichent une trésorerie disponible de plusieurs dizaines de millions d'euros, d'autres ont des réserves financières plus limitées. Cependant, comme le montre le tableau suivant, les produits financiers représentent une ressource limitée pour ces organisations.

Les revenus financiers des confédérations syndicales en 2010

(en milliers d'euros)

Organisations	Total de bilan net	Trésorerie disponible ⁽¹⁾	Produits financiers
CGT	55 630	41 870	343,03
CFDT	347 570	34 744	2 228
CFTC	20 720	7 165	3,55
CGE-CGC	10 970	3 634	56,09
Force ouvrière ⁽²⁾	23 300	6 735	57,25
Union syndicale Solidaires	654,7	606	4,94
UNSA	7 000	3,11	0,7
FSU	2 960	1 990	41,5

(1) Soit les valeurs mobilières de placement et les disponibilités.

(2) Seules ont été communiquées les données comptables de l'année 2009, qui sont donc présentées.

Au total, les revenus financiers des confédérations syndicales ont représenté environ 2,7 millions d'euros en 2010 – et il est peu vraisemblable que l'on trouve en sus au niveau des fédérations professionnelles, des unions territoriales ou des syndicats de base des ressources conséquentes de cette nature.

Certaines organisations syndicales ont des réserves financières importantes, en raison de la constitution de « caisses de grève » destinées à indemniser une partie de la perte de salaire des salariés grévistes. Ces caisses peuvent être abondées par une fraction de la cotisation des adhérents ou constituées ponctuellement. Ainsi plusieurs organisations ont-elles mis en place de telles caisses à la suite des grèves relatives à la réforme des retraites en 2010 : à ce titre, l'Union syndicale Solidaires a réuni 92 815 euros et la CGT 368 000 euros.

La CFDT se distingue, en revanche, par le montant élevé de sa caisse de grève puisque les réserves de la « caisse nationale d'action syndicale » représentent 138 millions d'euros. La trésorière de cette organisation, Mme Anousheh Karvar, a expliqué son fonctionnement lors de son audition le 24 octobre 2011 : *« depuis plusieurs années, nous avons une obligation statutaire de constituer des réserves pour permettre à tout adhérent CFDT, à un instant « t », de se mettre en grève pendant dix jours d'affilée et d'être indemnisé par cette caisse. L'indemnisation est de 18 euros par jour. Multipliés par le nombre de nos adhérents, sur la base de douze cotisations annuelles, cela nous donne un montant global de 100 millions d'euros⁽¹⁾ que nous avons donc l'obligation de constituer. Cette année, nous avons réussi à atteindre ce montant pour pouvoir faire face à une situation certes hypothétique, mais réalisable : mettre tous les adhérents CFDT en grève pendant dix jours sur une année civile »*.

B. LES MOYENS LIÉS À L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL

Une grande partie des moyens dont disposent les organisations syndicales – et qui sont plus généralement affectés à l'activité de représentation des salariés par les syndicats – est issue des moyens humains octroyés par les employeurs publics et privés pour l'exercice du droit syndical.

1. La fonction publique

a) Des pratiques très hétérogènes

Les moyens liés à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique ont été définis par le décret du 28 mai 1982 pour la fonction publique de l'État⁽²⁾,

(1) Mme Karvar a rectifié un peu plus tard ce montant à 104 millions d'euros.

(2) Décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

par le décret du 3 avril 1985 pour la fonction publique territoriale⁽¹⁾ et par le décret du 19 mars 1986 pour la fonction publique hospitalière⁽²⁾.

Les moyens des organisations syndicales de la fonction publique : règles statutaires

1.– Les moyens humains

● **Les autorisations spéciales d'absence :**

– les autorisations spéciales d'absence pour participer aux congrès et aux organismes directeurs des syndicats nationaux, fédérations ou confédérations, ainsi qu'aux instances internationales (article 13 du décret du 28 mai 1982, du décret du 3 avril 1985 et du décret du 19 mars 1986), font l'objet d'un régime juridique identique dans les trois fonctions publiques, soit 10 ou 20 jours d'absence annuels par représentant ;

– les autorisations spéciales d'absence pour participer aux réunions syndicales d'un autre niveau, c'est-à-dire pour participer aux activités courantes de la représentation syndicale (article 14 des trois décrets), sont également organisées en termes comparables. Un contingent global est prévu, exprimé en heures dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, en jours pour la fonction publique d'État. La détermination des effectifs qui doivent servir de base de référence est précisée par circulaire ;

– les autorisations spéciales d'absence pour les représentants syndicaux appelés à siéger dans des instances paritaires ou statutaires (article 15 des trois décrets) sont accordées sur simple présentation de la convocation à ces organismes et ne font l'objet d'aucun contingentement.

● **Les décharges d'activité de service**

Les décharges d'activité de service font l'objet de contingents, par ministère pour l'État, par établissement ou collectivité dans les autres cas, appliqués en fonction de barème qui sont propres à chacune des fonctions publiques, leur seul point commun étant la dégressivité.

2.– Les moyens matériels et financiers

Les décrets organisent à peu près de la même façon l'octroi de locaux aux organisations syndicales. Ils prévoient aussi l'installation des équipements indispensables à l'activité syndicale sans les définir. Par ailleurs, un décret du 11 décembre 2000⁽³⁾ prévoit l'allocation de subventions aux organisations syndicales de la fonction publique d'État au niveau national, tandis que la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et un décret du 25 juillet 2005⁽⁴⁾ ont encadré l'octroi de subventions de fonctionnement par les collectivités territoriales aux structures locales des organisations syndicales représentatives.

Source : « Rapport sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques » (mars 2009).

(1) Décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

(2) Décret n° 86-660 du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(3) Décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 relatif à la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État.

(4) Décret n° 2005-849 du 25 juillet 2005 relatif à l'attribution par des collectivités territoriales de subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives et modifiant le code général des collectivités territoriales.

Malgré des règles juridiques assez unifiées, l'exercice du droit syndical dans les fonctions publiques fait l'objet d'applications concrètes très diverses ⁽¹⁾. En effet, chacun des décrets a fait l'objet d'une circulaire d'application ⁽²⁾, mais aussi de nombreuses circulaires propres à chaque ministère, à chaque collectivité et à chaque établissement. En outre, dans la fonction publique territoriale, l'article 2 du décret du 3 avril 1985 prévoit la possibilité d'accords au niveau local plus favorables que le décret. C'est ainsi que de nombreux protocoles d'accord ont été signés dans les collectivités territoriales.

M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), a reconnu devant la commission, le 31 août 2011, la diversité des pratiques dans la fonction publique : *« les nombreux rapports sur les droits et moyens des syndicats font apparaître une grande hétérogénéité des situations ainsi que dans la mise en œuvre des textes. Ces derniers n'étant pas toujours très clairs, les administrations de l'État, les collectivités locales et les établissements hospitaliers les interprètent un peu comme ils le souhaitent. On observe la même hétérogénéité dans le suivi des droits syndicaux, qu'il s'agisse des fusions de droits, des critères d'attribution des décharges d'activité ou de leurs barèmes »*.

De même, le 14 septembre 2011, Mme Corinne Deforges, inspectrice générale de l'administration, membre d'une mission d'évaluation sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique dans les départements du Rhône et du Loiret ⁽³⁾, a souligné devant la commission d'enquête que l'exercice du droit syndical s'exerçait parfois dans un certain « flou » juridique : *« à côté de ce qui est prévu par les textes, il existe des pratiques qui aboutissent, en termes d'autorisations d'absence, à une consommation de moyens non négligeable par les organisations syndicales. S'agissant des administrations d'État, par exemple, lors de la réorganisation des services territoriaux de l'État, une multitude de réunions de concertation avec les organisations syndicales ont donné lieu à des autorisations d'absence ad hoc et ont compté pour beaucoup dans la mobilisation des syndicats. Pour autant tout cela n'était pas pris en compte »*.

