

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 182

RÉFORMER LE SYNDICALISME : mandats, financement, représentativité

.....

Septembre-octobre 2017 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

RÉFORMER LE SYNDICALISME :

mandats, financement, représentativité

Ce quinquennat débute avec une réforme du droit du travail qui se veut son premier marqueur. Or, les rapports sociaux ne peuvent être fructueux que s'ils s'appuient sur un syndicalisme fonctionnant bien, ce qui n'est pas le cas dans la France d'aujourd'hui. La réforme du droit du travail aurait donc dû s'accompagner de celle du syndicalisme. Dans quelle mesure la paix qui a présidé dans les négociations ayant abouti à la réforme n'a-t-elle pas eu pour contrepartie l'assurance donnée aux syndicats qu'on ne changerait rien au syndicalisme ? Quoi qu'il en soit, il y a à regretter que la réforme ambitieuse du droit du travail ne se soit pas accompagnée de son indispensable complément. Raison de plus pour s'atteler à la tâche.

Les propositions de la Fondation iFRAP

Mesures concernant le fonctionnement du syndicalisme dans les entreprises :

- En complément des réformes bienvenues des ordonnances en faveur des TPE et PME, augmenter les seuils d'application, augmenter les matières où les dérogations aux accords de branches sont autorisées, permettre les consultations par les employeurs jusqu'à 50 salariés, supprimer la différenciation entre DP mandatés et DP non mandatés.
- Supprimer le monopole de présentation au premier tour des élections professionnelles.
- Diminuer les heures légales et supprimer les heures extra-légales de délégation dans les secteurs public et privé.
- Limiter à un seul renouvellement de 4 ans les mandats des représentants du personnel et supprimer la règle de l'insaisissabilité des biens des syndicats.
- Interdire pour une seule personne le cumul d'heures de délégation supérieur à 50 % du temps de travail.
- Objectif : diminuer d'un tiers le nombre de mandats de représentants des salariés.

Mesures concernant le financement des syndicats :

- Assurer une véritable transparence financière à tous les niveaux syndicaux.
- Supprimer les financements extra-légaux, les « caisses noires », les financements restants provenant du paritarisme, et le financement de l'AGFPN.
- Tout mettre en œuvre pour assurer un financement par les cotisations des adhérents qui doit remplacer l'audience électorale comme critère d'attribution des ressources.
- Instaurer sous certaines conditions le « chèque syndical ».

Introduction : de quoi parle-t-on ?

Quand on parle de « syndicats », on utilise un terme unique pour désigner un ensemble complexe et non hiérarchisé d'organismes variés. Il existe d'abord en France un pluralisme syndical qui est une particularité par rapport à bien d'autres pays¹. Cinq confédérations sont légalement considérées comme représentatives au niveau national dans le secteur privé : la CFE-CGC, la CFDT, la CFTC, la CGT et la CGT-FO. Dans la fonction publique, il faut y ajouter l'Unsa, la FSU et Sud/Solidaires. Il règne entre elles une concurrence ouverte et vivace auprès des salariés. À l'intérieur de chaque confédération, on distingue un grand nombre d'organismes en relative indépendance les uns par rapport aux autres. C'est ainsi 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.

Par quels canaux de représentation s'exprime l'action des syndicats ? Au niveau des entreprises, il s'agit des délégués du personnel (dans les entreprises à partir de 11 salariés) et du comité d'entreprise (à partir de 50 salariés). Les syndicats représentatifs y disposent du monopole de désignation des candidats au premier tour. Au second tour seulement, les candidats viennent de listes librement établies. Ces mêmes syndicats se sont vu d'autre part accorder par la loi de 1968, ayant suivi les accords de Grenelle, le droit de désigner, sans élection, des délégués syndicaux (à partir de 50 salariés) dans les entreprises. Ces délégués détiennent le monopole très important de la négociation et de la signature des accords collectifs dans ces entreprises. Voici le nombre total de mandats français exercés par les délégués du personnel, membres des comités d'entreprise, délégués uniques du personnel et délégués syndicaux.

Titulaires et suppléants dans les entreprises de plus de 10 salariés, hors secteur agricole

	DP	CE	DUP	DS	Ensemble
Syndiqués	276 500	209 500	18 800	140 200	645 000
Non syndiqués	223 500	168 900	34 800	-	427 200
Ensemble	500 000	378 400	53 600	140 200	1 072 200

Source : rapport Perruchot. Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas les mandats du CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). D'autre part, il s'agit du nombre de mandats et non de celui des salariés, un salarié pouvant détenir plusieurs mandats.

Attention, on ne parle ici que des mandats dans le secteur privé et semi-public (RATP, SNCF, EDF, etc.). À noter que dans les trois fonctions publiques (État, collectivités publiques, hôpitaux), le dialogue social est l'apanage exclusif des syndicats. Malgré le peu de données sur le sujet, nous évaluons les mandats paritaires pour les trois fonctions publiques dans une fourchette de 83 000 à 107 000 mandats (hors suppléants et hors contractuels)².

Quelle est l'image des syndicats chez les Français ?

D'une enquête de 2015 réalisée par TNS/Sofres,

on retient que l'image des syndicats s'est dégradée depuis 2008. De moins en moins de Français leur font confiance pour défendre leurs intérêts. Les syndicats sont jugés à 78 % « trop politisés », à 69 % ayant une « approche trop idéologique », à 66 % « mal adaptés au monde d'aujourd'hui », à 55 % comprenant « mal les réalités économiques » et à 54 % cernant mal « les besoins des salariés ». Par ailleurs, ils apparaissent en premier lieu « attentifs aux intérêts » de leurs propres « responsables syndicaux » (74 %), devant ceux des salariés du secteur public (64 %), du secteur privé (48 %), des salariés des petites entreprises (33 %) et devant

1 Ce pluralisme constitue en effet une différence fondamentale par rapport à des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui connaissent un syndicalisme massif et unitaire (la confédération DGB, formée en 1949 par la fusion entre les sept syndicats de la partie ouest-allemande ; le Trade Union Congress (TUC) formé en 1868 dans le second pays). Le pluralisme complique en France la reconnaissance de la légitimité des syndicats. Une autre différence capitale consiste dans le contenu du syndicalisme, qui est, dans ces pays comme dans les autres pays nordiques, apolitique et tourné vers la satisfaction matérielle des adhérents.

2 Voir note sur le site de la Fondation iFRAP : www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/mandats-paritaires-dans-la-fonction-publique-le-de-compte.

la « compétitivité de l'économie française » (29 %). Cette enquête met en lumière à quel point les salariés des petites entreprises s'estiment mal défendus par rapport à ceux des grandes entreprises, et encore plus par rapport aux salariés de la fonction publique. On notera aussi que, alors que les préoccupations premières des Français sont le retour des chômeurs à l'emploi (l'action des syndicats n'apparaissant qu'en septième position des acteurs à ce sujet) et la compétitivité des entreprises, l'action des syndicats dans ces domaines apparaît nettement insuffisante. Cette enquête exprime bien le désamour dont souffrent les syndi-

cats, mais elle ne renseigne pas sur son origine. Nous ne traiterons pas des raisons historiques expliquant les critiques adressées au positionnement politique et idéologique des syndicats, telles qu'on en retrouve la trace dans les statuts des syndicats continuant à faire référence à la charte d'Amiens de 1906 (qui affirme le rôle des syndicats dans le renversement de l'ordre capitaliste et la « disparition du salariat et du patronat »). En revanche, nous chercherons à effectuer le diagnostic des maux dont souffre actuellement le syndicalisme français, avant de présenter un ensemble de propositions pour y remédier.

