HAL
open science

La cartellisation des partenaires sociaux français : L'exemple de la réforme du financement syndical

Dominique Andolfatto, Dominique Labbé

▶ **To cite this version:**

Dominique Andolfatto, Dominique Labbé. La cartellisation des partenaires sociaux français : L'exemple de la réforme du financement syndical. Andolfatto Dominique. La démocratie sociale en tension, Presses Universitaires du Septentrion, pp.67-83, 2018, 978-2-7574-2299-1. halshs-01847651

HAL Id: halshs-01847651

https://shs.hal.science/halshs-01847651

Submitted on 2 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

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)

La cartellisation des partenaires sociaux français : L'exemple de la réforme du financement syndical

In Dominique Andolfatto (dir.). *La démocratie sociale en tension*. Lille : Septentrion, 2018, p. 67-83.

Résumé
Avec leurs homologues patronaux, les syndicalistes professionnels forment un cartel au sens où l'on parle des « partis de cartel ». Ces organisations luttent entre elles pour la conquête du pouvoir mais elles sont d'accord pour rendre quasiment impossible la création de nouveaux syndicats. Elles se partagent les ressources publiques et institutionnelles et sont d'accord pour maintenir leurs attributions, leurs ressources et leur contrôle sur de très nombreux organismes paritaires. En 2014, elles ont fait instituer une taxe sur les salaires dont elles se partagent le produit sans avoir à rendre compte de l'utilisation de ces sommes. Cette taxe est leur principale ressource bien avant les cotisations des adhérents dont les effectifs sont en diminution constante. Ce système permet une dérégulation discrète des relations professionnelles françaises mais comporte un risque évident de corruption.

Abstract
Alongside representatives of French employers, trade unions professionals form a cartel in the same way that some political parties are cartelised. These trade unions fight each other for the conquest of power but they also agree to make it almost impossible to create new unions. They share public and institutional resources and agree to maintain their power, resources and control over a large number of institutions, managed on a joint basis with employers' organisations. In 2014, this cartel obtained the creation of a tax on wages and salaries. The cartel members share the benefit of this tax without having to account for the use of these sums. This tax, and various subsidies, are the main resources of French trade unions and is considerably more significant than the dues collected from their members whose numbers are constantly dwindling. This system allows a discreet deregulation of French industrial relations but opens the door to a clear risk of corruption.

Manuscrit des auteurs.
Toute citation doit se faire à partir de la version définitive parue dans l'ouvrage collectif dirigé par D. Andolfatto.

En France, depuis les années 2000, pouvoirs publics et partenaires sociaux, selon les circonstances unis ou divisés, entendent faire évoluer le « modèle social français », jugé trop rigide notamment parce qu'il ferait la part belle à la loi, aux conventions nationales et aux institutions obligatoires de protection sociale. 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 nouvelles compétences. En contrepartie, ces organisations ont renforcé leur oligopole et augmenté leurs ressources institutionnelles.

L'accord national de décembre 2013, relatif à la formation professionnelle, est un produit de cet oligopole. Il a été transcrit dans la loi du 5 mars 2014, *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale* qui instaure un nouveau prélèvement sur toutes les rémunérations du secteur privé pour le financement du syndicalisme (des employeurs et des salariés). Les premières données publiées, fin 2016, concernant ce nouvel impôt révèlent son poids considérable dans les ressources des syndicats dont l'équilibre interne s'en trouve modifié. Cette réforme, menée sans débat public ni transparence, offre une nouvelle illustration de la cartellisation des partenaires sociaux en France et des effets inattendus des politiques publiques menées au nom de la « démocratie sociale ».

La formation continue et le financement des partenaires sociaux

La formation continue des salariés a été créée par une convention nationale interprofessionnelle de 1970 et une loi du 16 juillet 1971[1]. Depuis plusieurs années, le système a été contesté à cause des ponctions des partenaires sociaux mais aussi pour son opacité, les rémunérations des dirigeants, les frais généraux excessifs, les coûts mal maîtrisés. On lui a surtout reproché sa faible efficacité en termes de compétitivité de l'économie et son oubli des salariés culturellement démunis (Seillier, 2007 ; Cour des comptes 2008 ; Saintignon *et al*. 2008 ; Cahuc, Zylberberg, 2008 ; Cahuc, Feracci, Zylberberg, 2011). En 2012, François Hollande, président de la République, a promis une réforme de la formation professionnelle notamment en faveur des salariés les moins diplômés et des chômeurs. Les

[1] Loi portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (ou encore loi Delors).

confédérations patronales et syndicales ont signé un accord sur le sujet en décembre 2013, accord qui a été transcrit – sans modification notable – dans la loi du 5 mars 2014 qui réforme le financement des partenaires sociaux par le canal de la formation professionnelle (Gille, 2014 ; Andolfatto, Labbé, 2015). Concernant l'efficacité économique du système existant, une énième réforme a été lancée en 2017, ciblant les jeunes et les chômeurs faiblement qualifiés. La gouvernance de la formation et la qualité des formation sont également dans le viseur.