(1) L'évaluation des moyens consacrés à l'exercice du droit syndical fait apparaître des différences dans le périmètre servant de base de calcul aux moyens humains, dans les barèmes d'attribution de décharges d'activité de service, dans les comptabilisations des effectifs, dans l'année de référence prise en compte pour le calcul des effectifs et des pratiques variées de décompte des congés pour les personnes déchargées à temps partiel.

(2) Circulaire du 18 novembre 1982 pour la fonction publique d'État, du 25 novembre 1985 pour la fonction publique territoriale et du 23 mars 1987 pour la fonction publique hospitalière.

(3) « Le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique : analyse détaillée dans deux départements, le Rhône et le Loiret », juin 2010.

b) Des moyens mal connus, provenant essentiellement de la mise à disposition de personnels

L'hétérogénéité des pratiques et le manque de suivi des moyens alloués font que les estimations sur les moyens humains octroyés aux organisations syndicales restent très approximatives.

M. Dominique Labbé, professeur de sciences politiques, a indiqué à la commission le 31 août 2011 que, selon ses estimations – reposant notamment sur les rapports de la Cour des comptes et sur les informations fournies par les collectivités territoriales et prenant en compte les entreprises publiques et semi-publiques telles que la SNCF, la RATP, *Air France*, *Aéroports de Paris* ou *La Poste* – les droits syndicaux mis à la disposition des organisations syndicales représenteraient entre 30 000 et 40 000 équivalents temps plein (ETP). M. Erwan Seznec, à quant à lui estimé le 4 octobre : « *en additionnant les 40 000 détachements, les salariés des confédérations, leurs militants et leurs bénévoles, ce sont plus de 50 000 personnes qui travaillent à temps plein pour les syndicats français* ».

De même, Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation iFRAP⁽¹⁾, a évoqué, lors de son audition le 21 septembre 2011, des ordres de grandeurs similaires : « *le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) au service des syndicats mais payés par la collectivité s'élève sans doute, je le dis "avec des pincettes", entre 30 000 et 50 000 personnes – votre commission d'enquête a un rôle important à jouer afin de le déterminer plus précisément* ».

M. Raphaël Hadas-Lebel, dans son rapport précité sur la représentativité et le financement des organisations professionnelles et syndicales, estimait (en 2006) que l'État attribuait environ 5 500 ETP, qui se répartissaient entre les décharges d'activité et les autorisations spéciales d'absence. Dans la fonction publique territoriale, leur nombre se serait établi autour de 10 000 et, dans la fonction publique hospitalière, entre 7 et 8 000. Il constatait aussi qu'il existait très peu de décharges intégrales, puisque 95 % des agents concernés étaient déchargés à titre partiel, le plus souvent à tiers-temps. Il considérait enfin que les collectivités territoriales attribuaient en moyenne aux syndicats deux fois plus de moyens humains que l'État.

Les auditions des dirigeants des organisations syndicales par la commission ont montré que les moyens humains mis à la disposition des confédérations par la fonction publique sont loin d'être négligeables, comme le montre le tableau suivant.

(1) Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques

Personnels mis à disposition des confédérations syndicales

	Personnels détachés de la fonction publique au sein d'une confédération	Proportion des effectifs de la confédération
UNSA	27	52 %
Solidaires	–	50 %
CGT	29	19 %
CFDT	30	11,4 %

Pour prendre un exemple, Mme Éliane Lancette, trésorière de la FSU, a indiqué à la commission, le 13 octobre 2011, l'importance des décharges issues de la fonction publique pour son organisation : « *chaque syndicat national reverse à la FSU 13 % des décharges accordées par les ministères, soit à peu près 150 ETP au total, qui sont consacrés au fonctionnement du niveau national, des sections départementales, des conseils fédéraux régionaux et à l'aide que nous fournissons aux plus petits syndicats* ».

Les accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social signés le 2 juin 2008 par le ministre de la fonction publique et six organisations syndicales de fonctionnaires ont prévu « *l'élaboration d'un bilan contradictoire des moyens de toute nature (humains financiers, matériels...) accordés aux organisations syndicales et des pratiques dans les trois fonctions publiques* ». Une première mission commune ⁽¹⁾ a remis un rapport sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques ⁽²⁾. Au vu de ce rapport, une deuxième mission, composée des mêmes corps de contrôles et d'inspection, a été initiée pour affiner et préciser les résultats en procédant notamment à un recensement chiffré, sur deux départements – le Rhône et le Loiret – des moyens alloués aux syndicats et de leur consommation.

Les évaluations de ces deux missions ainsi qu'une enquête menée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique permettent d'avoir des données plus précises sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique. Par ailleurs, un questionnaire écrit du rapporteur a permis de recueillir des éléments auprès d'un certain nombre de conseils régionaux.

(1) *Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, contrôle général économique et financier.*

(2) « *Rapport sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques* » établi par Mme Corinne Desforges, Mme Marie-Grâce Lux, M. Mostefa Messaoudi, Mme Hélène Martini, M. Yvon Ceas, M. Pierre-Louis Rémy, M. Hervé Leost, Mme Isabelle Roux-Trescases, Mme Sadrine Le Gall et M. Alain Tessier (mars 2009).

- *L'enquête menée par la direction générale de l'administration et la fonction publique*

Le directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. Jean-François Verdier, a indiqué à la commission, le 31 août 2011, qu'une enquête a été menée, par sa direction, sur l'évaluation des moyens octroyés aux organisations syndicales tout en précisant : « nous éprouvons beaucoup de difficultés à obtenir des renseignements de la part des ministères. La dernière enquête que nous avons réalisée n'a obtenu que 85 % de réponses ».

Au sein des 11 ministères et 2 directions ayant répondu au questionnaire de la DGAFP ⁽¹⁾, soit sur environ 1,8 million d'agents :

– 40 393 agents sont investis d'un mandat syndical, titulaire ou suppléant, la DGAFP précisant qu'« il s'agit d'un nombre plancher puisque, parmi ces ministères, certains n'ont transmis de données que pour les seuls comités techniques paritaires ou le seul niveau central » ;

– 10 041 agents sont bénéficiaires de décharges d'activité de service au titre de l'article 16 (du décret statutaire : voir *supra*) ;

– parmi ces derniers, seuls 754 agents bénéficient d'une décharge totale, soit 7,5 %. Là encore, il s'agit d'un nombre plancher, puisque certains ministères n'ont pas fait de distinction entre les décharges d'activité de service partielle et les décharges d'activité de service totale ;

– sur 9 287 agents bénéficiant de décharges d'activité de service partielles, seuls 38 sont absents des services en raison d'un cumul entre décharges d'activité de service partielle et autorisations spéciales d'absence. Les ministères considèrent toutefois n'avoir aucune visibilité sur la situation de ces agents au niveau local.

Par ailleurs, les organisations syndicales siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État bénéficient de décharges d'activité de service interministérielles, fixées à 75,7 ⁽²⁾.

Par conséquent, la direction générale l'administration et de la fonction publique évalue, par extrapolation, à environ 50 000 le nombre d'agents membres d'une instance de concertation dans la fonction publique de l'État, titulaires et suppléants confondus, à 1 000 le nombre d'agents bénéficiaires d'une décharge totale et à 12 000 le nombre d'agents bénéficiaires d'une décharge partielle.

(1) Premier ministre, ministères de la défense, des affaires étrangères de l'écologie, de l'économie et des finances, du travail, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de l'agriculture, de l'immigration, de la santé, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur, la direction générale de la police nationale, et la direction générale de l'aviation civile.