I. Le diagnostic

Ce diagnostic va consister à mettre en lumière plusieurs paradoxes caractérisant la situation française, ainsi qu'une dépendance financière détournant les syndicats de leur mission.

A. Un taux de syndicalisation très faible, et corollairement un financement par cotisations également très faible

1. Comparaisons internationales

Le taux de syndicalisation (nombre de travailleurs syndiqués par rapport au nombre total de travailleurs des secteurs privé et public) est le principal élément de comparaison. Les statistiques sont fournies par l'OCDE ou par l'ETUI (*European Trade Union Institute*). De son côté, le montant des cotisations versées par les adhérents est un paramètre essentiel qui permet de connaître la proportion des

ressources des syndicats provenant de ces adhérents. Les données sont cependant rares à ce sujet, et on ne cite que l'étude de l'Igas, qui date de 2004.

Le taux de syndicalisation est en baisse généralisée dans les différents pays étudiés. L'OCDE fait état d'une érosion de 33 % à 17 % de la moyenne pondérée pendant la période 1980-2012 (de 18 % à 8 % en France). Voici les derniers chiffres disponibles.

	Taux de syndicalisation (source OCDE 2013)	Taux de syndicalisation (source ETUI 2013)	Cotisations en M€*	Part dans le financement des syndicats**	Nombre de syndiqués en millions
Allemagne	18,1	18	1 300	+ de 80 %	8,9
Autriche	27,8	28	-	-	-
Belgique	55,1	50	400	+ de 80 %	3,2
Canada	27,1	-	-	-	-
Danemark	66,1	67	-	-	-
Espagne	16,9	19	-	-	-
États-Unis	10,8	-	-	-	-

	Taux de syndicalisation (source OCDE 2013)	Taux de syndicalisation (source ETUI 2013)	Cotisations en M€*	Part dans le financement des syndicats**	Nombre de syndiqués en millions
France	7,7	8	250	De 15 à 57 %***	2,6
Irlande	29,6	32	-	-	-
Italie	37,3	35	1 100	+ de 80 %	11,3
Japon	17,8	-	-	-	-
Norvège	52,1	53	-	-	-
Pays-Bas	17,8	20	-	-	-
Royaume-Uni	25,8	28	1 000	+ de 80 %	7,3
Suède	67,7	70	900	+ de 80 %	3,9
Suisse	16,2	21	-	-	-
Moyenne	30,8	34,5	-	-	-

* Source : Perruchot 2011 ; ** Source : Igas 2004 ; *** Source : Hadas-Lebel 2006

La France occupe une position totalement excentrée et paradoxale. Son taux de syndicalisation est le plus faible de tous les pays analysés (en Europe, seules l'Estonie et la Lettonie, non nommées ici, ont un taux plus faible). Corollaire du niveau très bas des adhérents, la part des cotisations dans le financement des syndicats est très faible, ce qui pose, comme on le verra, de nombreux problèmes de légitimité des syndicats et de justification de leurs autres ressources.

2. Statistiques nationales

L'enquête publique *Conditions de travail* (Dares-DGAFP-Drees-Insee) de 2013 est la

plus récente, et considérée comme l'enquête la plus fiable sur la syndicalisation. Elle porte sur l'ensemble des actifs occupés et aboutit à un taux d'ensemble de 11,2 %, trois points environ au-dessus des données internationales. 2,6 millions de salariés sont syndiqués, dont 1,6 million dans le secteur marchand et associatif, et 1 million dans les trois fonctions publiques. 45 % de ces syndiqués travaillent dans l'enseignement, la santé et le social (pour 31 % des salariés).

Dans le détail, les chiffres France entière de cette enquête sont les suivants :

Taux de syndicalisation selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise

SALARIÉS DES SECTEURS MARCHAND ET ASSOCIATIF	8,7 %
- Dans les entreprises de moins de 50 salariés	5 %
- Dans les entreprises de 50 à 199 salariés	11,5 %
- Dans les entreprises de plus de 200 salariés	14,4 %
SALARIÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE	19,8 %
- Dans les organismes de moins de 50 salariés	18,5 %
- Dans les organismes de 50 à 199 salariés	22,5 %
- Dans les organismes de plus de 200 salariés	20 %

Une syndicalisation très nettement plus élevée s'observe dans le secteur public par rapport au secteur privé. L'enquête évoque pour l'expliquer le fait que la stabilité de

l'emploi favorise la syndicalisation. C'est ainsi que dans le secteur privé, seulement 2 % des titulaires de CDD et 1 % des intérimaires sont syndiqués. Dans le secteur marchand,

la différenciation est très nette suivant la taille des entreprises (5 % de syndicalisation seulement dans les entreprises de moins de 50 salariés), et aussi suivant les secteurs d'activité. Il en est de même dans les fonctions publiques, à un moindre degré toutefois.

3. Un taux de couverture record, témoin d'un syndicalisme imposé « par le haut »

Le taux de couverture des négociations collectives (fourni par l'ETUI) indique la proportion de salariés couverts par les conventions collectives de branche, grâce en particulier à l'extension de ces conventions par décision administrative en France.

La spécificité française consiste en une situation paradoxale où le plus faible taux de syndicalisation se conjugue avec une présence syndicale sur les lieux de travail supérieure à la moyenne (56 % en 2005, soit le 10^e rang européen), ainsi qu'un taux de couverture conventionnelle maximal (seuls 2,3 % des salariés ne seraient pas couverts par un texte conventionnel ou statutaire, contre, par exemple, 41 % en Allemagne ou 67 % en Grande-Bretagne). On observe ainsi la coexistence paradoxale d'un syndicalisme apparemment décentralisé, centré sur l'entreprise, et en même temps perçu par l'opinion comme étant bureaucratique et éloigné de sa base.

Cette perception est due avant tout à la compétence exclusive des délégués syndicaux pour la négociation collective. Ces derniers sont en effet des personnes qui, à la différence des représentants du personnel, sont nommées par les organisations syndicales d'« en haut » sans avoir de connexion avec les entreprises. Ils ont tendance à imposer des prises de position autoritaires et sans rapport avec les intérêts propres des salariés des entreprises où ils siègent, mais découlant des conventions collectives négociées au niveau des branches. Ils finissent aussi, du fait qu'aucune limitation n'existe au renouvellement de leur mandat ni à la durée de leurs missions, par devenir de vrais professionnels qui n'ont de comptes à rendre à per-

sonne, et surtout pas aux salariés qu'ils assistent. D'autre part, un problème apparaît dans l'articulation entre les conventions de branche et les accords d'entreprise. Les conventions de branche traduisent avant tout les intérêts des grandes entreprises, ont priorité sur les accords d'entreprise qui ne peuvent s'en écarter que par des dispositions plus favorables aux salariés (le « principe de faveur »), et enfin sont systématiquement étendues par l'administration à toutes les entreprises faisant partie de la branche considérée. Ceci explique largement les réponses obtenues aux enquêtes examinées plus haut, et particulièrement la déréliction dont s'estiment victimes les salariés des petites entreprises. Comme nous l'avons indiqué, c'est la loi qui, en 1968, a imposé en France le droit syndical dans l'entreprise, et la présence des délégués syndicaux, seuls habilités à négocier. Ce système légal s'éloigne des systèmes en vigueur à l'étranger, comme en témoignent les exemples britannique et allemand.