Le financement des partenaires sociaux par la formation professionnelle

La question se posait aux deux étages de la formation professionnelle.

Au niveau confédéral national, un comité paritaire – AGFPN depuis 2015 (Association de Gestion du Fonds pour le Financement du Dialogue Social) – est géré par trois organisations nationales d'employeurs (Medef, CGPME, UPA)[2] et cinq confédérations représentatives des salariés (CGT, CFDT, FO, CFTC et CFE-CGC)[3]. Ce comité devrait être l'interlocuteur des pouvoirs publics et piloter la formation professionnelle en France. En fait, il n'y a aucune trace de ces deux activités : l'organisme se révèle un simple distributeur de fonds.

Avant 2015, ce comité percevait 0,75 % des sommes versées par les entreprises aux URSSAF[4] au titre de la formation professionnelle. Il les partageait entre les huit partenaires sociaux. Après la réforme, le comité paritaire reçoit une « contribution des entreprises » (taxe assise sur les salaires du secteur privé) et une subvention de l'État qui était auparavant éclatée entre divers ministères et chapitres budgétaires.

Au niveau sectoriel, les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) collectent les fonds de la formation professionnelle continue et financent la formation des salariés. Une vingtaine d'OPCA agrègent les branches d'un même secteur économique ainsi que deux

[2] Respectivement : Mouvement des Entreprises de France, Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises – depuis 2017 : CPME (Confédération des Petites et Moyennes Entreprises) – Union Professionnelle Artisanale, rebaptisée en 2016 U2P (Union des Entreprises de proximité ; 2P pour Professions artisanales et Professions libérales). Pour une présentation d'ensemble : Daumas, 2010 et Offerlé, 2013.

[3] Confédération Générale du Travail, Confédération Française Démocratique du Travail, Force Ouvrière, Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres (dans la suite de ce chapitre : CGC).

[4] Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales.

OPCA « interprofessionnels » (OPCALIA et AGEFOS-PME)[5]. Ici les sièges des conseils d'administration sont répartis paritairement entre les fédérations d'employeurs et de salariés, en fonction du paysage syndical propre à chaque branche. Par exemple, la CGPME et l'UPA sont dominantes dans l'AGEFOS-PME.

Avant 2015, un prélèvement sensiblement équivalent à celui existant au niveau confédéral national était consenti à chaque fédération syndicale ou patronale « gestionnaire » (soit environ 75 millions d'euros – au total – pour les partenaires sociaux)[6]. La réforme de 2014 met théoriquement fin à ces ponctions au niveau sectoriel, ne laissant subsister que le défraiement des membres des conseils d'administration des OPCA.

Un nouvel impôt et de nombreuses questions

La réforme de 2014 institue donc une taxe sur les salaires du secteur privé, collectée par les URSSAF. Un décret du 30 décembre 2014 a fixé son montant à 0,016% du salaire. Dès sa première année (2015), cette taxe a rapporté 84,3 millions d'euros[7].

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 fin aux ponctions sur les organismes paritaires 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. Le gouvernement ayant déclaré l'urgence, il n'y a pas eu de discussion sur ces points comme sur quelques autres.

---

[5] OPCALIA n'a pas de signification particulière ; le terme reprend OPCA et son suffixe LIA fait simplement allusion à la dimension interprofessionnelle de l'organisme ; concernant AGEFOS-PME : Association de GEstion des fonds de FOrmation des Salariés `des petites et moyennes entreprises.

[6] Cette somme se décomposait donc en quatre parts d'environ 16,5 millions d'euros : une part syndicale et une part patronale au niveau confédéral national et les mêmes parts au niveau des fédérations.

[7] Fonds pour le financement du dialogue social, *Rapport annuel 2015 sur l'utilisation des crédits du fonds pour le financement du dialogue social*, 24 novembre 2016. En ligne : http://www.agfpn.fr/pdfs/AGFPN-Rapport-justification-credits-2015-24.11.2016.pdf. Lors de sa deuxième année de collecte (2016), la taxe a rapporté 92,4 millions d'euros, soit une croissance de 9,6 % par rapport à 2015 (Fonds pour le financement du dialogue social, 2017). Voir le nouveau rapport en ligne : http://www.agfpn.fr/pdfs/docs/3-rapports/AGFPN-Rapport-justification-credits-2016-01.10.2017-synthese.pdf. Le produit de la collecte est abondé par une subvention annuelle de l'Etat de 32,6 millions d'euros(somme identique en 2015 et en 2016). Sur ces sommes, l'URSSAF et le fonds paritaire prélève annuellement plus de 2 millions d'euros pour frais de collecte et de gestion.