(2) Depuis un arrêté du 24 avril 2007 portant répartition de décharges de service à caractère interministériel entre les fédérations syndicales de fonctionnaires représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Lors de son audition par la commission le 10 novembre 2011, M. Jean Marimbert, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a donné quelques éléments complémentaires sur les moyens humains mis à la disposition des organisations syndicales par ces ministères.

Moyens mis à la disposition des organisations syndicales par le ministère de l'éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche

Pour l'année scolaire 2011-2012, le volume global de décharges est de 1 168 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour ce qui concerne, *stricto sensu*, les décharges de service.

Un arrêté du 16 janvier 1985, spécifique au ministère de l'éducation nationale, prévoit la possibilité, pour les organisations syndicales, de transformer les autorisations spéciales d'absence en dispenses de service assimilables à des décharges de service, à hauteur de 50 % du contingent. Cette possibilité a été portée à 75 % par une décision du 18 mai 1994. Par conséquent en ajoutant le produit de la transformation d'une partie des spéciales d'absence en décharges de service, le volume global des décharges est de 1 900 ETPT. Quant à la partie des spéciales d'absence qui n'est pas transformable en décharges de service, elle représente, pour cette année scolaire, 76 885 journées.

Par ailleurs, il existe, en dehors du volume global, un très petit nombre de décharges surnuméraires. Celles-ci ont été accordées en 1981 à deux organisations syndicales, la CGT et la CFDT, en compensation de leur contribution volontaire à un dispositif de suivi emploi-formation : elles équivalaient à 22 ETPT pour la CGT et 18 pour la CFDT et sont en voie de résorption progressive.

Quelques décharges, en nombre encore plus limité puisqu'elles ne dépassent pas, au total, 5 ETPT, ont été accordées à quelques organisations dont la représentativité ne peut pas être appréciée au niveau national (l'organisation PAS 38 (Pour une alternative syndicale) implantée en Isère, le Syndicat des travailleurs corses (STC) et trois syndicats présents à la Réunion, en Guyane et en Martinique).

Enfin, les maîtres de l'enseignement privé sous contrat bénéficient de 206 équivalents temps plein de décharge d'activité.

- *La mission commune sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques*

Les conclusions de cette mission, bien que portant sur des données partielles, permettent d'avoir des éléments sur les moyens mis à dispositions des organisations syndicales, notamment dans les ministères :

– s'agissant de la fonction publique de l'État, la mission estime que les autorisations spéciales d'absence et les décharges d'activité de service représenteraient 5 527 équivalents temps plein, sur la base de 240 jours travaillés dans l'ensemble des ministères, soit l'équivalent de 2,88 équivalents temps plein syndicaux pour 1 000 agents. Accessoirement, votre rapporteur observe que si l'on prenait en compte 180 jours travaillés dans l'éducation nationale – ce qui est plus conforme à la réalité –, avec les mêmes données par ailleurs, les autorisations spéciales d'absence et les décharges d'activité de service représenteraient

5 907 équivalents temps plein, soit l'équivalent de 3,08 équivalents temps plein syndicaux pour 1 000 agents ;

– s'agissant de la fonction publique territoriale, les informations transmises à la mission, qui concernent 23 conseils généraux, un conseil régional et quatre communes, font état d'une fourchette comprise entre 1,19 et 5,41 équivalents temps plein pour mille agents pour l'exercice du droit syndical. Cela représente une moyenne de 2,67 équivalents temps plein pour mille agents. Cette estimation doit cependant être prise avec précaution, tant l'échantillon de collectivités est limité ;

– enfin, l'évaluation des moyens syndicaux dans 31 établissements hospitaliers, soit un échantillon de 212 195 agents, montre que l'exercice du droit syndical dans ces établissements représente 2,65 équivalents temps plein pour mille agents.

Ratio des moyens syndicaux par ministère ou établissement public

	Effectifs administration	ASA art. 14 (en jours)	ASA art. 14 (en ETP)	Décharges (en ETP)	ETP ASA (art.14) et décharges	ETP syndicaux pour mille agents
Éducation et ens. supérieur	1 139 464	273 472	1 139,5	1 234	2 373,5	2,08
Finances hors EPA	195 102	46 824	365,1	589	954,1	4,89
MEEDDAT + EPA	105 732	<i>Données non centralisées par les MEEDDAT</i>		320,35	320,4	–
Défense hors EPA	86 198	23 684	98,7	300	398,7	4,63
Agriculture et pêche + EPA	45 658	10 456	45,6	126,5	172,1	3,77
Intérieur	37 969	9 114	38,0	102,8	140,8	3,71
Police nationale	147 100	354304	147,1	374	521,1	3,54
Justice + EPA	31 605	7 585	31,6	89	120,6	3,82
Affaires étrangères + OFPRA + AEFÉ	30 290	7 269	30,3	80,9	111,2	6,67
CNRS	26 832	5 789	26,8	95	121,8	4,54
Culture + EPA	23 751	5 700	23,7	67,8	91,5	3,85
Santé +EPA	21 354	5 169	21,5	61	82,5	3,87
Travail + EPA	10 530	5 869	13,7	34,1	47,8	4,54
INRA	8 879	2 024	8,8	25,28	34,1	3,84
Jeunesse et sports	6 752	1 826	7,6	21,74	29,3	4,35
Premier ministre + EPA	2 089	0	0,0	7,1	7,1	3,41
Total (ETP 240) ⁽¹⁾	1 919 305	437 085	1 998	3 529	5 527	2,88
Total (ETP 240 et 180) ⁽²⁾	1 919 305	437 085	2 378	3 529	5 907	3,08

(1) ETP calculées dans la plupart des ministères, notamment l'éducation nationale sur la base de 240 jours de travail par an.

(2) ETP calculées en prenant en compte 180 jours travaillés par an dans l'éducation nationale (calcul effectué par la commission d'enquête).

Source : « Rapport sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques », mission IGA, IGAENR, IGAS et CGEFI.

Une simple extrapolation à partir de ces données, montre que les moyens accordés à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique pourraient être compris entre 13 500 et 14 000 équivalents temps plein.

Les moyens syndicaux dans la fonction publique

	Équivalents temps plein pour 1000 agents	Total équivalents temps plein	Total ETP moyens syndicaux
Fonction publique d'État	2,88 à 3,08	2 279 779	6 566 à 7 021
Fonction publique territoriale	2,67	1 666 565	4 450
Fonction publique hospitalière	2,65	965 902	2 560
Total	–	4 912 246	13 575 à 14 031

Cependant ces estimations doivent être prises avec précaution car la mission d'évaluation elle-même souligne que les moyens humains des organisations syndicales sont vraisemblablement supérieurs aux chiffres indiqués ci-dessus. En effet, l'enquête ne tient pas compte des autorisations spéciales d'absence accordées sur demande de l'administration, c'est-à-dire des autorisations spéciales d'absence de l'article 15 des décrets précités. Par ailleurs, l'hypothèse de travail retenue a souvent été celle de 240 jours travaillés, alors que, compte tenu de la réduction du temps de travail, la durée effective de travail est plus proche de 220 jours annuels. Enfin, ces chiffres sont déclaratifs et ne prennent pas en compte la consommation réellement constatée de ces droits syndicaux.

La mission sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les départements du Rhône et du Loiret donne des résultats plus précis.

- *La mission sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques dans les départements du Rhône et du Loiret*

Compte tenu des investigations menées en 2010 dans ces deux départements, la mission y évalue les moyens syndicaux à 17,8 millions d'euros pour les moyens humains et 1,49 million d'euros pour les moyens matériels, soit un total de 19,3 millions d'euros. Cela représente 134 euros par agent et par an consacrés au soutien de l'activité des syndicats dans ces deux départements. Les moyens humains peuvent être évalués à 415 équivalents temps plein.