Au Royaume-Uni, fidèle à un régime libéral, ce sont les syndicats qui, comme en France, représentent les salariés, par l'intermédiaire des « shop stewards ». Mais à la différence de la France, les syndicats ne jouissent d'aucun droit légalement affirmé à s'implanter dans les entreprises: ils doivent s'imposer en faisant preuve de leur influence propre.

En Allemagne, le système consacre à l'opposé une solution très proche de l'entreprise. En effet, le « Betriebsrat », sorte d'équivalent du comité d'entreprise français mais avec beaucoup plus de pouvoirs, dispose du monopole de négociation sur les questions touchant aux conditions de travail, incluant les licenciements. Mais cet organisme, où le chef d'entreprise ne siège pas, est composé de salariés élus à l'intérieur des entreprises dont ils font partie, et l'équivalent des délégués syndicaux français, ne joue pas de rôle de négociation dans l'entreprise. De plus, les syndicats ne disposent d'aucun monopole de présentation des candidats comme en France. En France, c'est la loi qui opprime la liberté par les privilèges indus qu'elle accorde

B. Une représentativité mal assurée par la participation aux élections professionnelles

Avec le pluralisme syndical est née la problématique de la représentativité, qui n'existe évidemment pas dans les pays à syndicats unitaires. Seules, avec la France, l'Espagne, l'Italie et la Belgique connaissent cette pluralité.

Les lois Auroux (1982) avaient créé une « présomption irréfragable de représentativité », dont bénéficiait sans contestation possible tout syndicat affilié à l'une des cinq confédérations – ce qui était bien commode et dispensait les syndicats d'avoir à compter leurs troupes. La loi du 20 août 2008 est venue moderniser la notion de représentativité, qui n'est plus irréfragable mais doit être prouvée à tous les niveaux par l'audience électorale.

Il s'en faut de beaucoup cependant que ce tournant vers une représentativité acquise par l'élection suffise à relégitimer un syndicalisme qui devrait être appuyé sur des adhésions. Les syndicats (surtout la CGT)

prétendent comparer les élections syndicales aux élections politiques, et les adhésions syndicales aux adhésions aux partis. Tout d'abord, aux dernières élections de 2013 dans le secteur privé, la participation n'a été que de 42,7 % (52 % dans le secteur public en 2014), soit un chiffre inférieur à n'importe quelle élection politique. Quant à celles qui se sont déroulées fin 2016 concernant les TPE de moins de 11 salariés, et malgré une prolongation de période de vote, la participation a été catastrophique au point d'être sans valeur : seulement 7,35 % des 4,5 millions de salariés et représentants des employeurs particuliers des petites entreprises (TPE) ont voté contre 10,38 % en 2012. À cette constatation, il faut ajouter qu'existe le monopole syndical de présentation des candidats au premier tour des élections, qui n'existe évidemment pas dans les élections politiques !

C. Un financement syndical hautement contestable

Aboutissement de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale ayant réuni en 2011 trente députés, le rapport Perruchot sur le financement des organisations salariales et patronales, du nom de son rapporteur, est incontestablement la source essentielle de la documentation relative au financement des syndicats. Ce rapport fut interdit de publication faute d'avoir été entériné par la majorité de la commission, mais l'insistance des médias finit par avoir raison de cette interdiction, et le rapport est disponible, notamment sur le site de l'hebdomadaire *Le Point*.

Voici le tableau de ce rapport qui récapitule les sources annuelles de financement des syndicats (tableau ci-contre).

1. Les ressources propres (les cotisations)

Le rapport Perruchot procède à plusieurs évaluations (année 2010) de ces cotisations, le montant exact étant inconnu du fait qu'elles

sont partagées entre des entités indépendantes : syndicats, unions locales et départementales, fédérations et confédérations, dont seules les plus importantes publient leurs comptes.

En calculant à partir des données fiscales, sachant que les réductions d'impôt (66 %) atteignent 125 millions d'euros pour 1,55 million d'adhérents payant l'IR, on aboutit à une cotisation unitaire moyenne de 122 euros, que l'on multiplie par le nombre de syndiqués estimé par l'Insee, 1,9 million, soit au total 232 millions. En procédant à une évaluation par le montant des cotisations, le rapport aboutit à un chiffre de 280 millions.

Il existe très minoritairement quelques autres ressources propres (recettes publicitaires et ventes de produits). Le rapport les évalue entre 2,5 et 3,3 millions au total, tout en notant qu'il est vraisemblable qu'il s'agisse souvent de subventions provenant des entreprises (cas évoqué de la publicité faite par Thalès dans... *le Métallo*, journal de la CFCT,

Les financements syndicaux retracés par le rapport Perruchot

	Montants (euros)	En % du total
Ressources propres	110-160 millions	3 à 4 %
Cotisations nettes de l'avantage fiscal*	105-155 millions	3 à 4 %
Pour mémoire : cotisations brutes	230-280 millions	
Recettes publicitaires	3 millions	0,1 %
Produits financiers	3 millions	0,1 %
Moyens provenant des employeurs	3,5 milliards	Près de 90 %
Décharges horaires issues du Code du travail	1,6 milliard	40 %
Subventions de fonctionnement aux comités d'entreprise gérés par des élus sur liste syndicale	0,5 milliard	13 %
« 0,08 pour mille » (congé de formation)	20,6 millions	0,5 %
Fonctions publiques, sur la base de 250 euros par agent (cf. rapports d'inspection)	1,34 milliard	35 %
« Paritarisme »	Au moins 80 millions	2 %
Formation professionnelle (Opcat et Fongefor)	33 millions	1 %
Autres organismes paritaires	35 millions	1 %
Accords de type « accord UPA »	15 millions	0,4 %
Subventions publiques (hors droit syndical)	Au moins 175 millions	4 à 5 %
État :	170 millions	4 à 5 %
- dont formation syndicale	27 millions	0,7 %
- dont formation prud'homale	9 millions	0,2 %
- dont Cese	3,1 millions	0,1 %
- dont Ires	3,5 millions	0,1 %
- dont réduction d'impôt	125 millions	3 %
Collectivités territoriales	5-10 millions	0,1 à 0,2 %
TOTAL	3,8 à 3,9 milliards	100 %

* Il s'agit de la réduction d'impôt dont bénéficient les cotisants, qui figure dans les subventions publiques en bas du tableau.

et peu susceptible d'intéresser les électeurs de ce média). La trésorerie des fédérations aurait d'autre part produit au total 2,7 millions de revenus financiers (la CFDT possède une caisse de grève de 138 millions).

Au total, selon le rapport Perruchot, les ressources propres des syndicats auraient donc représenté, en tenant compte des cotisations brutes (réductions d'impôts comprises), environ 6 à 7 % des ressources totales, ce qui est extrêmement faible.

2. Les moyens fournis par les employeurs

■ Les employeurs publics

La mission parlementaire a rencontré les mêmes difficultés pour évaluer ces moyens que celles mentionnées pour évaluer les ressources propres. Le rapport se livre donc pour ce faire à nombre de recoupements d'autant plus compliqués que les organismes publics, soit ne disposent que d'une information incomplète, soit n'ont simplement pas répondu...

