

Dominique Andolfatto

(Credespo, Université de Bourgogne Franche Comté)

Dominique.Andolfatto@u-bourgogne.fr

Dominique Labbé

(PACTE / CNRS / Université de Grenoble Alpes)

dominique.labbe@umrpacte.fr

Le financement des partenaires sociaux après la loi Sapin du 5 mars 2014

Droit Social, mars 2017, p 255-264.

Résumé

La loi du 5 mars 2014, relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, transcription d'un accord national interprofessionnel, n'a pas, pour l'heure, résolu les problèmes de fond que pose la formation continue des salariés. En revanche, elle a instauré, à compter de 2015, une « contribution » (en fait une taxe) sur les salaires pour financer le « dialogue social », c'est-à-dire les organisations syndicales et patronales. Les données financières publiées après la première année d'application montrent comment le produit de cette nouvelle taxe, à laquelle s'est ajoutée une subvention de l'Etat, a été réparti entre ces organisations (sans en préciser l'usage). Rapportés aux comptes respectifs de ces dernières, ces informations soulignent que les subventions (dont le produit de cette taxe) sont devenues la principale ressource des partenaires sociaux et que l'équilibre interne des organisations syndicales a été modifié au profit des directions centrales.

Manuscrit des auteurs.

Toute citation doit se faire à partir de la version définitive paru dans *Droit social*.

Depuis les années 2000, pouvoirs publics et partenaires sociaux, selon les circonstances unis ou divisés, entendent faire évoluer un "modèle social" jugé trop rigide. Dans cette perspective, les gouvernements successifs ont entrepris une série de réformes tendant à élargir le champ de la négociation à tous les niveaux et ils ont encouragé les organisations d'employeurs et de salariés à se saisir de ces nouvelles compétences. En contrepartie, ils ont renforcé leurs moyens et tenté d'asseoir ou plutôt de reconstruire leur légitimité.

L'accord national du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle est un produit de ce dialogue. Il a été approuvé par toutes les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national. Il a été transcrit dans la loi du 5 mars 2014, relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, entrée en vigueur en 2015.

Cet accord national instaure un nouveau prélèvement sur toutes les rémunérations du secteur privé pour financer les organisations syndicales et d'employeurs (Andolfatto, Labbé, 2015). Fin 2016, les premières données ont été publiées concernant ce nouveau mécanisme de financement. Elles révèlent le poids considérable de celui-ci dans les ressources des syndicats dont l'équilibre interne s'en trouve profondément modifié. Cette réforme, sans véritable débat public ni transparence, offre une nouvelle illustration de la cartellisation des partenaires sociaux en France.

I. La mise en place d'un nouvel "impôt" et son rendement

La réforme de 2014 est censée mettre fin aux ponctions directes des partenaires sociaux sur la gestion paritaire de la formation professionnelle. En revanche, elle ne répond que partiellement aux critiques concernant l'inefficacité des politiques de formation malgré le coût du système. Le dernier *rapport public annuel* de la Cour des comptes (2017, p. 165-195) le confirme à nouveau.

Quel est le mécanisme du nouvel "impôt" qui a été mis en place à compter de 2015 et quel a été son rendement, et son partage entre les organisations, lors de cette première année ?

Une nouvelle "contribution" obligatoire sur les salaires

La réforme de 2014 a donc institué une taxe sur les salaires du secteur privé, collectée par les URSSAF. Deux décrets (du 30 décembre 2014 et 28 janvier 2015) ont fixé son montant à 0,016 % du salaire et à un minimum de collecte de 73 millions d'euros au plan national, une subvention de l'Etat venant combler une éventuelle différence entre cette prévision et le

produit réel de la taxe (déduits les frais de collecte). Ceci n'a pas eu lieu puisque, dès sa première année, la taxe a rapporté 84,3 millions d'euros.

En présentant le projet de loi, le ministre du Travail a affirmé que le nouveau système n'aurait aucun impact sur les entreprises ou sur les partenaires sociaux et que cette taxe mettrait simplement fin au financement syndical par les organismes paritaires – précisément, ~~par des prélèvements sur~~ la formation professionnelle – sans alourdir les charges des entreprises ni modifier le total des aides allouées aux organisations syndicales et patronales. Ces affirmations ont été reprises dans les rapports parlementaires et la presse.

Ainsi, l'accord interprofessionnel et l'exposé des motifs de la loi de 2014 ne donnent aucun chiffre concernant le financement du syndicalisme, ni aucune justification du taux de 0,016 % du salaire brut finalement retenu. Le raisonnement implicite semble avoir été le suivant : puisque les partenaires sociaux prélèvent en moyenne 1,5 % des sommes affectées à la formation professionnelle qui, elles-mêmes, sont au minimum égales à 1 % des salaires, un taux sur ces derniers de $1\% * 1,5\%$, soit 0,015 %, rapporterait les mêmes sommes, modulo les frais de recouvrement, d'où le taux final de 0,016 %. Cela dit, les 73 millions d'euros – prévus dans le décret comme plancher de recettes – excèdent légèrement les sommes prélevées, en 2013, sur la formation continue par les partenaires sociaux (par moitié au niveau des confédérations et par moitié au niveau des fédérations).