Ainsi, l'accord interprofessionnel et l'exposé des motifs de la loi de 2014 ne chiffrent pas le financement du syndicalisme et ne justifient pas le taux de 0,016 % du salaire brut donnant lieu à un prélèvement.

De même, le contrôle de l'utilisation des fonds a été éludé. La loi de 2014 ne prévoit aucune publicité de la matérialité des dépenses et de leur affectation. Le premier rapport de l'AGFPN, publié en novembre 2016, comme le second, publié en décembre 2017, se contente de récapituler les sommes versées aux partenaires sociaux sans aucune indication concernant leur utilisation[8].

Autre question éludée : la diversité du paysage syndical. L'AGFPN, est gérée par cinq confédérations syndicales de salariés et trois organisations d'employeurs. Ce ne sont pourtant pas les seules organisations concernées par ce fonds. Par exemple, 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 donc au « dialogue social » et à certaines institutions paritaires, notamment à quelques OPCA. Certes, un décret de janvier 2015 réserve 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. Mais ces organisations-là – même si elles auront droit à une petite part de financement – n'ont pas voix au chapitre puisqu'elles ne siègent pas à l'AGFPN.

Gouvernement et parlement ont également gardé le silence sur les sommes en jeu. 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 et, sauf évaporation, 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 84,3 millions d'euros, soit une augmentation de 16 % par rapport aux prélèvements effectués directement par les partenaires sociaux en 2014 sur la formation professionnelle. La seconde année de collecte a dépassé 92 millions d'euros et les 100 millions seront probablement franchis en 2017 (ce qui représentera plus de 25 % d'augmentation des fonds versés aux partenaires sociaux en 3 ans). Cela met à mal l'affirmation selon laquelle le nouveau système ne ferait que se substituer à l'ancien (Auguste, 2017).

---

[8] Voir ces deux rapports mentionnés dans la note précédente.

Les auteurs de l'accord interprofessionnel comme les spécialistes du ministère du Travail ne pouvaient ignorer ces questions – et cette évolution probable – mais leur aspect technique et l'absence de curiosité de la part des médias ou des députés 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[9].

Le financement du paritarisme en 2015

Le premier rapport de l'AGFPN (2016) permet de chiffrer les sommes en jeu. Les syndicats ont touché au total 77,8 millions d'euros (46,5 millions de taxe sur les salaires et 31,3 millions de subventions). Le patronat a reçu 37,1 millions dont 35,8 millions provenant de la taxe sur les salaires. Au total, ces subventions versées aux partenaires sociaux – via l'AGFPN - représentent 114,9 millions.

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 63,1 millions d'euros.

On remarque que seule une partie de la taxe sur les salaires (72,2 millions censés financer le paritarisme) est partagée également entre les deux parties. Deux autres chapitres (participation aux politiques publiques et formation syndicale) vont majoritairement ou exclusivement aux syndicats de salariés. Au total, cela donne, pour chacune des cinq confédérations, 8,6 millions d'euros et, pour l'UNSA et l'USS, 1,2 million.

Naturellement, ces sommes ne représentent qu'une partie des aides apportées aux organisations syndicales ou patronales mais c'est la première fois qu'un décompte aussi complet est publié.

Le budget des organisations montre que ces aides représentent la principale ressource des organisations tant syndicales que patronales (Andolfatto, Labbé, 2017, p. 257-263). Plus précisément, les cinq confédérations syndicales « représentatives » ont connu une très forte croissance de leurs ressources en 2015 (de l'ordre de 23 à 30 %). Au sein de ces dernières, ce sont les subventions qui produisent l'essentiel de la croissance. Les fonds AGFPN représentent la majorité de ces subventions déclarées et contribuent au budget confédéral pour

[9] Des dispositions des ordonnances Macron/Pénicaud du 22 septembre 2017 devraient toutefois rogner une partie de ces sommes en permettant certains remboursements de ce fonds aux entreprises concernant notamment leurs dépenses de formation syndicale. Plus fondamentalement, le 25 septembre 2017, le porte-parole du gouvernement Philippe, Christophe Castaner, a annoncé qu'une nouvelle réforme de la formation professionnelle serait l'occasion de « remettre à plat le financement syndical » (cité par *Le Monde*, 26 sept. 2017).

un quart (CFDT), 38 % à la CGT, 43 % à FO, la moitié à la CGC et 61 % à la CFTC. Au contraire, l'UNSA, l'USS et la FSU connaissent une relative stagnation de leurs budgets.