Légalement, les moyens mis à disposition sont explicités dans trois décrets pour les trois fonctions publiques, étagés de 1982 à 1986, et remaniés pour les dernières fois en 2013-2014, donc après l'établissement du rapport.

Ces moyens consistent en diverses « autorisations spéciales d'absence » (ASA) dont le régime juridique n'est identique dans les trois fonctions que pour celles relatives à la participation aux congrès et organismes directeurs nationaux (dix à vingt jours par an), en « décharges d'activité de service » déterminées par contingents variables suivant les ministères ou les collectivités, et en moyens matériels: octroi de locaux et subventions de fonctionnement.

Mais à côté de la légalité, il y a tout un brouillard de moyens dont certains sont illégaux et d'autres non juridiquement justifiés. Un rapport datant de 2004 de l'Inspection générale des affaires sociales sur le financement des syndicats en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne, en Italie et en Suède, porte un jugement sévère sur cette situation au regard des exemples étrangers: « *Il est (...) de notoriété publique que 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...* »

Le rapport Perruchot cite encore les termes pudiquement administratifs employés par la mission ayant investigué en 2010 sur les départements du Rhône et du Loiret: « *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.* »

Il nous est bien entendu impossible de faire l'étude de ce qu'il faut bien appeler des irrégularités, quand il ne s'agit pas de détournements. À partir des divers recoupements auxquels il a été procédé, le rapport Perruchot se fonde sur une extrapolation établie par une mission ayant calculé les moyens de deux départements français, le Rhône et le Loiret. Il retient deux hypothèses de dépenses par agent, l'une à 134 euros, l'autre à 250 euros, mais privilégie la seconde, qui se décompose en 230 euros au titre des moyens humains et 20 euros au titre des moyens matériels. Les moyens humains à eux seuls représentent 2,89 ETP pour mille agents. Au total, le chiffreage est le suivant:

L'évaluation des moyens attribués à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique (page 23, 2^e extrait du rapport Perruchot)

	Moyens humains	Moyens matériels	Total
Dépense par agent (hypothèse 1)	123,60 €	10,40 €	134 €
Dépense par agent (hypothèse 2)	230,60 €	19,40 €	250 €
Dépense dans fonction publique (hypothèse 1)	663,98 millions d'€	55,87 millions d'€	719,85 millions d'€
Dépense dans fonction publique (hypothèse 2)	1 238,78 millions d'€	104,21 millions d'€	1 343 millions d'€

En fin de compte, le rapport retient le chiffre de 1,343 milliard pour évaluer les moyens mis à disposition des syndicats dans les trois fonctions publiques.

De quelques (édifiants) exemples tirés du secteur public

C'est encore le rapport Perruchot qui a analysé les moyens fournis aux syndicats par la SNCF, EDF, la RATP, la Sécurité sociale et la Banque de France. On trouvera ci-dessous le résumé de ces moyens et de leur valorisation, qui doivent évidemment être comparés en tenant compte de leurs effectifs respectifs.

On remarque que les moyens tirés du secteur public sont très importants et excèdent, non seulement le droit commun et la légalité, mais encore le chiffre auquel le rapport Perruchot a par ailleurs conclu dans les trois fonctions publiques (voir ci-dessus). C'est ainsi que les heures de décharge syndicale de la SNCF se sont montées au chiffre impressionnant de presque 1,2 million en 2011 (761 ETP), auquel il faut ajouter nombre de personnels mis gracieusement à disposition à plein-temps (162). Au total, nous avons 923 ETP pour un effectif de 158 000, soit 5,84 ETP pour 1 000 agents. Or, les calculs pour la fonction publique donnent une moyenne de 2,89 pour 1 000. Les chiffres pour EDF sont comparables à effectifs égaux, et il est intéressant de noter que plus de la moitié des heures (484 000 sur 897 000) sont « extra-légales » ! La RATP et la Sécurité sociale se situent environ dans le même ordre de grandeur que la SNCF pour ce qui est du ratio moyens humains en ETP/ effectifs totaux, mais la Banque de France explose tous les compteurs avec un ratio de 7,3, soit deux fois et demie le ratio de la fonction publique.

On remarque aussi les moyens financiers considérables fournis aux comités d'entreprise pour leurs activités « sociales et culturelles ». 205 millions ont ainsi été donnés au CE d'EDF, ce qui lui a permis d'acquérir... la société Trigano ! Acquisition qui à juste titre a provoqué une vague de réprobations. Sur ce sujet aussi la BDF est en pointe avec plus de 30 millions, soit plus de 2 300 euros par salarié. La RATP a porté à 0,3 % de la masse salariale la dotation de 0,2 % due légalement aux comités d'entreprise.

	SNCF	EDF	RATP	Séc. Soc.	BDF
Effectifs (hors filiales)	158 000	110 000	45 000	134 000	13 000
Nombre d'heures de délégation (en milliers)	1 178	897	247	-	149
Dont extra-légaux	-	484	-	-	-
Équivalent temps plein	761	571	196	500	95
Dont extra-légaux	-	263	-	-	-
Valorisation (M€)	-	32,1	7,26	39	6,3*
Agents totalement déchargés (nombre total)	189	-	-	-	43
Dont non remboursés	162	-	-	-	43
Financement CE (M€)	120	6,3	16	-	-
Dont extra-légaux	12	-	7	-	-
Financement des activités sociales et culturelles (M€)	93,5	205	49	-	31,2

* En outre, la BDF paraît accorder 206 ETP pour un montant de 14,35 millions €.

■ Les employeurs privés

• **Les heures de délégation.** Les moyens fournis par les employeurs privés consistent essentiellement dans les heures de délégation

consenties aux mandataires : délégués du personnel, membres des comités d'entreprise et des CHSCT et délégués syndicaux. Il s'agit de crédit d'heures généralement compris

18

entre 10 et 20 heures par mois et par mandat. Il faut noter qu'à la différence de la fonction publique, dont les personnels ne peuvent être représentés que par les syndicats, les représentants élus (délégués du personnel et membres des CE - comités d'entreprise - et des CHSCT) peuvent venir de listes non syndicales, tandis que les délégués syndicaux sont désignés par les syndicats.

À partir des chiffres indiqués dans l'introduction, et pour calculer le coût pour les employeurs, le rapport retient 322 500 mandats (hors suppléants), 162 heures par an et une moyenne de 30 euros de l'heure, et obtient un chiffre de 1,6 milliard d'euros³.

- **La mise à disposition de moyens matériels (locaux).** Cette dépense n'est pas chiffrable.
- **Les moyens accordés aux comités d'entreprise.** Le rapport, qui qualifie ces moyens de « *considérables*⁴ », les estime à 600 millions d'euros, dont 500 millions profitant à des comités gérés par des syndicats.

3. Le paritarisme

La faible adhésion aux organisations syndicales et la faiblesse des cotisations dans les ressources expliquent que pendant longtemps, c'est par des prélèvements sur les fonds du

paritarisme que les organisations se sont financées. Comme l'explique Éric Verhaeghe, « *deux ramifications principales existaient : le "préciput" de la formation professionnelle, équivalent à 1 % environ des fonds collectés au titre des obligations en matière de formation, et des "chèques" libellés par les grands organismes paritaires auxquels les organisations syndicales participent (Unedic, Sécurité sociale, etc.)* »⁵

Avec un conflit d'intérêts évident car comment réformer lorsque ces organismes servent au financement des partenaires sociaux ? La loi du 5 mars 2014 a remplacé ces financements des fédérations de branche ou des confédérations par la création d'un fonds paritaire de financement du dialogue social. Celui-ci se substitue au préciput de la formation professionnelle et aux chèques des organismes paritaires. Ce fonds est abondé par une contribution qui équivaut à 0,016 % des rémunérations incluses dans l'assiette de la Sécurité sociale. Elle est collectée par les Urssaf, qui les reversent par l'intermédiaire de l'Acoss à l'AGFPN, association pour la gestion du fonds paritaire national.