Autre question éludée : l'utilisation de ces aides. Cette question n'est pas nouvelle. Par exemple, en 2008, à propos des prélèvements effectués par les partenaires sociaux sur les organismes de formation, la Cour des comptes écrivait que "l'utilisation de ces sommes ne fait l'objet que d'un état déclaratif sommaire dépourvu de toute référence à la matérialité des dépenses, voire même complètement déconnecté de l'activité de formation" (Cour des comptes, 2008, p. 81). Certes, la loi de 2014 prévoit que l'AGFPN (Association de Gestion du Fonds pour le Financement du Dialogue Social, organisme paritaire mis en place pour gérer et répartir le produit des prélèvements) doit présenter un rapport annuel sur l'utilisation des fonds mais il n'est pas indiqué que ce comité doit vérifier la matérialité des dépenses et leur affectation à l'objet fixé par la loi. D'ailleurs celle-ci ne prévoit aucune sanction en cas de manquement. Effectivement, le premier rapport de l'AGFPN¹, publié en novembre 2016, ne comporte qu'une trentaine de pages et se contente de lister les sommes versées aux partenaires sociaux sans dire un mot de leur utilisation.

¹ L'AGFPN gère le Fonds pour le financement du dialogue social, auteur du Rapport annuel 2015 sur l'utilisation des crédits du fonds pour le financement du dialogue social. 24 novembre 2016 (<http://www.agfpn.fr/pdfs/AGFPN-Rapport-justification-credits-2015-24.11.2016.pdf>).

La diversité du paysage syndical semble également oubliée. Au sein de l'AGFPN, ne siègent que les cinq confédérations syndicales de salariés et les trois organisations d'employeurs considérées comme représentatives au niveau national. Or des deux côtés, il existe de nombreuses autres organisations. Par exemple, pour les salariés : l'UNSA (Union Nationale des Syndicats Autonomes), l'USS (Union des Syndicats Solidaires ou SUD) ou la FSU (Fédération Syndicale Unitaire) sont présentes dans de nombreuses entreprises et branches ; elles participent à ce titre au "dialogue social" et à certaines institutions paritaires notamment quelques OPCA (Organismes Paritaires Collecteurs Agréés qui collectent les fonds de la formation professionnelle continue et financent les actions de formation des salariés). Certes, le décret du 28 janvier 2015 a prévu de réserver 20 % du produit de la taxe sur les salaires pour les organisations "dont la vocation statutaire revêt un caractère national et interprofessionnel et qui ont recueilli entre 3 % et 8 % des suffrages exprimés lors des élections" professionnelles (article D. 2135-30). Ce qui revient à introduire un nouveau seuil – et de nouvelles règles – dans la reconnaissance de la représentativité syndicale. Mais ces organisations-là – même si elles ont droit à une part de financement – n'ont pas voix au chapitre puisqu'elles ne siègent pas à l'AGFPN.

Les grandes entreprises ont leur plan de formation et y consacrent des sommes dépassant le pourcentage légal. Elles ne versent donc rien aux OPCA alors qu'elles sont soumises à la nouvelle taxe. De plus, ces plans d'entreprise sont négociés avec les syndicats (ou les instances représentatives) mais on ignore les versements effectués par les entreprises pour défrayer leurs partenaires syndicaux (sauf à disposer des accords d'entreprise qui le mentionneraient). En tout cas, la taxe sur les salaires ne met certainement pas fin à ce financement des syndicats par les grandes entreprises, elle s'y ajoute. Pour ces grandes entreprises, la réforme n'est donc pas neutre.

En 2011, sur une dépense nationale totale de plus de 31 milliards pour la formation des adultes, 12,5 milliards étaient fournis par les entreprises dont 6,3 milliards collectés par les OPCA (Lê, 2014). En s'en tenant à ces chiffres, le rendement théorique de la taxe dépasse les 100 millions d'euros. Effectivement, la première année de collecte – alors même que le système était en rodage – a représenté 84 288 263 €, soit une augmentation de 16 % par rapport aux prélèvements effectués directement par les "partenaires sociaux" en 2014 sur la formation professionnelle. Cette augmentation – qui se poursuivra très probablement en 2016 – met à mal l'affirmation selon laquelle le nouveau système ne ferait que se substituer à l'ancien.

Les auteurs de l'accord interprofessionnel comme les spécialistes du ministère du Travail ne pouvaient ignorer ces différentes questions mais leur aspect technique et l'absence de curiosité de la part des médias ou des parlementaires leur ont permis de garder le silence. Celui-ci est d'autant moins compréhensible que ces financements représentent la principale ressource des organisations patronales et syndicales. Le bilan du nouveau comité paritaire pour sa première année (2015), publiée fin 2016, en donne une première idée.

Le produit de la nouvelle "contribution" et son partage entre les partenaires sociaux

Le premier rapport de l'AGFPN (Fonds pour le financement du dialogue social, 2016) permet de chiffrer les sommes perçues par ces partenaires (tableau 1).

Tableau 1. Ventilation des fonds distribués par l'AGFPN en fonction de leur provenance (en euros).

	Taxe sur les salaires	Subventions de l'Etat	Total
Syndicats	46 503 087	31 293 285	77 796 372
Patronat	35 839 144	1 244 428	37 083 572
Total	82 342 231	32 537 713	114 879 944

A titre de comparaison, en 2015, le montant total des aides versées aux partis et formations politiques de métropole et d'outre-mer s'est élevé à 63 100 722 €.

On remarque l'inégalité entre les syndicats de salariés et les organisations patronales. En fait, seule une partie de la taxe sur les salaires (72,2 millions) censée financer le "paritarisme" est partagée à peu près également entre les deux parties. Deux autres chapitres (participation aux politiques publiques et formation syndicale) vont majoritairement ou exclusivement aux syndicats de salariés (tableau 2).