Pour ce qui concerne les cotisations, elles représentent – en moyenne – moins du tiers des ressources officielles des syndicats. 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 – notamment les personnels mis à disposition (pour les administrations : Desforges *et al*., 2010) – et qu'une partie des subventions sont logées dans d'autres rubriques comme « autres produits » ou dans des satellites ayant leur propre comptabilité. Au total, les aides de toute nature représentent certainement l'écrasante majorité des ressources des organisations patronales et syndicales (Perruchot, 2011 ; Andolfatto, Labbé, 2013).

La réforme de 2014 a laissé beaucoup d'autres questions dans l'ombre.

Des questions laissées dans l'ombre

La réforme de 2014 a été élaborée par les partenaires sociaux, sans aucun rapport ou débat public concernant l'état de la formation continue des adultes en France qui a d'ailleurs été maintenue en l'état.

Réforme de la formation professionnelle ?

Une nouvelle fois, une question cruciale a été laissée dans l'ombre : l'efficacité du système français de formation professionnelle en termes de compétitivité des entreprises et en matière sociale. En 2008, la Cour des comptes notait à ce propos que les salariés les moins qualifiés et les moins diplômés ont très peu accès à la formation continue alors qu'ils devraient en être les premiers bénéficiaires (p. 142). En effet, à sa création en 1971, le premier objectif de la formation continue était de combattre les effets déculturants du travail industriel. Pas plus que le droit individuel à la formation (avant 2014), la sécurisation des parcours professionnels (après 2014) ne répond à ce problème. Pourquoi ces questions décisives ont-elles été évitées durant la négociation puis lors du vote de la loi en 2014 ? Est-ce parce que le financement du paritarisme semblait plus urgent et plus important ?

Parmi les autres questions occultées – outre le financement des partenaires sociaux – deux au moins auraient mérité d'être abordées.

Fin des prélèvements sur les organismes paritaires ?

La nouvelle taxe sur les salaires met-elle réellement fin aux prélèvements opérés sur les caisses gérées paritairement comme l'a affirmé le ministre du Travail en présentant la réforme ?

En réalité – comme le montrent les comptes détaillés de la CGPME (voir : Andolfatto, Labbé, 2017) – la taxe sur les salaires se substitue seulement aux prélèvements sur la formation professionnelle et n'a rien changé dans les autres organismes. Les partenaires sociaux continuent à prélever une dîme sur un grand nombre d'organismes paritaires : caisses de santé et de retraite complémentaires, assurance-chômage, 1 % logement… Au total, pour la CGPME, la seule organisation qui publie des comptes détaillant les diverses subventions qu'elle perçoit, ces prélèvements représentent près de la moitié de ce qu'elle reçoit au titre de l'impôt sur les salaires via l'AGFPN. Il en est certainement de même pour les organisations syndicales (Auguste, 2013 ; Béchaux, 2010).

En fait, la réforme de 2014 et l'accord interprofessionnel qu'elle transcrit ne comportent nulle part la fin de ces prélèvements. Bien au contraire.

D'une part, l'article L. 2135-10-I indique que, outre la taxe sur les salaires et la subvention de l'État, les ressources du Fonds paritaire de financement du paritarisme sont constituées « d'une *participation volontaire* d'organismes à vocation nationale dont le champ d'intervention dépasse le cadre d'une ou de plusieurs branches professionnelles, gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles. »

Pour l'instant, aucun accord ni décret n'a fixé la liste de ces organismes appelés à contribuer *volontairement* au financement du paritarisme. En l'absence d'un véritable débat parlementaire, il est impossible de connaître les intentions du législateur et cela reste étrangement de mise en 2017, à l'occasion de la réforme par ordonnances du code du travail puis de celle de la formation professionnelle, comme si cette question des ressources syndicales était un élément de négociation et de transaction pour compenser les concessions demandées aux intéressés.

D'autre part, cette même loi précise dans son article L. 2135-17 que : « Les organismes gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs […] dont le conseil d'administration a décidé le versement d'une participation au fonds paritaire n'assurent aucun financement direct ou indirect des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ».

Autrement dit, contrairement à ce qu'affirme le préambule du projet de loi (sans valeur légale), la loi ne supprime pas le financement *direct ou indirect* des partenaires sociaux. En dehors de la formation professionnelle, cette suppression ne concerne que les *organismes paritaires nationaux* qui choisiront *volontairement* de contribuer à l'AGFPN. Cela laisse également ouvert le cas des institutions paritaires professionnelles où siègent les fédérations.

La fin des prélèvements opérés sur les organismes sociaux semble donc suspendue à une participation au fonds paritaire. En attendant, ces deux articles légalisent ces prélèvements alors qu'auparavant ils n'avaient aucune base légale et pouvaient être assimilés à des abus de biens sociaux de la part des administrateurs de ces institutions. Autrement dit, le patronat et les syndicats peuvent continuer à prélever leur dîme sur les organismes sociaux ou sur l'apprentissage. La taxe sur les salaires ne se substitue pas à ces prélèvements ; elle s'y ajoute.