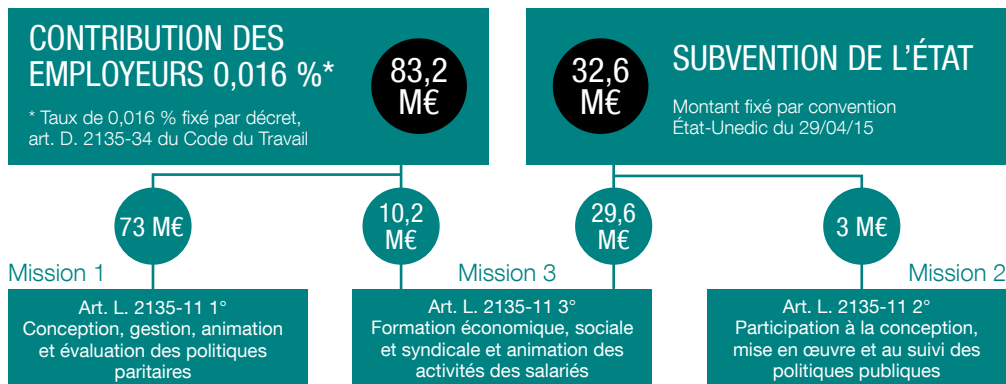
À cette contribution, s'ajoute une subvention fixée par une convention État-Unedic du 29 avril 2015 de 32,60 M€.

■ 3 Ce chiffre ne concerne que les mandats syndicaux. Si l'on tient compte de la totalité des mandats, soit 1 072 200, dont 536 100 hors suppléants, le coût total des heures de décharge pour les entreprises se monte cette fois à 2,4 milliards d'euros. L'enquête REPONSE de la Dares effectuée en 2011, donc non disponible pour le rapporteur, aboutit à un chiffre de 767 000 mandats de titulaires, 600 000 salariés ayant déclaré détenir au moins un mandat, 56 % d'entre eux étant syndiqués. Thomas Breda pour la Paris School of Economics (2016), travaillant sur la base de cette enquête, retient 588 000 représentants (donc de salariés et non de mandats), dont 56 % de syndiqués.

■ 4 Voir ci-dessus les cas particulièrement rappelés de EDF, la RATP et la BDF.

■ 5 Comment le patronat finance les syndicats », blog d'Eric Verhaeghe, 6 juillet 2016.

Principe de répartition des crédits 2015 du Fonds pour le financement du dialogue social



Source : Fonds pour le financement du dialogue social. Pour la répartition des crédits par organisation et par mission voir le schéma sur le site de la Fondation iFRAP : www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/repartition-des-credits-agfpn

Cette nouvelle taxe est censée remplacer les anciens prélèvements mais avec une astuce de taille : en cas de reprise de l'activité économique, les entreprises embaucheront et les recettes du fonds exploseront, au plus grand bénéfice des organisations syndicales et patronales. Basé sur les salaires de l'année 2013, le financement prévoyait 73 millions d'euros⁶.

Lorsqu'en 2014, le Gouvernement présente son projet de loi, l'objectif était bien d'encourager les syndicats à se financer en premier lieu par les cotisations, ce qui est encore loin d'être le cas. Il est également entendu que les sommes récoltées doivent couvrir les frais induits par la participation des représentants syndicaux aux multiples organismes où ils doivent remplir des missions d'intérêt général.

Ce qui cependant n'a pas mis fin aux autres formes de préciput, comme on peut le voir au travers des comptes du Medef qui pour 2016, a inscrit aux côtés des 11,31 millions d'euros versés par l'AGFPN, 0,97 million pour le préciput logement, 1,31 million pour les formations AT/MP, et 2,09 millions pour les autres organismes sociaux.

Confirmation de ce phénomène, en janvier 2016, lors du conseil d'administration de l'Unedic, les syndicats de salariés et patronaux se sont unanimement attribué 4,5 millions d'euros de « dotation ». Pourtant, le 19 janvier 2016, soit neuf jours avant, la Cour des comptes dénonçait ce système et réclamait la fin de ces « dividendes ».

Il faut noter que cette contribution de 0,016 % n'est pas la seule à financer le dialogue social. Dans l'artisanat, une taxe de 0,15 % de la masse salariale finance une association paritaire interprofessionnelle nationale pour le développement du dialogue social dans l'artisanat, étant bien précisé que les deux taxes ne se substituent pas

mais se superposent ! Ces taxes sont donc loin d'avoir réglé le problème. Comme le dit Jean-Charles Simon⁷, les fédérations syndicales utilisent les organismes paritaires dont elles sont administratrices (notamment les institutions de prévoyance) pour obtenir d'importants avantages : achat de publicité dans leurs publications, de stands dans les congrès, et autres opérations opaques, pour se financer. Sans compter l'abus d'usage de fonds paritaires pour salarier des collaborateurs des organisations syndicales et patronales et le recours aux budgets de formation des représentants du personnel.

Conclusion

En résumé, une série de problèmes touchant à la légitimité syndicale :

- Une faiblesse exceptionnelle du taux de syndicalisation en France, donc du nombre d'adhérents et du financement des syndicats par les salariés.
- Des syndicats qui ne sont pas incités à recruter et des salariés qui ne sont pas incités à adhérer.
- Des organisations syndicales dont les niveaux syndicaux supérieurs (local, régional, départemental, fédéral et, tout en haut, confédéral) sont perçus comme coupés de leur base et défendant leurs intérêts propres, souvent politiques et non ceux des salariés des entreprises, alors qu'ils détiennent le monopole des négociations collectives.
- Une dépendance financière à l'égard des administrations et des entreprises de syndicats qui viennent ensuite combattre ces administrations sur le plan politique, et ces entreprises au nom de la destruction du capitalisme.
- Un grand nombre de ressources ne reposant sur aucune justification ou opaques, extrêmement contestables.

■ 6 À noter que le taux de cette taxe a été fixé de façon arbitraire et non justifiée par de quelconques calculs.

■ 7 « Faut-il en finir avec le paritarisme ? », Jean-Charles Simon pour l'Institut de l'entreprise, octobre 2016.

II. Quelles propositions ?

Nous distinguons les mesures relatives au fonctionnement du syndicalisme dans les entreprises (ce sont celles qui sont partiellement impactées par la réforme du droit du travail), des mesures relatives au financement des syndicats.

A. Mesures de fonctionnement

1. Aménager les monopoles

■ Le monopole de négociation collective

Le monopole syndical porte sur les négociations collectives. Il s'exerce au niveau national, au niveau des branches et au niveau des entreprises par l'intervention obligatoire des délégués syndicaux, qui sont désignés par les organismes syndicaux et non pas élus.

Pourquoi aménager les monopoles syndicaux ?