**Les moyens humains alloués
aux organisations syndicales dans le Rhône et le Loiret**

	Art 13	Art 14	Art 15	DAS	Détachements et mises à disposition	Formation	Total
Journées allouées	5 589	25 140	5 887	58 251	1 985	3 940	100 791
Journées consommées	5 809	15 034	17 056	49 198	2 400	1 994	91 490
Nombre d'agents concernés	1 530	2 108	1 470	1 429	482	794	7 813
Valorisation en euros	970 787	5 304 745	3 025 159	7 700 983	420 982	378 291	17 800 947
En ETP à 220 jours par agent	26,40	68,34	77,53	223,63	10,91	9,06	415,87
Pour 1000 agents ⁽¹⁾	0,18	0,47	0,54	1,55	0,08	0,06	2,89

(1) 144 000 ETP concernés.

Cependant, comme le souligne le rapport, « *les insuffisances importantes dans le suivi des absences, les lacunes dans les réponses aux questionnaires, les enseignements des entretiens menés tant avec les responsables des services qu'avec les représentants syndicaux conduisent la mission à considérer que le montant consacré par les employeurs publics aux syndicats dans le Rhône et le Loiret est probablement aux alentours de 250 euros par agent en 2008* ».

Compte tenu de l'évaluation réalisée dans ces deux départements, et compte tenu du nombre de fonctionnaires recensés au niveau national dans le jaune budgétaire « fonction publique » en 2011 (5,372 millions d'agents), on peut estimer par extrapolation que les moyens attribués à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique représentent entre 720 millions et 1,343 milliard d'euros.

L'évaluation des moyens attribués à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique

	Moyens humains	Moyens matériels	Total
Dépense par agent (Hypothèse 1)	123,6 euros	10,4 euros	134 euros
Dépense par agent (Hypothèse 2)	230,6 euros	19,4 euros	250 euros
Dépense dans fonction publique (Hypothèse 1)	663,98 millions d'euros	55,87 millions d'euros	719,85 millions d'euros
Dépense dans fonction publique (Hypothèse 2)	1 238,78 millions d'euros	104,21 millions d'euros	1 343 millions d'euros

La répartition des moyens alloués dans la fonction publique en extrapolant les résultats constatés dans les deux départements est retracée dans le tableau suivant.

**La répartition des moyens alloués
attribués à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique**

	Art 13	Art 14	Art 15	DAS + détachements	Formation	Total
Moyens alloués dans les deux départements (millions d'euros)	0,97	5,30	3,03	8,12	0,38	17,80
% du total	5,45	29,80	16,99	45,63	2,12	100
Extrapolation : hypothèse 1 (millions d'euros)	39,26	214,52	122,34	328,45	15,29	719,85
Extrapolation : hypothèse 2 (millions d'euros)	73,24	400,23	228,24	612,78	28,52	1 343

L'évaluation à 1,3 milliard d'euros des moyens syndicaux dans les fonctions publiques, qui a été reprise dans la presse à l'automne 2011, n'a pas été démentie par le ministère de la fonction publique, lequel a également évalué à 17 000 équivalents temps plein ces moyens, ce qui ne représente que 0,34 % des effectifs de la fonction publique, c'est-à-dire un effort « 4 à 5 fois inférieur à celui consacré au dialogue social dans certaines grandes entreprises privées. »

Le rapporteur considère que cette dernière estimation est probablement sous-évaluée. En effet, la mission d'évaluation des inspections a dénombré 91 490 journées consommées dans le cadre de l'exercice du droit syndical pour 144 000 agents dans les deux départements : par extrapolation, au niveau national, pour 5,372 millions de fonctionnaires, les moyens accordés à l'exercice du droit syndical représenteraient en conséquence 3,4 millions de journées de décharges, soit, sur une base de conversion de 220 jours de travail par an, environ 15 000 équivalents temps plein.

Mais ce dénombrement par la mission est celui qui l'a conduite à un coût par agent de 134 euros. Si on s'en tient à l'hypothèse des mêmes inspecteurs selon laquelle les moyens dédiés à l'exercice du droit syndical seraient en fait de 250 euros par agent, ces moyens, extrapolés au plan national et convertis, représenteraient plus de 28 000 équivalents temps plein pour les trois fonctions publiques.

- *Les éléments transmis par les services des conseils régionaux*

Le tableau suivant retrace les éléments transmis par onze conseils régionaux, en réponse à un questionnaire du rapporteur, sur les moyens humains qui sont mis à la disposition des organisations syndicales de fonctionnaires.

Les moyens attribués à l'exercice du droit syndical dans les conseils régionaux

Alsace	– ASA (art.13) : 7 jours – Formation syndicale : 6 jours
Aquitaine	– ASA : 7 283 heures ⁽¹⁾ – DAS : 650 heures ⁽¹⁾
Bretagne	– DAS : 9393,2 heures ⁽²⁾ – ASA : 5 779,41 heures – Formation syndicale : 280 heures ⁽³⁾
Champagne-Ardenne	– ASA : 365 jours – DAS : 450 heures
Centre	– ASA (art. 12 et 13) : 156 jours – ASA (art.14) : 777 heures – DAS : 4 114 heures – Formation syndicale : 32 jours
Guyane	– DAS : 130 heures
Haute-Normandie	– DAS article 16 : 6 332 heures – ASA article 13 : 371 jours – ASA article 14 : 1 564 heures – Autorisations article 57 de la loi 84-53 : 24 jours
Ile-de-France	– DAS : 18 036 heures – ASA : 17 034 heures
Limousin	– DAS art. 16 : 4 200 heures – ASA article 14 : 360 jours – ASA article 13 : 10 jours par an et par agent
Midi-Pyrénées	– DAS : 650 heures par mois ⁽²⁾ – ASA : 5 083 heures

(1) Ces moyens humains sont valorisés à hauteur de 113 177 euros.

(2) Moyens mis à disposition.

(3) Moyens consommés.

Certains conseils régionaux ⁽¹⁾ ont signé des protocoles d'accord relatifs à l'application du droit syndical pour consigner les moyens humains mis à disposition des organisations syndicales.

c) Des aides financières non négligeables

Même si elles sont relativement marginales par rapport aux mises à disposition de moyens, les aides financières directes aux syndicats de fonctionnaires ne sont pas toujours négligeables.

- *Les subventions de formation aux syndicats de la fonction publique de l'État*

La loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État ⁽²⁾, complétée par celle du 26 juillet 1991 ⁽³⁾, prévoit que les actions de formation syndicale mises en place par les organisations syndicales de fonctionnaires

(1) Les conseils régionaux de Champagne-Ardenne, du Centre et de Midi-Pyrénées ont transmis de telles conventions au rapporteur.

(2) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

(3) Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État peuvent faire l'objet d'une aide financière. Cette subvention, est versée chaque année aux organisations syndicales représentatives siégeant au Conseil supérieur, compte tenu du nombre de siège dont elles disposent. L'arrêté du 5 juillet 2007 prévoit que cette dotation est répartie entre 8 organisations syndicales ⁽¹⁾. En 2011, cette subvention est de 2,36 millions euros.

Subvention pour formation syndicale accordée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État

(en euros)

	2005 ⁽¹⁾	2006	2007 ⁽²⁾	2008	2009	2010	2011
CFDT	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50
CGT	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50
FO	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50
FSU	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50
UNSA	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50	363 034,50
CGC	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25
CFTC	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25
Solidaires	–	–	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25	181 517,25
Total	2 178 207	2 178 207	2 178 207	2 359 724,25	2 359 724,25	2 359 724,25	2 359 724,25

(1) Arrêté du 27 avril 2005 fixant le montant de la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État.