Enfin, que signifie « financement indirect » ? Aucun député n'a interrogé le ministre à ce propos. Aucun amendement n'est venu préciser cette formule beaucoup trop floue. Par exemple, est-ce que cela vise les pages publicitaires achetées à prix d'or dans les magazines syndicaux ou la mise à disposition de locaux et de personnels ? Il y a fort à parier que ces pratiques se poursuivront également.

Respect des équilibres internes aux syndicats ?

Seconde affirmation du ministre du travail en 2014 : la réforme serait neutre pour les entreprises comme pour les partenaires sociaux.

Cette affirmation est inexacte pour les grandes entreprises ayant leur propre formation : 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.

Surtout, l'ancien système partageait ce financement 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 – du moins en principe – les prélèvements au deuxième niveau, privant ainsi les fédérations de ce qui représentait souvent la majorité de leurs ressources.

Chez les employeurs, les fédérations 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 fédérations probablement au prorata de ce qu'elles touchaient dans l'ancien système.

En revanche, les confédérations de salariés ont reçu la totalité de ces sommes. Il est implicitement admis qu'elles 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 de salariés affiliées aux cinq confédérations dépendent désormais de celles-ci – avec lesquelles elles sont parfois en délicatesse – pour des sommes qui, auparavant, leur étaient versées directement et qui sont souvent leurs premières ressources.

De plus, dans les conseils de quelques OPCA, on trouve des fédérations non confédérées ou affiliées à l'UNSA ou à l'USS (qui ne siègent pas dans l'AGFPN puisque leurs représentativités nationales ne sont pas reconnues). Par exemple, le syndicat des journalistes siège au conseil de la caisse pour la formation 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.

Il apparaît donc que cette réforme n'est pas neutre. Il s'agit d'un tournant considérable qui a été facilité par l'absence de curiosité de la part des experts, du ministre, des députés, des médias. Les partenaires sociaux en ont profité pour légaliser leurs prélèvements sur les organismes à gestion paritaire – autres que ceux de la formation continue – ainsi que les mises à disposition de personnels ou autres aides indirectes qui auparavant n'avaient pas de base légale. 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 est modifié plus ou moins profondément.

Ce tournant a été rendu possible par la cartellisation des partenaires sociaux et par des politiques sociales obtenues par ce « cartel ».

Portée des réformes sociales de 2008 à 2014

La réforme de la formation continue et, à travers elle, celle du financement syndical illustre les effets inaperçus voire négatifs des politiques sociales en France. Depuis l'article de R. Merton (1936), popularisé en France par R. Boudon (1977), il est admis que l'action

sociale comporte toujours des effets inattendus, incidents, émergents, sinon pervers. Les réformes sociales depuis 2008 en apportent des illustrations intéressantes.

Aux termes de l'article L. 1 du code du travail, tout projet de réforme envisagé dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle doit faire l'objet d'une saisine préalable des partenaires sociaux aux fins de négociation. A cet effet, le gouvernement leur communique son diagnostic, ses objectifs et les principales options. Si elles souhaitent négocier, les organisations indiquent le délai nécessaire. Si la négociation aboutit à un accord, celui-ci peut être transcrit en projet de loi transmis au parlement. Naturellement, il n'est pas précisé que cet accord lie le gouvernement et le parlement mais, de fait, les précédents montrent que, en cas de négociation réussie, la loi suit d'assez près l'accord signé par les partenaires sociaux. Autrement dit, ceux-ci ont maintenant acquis un quasi-pouvoir législatif sur leurs propres affaires.

Depuis l'adoption de cet article, trois cas importants illustrent la manière dont les partenaires sociaux ont utilisé ce quasi-pouvoir législatif :

- représentativité syndicale, négociation collective et temps de travail : « position commune » d'avril 2008 transcrite dans la loi du 20 août 2008, négociation et réforme qui ont également inspiré la loi de juillet 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique ;
- formation professionnelle : loi du 24 novembre 2009 transposant l'accord interprofessionnel de janvier 2009 ;
- formation professionnelle : loi du 5 mars 2014 transposant l'accord interprofessionnel de décembre 2013.