La question touche celle, fondamentale, du dialogue social. Deux propositions sont essentielles. D'abord, faire descendre le plus possible la prise de décision du niveau de la loi à celui de la branche, et du niveau de la branche à celui de l'entreprise (ce qui est appelé par certains « inversion de la hiérarchie des normes », faussement car il s'agit seulement d'autoriser dans des cas bien délimités des dérogations à la norme de niveau supérieur). Cela nécessite de déterminer les sujets sur lesquels la dérogation est permise par les accords.

Ensuite, déterminer les interlocuteurs des négociations collectives dans les entreprises, là où les délégués syndicaux sont absents, c'est-à-dire dans toutes les entreprises de moins de 50 salariés (où il n'y a pas non plus de comité d'entreprise) – et dans une partie non négligeable de celles de plus de 50 salariés. Dans les grandes entreprises, le dialogue social fonctionne correctement à voir le très grand nombre d'accords signés par les syndicats en général, mais dans les TPE et les petites PME, le système du mandatement syndical ne fonctionne pas, car il exige de voir les syndicats s'introduire chez elles alors que les salariés ne l'ont pas choisi.

Certains syndicats s'opposent fermement à la

fois à ce que des dérogations aux accords de branche soient permises par les accords d'entreprise, et à ce que ces accords puissent être conclus en dehors d'un mandatement syndical en l'absence de délégué dans l'entreprise. Ces oppositions reposent sur une conception du droit du travail selon laquelle la loi devrait être la même pour tous, un Code du travail comme un Code de la route, selon Philippe Martinez, code qui protégerait les salariés contre tout risque d'abus des employeurs au nom des prétendues nécessités de la concurrence. Nous rejetons cette conception, marquée par une pensée archaïque qui fait des salariés d'éternels mineurs et rend en fait impossible tout dialogue social dans leur entreprise et toute évolution des conditions de travail. Nous approuvons donc le Gouvernement d'avoir introduit les réformes permettant à la fois aux accords d'entreprise de déroger aux accords de branche, et aux petites entreprises de négocier indépendamment des syndicats. Un certain chemin dans cette direction avait été parcouru depuis 2006, et les ordonnances à venir vont constituer une nouvelle avancée. Mais on n'est pas encore au bout, et le tableau suivant, qui résume ces réformes, détaille aussi les propositions additionnelles que nous jugeons essentielles pour combler leurs insuffisances.

■ Le monopole de présentation des candidats aux élections

On l'a vu, le taux de couverture des entreprises par les conventions collectives, négociées au niveau des branches par les syndicats, approche les 100 %, et ce malgré le fait que les adhérents syndicaux sont très peu nombreux et que dans les entreprises jusqu'à 100 salariés, les représentants du personnel sont plus souvent non syndiqués que syndiqués.

Les négociations collectives dans les entreprises en l'absence de délégué syndical

21

Nombre de salariés et de représentants du personnel	Mécanismes prévus par les ordonnances	Propositions de la Fondation iFRAP
Matières où l'accord de branche prévaut sur l'accord d'entreprise	11 matières définies par la loi, 4 matières pouvant l'être par accord de branches	Le nombre de matières interdites de dérogation est excessif : ainsi en est-il de la durée du travail, de la répartition et de l'aménagement des horaires, ou des mesures relatives aux CDI de chantier
Moins de 11 salariés	L'employeur propose un projet d'accord à l'ensemble des salariés qui doivent l'approuver à la majorité des deux tiers	Oui, mais un accord majoritaire devrait suffire
Entre 11 et 20 salariés	Règle identique à la précédente en l'absence de DP	Repousser à 20 salariés l'obligation d'élire un DP
Entre 11 et 49 salariés	Négociation par un salarié mandaté par les syndicats ou un DP membre du CSE (comité social et économique)	- En l'absence de DP, la compétence du salarié mandaté ne devrait pas être exclusive, et la règle précédente devrait être étendue (consultation organisée par l'employeur) - Passer le seuil de 50 à 100 salariés
50 salariés et plus	Négociation par un membre DP du CSE mandaté par les syndicats, plus approbation par la majorité des salariés ; si le DP n'est pas mandaté, limitation des matières permises de la négociation à celles où l'accord collectif est exigé par la loi, plus signature par des membres de la DP représentant la majorité des suffrages exprimés aux élections.	- Supprimer la différenciation entre DP mandaté ou non mandaté, avec approbation par les salariés - En l'absence de DP et de CSE, donner compétence à l'employeur pour organiser une consultation en vue d'accord majoritaire
De 0 à 50 salariés	Extension des accords de branche subordonnée à la présence de dispositions particulières pour ces entreprises	Oui, mais sous réserve du décret à paraître

Dans l'étude qu'il consacre aux représentants du personnel⁸, l'économiste Thomas Bréda chiffre le nombre de représentants du personnel à 588 000, dont 332 000 (incluant 100 000 délégués syndicaux, par définition syndiqués) sont syndiqués et 256 000 non syndiqués.

Il ajoute : « *Le phénomène majeur qui s'observe est une substitution très nette entre RP non syndiqués et RP syndiqués : dans les grands établissements, les RP sont presque tous syndiqués, tandis que dans les petits, ils sont majoritairement non syndiqués*⁹. *La disparition des RP non syndiqués au profit des RP syndiqués s'effectue surtout pour les établissements de 200 salariés et plus. Une explication probable à ce phénomène est le monopole dont bénéficient les organisations syndicales au premier tour des élections professionnelles... On voit ainsi comment une règle institutionnelle – le monopole des candidatures pour les syndicats au premier tour des élections professionnelles*

– peut avoir des implications inattendues mais fondamentales pour l'organisation du dialogue social, qui se trouve être quasi exclusivement le fait de représentants syndiqués dans les grandes entreprises, mais pas dans les petites. »

Une étude menée par l'Institut supérieur du travail à une date où, pourtant, l'image des syndicats était au plus haut¹⁰ montre qu'à 83 %, les salariés du privé préfèrent que d'autres représentants que les délégués syndicaux négocient les accords d'entreprise. Cette préférence est encore de 73 % chez les élus, et même, chose étonnante, de 65 % chez les élus syndiqués. La même étude indique que la préférence des salariés du privé pour les délégués du personnel (DP) non syndiqués est là aussi écrasante : chez les salariés du privé, 33 % pour les premiers contre 60 % pour les seconds ; chez les élus, 26 % contre 72 %, et même 44 % contre 60 % chez les seuls élus syndiqués.

Le dernier pourcentage paraît exprimer que

■ 8 Les représentants du personnel en France, Paris School of Economics, 2016.

■ 9 De 10 à 19 salariés, 3,7 % des salariés sont non syndiqués, 1,7 % syndiqués ; au-dessus de 1 000 salariés, 0,2 % sont non syndiqués, 3,4 % syndiqués. La tendance s'inverse à partir de 100 salariés.

■ 10 Dialogue social et représentativité : un sondage exclusif (2008).

ces élus auraient préféré ne pas avoir à se syndiquer pour se présenter, ce que semble corroborer le fait qu'en cas d'obligation éventuelle d'être syndiqué pour se présenter aux élections, 73 % des élus ne se seraient pas présentés.

Donnons satisfaction aux salariés!

2. Limiter les heures de délégation du secteur privé et du secteur public

Comme on l'a vu, la plus grande partie des ressources des syndicats provient des

heures de décharge et de délégations des mandataires des IR. Le rapport Perruchot les a évaluées à 1,6 milliard d'euros pour les employeurs privés et à 1,34 pour le secteur public, soit 75 % du total des ressources provenant des employeurs, auxquels il y a lieu d'ajouter un demi-milliard (soit 13 %) de subventions aux comités d'entreprise. Ces chiffres appellent plusieurs remarques.