Tableau 2. Ventilation des fonds distribués par l'AGFPN en fonction de leur objet (en euros).

	Paritarisme	Politiques publiques	Formation syndicale	Total
Syndicats	36 313 141	1 724 428	39 758 805	77 796 374
Patronat	35 839 142	1 244 428	-	37 083 570
Total	72 152 283	2 968 856	39 758 805	114 879 944

Pour les organisations syndicales, ces sommes sont réparties selon plusieurs clefs. Chacune des cinq reçoit une part fixe de la taxe sur les salaires (7 182 955 €), versée au titre de la "gestion du paritarisme". Deux subventions de l'Etat sont versées également à chacune : participation aux politiques publiques (297 315 €) et formation syndicale (1 127 384 €). Cette dernière est également versée à l'UNSA et à l'USS. Au total, cela donne, pour chacune des cinq confédérations, 8 617 654 € et, pour l'UNSA et l'USS, 1 246 310 €. Le reste correspond à 20 % de la taxe sur les salaires et aux subventions variables de l'Etat. Il est à peu près réparti au prorata des audiences électorales mesurées en 2013, ce qui permet d'introduire l'UNSA et l'USS (tableau 3).

Naturellement, ces sommes ne représentent pas la totalité des aides apportées aux organisations syndicales ou patronales mais c'est la première fois qu'un décompte aussi complet est publié. L'examen du budget des organisations permet de conclure que ces aides représentent la principale ressource des organisations tant syndicales que patronales.

Tableau 3. Ventilation des fonds distribués par le comité paritaire national en fonction des organisations bénéficiaires (en euros).

	Taxe sur les salaires	Subventions	Total
CGT	10 049 245	7 524 042	17 573 287
CFDT	9 966 802	7 348 472	17 315 274
FO	8 889 668	5 054 660	13 944 328
CFTC	8 178 716	3 540 654	11 719 370
CGC	8 192 635	3 570 296	11 762 931
UNSA	729 041	2 217 646	2 946 687
USS	496 978	2 037 515	2 534 493
Total (syndicats)	46 503 085	31 293 285	77 796 370
Medef	11 081 316	296 292	11 377 608
CGPME	5 540 655	296 292	5 836 947
UPA	1 846 886	296 292	2 143 178
UNAPL	-	118 517	118 517
FNSEA	-	118 517	118 517
UDES	-	118 517	118 517
Fédérations	17 370 286	-	17 370 286
Total (patronats)	35 839 143	1 244 427	37 083 570

II. La principale ressource des organisations patronales et syndicales

La réforme de 2014 entend clarifier le financement des partenaires sociaux. Pourtant, aucun chiffre n'a été communiqué au gouvernement ni au parlement et personne n'a posé de question à ce sujet. Ce silence est d'autant plus surprenant que les organisations syndicales et patronales sont astreintes à la "transparence financière", depuis la loi du 20 août 2008 "portant rénovation de la démocratie sociale" et que, malgré cette obligation légale, une bonne partie de leurs ressources demeurent mal connues.

Des budgets clairs obscurs.

Les normes comptables adoptées pour la publication des budgets des organisations – syndicales et patronales – se révèlent fort peu adaptées à leur objet (Andolfatto, Labbé 2013). C'est le cas notamment pour les aides et subventions qui nous intéressent ici.

Sauf à la CGPME (CPME depuis 2016), les subventions ne sont pas détaillées et leurs provenances inconnues. Certaines ressources sont inscrites sous des rubriques aux intitulés peu explicites, comme "autres produits" qui comprennent notamment le versement d'une partie des indemnités des membres du Conseil économique et social (ce qui s'apparente ~~des~~ ~~lois~~ à une subvention déguisée). D'autres subventions sont logées dans des organismes non compris dans le périmètre comptable des confédérations, notamment des centres de formation.

La plupart des aides en nature ne sont pas déclarées ni valorisées. Cela vaut, par exemple, tant pour les locaux – et leur fonctionnement – mis gracieusement à disposition des syndicats dans de nombreuses villes² que pour les salariés "mis à disposition" des syndicats par les administrations et les grandes entreprises (Desforges, 2010 ; Andolfatto, Labbé, 2011). En toute logique, il faudrait estimer ces avantages en nature et les faire figurer dans les ressources, ce qui, techniquement, n'est guère difficile à réaliser. Mais cela conduirait à revoir à la baisse la part des cotisations et à identifier des donateurs, ce qui pourrait conduire à interroger dans certains cas l'indépendance du syndicalisme.

Autre exemple : les administrations et les grandes entreprises mettent de nombreux salariés à disposition des organisations syndicales. Il s'agit même de leur première ressource

² Par exemple, en 2016, pour la bourse du travail de Grenoble, le budget de fonctionnement a fait l'objet d'une convention entre la ville, le département et la communauté de communes : 390 000 € par an. Les 7 unions départementales ont à leur charge le téléphone. Puisqu'elles sont connues, ces sommes devraient apparaître comme ressources en nature dans les comptabilités des UD (avec une estimation du loyer et les salaires des permanents mis à disposition). Ce n'est jamais le cas.

(Desforges, 2010 ; Andolfatto, Labbé, 2011). Il n’y a pas d’obstacle technique à la valorisation de cette aide (que les salaires des mis à disposition permettraient d’estimer) mais cela conduirait à reconnaître qu’il s’agit de la principale ressource – avant les cotisations des membres ou les autres subventions –, et à identifier les donateurs, ce qui pourrait mettre à jour la dépendance du syndicalisme contemporain vis-à-vis des principaux employeurs, grandes entreprises ou administrations publiques.