(2) Arrêté du 5 juillet 2007 fixant le montant de la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État.

● *Les autres subventions de l'État*

Certains ministères attribuent des subventions de fonctionnement aux organisations syndicales qui y sont présentes.

La mission d'évaluation précitée de 2009 sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques note que le versement de ces subventions est généralement fondé sur des circulaires ministérielles ou, pour les établissements publics, sur une décision du conseil d'administration. Le tableau qui suit récapitule les subventions répertoriées par cette mission.

(1) Arrêté du 5 juillet 2007 fixant le montant de la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État

Dotations de fonctionnement dans la fonction publique d'État

	Objet	Montant
Ministères		
Ministère de l'Agriculture	Dotation destinée à couvrir les dépenses de courrier, de téléphonie, d'impression et de matériel informatique	300 000
Ministère du Travail	Dotation destinée à couvrir les dépenses de fournitures, de courrier, de téléphonie, de mobilier et de matériel informatique	330 000
Ministère de la Défense	Dotation ciblée sur l'achat de fournitures de bureaux courantes	16 000
Ministère de l'Intérieur (Hors police nationale)	Dotation destinée à couvrir les dépenses de fournitures de bureau, travaux d'impression, communications téléphoniques et mobilier	58 000
MEEDAT	Dotation à couvrir des dépenses de fonctionnement (notamment déplacements) dans les nouvelles directions interrégionales des routes	283 000 ⁽¹⁾
Ministères financiers	Dotation allouée aux fédérations siégeant au comité technique paritaire ministériel et à celles affiliées à une union syndicale siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État	337 161 ⁽¹⁾
Ministère de la Justice	Dotation de fonctionnement générale	208 968
Établissements publics		
CNRS	Dotation pour la prise en charge des frais de communication et de courrier à concurrence de 20 % du montant de la participation aux frais de logement des syndicats	23 000
INRA	Dotation pour le fonctionnement et l'équipement des secrétaires nationaux des quatre syndicats	13 000

(1) En 2007.

Source : « Rapport sur l'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques » (mars 2009).

Par ailleurs, la mission d'évaluation précitée a relevé deux cas de versement de subventions financières ⁽¹⁾ au niveau d'un ministère :

– dans la police nationale, une subvention de fonctionnement, inscrite chaque année en loi de finances ⁽²⁾, est versée depuis 1997 aux organisations syndicales. En 2012, selon les documents budgétaires, cette subvention s'élèvera à 1,5 million d'euros ;

– les ministères financiers versent une subvention liée aux moyens matériels utilisés par les syndicats, dont l'usage n'est pas contrôlé.

(1) La mission rappelle que la distinction entre les dotations de fonctionnement et les subventions réside en principe dans leur liberté d'emploi : les dotations sont fléchées alors que les syndicats bénéficient d'une plus grande liberté d'emploi pour les subventions. En pratique, la distinction entre les deux notions est parfois ténue.

(2) Cette subvention est imputée sur l'action 6 du programme « Police nationale » de la mission « Sécurité ».

- *Les subventions aux organisations syndicales dans la fonction publique territoriale*

Comme le montre le rapport précité de la mission d'évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques de 2009, un grand nombre de collectivités territoriales attribuent aussi des subventions de fonctionnement aux organisations syndicales de la fonction publique : « *la pratique des dotations de fonctionnement est également courante dans les collectivités territoriales analysées par la mission. Ainsi, la grande majorité des conseils régionaux ayant répondu au questionnaire attribue une telle dotation aux syndicats, de même que les mairies de Rouen et du Havre. Cette dotation est parfois affectée à une utilisation précise, comme les frais de déplacement pour le conseil régional du Limousin, ou de manière plus large, comme par le conseil régional de Haute-Normandie : fonctionnement courant, affranchissement, accessoires informatiques, frais de déplacement* ».

Le conseil régional de Haute-Normandie a effectivement indiqué au rapporteur qu'une dotation de fonctionnement de 10 442 euros était attribuée aux cinq organisations syndicales présentes dans les services. Cette dotation couvre « *l'affranchissement du courrier, l'achat des accessoires informatiques, les abonnements et fonds documentaires et les frais de déplacement pour représentations syndicale, etc* ».

Par ailleurs, les éléments transmis au rapporteur par les conseils régionaux montrent que ces collectivités mettent fréquemment à la disposition des organisations syndicales des locaux, ainsi que du matériel informatique et bureautique, et prennent en charge certaines dépenses courantes. Néanmoins, comme le montrent les conclusions de la mission d'évaluation précitée sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique dans les départements du Rhône et du Loiret, ces moyens matériels ne font pas l'objet d'une estimation financière. Il est donc difficile d'en évaluer l'importance financière.

d) La persistance d'une situation générale d'insécurité juridique

Le nombre important d'agents de la fonction publique qui se trouvent être détachés à plein temps auprès d'organisations syndicales pose la question du régime juridique qui leur est applicable.

Ainsi, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur le financement des syndicats en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne, en Italie et en Suède ⁽¹⁾ porte un jugement sévère sur la situation de ces personnels en France, au regard des exemples étrangers : « *il est (...) de notoriété publique que*

(1) « *Étude d'administration comparée sur le financement des syndicats (Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie, Suède)* », M. Pierre de Saintignon, M. Jérôme Guedj, M. Holger Osterrieder et Mme Valérie Saintoyen (rapport n° 2004-160, octobre 2004).

de très nombreux permanents syndicaux sont mis à disposition par l'État, les organismes de sécurité sociale, et les entreprises privées ou publiques, sans aucune base juridique. Cette situation met en péril non seulement les employeurs qui financent des emplois fictifs mais aussi les représentants syndicaux eux-mêmes alors que leur dévouement à l'activité syndicale est généralement incontestable. Dans ces conditions, la mission souhaite attirer l'attention du ministre sur la nécessité impérieuse d'adapter le cadre juridique très rapidement, afin de légaliser ces situations ».

De même, lors de son audition le 31 août 2011, M. Dominique Labbé, professeur de sciences politiques, a regretté que cette situation d'insécurité juridique doive être *in fine* gérée par les responsables locaux : « *j'ajouterai que le système est quelque peu hypocrite, car il fait reposer sur les chefs d'établissement – à La Poste, dans l'éducation nationale, etc. – une grande partie du problème : quand un enseignant ou un postier demande un congé pour participer à une instance statutaire ou à un congrès, c'est au chef d'établissement tout seul qu'incombe la responsabilité de l'accepter ou de le refuser, s'il estime par exemple que la répétition de tels congés finit par faire de cet agent, abusivement, un permanent syndical. Mais nombre de nos interlocuteurs nous ont déclaré qu'ils préféreraient accepter ces demandes, l'absence quasi-permanente de l'agent concerné facilitant la vie du service... En tout cas, l'instance politique se décharge ainsi sur l'échelon administratif de la gestion d'un système complexe – ce que je ne crois pas être très moral ».*

Le directeur général du travail, M. Jean-Denis Combrexelle, lors de son audition le 31 août 2011, a reconnu qu'il n'y a pas eu d'évolution depuis l'établissement de ce constat en 2004, tout en indiquant qu'il y avait « *des projets* » et qu'une « *remise à plat serait dans l'intérêt même des syndicalistes* ».