Tout d'abord, ils sont considérablement plus importants que dans les pays voisins.

Temps de décharge des RP - Comparaison France, Allemagne, Royaume-Uni

En France, il existe jusqu'à présent trois catégories de RP :

- Les délégués du personnel sont au nombre de 1 à partir de 11 salariés jusqu'à 9 pour 999 salariés, et ensuite +1 par tranche de 250 salariés. Ils disposent d'un crédit d'heures de délégation de 10 heures par mois (15 heures au-dessus de 50 salariés), considérées et payées comme du temps de travail.
- Les membres du comité d'entreprise, au nombre de 3 à partir de 50 salariés jusqu'à 15 à partir de 1 000 salariés, disposent de 20 heures de délégation par mois, considérées et payées comme du temps de travail (les heures passées en réunion ne sont pas comptées dans ces 20 heures).
- Les membres du CHSCT, au nombre de 3 à partir de 50 salariés jusqu'à 9 à partir de 1 500 salariés, disposent d'heures de délégation comprises entre 2 et 20 heures.

Les ordonnances à venir prévoient la réunion de ces trois institutions en un comité social d'entreprise, mais on n'en connaît pas encore les conditions.

En Allemagne, le Betriebsrat correspond, avec des pouvoirs plus étendus et pas seulement consultatifs, au comité d'entreprise français. Il est composé de 1 membre entre 5 et 20 salariés, jusqu'à 35 membres pour 9 000 salariés, +2 pour chaque tranche de 3 000 salariés. Ces membres ne sont pas rémunérés et ne reçoivent pas de crédit d'heures, mais leur temps passé est décompté de manière très informelle. Certains membres sont dispensés d'activité, mais le décompte ne commence qu'à partir de 200 salariés (une personne, augmentant jusqu'à 12 personnes pour 10 000 salariés, +1 par tranche de 2 000). À noter qu'il n'existe pas de seuil à partir duquel l'élection d'un Betriebsrat devient obligatoire.

Au Royaume-Uni, la loi ne prévoit pas de représentation systématique du personnel. Cette représentation est syndicale lorsqu'elle existe, et fixée par accords collectifs ou dictée par un guide bonnes pratiques. Ce guide considère approprié un nombre de 3 représentants pour 200 salariés.

D'autre part, ces heures sont beaucoup plus nombreuses dans le secteur public, puisque leur coût représente 84 % de celui du secteur privé pour seulement un quart environ du nombre des salariés. On a vu que dans le secteur public, les ASA sont distribuées de façon anarchique

et sans base juridique. Quant aux entreprises publiques, on a vu le nombre d'heures proprement hallucinant accordé pour les décharges, par exemple 1,2 million en 2011 pour la seule SNCF (l'équivalent de 761 ETP¹¹), sans compter les heures extra-légales.

■ 11 En Allemagne, pour une entreprise de 150 000 salariés, seuls 82 représentants au Betriebsrat disposeront d'une dispense totale d'activité.

Dans le secteur privé, la réunion attendue des IRP (instances représentatives du personnel) dans un unique CSE devrait avoir pour effet de limiter le nombre d'heures de délégation, mais on n'en sait encore rien pour l'instant. Dans la fonction publique et les entreprises publiques, rien n'est prévu. Il s'agit évidemment d'un *casus belli*, mais est-ce un motif pour ne pas le traiter ?

3. Mesures diverses

Le Gouvernement a récemment fait voter une loi de moralisation de la vie parlementaire, qui a notamment pour objet de limiter le cumul et le renouvellement des mandats, et d'apporter de la transparence dans les patrimoines des parlementaires. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les responsables syndicaux ? Nos préconisations :

- **limiter à un seul renouvellement de quatre ans la durée des mandats de représentants du personnel.** Aucune limite n'existe en effet aux renouvellements, de sorte que l'on assiste à une patrimonialisation de la fonction, qui a récemment conduit Nicolas Perruchot à réclamer une déclaration de patrimoine de la part des responsables syndicaux.
- **Supprimer la règle d'insaisissabilité des biens des syndicats.** Si les condamnations à titre personnel des responsables n'ont pas d'efficacité en raison de l'absence d'enrichissement personnel comme on l'a vu dans l'affaire UIMM, – mais aussi comme cela se passe en politique ! –, et que d'autre part les biens des organismes qui sont les profiteurs de cet enrichissement ne sont pas saisissables, à quoi servent les lois ?

B. Mesures de financement

1. Assurer la transparence financière

Tous les observateurs relèvent l'opacité générale des financements syndicaux. Le rapport Perruchot en fait son introduction, et la mission qu'il a conduite en a été réduite à des hypothèses faites de nombreux recoupements souvent hasardeux. Comment faire ?

I Obtenir la consolidation des comptes des organismes syndicaux

Nous avons relevé plus haut à titre d'exemple le chiffre de 25 000 à 30 000 entités qui composent la CGT. Tous ces organismes, qui constituent une fédération et ne sont pas en rapport de dépendance à l'égard de la confédération de tête, se partagent ressources propres et subventions. Dans leur livre *L'Argent noir des syndicats*, Erwann Seznec et Rozenn Le Saint accusent Bernard Thibault de se moquer du monde lorsqu'il affirmait en 2011 que pour 1 euro de cotisation, la CGT recevait 12 centimes de subventions : il avait comparé « *l'ensemble des cotisations versées par les cégétistes et l'avait divisé par les subventions versées à la [seule] confédération, passant sous silence les centaines de millions d'euros d'argent public encaissés par les différentes branches de la galaxie CGT* » !

Or, seules les entités les plus importantes publient leurs comptes. Il faut étendre à toutes les entités cette obligation.

I Évaluer le nombre et la valeur des personnels et avantages mis à disposition des syndicats par l'État

Au premier chef, il s'agit des heures de décharge, ainsi que des personnels mis à disposition à temps plein et non remboursés. À minima, il faut demander que l'administration soit soumise à la cotisation de 0,016 %. La même recherche est à faire concernant les entreprises du secteur public (voir encadré page 17), où la mission Perruchot a relevé des anomalies importantes, et en particulier des avantages extra-légaux considérables qui font conclure que dans ces entreprises, les syndicats vivent sur la bête. À telle enseigne que l'Igas avait dès 2004 évoqué l'existence d'emplois fictifs consentis par le secteur public. Ces tâches d'évaluation concernant l'État et le secteur public peuvent être confiées à la Cour des comptes, qui ne manque pas d'ailleurs depuis longtemps de multiplier les rapports en particulier sur EDF et le scandale du CCAS, alimenté par des prélèvements assis

sur le chiffre d'affaires de l'entreprise et non sur sa masse salariale dont le budget annuel atteint un demi-milliard d'euros.

Dans les entreprises, le décompte des heures de délégation devrait figurer obligatoirement dans les rapports d'activité et les comptes sociaux.

En ce qui concerne les comités d'entreprise, il faut saluer les dispositions de la loi du 5 mars 2014 introduites dans les articles 2325-1 et suivants du Code du travail qui ont imposé la tenue de comptes, la consolidation de ces comptes pour les plus importants, les informations à donner aux salariés, le contrôle des comptes, l'instauration d'une commission des marchés... Il reste à faire en sorte que ces obligations, récentes, soient bien respectées... et qu'on en tire ensuite les conclusions qui s'imposeront¹².