En 2008, il s'agissait de refonder la légitimité des syndicats en basant leur représentativité sur leur audience électorale. Des conditions sévères sont fixées pour accéder à ce statut de syndicat représentatif au niveau de l'entreprise, de la branche ou de la nation. La loi institue non seulement des seuils électoraux mais surtout des conditions d'ancienneté, d'indépendance et de transparence. Les partenaires sociaux et le législateur avaient indiqué que ces mesures devaient simplifier le paysage syndical, renforcer les syndicats, les rapprocher des salariés, assurer leur transparence et, *in fine*, fonder une « démocratie sociale » (c'était le titre ambitieux de la loi). Moins de dix ans après, les syndicats n'ont jamais eu aussi peu d'adhérents et n'ont paru aussi émiettés et opaques. On pourrait parler aussi d'irresponsabilité – au sens d'un refus de rendre des comptes ou d'un refus de ce que les anglo-saxons nomment l'*accountability* – tant les jeux d'appareils, certains enjeux catégoriels, des actions « coup de poing », voire violentes, mais aussi des négociations ou concertations récurrentes avec les

pouvoirs publics – notamment sur la sempiternelle question du financement syndical – prennent le pas sur une démocratie sociale introuvable.

Cela dit, lors de la négociation de 2008, les partenaires sociaux poursuivaient en réalité d'autres objectifs non déclarés mais qui ont été atteints. En premier lieu, il s'agissait d'endiguer les dissidences et la montée des syndicats contestataires. En fixant des seuils rigoureux de représentativité et en multipliant les critères formels, le prix du « ticket d'entrée » pour accéder à la représentativité – soit bénéficier d'une reconnaissance institutionnelle et des droits afférents – a été élevé à un tel niveau qu'il devient pratiquement impossible de fonder un nouveau syndicat, au niveau national, et difficile pour un syndicat existant de s'implanter dans une entreprise déjà syndiquée. Autrement dit, le nouveau dispositif protège efficacement l'oligopole en place tout en pérennisant ses ressources institutionnelles.

Deuxièmement, avant 2008, les partenaires sociaux pouvaient s'inquiéter de poursuites pénales à l'encontre des chefs d'entreprise, des gestionnaires des caisses de Sécurité sociale et des élus locaux, qui finançaient illégalement « leurs » syndicats ou mettait du personnel à leur disposition. Au nom de la transparence, la loi de 2008 légalise ces pratiques. Personne n'a mentionné cette légalisation lors de la présentation de la réforme et de sa discussion devant le parlement. On considère que c'est le « prix » de la démocratie sociale, ou prétendue telle. Ce financement paraît sans limite et polarise toujours le dialogue entre partenaires sociaux et pouvoirs publics, comme à l'été 2017 lors de la préparation des ordonnances réformant de nouveau le code du travail.

De même, la réforme de 2009 a entériné quelques améliorations dans l'organigramme de la formation professionnelle – sans s'attaquer aux principaux défauts du système – mais elle a surtout donné une base légale aux prélèvements opérés par les partenaires sociaux sur les institutions gérant les fonds de la formation continue.

Enfin, la loi de 2014, à nouveau sur la formation professionnelle, s'est contentée de changer les noms – des organismes et des droits – sans modifier le système lui-même, alors qu'officiellement, il s'agissait de l'améliorer. Elle a institué un financement parafiscal au profit des partenaires sociaux et elle a légalisé les prélèvements qu'ils opèrent sur tous les organismes paritaires autres que la formation professionnelle. Elle a également permis aux cinq confédérations syndicales de renforcer leur centralisation et leur contrôle sur leurs fédérations et principaux syndicats.

Avec le recul, il apparaît donc que ces réformes ne sont pas du tout manquées et que leurs conséquences ne sont pas à ranger au rayon des « effets pervers ». Du point de vue des

partenaires sociaux (du moins de leurs appareils centraux), ces réformes sont réussies : au prix de quelques changements d'étiquettes, ils ont obtenu que rien ne bouge dans le paysage syndical et dans les institutions paritaires qu'ils contrôlent, que leurs rentes soient légalisées et consolidées, qu'un impôt soit institué en leur faveur – sans aucun contrôle sur l'utilisation des fonds – et qu'au sein des organisations syndicales et patronales, les états-majors centraux soient renforcés.

En ce qui concerne ce dernier point, les tendances oligarchiques dans les organisations politiques et sociales sont bien connues. Il est donc étrange que le législateur français semble les encourager systématiquement dans les syndicats.