*

Effectivement, un projet de « *relevé de conclusions relatif à la modernisation des droits et moyens syndicaux* » a été acté le 29 septembre 2011 suite à une négociation avec les organisations syndicales de la fonction publique. S'inscrivant dans la continuité des « *accords de Bercy* » de 2008 et de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, ce document propose un certain nombre de mesures de transparence et d'évolutions :

– la production par les employeurs publics d'un bilan annuel des moyens alloués aux organisations syndicales et effectivement utilisés, qu'il s'agisse de moyens techniques, humains ou financiers ;

– l'obligation d'inscrire en annexe des comptes annuels des organisations syndicales de la fonction publique les contributions quantifiées de l'administration, y compris les différents moyens humains attribués et effectivement utilisés ;

– l’institution d’un médiateur du dialogue social commun aux trois fonctions publiques ;

– l’instauration de subventions de fonctionnement nationales aux organisations de la fonction publique, se substituant aux actuelles subventions pour formation syndicale ;

– la création d’un cadre légal reconnaissant les subventions de fonctionnement dans la fonction publique, afin de sécuriser celles qui existent déjà (ce type de subvention restant facultatif et subordonné à un accord) ;

– la fusion des autorisations spéciales d’absence « article 14 » et des décharges d’activité de service « article 16 » (voire *supra* pour ces notions), ces contingents de « crédits de temps syndical » devant être répartis entre les organisations syndicales en fonction d’une part du nombre de sièges détenus dans les instances paritaires, d’autre part au *pro rata* de leur nombre de voix aux dernières élections ;

– des mesures de valorisation de l’exercice d’un mandat syndical dans le parcours professionnel.

2. Les employeurs privés

Les entreprises contribuent financièrement assez peu, sauf exceptions, au fonctionnement des syndicats de leurs salariés. Pour l’essentiel, c’est par le biais des décharges horaires prévues par le code du travail, accessoirement par les autres moyens matériels qu’il mentionne (les locaux syndicaux par exemple), que les entreprises prennent en charge, au sens large, l’activité de représentation des salariés, qui est principalement (mais pas exclusivement) mise en œuvre par des syndicalistes.

a) La participation financière des entreprises au fonctionnement des syndicats

● L’article L. 3142-7 du code du travail dispose que tout salarié qui souhaite participer à des stages de formation économique et sociale ou de formation syndicale organisés, soit par des centres rattachés à des organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au plan national, soit par des instituts spécialisés, a droit, sur sa demande, à un ou plusieurs congés. Ce congé de formation économique, sociale et syndicale, dont la durée totale ne peut excéder douze jours par an et par salarié, n’est en principe pas rémunéré. Cependant, dans les entreprises comprenant au moins 10 salariés, l’employeur doit rémunérer ce congé dans la limite de 0,08 % du montant des salaires payés pendant l’année en cours (article R. 3142-1 du code du travail).

La direction générale du travail, se fondant sur les statistiques de l’ACOSS qui évaluent en 2010 la masse salariale des entreprises de dix salariés et plus à 391,9 milliards d’euros, chiffre la dépense maximale qui aurait pu être prise en

charge par les entreprises au titre du « 0,08 pour mille » à 31,3 millions d'euros. Toutefois, en appliquant un abattement forfaitaire de 33 % correspondant au fait qu'une partie importante des entreprises de plus de dix salariés (environ un tiers) ne comprend pas d'institutions représentatives du personnel ou n'est pas confrontée à des besoins de formation, la même source considère que le montant de la dépense effective des entreprises au titre du « 0,08 pour mille » peut être estimé à 20,6 millions d'euros en 2010.

• Par ailleurs, la participation financière des entreprises au fonctionnement des organisations syndicales peut prendre la forme de dispositifs plus limités mis en place dans le cadre d'accords de droits syndicaux (ou unilatéralement) au sein d'une entreprise. C'est le cas notamment du « chèque syndical *Axa* », mis en place en 1990 : chaque année, dans cette entreprise, est remis aux salariés un bon de financement de cinquante euros environ, à charge pour eux de le reverser, éventuellement anonymement, au syndicat de leur choix, sans que cela vaille cotisation. C'est donc un financement des syndicats par l'entreprise *via* le salarié. Ce dispositif a cependant rencontré un succès relativement limité puisque près d'un salarié sur deux préfère ne pas utiliser le chèque syndical (les salariés ne peuvent naturellement l'encaisser eux-mêmes) plutôt que de le remettre à un syndicat.

Une note de la DARES, transmise par la direction générale du travail, montre une augmentation du nombre d'accords sur les institutions représentatives du personnel, le droit syndical et l'expression des salariés depuis 2008, comme le montre le tableau ci-dessous. Ces accords concernent essentiellement les grandes entreprises puisque 61,4 % d'entre eux sont signés dans des entreprises de plus de 200 salariés.

Évolution du nombre d'accords sur les institutions représentatives du personnel, le droit syndical et l'expression des salariés depuis 2008

	Nombre d'accords enregistrés sur « les <i>IRP</i>, le droit syndical, l'expression des salariés »	Évolution par rapport à l'année (n-1)	Proportion des accords « <i>IRP</i>, droit syndical, expression des salariés » parmi l'ensemble des textes signés par des délégués syndicaux
2008 ⁽¹⁾	2 065	-	6,3 %
2009 ⁽¹⁾	2 756	+ 33,5 %	6,9 %
2010 ⁽²⁾	2 815	+ 2,1 %	9,1 %

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la santé – DARES

(1) Données définitives.

(2) Données consolidées par les enregistrements du premier trimestre 2011. Une partie des textes signés en 2010 seront enregistrés tout au long de l'année 2011. Le nombre d'accords comptabilisés en 2010 devrait donc augmenter d'ici fin 2011.

Dans les éléments transmis en réponse à un questionnaire du rapporteur, la direction générale du travail souligne le développement et la diversité des accords conclus : « dans des entreprises comme *Axa*, *Cofiroute*, *Crédit Mutuel*, *Safran*, *le Crédit Lyonnais*, *EADS*, *les Caisses d'Épargne*, *France Telecom*, *Alstom*

Transport, les Hôtels Ibis, Casino, les financements sont plus ou moins directement versés aux syndicats. Le périmètre couvert par le financement est variable. Par exemple, chez Cofiroute, l'aide aux organisations syndicales couvre également les frais de déplacement des délégués syndicaux, hors réunions avec l'employeur, pour tenir compte de la dispersion géographique particulière des salariés. Parmi les accords cités, ceux qui financent directement les syndicats prévoient le plus souvent une part fixe attribuée à toutes les organisations syndicales, tandis qu'une part variable est attribuée à ces dernières en fonction de leurs résultats aux élections professionnelles. Dans certains cas, enfin, les aides sont partiellement ou entièrement versées aux fédérations syndicales, sans passer par les syndicats établis dans l'entreprise ».

b) Des décharges horaires importantes, mais réservées en principe à l'activité syndicale interne à l'entreprise

Le code du travail impose aux employeurs qu'il couvre d'accorder des moyens significatifs pour la représentation des salariés et l'activité syndicale. Ces moyens prennent principalement la forme de crédits d'heures affectés à des mandats, lesquels sont soit électifs, soit désignatifs. Il s'agit en effet :

– d'une part de mandats de représentation du personnel, comme ceux de délégué du personnel, qui existent de droit dans les entreprises de onze salariés au moins, et de membre du comité d'entreprise, lequel est de droit dans celles de cinquante salariés au moins ;

– d'autre part de mandats syndicaux à proprement parler, tels ceux de délégué syndical, qui doivent être reconnus dans les entreprises à partir de cinquante salariés.

Comme l'a observé M. Henri Rouilleault devant la commission d'enquête le 20 octobre : « *une spécificité française est la mise en place d'une double représentation du personnel : par les représentants élus au comité d'entreprise et par les représentants désignés par les organisations syndicales. Cette double représentation tend à séparer le droit à l'information du droit à la négociation* ».

Ces différents mandats donnent droit à des crédits d'heures, mandats et donc crédits de temps pouvant le cas échéant être cumulés. Ce qu'ils ont en commun, c'est de s'exercer toujours dans le cadre de l'entreprise : le code du travail n'a pas prévu la faculté qu'un des mandats qu'il définit et pour lesquels il prévoit des moyens puisse être exercé, par exemple, dans une fédération ou confédération syndicale.