Ces réserves rappelées, un état des ressources telles qu’elles sont affichées au niveau des confédérations syndicales et patronales (tableaux 4 et 5)³ peut être dressé (et actualisé par rapport à des données antérieures) et il est intéressant de rapprocher ces données de celles du tableau 3 ci-dessus.

Les comptes des confédérations syndicales

Le tableau 4 présente les principales ressources des confédérations d’après leurs comptes publiés, en utilisant les périmètres les plus larges.

Tableau 4. Les ressources des confédérations syndicales (au niveau confédéral). En millions d’euros.

	Cotisations			Subventions et contributions			Autres produits			Produits financiers			Totaux		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015
CGT	12,8	13,3	13,6	19,6	19,1	27,5	4,4	4,7	5,3	0,3	0,5	0,4	37,1	37,6	46,7
CFDT	21,0	22,5	23,1	16,6	16,4	24,3	15,2	14,6	20,9	2,1	5,2	4,1	54,8	58,8	72,4
FO	6,8	7,5	7,4	13,9	13,7	20,1	3,7	3,1	4,4	0,0	0,1	0,0	24,4	24,4	31,9
CFTC	1,8	2,5	2,0	10,5	10,5	14,5	2,1	2,1	2,6	0,0	0,1	0,0	14,4	15,1	19,2
CGC	5,5	6,3	6,5	11,5	12,1	15,1	1,3	1,3	0,9	0,1	0,1	0,1	18,3	19,7	22,6
UNSA	1,4	2,2	2,5	2,7	2,5	2,9	1,7	1,9	2,7	-	0,0	0,0	5,8	6,6	8,1
USS	0,2	0,4	-	0,1	-	-	0,3	0,3	-	0,0	-	-	0,7	0,6	-
FSU	-	2,1	2,2	-	1,0	1,2	-	0,4	0,6	-	0,1	0,0	-	3,6	4,1

Sources : Les chiffres sont ceux de la rubrique « ressources » des comptes publiés par les organisations syndicales au *Journal Officiel* (les premières données ont été publiées en 2011 pour les comptes de l’exercice 2010). Les chiffres de cette rubrique sont parfois différents de ceux du « compte résultats » qui précède ceux des « ressources ». Par exemple, pour FO, le « compte résultat » affiche 8,3 et 8,0 millions d’euros de cotisations pour 2014 et 2015 et la rubrique « ressources » respectivement 7,5 et 7,4 millions.

³ Pour les aspects de méthode, voir Andolfatto, 2013 et Andolfatto, Labbé, 2013. Le tableau reprend les données des périmètres les plus larges publiées au niveau confédéral (hors les entités dont les flux comptables sont inconnus, comme les centres de formation).

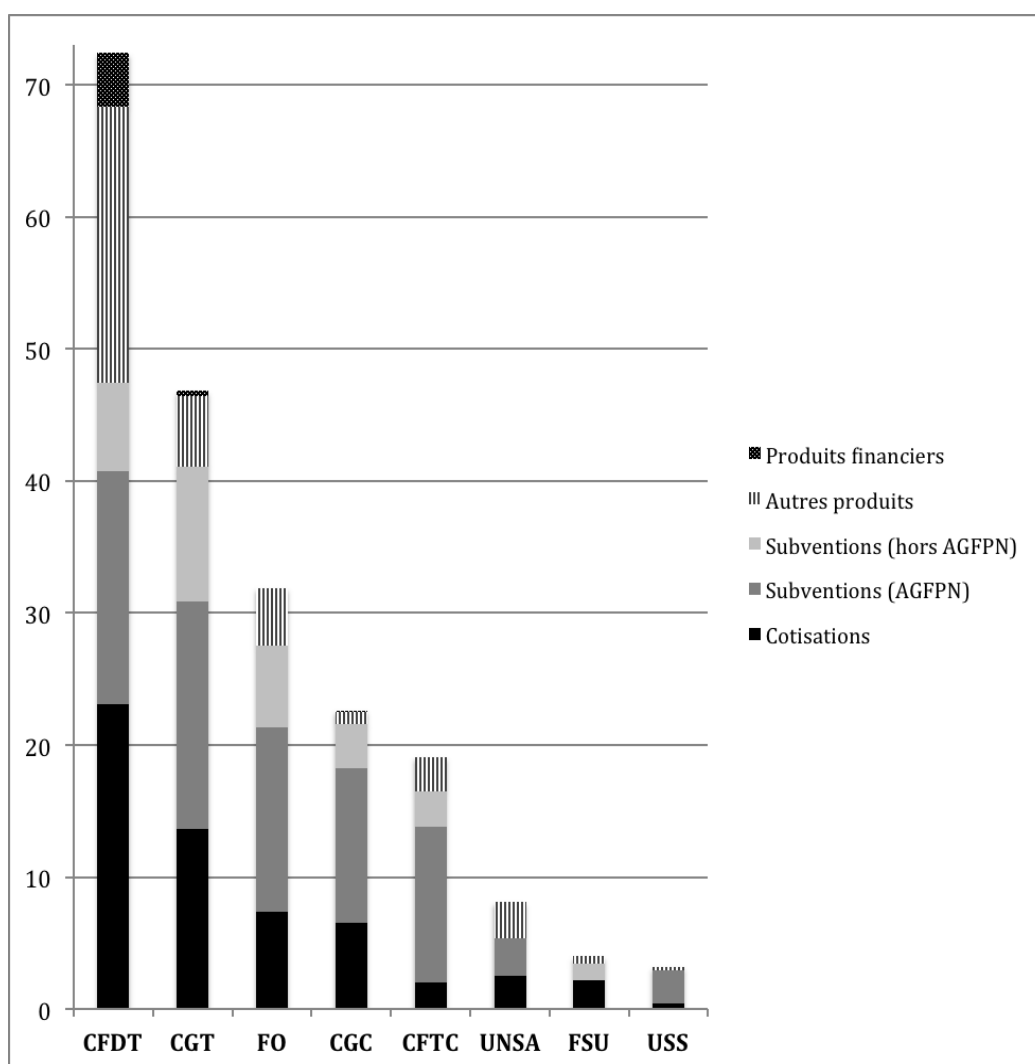
Ce tableau illustre d'abord la difficulté de l'exercice. Par exemple, le volume des cotisations affiché par la CGT se maintient en moyenne à 60 % de celui publié par la CFDT. Or la CGT a un peu plus d'adhérents que la CFDT et les taux de cotisation des deux organisations sont proches⁴. Cette anomalie s'explique par des différences d'organisation se traduisant par des "périmètres comptables" plus ou moins larges. La confédération CFDT est plus centralisée et, de ce fait, contrôle un plus grand nombre d'entités que les autres ainsi qu'une proportion plus importante des flux financiers internes. Les différences proviennent aussi du fait que certaines cotisations ne sont pas toujours payées par des adhérents effectifs mais découlent d'aides patronales à certains syndicats qui les reversent à la confédération sous forme de cotisations⁵. Au total, les volumes financiers sont très différents comme l'indiquent les montants absolus en dernières colonnes du tableau 4 et le graphique ci-dessous qui résume le contenu des colonnes 2015 de ce tableau.