Ces questions sont discutées aux États-Unis depuis un siècle mais toujours mésestimées en Europe, spécialement en France. En Amérique du nord, on considère qu'il faut que la majorité des salariés concernés consentent explicitement au fait d'être représentés auprès de leur employeur par tel ou tel syndicat (procédure d'accréditation). L'élection des dirigeants est soumise à des règles strictes. La transparence financière doit assurer aux adhérents (et aux citoyens et aux juges) que le syndicat est indépendant et que les cotisations sont bien utilisées pour les fins que les adhérents se sont données. Enfin, les syndicats de base sont légalement protégés contre les tentations hégémoniques des fédérations et des confédérations. Du *Wagner Act* (1935) – qui a rendu obligatoire les votes d'accréditation – au *Landrum-Griffin Act*, de 1959, ces règles ont été précisées avec un contrôle juridictionnel et administratif. Certes, tout cela n'a pas empêché les syndicats américains d'être victimes des tendances oligarchiques décrites par S. Lipset dès 1956. De même, certains syndicats sont tombés entre des mains criminelles ou sont manipulés par les employeurs (Bell, 1951 ; Kennedy, 1960 ; Jacobs, 2006 ; Gayraud, 2008). Du fait également des changements économiques, le taux de syndicalisation et la négociation collective ont beaucoup reculé (Dupuis, Rioux, 2016). Au moins, ces problèmes sont-ils étudiés et publiquement discutés.

On affirme souvent que de pareilles dérives sont impossibles en France. Pourtant de nombreux signaux d'alerte existent (par exemple : Lenglet *et al*. 2013). Surtout, on ne peut s'empêcher de penser que les « affaires » récurrentes ne sont pas des accidents isolés, ou des « effets pervers », mais les suites logiques du système de relations sociales à la française tel que ses protagonistes ont réussi progressivement à le formater.

Conclusion

François Rebsamen a été ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social entre mai 2014 et septembre 2015. Dans un livre publié en 2016, il écrivait que les organisations syndicales et patronales « se comportent souvent en boutiquiers plus soucieux de défendre leurs propres intérêts que ceux qu'ils sont censés représenter ». Cela montre qu'il était conscient des défauts du cartel formé par les partenaires sociaux. Pourtant il a approuvé la réforme de la formation professionnelle de 2014, puis piloté sa mise en place et notamment celle de la taxe sur les salaires alors qu'il était évident que cette réforme renforçait le cartel des partenaires sociaux dont il semblait soupçonner l'existence et les défauts.

Depuis près d'un demi-siècle, la plupart des responsables politiques et économiques ont eu la même attitude. Considérant que l'adhésion à un syndicat est un droit fondamental des salariés, que ces syndicats sont un rouage essentiel des relations industrielles dans une économie libérale, ils ont souhaité renforcer les syndicats français et rendre plus effective leur action au service des travailleurs. Pour ce faire, ils ont accordé des aides et des protections qui, dans leur esprit, devaient bénéficier à l'ensemble des salariés et, au-delà, à l'ensemble du pays. Cependant, dans la pratique, ces aides et ces protections ont été bien souvent privatisées au bénéfice d'une élite composée d'élus, de mandatés et de professionnels de la représentation. Dans le même temps, le nombre des syndiqués n'a cessé de décroître, passant d'un tiers des salariés au début des années 1970 à 7% au début du XXIème siècle (Andolfatto, Labbé, 2007).

Ainsi, avec leurs homologues patronaux, les syndicalistes professionnels forment bien un cartel au sens où l'on parle des « partis de cartel » (Katz, Mair, 1995 et 2002 ; Aucante, Dézé, 2008 ; Andolfatto, Labbé, 2016). Ces organisations luttent entre elles pour la conquête du pouvoir tout en cherchant à limiter le nombre des protagonistes en compétition et, en fait, à se partager les rôles. De même, elles se partagent les ressources publiques et institutionnelles qui sont mises à leur disposition et sont d'accord pour maintenir le système en place. Le principal objectif des partenaires sociaux français paraît en effet le maintien – et même le renforcement – du *statu quo* dans leurs attributions, leurs ressources et les organismes qu'ils contrôlent, notamment les très nombreuses institutions paritaires qui gèrent un budget total supérieur à celui de l'État. Ce cartel produit aussi un grand nombre d'accords collectifs qui se substituent progressivement au droit du travail, afin de diminuer les charges salariales, d'augmenter la flexibilité des salariés et le taux d'utilisation des équipements des entreprises (Andolfatto,

Labbé, 2009). Bien que les partenaires sociaux n'aient pas souhaité les assumer publiquement, la réforme du printemps 2016 – dite loi Travail –, puis la nouvelle réforme du code du travail par voie d'ordonnances de 2017, devraient contribuer à leur tour à verrouiller et à accélérer ce mouvement.

Pour les employeurs, comme pour les responsables politiques, cette déréglementation rampante présente un avantage : les salariés sont supposés y consentir par la voix des syndicats censés les représenter et participant, par ailleurs, à la « gouvernance » du système même si, ponctuellement, des rapports de force sont mis en scène.

Vu sous cet angle, les phénomènes ici décrits ne seraient donc pas des effets pervers (ou dérives inattendues) de réformes mal conçues mais, bien au contraire, des conséquences – logiques et recherchées quoique inassumées publiquement – de ces réformes.