Les crédits d'heures prévus varient selon les mandats et la taille des entreprises (cette dernière déterminant aussi le nombre de mandats). Comme on le voit sur l'encadré ci-après, ils sont fréquemment de dix à vingt heures par mois.

Les crédits d'heures prévus par le code du travail

- Les délégués du personnel disposent d'un crédit d'heures fixé à :
 - dix heures par mois dans les entreprises de moins de 50 salariés ;
 - quinze heures par mois dans les entreprises de 50 salariés et plus.
- Les membres titulaires du comité d'entreprise disposent d'un crédit d'heures fixé à vingt heures par mois. Le temps passé en réunions du comité d'entreprise et des commissions obligatoires ne s'impute pas sur ce crédit d'heures.
- Dans les entreprises de 50 à 200 salariés ayant mis en place une délégation unique du personnel (tenant lieu à la fois de délégation du personnel et de comité d'entreprise), le crédit d'heures des membres de celle-ci est également de vingt heures.
- Le nombre d'heures de délégation dont disposent les délégués syndicaux dépend du nombre de salariés dans l'entreprise :
 - dix heures dans les entreprises de 50 à 150 salariés ;
 - quinze heures dans les entreprises de 151 à 500 salariés ;
 - vingt heures, au-delà de 500 salariés.

La section syndicale dispose, en outre, d'un crédit global de dix heures par an dans les entreprises de 500 salariés et plus (quinze heures dans celles de 1 000 salariés et plus) pour préparer les négociations de conventions ou accords d'entreprise. Les réunions organisées à l'initiative de l'employeur ne sont pas décomptées sur le crédit d'heures.

Pour sa part, le délégué syndical central désigné dans les entreprises d'au moins 2 000 salariés dispose d'un crédit de vingt heures par mois.

- Chaque « représentant de section syndicale » – il s'agit des syndicats non représentatifs – dispose d'au moins quatre heures par mois.
- Enfin, les membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail disposent aussi de crédits d'heures, de deux à vingt heures mensuelles selon la taille de l'entreprise.

Le ministère du travail a réalisé il y a quelques années une enquête statistique sur les heures de délégation des représentants syndiqués du personnel, désignés ou élus, appartenant à la principale organisation ou à la liste majoritaire. 34 % de ces représentants ont répondu disposer de moins de vingt heures de délégation par mois, 20 % de vingt heures – durée qui correspond donc à l'horaire médian – et 42 % d'un temps plus important. 3 % étaient même déchargés à temps plein. Parmi les représentants interrogés, plus de la moitié cumulaient un mandat de délégué syndical avec un ou plusieurs autres mandats de représentant élu.

**Décharges horaires des représentants syndiqués
de la principale organisation ou de la liste majoritaire
(établissements de vingt salariés ou plus)**

Décharge ou crédit horaire par mois (en heures)	% de représentants concernés
5	5
10	19
15	10
20	20
25	3
30	6
35	9
40	6
45	2
50	5
Plus d'un tiers temps, au plus un mi-temps	6
Plus d'un mi-temps, moins d'un plein temps	2
Un plein temps	3
<i>Ne sait pas ou refuse de répondre</i>	4

Source : enquête REPONSE 2004-2005, DARES ; champ : établissements de 20 salariés ou plus des secteurs concurrentiels non agricoles.

Les résultats de cette enquête confirment donc qu'un crédit de vingt heures par mandat est la norme ; l'enquête visait cependant les seuls représentants des organisations syndicales dominantes, dont les niveaux de décharge sont peut-être un peu supérieurs à ceux des autres organisations.

L'enquête laisse également penser que l'utilisation effective des crédits d'heures est globalement proche de leur montant : en effet, questionnés sur le temps consacré effectivement à leur activité représentative pendant le temps de travail, les sondés se répartissaient à peu de choses près en trois tiers entre ceux qui déclaraient dépasser leur crédit horaire, ceux qui déclaraient l'utiliser sans plus et ceux qui déclaraient ne pas l'utiliser intégralement.

Il est bien sûr à rappeler que les accords de droit syndical (voir plus haut) peuvent naturellement accroître, dans les entreprises, les crédits d'heures.

Dans ces conditions, le rapporteur considère comme très prudent d'évaluer à quinze heures par mois le temps passé en moyenne par un salarié ayant un mandat à l'exercice de celui-ci. Si l'on multiplie ce montant par douze mois, puis que l'on applique une réfaction d'un dixième correspondant aux congés payés (pendant lesquels il n'y a pas d'heures de délégation...), cela donnerait environ 162 heures annuelles par mandat.

En réponse à un questionnaire écrit du rapporteur, le ministère du travail a transmis le tableau qui suit, lequel donne, comme on le voit, une estimation du nombre de mandats des différentes catégories à partir d'une enquête déclarative.

On y voit aussi que tous les mandats électifs ne sont pas détenus par des salariés syndiqués, loin de là. Au total, on arriverait à 630 000 à 660 000 mandats tenus par des syndiqués, une divergence existant sur le nombre de délégués syndicaux selon que l'on prend en compte les déclarations des employeurs ou celles des représentants du personnel eux-mêmes (cette divergence significative rend compte des conflits qui existent dans les entreprises sur la reconnaissance du statut de délégué syndical, avec les moyens et les protections qui s'y attachent). On parviendrait donc à une estimation moyenne d'environ 645 000 mandats.

Estimation du nombre de représentants du personnel et délégués syndicaux (titulaires et suppléants) dans les établissements de dix salariés et plus

	Délégués du personnel (DP)		Élus au comité d'établissement (CE)		Membres de la délégation unique du personnel (DUP)		Délégués syndicaux (DS)	
		Dont syndiqués		Dont syndiqués		Dont syndiqués	Selon les employeurs	Selon les rep. du personnel
Établissements de 10 à 19 salariés	90 000	36 000					Non connu	Non connu
Établissements de 20 salariés et plus	410 000	240 500	378 400	209 500	53 600	18 800	124 500	158 500
Ensemble	500 000	276 500	378 400	209 500	53 600	18 800	124 500	158 500
Estimation du nombre total de mandats détenus par des personnes syndiquées							629 300	663 300

Sources : enquête ECMOSS (2006-2007) auprès des établissements de 10 à 19 salariés, DARES-INSE ; enquête REPONSE (2004-2005) auprès des établissements d'au moins 20 salariés, DARES.

Le chiffre de 645 000 comprend à la fois les titulaires et les suppléants. Or, seuls les titulaires bénéficient d'heures de délégation. Ce serait donc un peu plus de 320 000 mandats auxquels sont attachés des heures de délégation qu'il faudrait prendre en compte. En multipliant ce nombre par les 162 heures annuelles moyennes de délégation que l'on a retenues *supra*, on obtient un total d'environ 52 millions d'heures de délégation, qui correspondraient à environ 32 000 équivalents temps plein sur la base d'une durée annuelle du travail de 1 600 heures⁽¹⁾. En termes de coûts pour les employeurs de ces temps de délégation, si l'on admet un coût horaire moyen du travail de l'ordre de trente euros⁽²⁾, ces 52 millions d'heures de délégation équivaldraient à près de 1,6 milliard d'euros.

(1) La durée légale du travail est de 1 607 heures pour les salariés dont le temps de travail est décompté annuellement. Quant au temps de travail annuel effectif des salariés à temps plein, les enquêtes le situent en général en France entre 1 550 et 1 700 heures.