Partout, les cotisations ne représentent plus qu'une proportion minoritaire, voire résiduelle, des ressources. Dans les cinq confédérations représentatives nationalement et à l'UNSA, leur poids est moindre que celui des subventions (AGFPN et autres). Cette conclusion ne doit pas empêcher d'être attentifs à certaines réalités. Ainsi, l'UNSA et la FSU, bien que non "représentatives" au niveau national, ont un volume de cotisations – et d'adhérents effectifs – nettement supérieur à celui de la CFDT.

⁴ CGT : 540 000 ; CFDT : 450 000 (Andolfatto, Labbé, 2007, p. 178-179).

⁵ Au début des années 2000, ces cotisations non payées par des adhérents en chair et en os représentaient un timbre sur 5 encaissés par la CGT et un sur quatre à la CFDT (*Ibid*, notamment p. 179).

Graphique 1. Les budgets des confédérations syndicales en 2015 (en millions d'euros).



NB : Dans le cas de l'USS, les derniers comptes publiés remontent à 2014. Dès lors ils n'intégraient pas les fonds distribués par l'AGFPN en 2016. Pour le graphique, ces derniers ont donc été ajoutés au budget 2014 de l'organisation.

De plus, divers procédés comptables sont utilisés pour minimiser le poids des subventions dans les comptes. Par exemple, il peut paraître étonnant que la CFDT en affiche nettement moins que la CGT alors que dans le tableau 3, ces deux organisations semblent être à peu près à égalité. Il a déjà été signalé l'encaissement de certaines subventions par des entités hors périmètre comptable des confédérations. De plus, la CFDT, tout comme FO ou la CGC, déduisent la partie des subventions qui est encaissée au niveau confédéral mais affectée à d'autres niveaux de l'organisation (ce qu'elles ne font pas pour les cotisations). Il semble également que la frontière soit relativement poreuse entre les subventions et les autres produits. Les syndicats répartissent les sommes concernées selon des pratiques qui leur sont propres mais qui restent obscures pour l'observateur.

Enfin, les "produits financiers" ont un poids marginal dans tous les comptes sauf à la CFDT qui est la seule à avoir constitué des réserves financières importantes (310 millions d'euros en 2015) dont les 4,1 millions de produits financiers sont probablement issus.

Ces précisions admises, le tableau 4 fait apparaître deux phénomènes importants. En premier lieu, on assiste à une forte croissance des ressources des cinq confédérations syndicales "représentatives" mais pas des autres (figurant dans les trois dernières lignes du tableau 5).

Tableau 5. Evolution du poids des différentes ressources des confédérations syndicales entre 2010 et 2015 (2010 = 100)

	Cotisations		Subventions et contributions		Autres produits		Produits financiers		Totaux	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
CGT	104	106	97	140	107	120	167	133	101	126
CFDT	107	110	99	146	96	138	248	195	107	132
FO	110	109	99	145	84	119	-	-	100	131
CFTC	139	111	100	138	100	124	-	-	105	133
CGC	115	118	105	131	100	69	100	100	108	123
UNSA	157	179	107	93	112	159	-	-	100	100
USS	200	-	-	-	100	-	-	-	86	-
FSU	100	105	100	105	100	105	-	-	100	105

La dernière colonne du tableau indique que la croissance du total des ressources publiées est approximativement d'un quart pour la CGC (+ 23 %) et pour la CGT (+ 26 %). Elle est supérieure à 30 % pour la CFDT, la CFTC et FO. L'essentiel de cette croissance est acquise entre 2014 et 2015. En revanche, ni l'UNSA ni l'USS ou la FSU ne paraissent connaître semblable bonne fortune, malgré une croissance importante du montant des cotisations récupérées par l'UNSA et l'USS dont la structuration change durant la période (des ressources plus importantes étant consenties au niveau confédéral par les organisations adhérentes).