Bibliographie

Andolfatto D., Labbé D., 2007, *Les syndiqués en France. Qui ? Combien ? Où ?* Rueil-Malmaison, Editions Liaisons / Kluwer.

Andolfatto D., Labbé D. 2009, *Toujours moins ! Déclin du syndicalisme à la française*, Paris, Gallimard.

Andolfatto D., Labbé D., 2013, « Le château des Carpates ou le financement du syndicalisme », *Sociétal*, n° 79, p. 78-88.

Andolfatto D., Labbé D., 2015, « L'impôt syndical et patronal », *Droit social*, n° 7, p. 616-623.

Andolfatto D., Labbé D., 2016, « La cartellisation des relations professionnelles », *in* Andolfatto D., Contrepois S., dir., *Syndicats et dialogue social. Les modèles occidentaux à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, p.139-160.

Andolfatto D., Labbé D., 2017, « Le financement des partenaires sociaux après la loi Sapin du 5 mars 2014 », *Droit social*, n° 3, p. 255-264.

Aucante Y., Dézé A., dir., 2008, *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Sciences Po Les Presses.

Auguste O., 2013, « Pompe à finances syndicale et patronale, mode d'emploi », *L'opinion*, 13 nov.

Auguste O., 2017, « Syndicats et patronat : toujours plus d'argent public ; Argent public : syndicats et patronat voient flamber leurs subventions », *L'opinion*, 10 et 12 juillet.

Béchaux S., 2010, « Le fabuleux trésor de la CFTC du commerce », *Liaisons sociales*, n° 116, nov.

Bell D., 1951, *Rackett-Ridden Longshoremen*. Repris dans : Bell D., 1960, *The End of Ideology, On the Exhaustion of political Ideas in the Fifties*, Boston, Harvard University Press.

Besse Desmoulières R., Bissuel B., 2017, « La très mystérieuse réforme du financement des syndicats », *Le Monde*, 26 sept.

Boudon R., 1977, *Effets pervers et ordre social*, Paris, Presses universitaires de France.

Cahuc P., Zylberberg A., 2008, *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, Paris, Centre d'Observation Economique de la CCIP.

Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A., 2011, *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, Paris, Institut Montaigne.

Cour des comptes, 2008, *La formation professionnelle tout au long de la vie. Rapport thématique*.

Daumas J.-C., dir., 2010, *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010.

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

Dupuis M., Rioux C., 2016, « États-Unis : crise de la négociation collective », *in* Andolfatto D., Contrepoids S., dir., *Syndicats et dialogue social. Les modèles occidentaux à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, p. 123-138.

Fonds pour le financement du dialogue social, 2016, *Rapport annuel 2015 sur l'utilisation des crédits du fonds pour le financement du dialogue social*, 24 novembre 2016. En ligne : http://www.agfpn.fr/pdfs/AGFPN-Rapport-justification-credits-2015-24.11.2016.pdf.

Fonds pour le financement du dialogue social, 2017, *Rapport annuel 2015 sur l'utilisation des crédits du fonds pour le financement du dialogue social*, 1er octobre 2017 (mais publié en fait en décembre 2017). En ligne : http://www.agfpn.fr/pdfs/docs/3-rapports/AGFPN-Rapport-justification-credits-2016-01.10.2017-synthese.pdf.

Gayraud J.-F., 2008, « Un siècle de domination des docks de la côte Est par la Mafia », *Politique américaine*, I, p. 71-103.

Gille J.-P., 2014, *Rapport sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*, Assemblée nationale, 2 tomes.

Jacobs J. B., 2006, *Mobsters, Unions, and Feds: The Mafia and the American Labor Movement*, New York, New York University Press.

Katz R., Mair P., 1995, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, January, p. 5-28.

Katz R., Mair P., 2002, « The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organization Change in Twentieh-Century Democracies », *in* Gunther R., Montero J. R., Linz J., dir., *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, p. 113-135.

Kennedy R., 1960, *The Enemy Within.* Traduit en français : *Ma lutte contre la corruption*, Paris, R. Laffont, 1964.

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

Lipset S. M., Trow M, Coleman J., 1956, *Union Democracy: The Inside Politics of the International Typographical Union*, New York, Free Press.

Lenglet R., Touly J.-L., 2013, *Syndicats, corruption, dérives, trahisons*, Paris, First Editions.

Merton R., 1936, « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, Dec., p. 894-904.

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

Perruchot N., 2011, *Rapport sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés*. Assemblée nationale. 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

Rebsamen F., 2016, *En toutes confidences*, Paris, Stock.

Saintignon P. de, Vilchien D., Dole P., Guedj J., 2008, *Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF* et *FAF)*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, mars.

Seillier B., 2007, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, Sénat, Rapport d'information, n° 365.