



HAL
open science

La transparence financière des organisations syndicales : entre contrôle externe et dynamisation de la démocratie interne

Rémi Bourguignon, Mathieu Floquet, Stéphane Lefrancq

► **To cite this version:**

Rémi Bourguignon, Mathieu Floquet, Stéphane Lefrancq. La transparence financière des organisations syndicales : entre contrôle externe et dynamisation de la démocratie interne. [Rapport de recherche] Dialogues. 2015. halshs-02021581

HAL Id: halshs-02021581

<https://shs.hal.science/halshs-02021581v1>

Submitted on 16 Feb 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.



La transparence financière des organisations syndicales : entre contrôle externe et dynamisation de la démocratie interne

Rémi Bourguignon (IAE de Paris – Sorbonne)

Mathieu Floquet (Université de Lorraine)

Stéphane Lefrancq (CNAM Paris)

Mars 2015

Résumé

Devant la contestation de leur représentativité et les soupçons de corruption alimentés par l'affaire dite de l'UIMM, les organisations syndicales et patronales se sont engagées à partir de 2008 sur la voie de la transparence financière. Ce faisant, elles impulsaient une logique de contrôle externe qui n'avait historiquement pas de place dans le système français de relations professionnelles. La tenue et publication de comptes suivant des normes comptables doit permettre de connaître leurs sources de financement et, potentiellement, de dénoncer une dépendance ou une insuffisante part des cotisations dans l'ensemble des ressources.

Après quelques années, force est de constater que la transparence financière n'a pas permis d'atteindre cet objectif et qu'il reste compliqué de se représenter les sources de financement des organisations. Et ceci, tant pour des raisons de pratiques comptables dans des organisations particulièrement complexes que pour des raisons d'exploitation de l'information. Il ne faut toutefois pas en conclure à un *statu quo* car l'introduction de cette logique comptable travaille et transforme les organisations de l'intérieur. Les entretiens réalisés auprès de secrétaires et trésoriers à différents échelons de trois organisations syndicales montrent ainsi un renforcement de la logique de professionnalisation, de l'intégration de l'appareil syndical et de la meilleure prise en considération, par les instances, de la dimension financière de la stratégie syndicale. En revanche, l'adhérent que cette réforme visait à remettre au cœur du jeu syndical semble rester à distance de ces questions.

Introduction

Depuis 2008, et la loi portant rénovation de la démocratie sociale, les organisations syndicales et patronales sont soumises à une obligation de transparence financière. Alors qu'elles bénéficiaient en la matière d'une totale liberté, il leur faut désormais tenir et publier une comptabilité suivant les normes édictées par l'Autorité des Normes Comptables. La nature de ces obligations dépend du niveau des ressources de l'organisation :

- En deçà de 2000 euros, les syndicats tiennent un registre des recettes et dépenses.
- Entre 2 000 et 230 000 euros, les documents sont élaborés selon un dispositif normatif simplifié et sont déposés à la DIRECCTE.
- Au-delà de 230 000 euros, les états financiers doivent être certifiés par un commissaire aux comptes et publiés au Journal Officiel.

La demande de transparence adressée aux organisations syndicales et patronales n'est pas nouvelle et des travaux tentaient depuis plusieurs années déjà de mettre au jour la provenance des financements syndicaux. Le rapport Hadas-Lebel publié en mai 2006 réservait ainsi une large part à cette question du financement et de la transparence financière. La multiplication d'ouvrages de nature pamphlétaire ainsi que le scandale UIMM (septembre 2007) ont finalement précipité l'adoption de cette mesure dans une position commune en avril 2008.

Résumé à grands traits, ce débat laisse apparaître un large consensus autour de l'idée que les cotisations doivent représenter l'essentiel du financement des organisations syndicales. Une telle structure des ressources permettrait de résister au processus d'institutionnalisation à l'œuvre depuis plusieurs décennies et qui affaiblit les organisations syndicales. En effet, si ces organisations fonctionnaient sans adhérent, quelle serait leur représentativité ? En ce sens, la loi de 2008 témoigne d'une certaine ambiguïté. D'un côté, elle fait de l'audience électorale le critère ultime de la représentativité syndicale mais, d'un autre côté, elle n'abandonne pas le critère de l'adhérent qu'elle introduit via la question du financement. De fait, l'exigence de transparence ne saurait se résumer au contrôle des leaders syndicaux face aux risques d'abus ou de corruption. L'enjeu affiché est plus politique, cherchant à agir sur le fonctionnement même des organisations syndicales en (re)plaçant l'adhérent au cœur de la vie syndicale. C'est à l'aune de cette ambition qu'il faut donc évaluer les effets de la transparence financière.

D'une part, la transparence financière peut être perçue comme une mesure technique visant à contrôler de l'extérieur les organisations syndicales. Dans cette perspective, l'enjeu est de rendre publique la part de financement par la cotisation considérée comme facteur de légitimité. C'est en fait l'esprit de la loi de 2008 qui fait de la cotisation un critère parmi d'autres, de représentativité. En ce sens, la transparence financière doit inciter les organisations syndicales et patronales à développer l'adhésion.