(2) L'évaluation du coût horaire moyen du travail a fait récemment l'objet de vives polémiques, notamment pour la comparaison entre l'Allemagne et la France, polémiques dans lesquelles le rapporteur ne souhaite

Cette évaluation apparaît prudente, dans la mesure où :

– elle retient un nombre moyen d’heures de délégation inférieur à ce qui apparaît statistiquement être la médiane et ne tient pas compte de l’existence d’accords de « droit syndical » qui accroissent les moyens définis par la loi dans certaines entreprises, non plus que des pratiques bien connues de certaines des plus grandes, qui vont en la matière bien au-delà du « minimum syndical » légal (il est à rappeler que les personnels des grandes entreprises nationales, même s’ils ont un statut, sont des salariés de droit privé régis par le code du travail) ;

– elle ne prend pas en compte certains mandats, comme ceux des comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHCST).

Il convient enfin de souligner que ce coût ne correspond pas, à proprement parler, au financement des « syndicats », mais plus précisément à celui de l’activité de représentation, de défense, de revendication menée par les syndicalistes dans les entreprises. Il est en outre à observer que plus des trois quarts des mandats – donc des décharges horaires et des coûts afférents – détenus par ces syndicalistes sont des mandats de représentants élus du personnel, et non des mandats désignatifs accordés par les syndicats.

Les dirigeants syndicaux auditionnés par la commission d’enquête ont regretté que le code du travail n’impose de crédits d’heures que pour les mandats internes à l’entreprise, rien n’étant en revanche prévu pour les fonctions de représentation externe dans les structures professionnelles, confédérales et interprofessionnelles.

Il en résulte diverses incertitudes quant à la situation des syndicalistes issus d’entreprises lorsqu’ils exercent une activité syndicale externe. Pour prendre un premier exemple, le trésorier de la CFTC, M. Pierre Mencès, a ainsi indiqué, durant son audition le 20 octobre 2011, qu’il traitait « *actuellement le dossier d’un militant qui a eu un accident alors que nous l’avions délégué pour assister à une réunion dans un ministère. Certes, nous assurons nos militants, mais notre assurance fait des difficultés pour le prendre en charge car, à ses yeux, un militant en délégation doit se trouver dans son entreprise et non dans un ministère, du fait que les heures de délégation syndicale ne sont prévues que pour négocier au sein de l’entreprise. Le militant doit-il alors prendre un congé sans solde ? Est-ce à la CFTC de lui verser son salaire ? Sur quels fonds ?* »

Auditionné le 4 octobre 2011, M. Bernard Van Craeynest, président de la CFE-CGC, après avoir souligné l’implantation prioritaire de cette confédération dans le secteur privé, qui a pour conséquence une faible présence des fonctionnaires et agents des grandes entreprises publiques dans ses instances nationales, a notamment évoqué son propre cas, qui a nécessité un montage

juridique qu'il qualifie lui-même de « *limite* » et qui pose aussi la question du financement des permanents nationaux : « *personnellement, je suis issu de la SNECMA (...). En 2005 (...), mon DRH (...) a décidé de suspendre mon contrat de travail de peur que le directeur du groupe et moi-même ne soyons inquiétés pour emploi fictif, ce qui m'a laissé sans ressources (...). Nous avons trouvé une solution validée juridiquement, bien qu'à la limite de ce qu'autorisent nos propres statuts : je suis redevenu salarié du groupe Safran, mais celui-ci refacture à la confédération l'intégralité de mon salaire, charges comprises. Toutefois, avec soixante salariés et un budget de 17 millions d'euros dans lequel la masse salariale constitue un poste important, si elle devait supporter les salaires – et les charges sociales – des vingt-six élus de l'exécutif confédéral, la confédération n'aurait plus les moyens d'assurer sa mission première : développer l'activité syndicale et répondre aux attentes de ses mandants et des salariés* ».

M. Bernard Thibault, a pour sa part évoqué, lors de son audition le 27 octobre 2011, le cas d'un délégué du personnel d'une entreprise, désigné par la CGT pour siéger dans une commission d'un conseil régional, qui se serait vu menacé de licenciement pour usage abusif de ses temps de délégation, concluant : « *nous ne disposons pas des éléments de droit qui nous permettraient d'amplifier la représentation issue du secteur privé* ». Il en résulte une situation de sur-représentation des agents de la fonction publique dans les négociations nationales et interprofessionnelles, que M. Thibault a également relevée.

c) La mise à disposition de locaux

L'article L. 2142-8 du code du travail prévoit que des locaux syndicaux doivent être fournis par l'entreprise :

– si elle compte de 200 à 1 000 salariés, l'employeur a l'obligation de fournir un local commun à l'ensemble des sections ;

– si elle compte plus de 1 000 salariés, l'employeur met, en outre, à la disposition de chaque section syndicale constituée par une organisation syndicale représentative dans l'entreprise un local convenable, aménagé et doté du matériel nécessaire à son fonctionnement.

Il est naturellement impossible de chiffrer ces moyens matériels mis à la disposition des organisations syndicales.

d) Les comités d'entreprise : des moyens considérables et une transparence insuffisante

La situation des comités d'entreprise appelle un développement particulier. Faisant partie des institutions représentatives du personnel (IRP), ils se distinguent des autres institutions de même nature par le fait qu'ils bénéficient, en plus des temps de délégation auxquels ont droit leurs membres, de moyens financiers considérables.

Selon le code du travail, les comités d'entreprises reçoivent en effet de l'employeur deux subventions distinctes :

– une subvention de fonctionnement, versée tous les ans et égale à 0,2 % de la masse salariale brute. Elle permet de prendre en charge les frais engagés dans le cadre légal de l'exercice des attributions économiques et professionnelles du comité d'entreprise (conditions de travail, emploi, formation professionnelle...), des honoraires d'expert ⁽¹⁾, mais aussi les frais afférents au fonctionnement du comité d'entreprise ;

– une contribution aux « activités sociales et culturelles » organisées prioritairement au bénéfice des salariés et de leurs familles. Aucun taux n'est là imposé par le code du travail ; toutefois, cette contribution ne peut être inférieure au total le plus élevé des sommes affectées aux dépenses sociales de l'entreprise atteint au cours des trois dernières années précédant la prise en charge des activités sociales et culturelles par le comité d'entreprise ⁽²⁾ et le rapport de cette contribution au montant global des salaires payés ne peut non plus être inférieur au même rapport existant pour la même année de référence (article L. 2323-86 du code du travail).

• S'agissant des subventions de fonctionnement, on peut s'efforcer d'évaluer la masse au niveau national en partant des données de l'ACOSS sur la masse salariale. Celle des entreprises de plus de cinquante salariés a représenté près de 318 milliards d'euros en 2010. Cependant, toutes ces entreprises ne sont pas dotées d'un comité. Il convient donc d'appliquer aux masses salariales des différentes classes d'entreprises rangées selon leur effectif un coefficient de taux de présence d'un comité – sont ici pris en compte les taux de couverture des salariés par un comité d'établissement (ou une délégation unique du personnel) mesurés en 2004-2005 par la DARES.

La masse salariale assujettie aux subventions de fonctionnement aux comités d'entreprise

Taille de l'entreprise	Masse salariale (en millions d'euros)	Taux de couverture des salariés par un comité d'entreprise	Masse salariale dans les entreprises dotées d'un CE (en millions d'euros)
50 à 99 salariés	37 200	0,75	27 900
100 à 499 salariés	94 300	0,93	87 699
Plus de 500 salariés	186 200	0,95	176 890
Total	317 700	–	292 489

(1) Les comités d'entreprise peuvent faire appel à un expert « sur tous les éléments d'ordre économique, financier ou social nécessaires à la compréhension des comptes et à l'appréciation de la situation de l'entreprise » (article L. 2325-36 du code du travail).

(2) À l'exclusion des dépenses temporaires lorsque les besoins correspondants ont disparu.