Enfin, les avantages restants du paritarisme (Sécurité sociale, Unedic), doivent aussi être évalués. Exiger le détail des subventions et aides perçues par les syndicats en rendant obligatoire la présentation d'un budget détaillé pour les organisations syndicales afin de dissocier clairement leurs ressources propres (cotisations, autres ressources) des subventions publiques précises par origine, et le détail des détachements à 100 % de certains salariés. Il faut également demander un contrôle des formations.

2. Financer autrement le syndicalisme

■ Supprimer certains concours

Les mesures de transparence que nous préconisons permettront de déterminer là où il y a lieu de supprimer les concours qui ne se justifient pas.

Il faut s'attaquer aux financements restants du paritarisme, aux détournements des budgets de formation, et abandonner toutes les formes de préciput, que l'institution de la taxe de 0,016 % avait pour objet de remplacer. En même temps, cette taxe, dont le rendement excède le montant des concours qu'elle était censée remplacer, doit voir son taux progressivement abaissé, voire être sup-

primée en tant que prélèvement obligatoire destiné à être remplacé par les cotisations d'adhérents.

Dans le secteur public et celui des entreprises publiques, il y a lieu de revenir à l'application stricte des décrets et d'éliminer les mises à disposition et autres avantages extra-légaux non remboursés.

■ Inciter les syndicats à rechercher des adhérents et les salariés à adhérer

La très faible proportion de ressources provenant des cotisations, évaluée à 4 % environ par la mission Perruchot, est dénoncée de tous côtés¹³ comme portant atteinte à l'indépendance des syndicats en les rendant dépendants des subventions publiques et de celles provenant des entreprises, y compris de manière illégale (la fameuse « fluidification des relations sociales »). D'autre part, ce phénomène éloigne les syndicats de la représentation des salariés et de l'intérêt qu'ils ont à chercher des adhérents dont ils n'ont pas besoin pour assurer leurs ressources. Les salariés le leur rendent bien, qui estiment ne pas voir leurs propres intérêts pris en considération au détriment des oukases lointains des fédérations et confédérations, où dominent souvent les motivations politiques. Il faut donc remédier à cette situation et contraindre les syndicats à rechercher des adhérents.

Nous ne pensons pas possible d'acclimater en France le « système de Gand », tel qu'il est pratiqué dans certains pays comme en Belgique, et qui consiste à subordonner à l'adhésion à un syndicat les avantages négociés par ce syndicat. Le pluralisme syndical si vivace en France en particulier, se traduirait par une concurrence et une surenchère permanentes, insupportables pour les entreprises, et la question se pose de la constitutionnalité de la mesure.

Ceci ne signifie pas le rejet d'un syndicalisme de service, bien au contraire, qui aurait le double avantage d'inciter les salariés à adhérer et d'éloigner les syndicats de leur rôle politique mal venu. Comme la direction du

■ 12 Selon le rapport de la sénatrice Catherine Procaccia (date), 785 comptes ont été déposés sur le portail de la Dila entre 2011 et 2013 (dont 448 émanant d'organisations syndicales et 337 de syndicats d'employeurs). Pour les comptes consultables auprès de la Dirrecte (inférieurs à 230 000 euros, disposition applicable définitivement à partir de 2015), seuls 408 ont été déposés. Des chiffres encore faibles...

■ 13 Et notamment par les auteurs les plus favorables à l'importance des syndicats.

Trésor l'a remarqué¹⁴, le syndicalisme de service est loin d'être absent en France et il ne revient qu'aux syndicats de le développer afin d'augmenter le nombre de leurs adhérents.

■ Attribuer les ressources publiques au prorata des adhésions et non de l'audience électorale des syndicats

Comme nous l'avons indiqué, la règle actuelle d'attribution est certes meilleure que la précédente, dominée par la représentativité irréfragable instituée par les lois Auroux. Mais la participation aux élections est tellement mauvaise que l'audience électorale n'est pas un critère significatif. Il est nécessaire de relégitimer les syndicats auprès des salariés, en incitant les premiers à rechercher des adhérents (et pour cela à répondre à leurs besoins au niveau des entreprises), et non pas seulement à émettre un vote qui n'engage guère l'électeur. Un syndicat n'est pas un parti politique : une entreprise peut fonctionner sans syndicat, la nation a besoin de ses dirigeants, et la légitimité d'un syndicat s'acquiert par un acte positif d'adhésion.

■ Instaurer un chèque syndical utilisable pour les adhésions avec une participation des employeurs d'au plus 50 euros par an

Le problème essentiel du financement des syndicats provient de l'origine de leurs ressources, à savoir l'État et les employeurs. Cela accroît non seulement leur dépendance à l'égard de ces derniers, mais les éloigne aussi de la recherche d'adhérents. Ce d'autant plus que l'attribution des ressources se fait actuellement en fonction, non pas du nombre d'adhérents, mais de l'audience électorale des syndicats.

Le chèque syndical est-il une bonne solution ? Cette solution de financement, consistant à faire distribuer par les entreprises un chèque annuel à leurs salariés, qui sont libres de l'endosser au nom du syndicat de leur choix (à l'exclusion de tout autre usage), est déjà utilisée par plusieurs entreprises dont le groupe Axa, où le montant du chèque est

autour de 50 euros, soit inférieur de plus de moitié à une cotisation d'adhérent. Dans son état actuel, le chèque syndical n'a pas pour but d'être un à valoir sur une cotisation d'adhérent. Il ne paraît pas avoir d'influence notable sur le taux d'adhésion, et est violemment combattu par un syndicat comme FO, qui y voit le risque d'une confusion entre le témoignage de sympathie qui ne coûte rien et un véritable acte responsable d'adhésion, et donc d'une raréfaction de ces adhésions. La loi d'habilitation relative aux ordonnances a prévu en termes généraux de renforcer « *le dialogue social, par la possibilité pour le salarié d'apporter au syndicat de son choix des ressources financées en tout ou partie par l'employeur* ». Mais le sujet est absent dans les ordonnances, signe de sa difficulté de mise en place et des divergences qu'il provoque parmi les partenaires sociaux.

À notre sens, le chèque syndical peut se révéler une bonne mesure, mais à plusieurs conditions. D'abord il devrait résulter en une véritable incitation pour les salariés à adhérer, et pour les syndicats à rechercher les adhésions. Il doit aussi venir en remplacement des ressources dont nous avons ci-dessus préconisé la disparition ou la remise en ordre. Autre condition, donner la possibilité aux salariés d'utiliser les chèques comme cotisation dans le cadre d'une adhésion à un syndicat, et enfin prévoir une contribution répartie entre le salarié, l'employeur et l'État. Une répartition par tiers paraît adéquate, ce qui aboutirait à une contribution d'environ 50 euros pour les employeurs si l'on se réfère au montant moyen des cotisations. Il faut éviter d'augmenter le coût du travail pour les employeurs, et donc faire en sorte que cette participation au chèque syndical vienne en contrepartie d'autres avantages consentis aux syndicats. En ce qui concerne enfin les attributaires des chèques, pour les salariés des TPE où les syndicats ne sont pas présents, les chèques pourraient être utilisés non pour une adhésion mais comme à présent à titre de soutien financier, ou annulés.

■ 14 Trésor éco, n° 129 (mai 2014).