Deuxièmement, au sein des ressources, ce sont les subventions qui produisent l'essentiel de la croissance sauf encore une fois pour l'UNSA, l'USS et la FSU. De ce fait, le poids des subventions dans le total des ressources augmente de façon importante pour les cinq confédérations représentatives au niveau national (tableau 6).

Tableau 6. Poids de chacune des ressources dans le total (100 = total de l'année)

	Cotisations			Subventions			Autres produits			Produits financiers		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015
CGT	34,5	35,4	29,1	52,8	50,8	58,9	11,9	12,5	11,3	0,8	1,3	0,9
CFDT	38,3	38,3	31,9	30,3	27,9	33,6	27,7	24,8	28,9	3,8	8,8	5,7
FO	27,9	30,9	23,2	57,0	52,7	63,0	15,2	12,7	13,8	0,0	0,4	0,0
CFTC	12,5	16,6	10,4	72,9	69,5	75,5	14,6	13,9	13,5	0,0	0,7	0,0
CGC	30,1	32,0	28,8	62,8	61,4	68,6	7,1	6,6	4,0	0,5	0,5	0,4
UNSA	24,1	33,3	30,9	46,6	37,9	35,8	29,3	28,8	33,8	-	0,0	0,0
USS	28,6	66,7	-	14,3	-	-	42,9	50,0	-	-	-	-
FSU	-	58,3	53,7	-	27,8	29,3	-	11,1	14,6	-	2,8	0,0

Le poids des cotisations dans les ressources affichées par les sept est nettement inférieur à la moitié sauf pour la FSU et l'USS mais, dans ce dernier cas, les sommes en jeu sont très faibles et non comparables avec les autres.

En moyenne, les cotisations représentent moins du tiers des ressources. Les subventions excèdent toujours les cotisations (sauf pour la FSU) et, plus encore, si l'on considère que les aides en nature n'apparaissent pas et qu'une bonne partie des "autres produits" sont assimilables à des subventions. Ce poids des subventions s'est considérablement accru entre 2014 et 2015. Au sein de celle-ci, les fonds AGFPN représentent la majorité des subventions déclarées par les organisations et contribuent au budget fédéral pour un quart (CFDT), 38 % à la CGT, 43 % à FO, la moitié à la CGC et 61 % à la CFTC.

Contrairement à ce qui avait été affirmé lors de la présentation de la réforme de 2014, celle-ci n'a donc pas été sans conséquence pour les organisations syndicales. La taxe sur les salaires s'est traduite par une augmentation très significative des subventions encaissées par les cinq confédérations. Elle a également renforcé le poids des confédérations, et la centralisation, dans les organisations syndicales car une partie des subventions étaient jusqu'alors directement encaissée par les fédérations.

Ce constat conduit à quelques questions évidentes. Quel changement le financement par l'impôt introduit-il dans le système syndical ? Quel est le poids réel de l'adhérent alors que sa cotisation est devenue une ressource secondaire ? Les confédérations syndicales sont-elles indépendantes de l'Etat alors qu'elles en dépendent pour leur principale ressource ?

Enfin, les mêmes tendances apparaissent-elles au niveau des organisations patronales ?

Les comptes des organisations patronales

Depuis 2010, les organisations patronales ont également l'obligation de publier leurs comptes (tableau 7). Mais ceux-ci seraient loin de représenter toute l'économie de l'univers patronal. Ainsi, selon M. Offerlé, le budget du seul MEDEF ne représenterait que "3 à 4 % (...) de l'ensemble des ressources des organisations qu'il confédère"⁶. Cela rappelé, ces comptes sont également les seuls – parmi ceux des partenaires sociaux – à faire des cotisants la ressource majoritaire : plus de 60 % des recettes. Bien sûr, comme dans les confédérations syndicales, divers procédés semblent utilisés pour minimiser l'importance des subventions. Le cas de l'UIMM est particulièrement frappant : d'après le rapport de l'AGFPN, en 2015, elle a touché 1 951 155 €, issus de la taxe sur les salaires et censés se substituer aux "préciputs" qu'elle prélevait auparavant sur les organismes de formation continue de la profession. Or, ses comptes pour cette année 2015 ne font apparaître que 1,6 millions de subventions, alors même que bien d'autres prélèvements demeurent comme le prouvent les comptes de la CGPME (voir ci-dessous, tableau 8). Autrement dit, le poids des subventions est certainement bien supérieur à ce qui est affiché.

Cela souligne mieux l'importance des ressources issues du paritarisme, en particulier des fonds issus de la formation professionnelle. Dans le cas du MEDEF, les fonds en provenance de la formation représentent les deux tiers des subventions. Suivent les "organismes sociaux" (28 % du poste) et le "préciput logement" (6 %).

Les "autres produits" sont quantité négligeable. Cela suggère que, dans les comptes des partenaires sociaux, ce dernier poste sert à diminuer le poids des subventions sans qu'il y ait de nette distinction entre les uns et les autres.

⁶ Offerlé, 2013, p. 256. Plus globalement, le rapport Perruchot (2011, p. 97) évalue à 1 milliard d'euros le poids financier du MEDEF et à 4 milliards celui des syndicats.

Tableau 7. Les ressources des organisations d'employeurs (en millions d'euros)

	Cotisations			Subventions et contributions			Autres produits			Produits financiers			Totaux		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2014	2014	2015
Medef	24,0	24,4	24,3	12,3	13,5	13,8	0,9	0,6	1,4	0,3	0,9	0,8	37,5	39,4	40,3
CGPME (confédération)	1,4	2,3	2,4	2,2	4,7	5,1	1,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	4,6	7,1	7,7
CGPME comptes combinés	-	11,5	12,2	-	15,8	14,7	-	3,2	3,2	-	0,1	0,1	-	30,7	30,3
UPA	11,4	10,5	10,6	13,9	13,9	14,0	7,1	9,1	8,7	-	-	-	32,4	33,5	33,3
FNSEA	6,2	6,0	6,1	11,2	11,5	11,8	3,0	4,4	3,0	0,5	0,3	0,3	20,9	22,2	21,1
UIMM	9,4	12,3	11,4	1,6	1,7	1,6	3,4	2,8	2,3	36,9	22,0	23,4	51,3	38,9	38,7

Sources : Comptes des organisations syndicales et professionnelles publiées par le *Journal Officiel* (rubrique « comptes de résultats » en l'absence de la rubrique « ressources » et hors « résultats exceptionnels » qui sont aléatoires). Les comptes de la CGPME ne sont pas disponibles pour 2010. Les comptes de l'"association" UPA agrègent la CAPEB (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment), la CNAMS (Confédération nationale de l'artisanat des métiers et des services), la CGAD (Confédération générale de l'alimentation en détail). Concernant l'UIMM, les données ne reprennent pas le « reversement taxe d'apprentissage » qui n'apparaît qu'en 2010 (alors 13,5 millions d'euros).

L'UPA (U2P depuis fin 2016) détaille sommairement ses subventions dont plus d'une moitié dépendent du "dialogue social". Plus précisément, la CGPME, comme l'UPA, voire le MEDEF, sont très dépendantes des fonds prélevés sur la formation. Dans ces conditions, le passage d'une ressource précaire (les "préciputs" prélevés sur les caisses sans fondement légal) à un impôt voté par le parlement est un avantage considérable. On le vérifie grâce aux comptes détaillés publiés par la CGPME (tableau 8)

Les fonds AGFPN (5,837 millions) se substituent aux prélèvements effectués l'année précédente au niveau du FONGEFOR (Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle, ancien nom de l'AGFPN) et de l'AGEFOS (pour un total de 5,404 millions). Le produit de la taxe sur les salaires représente 71% du total des subventions, suivie par les prélèvements sur diverses caisses : accidents du travail (13%), Assurance-chômage (6%), l'Assurance-maladie (4%).

Tableau 8. Le détail des subventions perçues par la CGPME (2014 et 2015)

	2014	2015
ACOSS (Agence centrale des organismes de Sécurité Sociale)	176 097	176 019
AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées)	50 736	50 267
AGEFOS (Association pour la gestion de la formation des salariés des PME)	626 222	-
AGFPN (Association de gestion du fonds paritaire national)	-	5 836 947
AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres)	72 060	72 672
APEC (Association pour l'emploi des cadres)	86 025	88 392
ARRCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés)	67 542	67 542
ATMP (Accidents du travail et maladies professionnelles)	1 014 800	1 014 800
CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales)	172 045	172 429
CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés)	327 464	315 656
CNAV (Caisse nationale de l'assurance vieillesse)	61 936	61 263
FONGEFOR (Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle)	4 777 500	-
Ministère de l'Ecologie	-	5 000
UESL (Union des entreprises et des salariés pour le logement)	265 198	272 678
UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)	469 074	469 074
Total	7 697 625	8 133 665

Sources : Comptes des organisations syndicales et professionnelles publiées par le *Journal Officiel*, rapport 2015 de l'AGFPN et nos calculs.

Ce tableau détaillé montre également que la taxe sur les salaires n'a pas mis fin aux prélèvements des partenaires sociaux sur l'ensemble du système paritaire mais seulement sur ceux effectués auparavant aux deux niveaux de la formation professionnelle.

III. Une réforme neutre ?

Selon le ministre du Travail, en 2014, la réforme devait être neutre pour les entreprises et les partenaires sociaux. S'agissant des salariés ou des adhérents des organisations syndicales, rien n'était indiqué bien que l'objet de la réforme, outre la formation professionnelle, soit la "démocratie sociale".

En fait, cette neutralité se révèle inexacte pour les grandes entreprises : elles sont soumises à l'impôt alors qu'auparavant elles ne versaient rien aux OPCA, donc ne finançaient pas les partenaires sociaux, du moins par ce canal. Sauf à diminuer dans les mêmes proportions leur effort de formation, leurs charges sont alourdies.

De même, le produit de la taxe dépasse largement les 70 millions que prélevaient auparavant les partenaires sociaux sur le système de la formation professionnelle puisque l'assiette de l'impôt est plus large que celle du 1 %.

Surtout, l'ancien système partageait la manne en deux parts égales : une moitié "interprofessionnelle" pour les confédérations – patronales et syndicales – et l'autre moitié au niveau "professionnel" pour des fédérations dont certaines ne sont pas affiliées aux

confédérations. La réforme affecte la totalité du produit du nouvel impôt au niveau national interprofessionnel et supprime les prélèvements au deuxième niveau, privant ainsi les fédérations de ce qui représentait souvent la majorité de leurs ressources.

Chez les employeurs, la réaction des fédérations a été immédiate : elles ont imposé le maintien du système antérieur. La part de l'impôt remis aux employeurs (35,8 millions) est partagée en deux. Une part "nationale, interprofessionnelle" (18,5 millions) revient au Medef, à la CGPME et à l'UPA, l'autre part (17,4 millions) est ventilée entre 254 organismes (dont 242 ont touché plus de 1 000 €), probablement au prorata de ce qu'ils touchaient dans l'ancien système. En tête l'UIMM (1,951 millions) suivie de l'Union des Employeurs de l'Economie Sociale et Solidaire, de SYNDEX (la Fédération des Syndicats de Sociétés d'Ingénierie, de Services Informatiques, d'Études et de Conseil, de Formation Professionnelle) puis de la Fédération du Commerce et de la Distribution qui touchent entre 700 000 et 600 000 €. On trouve également dans cette liste des organisations non affiliées au Medef comme l'UPAL (professions libérales) ou la CAPEB (artisanat et entreprises du bâtiment), toutes deux affiliées à l'UPA.

Le rapport indique qu'un volume équivalent a été partagé entre les syndicats de salariés mais ce sont les confédérations qui ont reçu la totalité de ces sommes. Il est implicitement admis que les confédérations ventilent (ou non) ces sommes comme bon leur semble entre leurs fédérations.

Autrement dit, chez les employeurs, les fédérations ont obtenu que l'équilibre antérieur soit respecté. En revanche, les fédérations professionnelles affiliées aux cinq confédérations représentatives nationalement (CGT, CFDT, FO, CFTC et CGC) vont maintenant dépendre de celles-ci – avec lesquelles elles sont parfois en délicatesse – pour des sommes qui, auparavant, leur étaient versées directement et qui sont très souvent leurs premières ressources.

De plus, on trouve dans les conseils d'administration de quelques OPCA des fédérations non confédérées ou affiliées à l'UNSA ou à l'USS (qui ne siègent pas dans l'AGFPN). Par exemple, le syndicat des journalistes siège dans le conseil d'Afdas, caisse pour la formation des professionnels du spectacle, de l'audiovisuel, de la publicité, des loisirs, de la presse. Auparavant, ces organisations avaient droit aux "préciputs" prélevés au niveau de "leurs" OPCA et, sans doute après des négociations dont on ne sait rien, les ont-elles conservés.

Conclusion

Il apparaît donc que cette réforme n'est pas "neutre". Il s'agit bien d'un tournant qui a été facilité par l'absence de curiosité de la part des experts, du ministre, des médias... Les partenaires sociaux en ont profité pour légaliser leurs prélèvements sur les organismes à gestion paritaire ainsi que les mises à disposition de personnel ou les aides "indirectes" qui auparavant n'avaient pas de base légale (articles L. 2135-10-I et L. 2135-17). De plus, le financement par l'impôt augmente de façon importante les ressources des confédérations syndicales et patronales. Enfin l'équilibre interne des organisations de salariés s'en trouve modifié plus ou moins profondément.

Ce tournant a été rendu possible par une cartellisation des partenaires sociaux et par des politiques sociales obtenues par ce "cartel", consécutives à des accords collectifs et coproduites avec les pouvoirs publics. Cela a également favorisé le maintien du *statu quo* dans les organismes qu'ils contrôlent et a même contribué à une consolidation du "pouvoir syndical", pour reprendre une formule de G. Adam (1983), encourageant des tendances oligarchiques, sans régler, au fond, les problèmes posés par la formation professionnelle ni soutenir la "démocratie sociale".

Bibliographie

- G. Adam, *Le pouvoir syndical*, Dunod, 1983.
- D. Andolfatto, *Les comptes de bien des syndicats restent énigmatiques*, L'Opinion, 13 nov. 2013.
- D. Andolfatto, D. Labbé, *Les syndiqués en France. Qui ? Combien ? Où ?*, Liaisons / Kluwer, 2007.
- D. Andolfatto, D. Labbé, *Sociologie des syndicats*, La Découverte, 2011.
- D. Andolfatto, D. Labbé, *Le château des Carpathes ou le financement du syndicalisme*, Sociétal, n° 79, 78-88.
- D. Andolfatto, D. Labbé, *L'impôt syndical et patronal*, Droit social, n° 7/8, juillet-août 2015, 616-623.
- P. Cahuc, M. Ferracci, A. Zylberberg, *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, oct. 2011.
- Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie. Rapport thématique*, oct. 2008.

Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2017, 165-195.

C. Desforges *et al.*, *Rapport sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique. Analyse détaillée dans deux départements : le Loiret et le Rhône*, Inspection Générale de l'Administration Sociale et autres corps d'inspection, 2010.

Fonds pour le financement du dialogue social, *Rapport annuel 2015 sur l'utilisation des crédits du fonds pour le financement du dialogue social*, AGFPN, 24 nov. 2016

J. Lê, *La mutualisation des fonds de la formation continue*, Dares / Analyses, n° 007, janv. 2014.

M. Offerlé, *Les patrons des patrons. Histoire du MEDEF*, Odile Jacob, 2013.

N. Perruchot, *Rapport sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés*, Assemblée nationale, nov. 2011. Rapport non publié officiellement (mais mis en ligne par *Le Point*, le 16 février 2012 : <http://www.lepoint.fr/html/media/pdf/rapport-perruchot.pdf>).