D'autre part, il est possible d'envisager les enjeux de la transparence financière au sein même des organisations syndicales. Partant du constat que la politique financière est une dimension essentielle de la stratégie syndicale, il faut qu'elle puisse être discutée par les adhérents. La transparence financière s'analyse alors au regard de l'exigence de démocratie interne.

Au final, l'obligation de transparence financière portée par la loi de 2008 recouvre une diversité d'intentions dont l'articulation mérite d'être questionnée. Si ces intentions ne se contredisent évidemment pas – on peut chercher simultanément à développer la syndicalisation et à dynamiser la démocratie interne – nous proposons de les examiner successivement dans ce rapport.

Méthodologie

Les analyses et conclusions présentés dans ce rapport prennent appui sur des entretiens semi-directifs menés auprès de 15 responsables syndicaux (secrétaires, trésoriers et comptables) dans les trois principales organisations syndicales françaises : CFDT, CGT et FO. Différents échelons dans les appareils syndicaux ont été explorés depuis les unions départementales jusqu'aux confédérations en passant les unions régionales et les fédérations

	CFDT	CGT	FO
Confédérations	Oui	Oui	Oui
Fédérations	2 fédérations	1 fédération	2 fédérations
Unions dep/reg	2 URI	1 UD	-

Bien que l'exigence de transparence financière concerne autant les organisations patronales que syndicales, celles-ci (Medef, CGPME) n'ont pas souhaité participer à la présente étude.

1- La logique du contrôle externe sur les organisations syndicales

Le premier objectif de l'obligation de transparence financière est donc de dévoiler les ressources des organisations syndicales et patronales. Partant du constat que les sources de financement ne sont pas neutres sur la politique adoptée par chacune de ces organisations, il s'agit d'assurer l'indépendance des acteurs entre eux et d'encourager, en revanche, une certaine dépendance des appareils à leurs adhérents. Si le départ d'adhérents peut sanctionner l'organisation, jusqu'à mettre en danger sa pérennité, il y a là un mécanisme d'incitation pour les dirigeants syndicaux et patronaux à renforcer la représentativité de leurs politiques et à développer la syndicalisation. C'est l'esprit de la position commune de 2008 et on ne s'étonne pas que les comptes publiés soient *in fine* interprétés au regard d'un indicateur quasi exclusif : la part des cotisations dans le financement (voir Andolfatto et Labbé dans Commentaires, n°137). Si on devait pousser cette logique au bout, il serait envisageable que la représentativité d'une organisation puisse être contestée lorsque son financement par la cotisation est manifestement trop faible. Cette démarche reste toutefois très improbable en l'état actuel puisque la loi n'a pas fixé de seuil en dessous duquel la part des cotisations serait insuffisante pour garantir la représentativité d'une organisation.

Cette logique du contrôle externe exercée sur les organisations syndicales soulève, on le voit, l'épineuse question du modèle économique légitime. Car l'analyse des finances syndicales au prisme de la seule part des cotisations se révèle un peu courte. La France a historiquement fait le choix d'une liberté syndicale forte et d'un découplage entre adhésion et bénéfice de l'action syndicale, ce qui a encouragé les logiques de passager clandestin. Il est devenu commun de rappeler que, si 8% des salariés adhèrent à une organisation syndicale, ce sont 95% d'entre eux qui bénéficient de l'action syndicale. Faire reposer le financement syndical sur la cotisation appellerait un changement de modèle et en conséquence une évolution législative. Du reste, la cotisation n'est pas le seul moyen de garantir l'indépendance des organisations syndicales. La diversification des ressources, entre subventionnement public ou privé et, à l'instar de ce que pratiquent de longue date les organisations patronales, le financement par les services, est une piste à explorer. Ce serait alors moins la part des cotisations prise isolément qu'il conviendrait d'observer que l'équilibre global entre les différentes sources de financement. De ce point de vue, le débat a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2008. En effet, la loi du 05 mars 2014 officialise un financement des organisations syndicales assis sur une cotisation des entreprises et un subventionnement public via un fond spécifique qui se substitue à la possibilité pour les organisations syndicales et patronales de prélever une part du le financement de la formation professionnelle.

Reste que la logique du contrôle externe repose sur l'application d'exigences comptables et qu'il convient de faire un détour par l'analyse comptable pour appréhender l'effectivité d'un tel contrôle. Deux types de limites peuvent être soulignés : celles liées aux pratiques comptables des organisations syndicales et celles liées à l'information comptable.

a. Les limites liées aux pratiques comptables

Les comptes des organisations syndicales, et patronales, ont donné lieu à une exploration systématique dont les résultats ont été publiés dans une étude cosignée par la chaire MAI de l'IAE de Paris – Sorbonne et par le cabinet Audisol (décembre 2014). Nous rapportons ici quelques-unes des principales observations.

Le périmètre de publication de l'information comptable. Lorsqu'on évoque les ressources financière d'une organisation syndicale, le périmètre que l'on adopte est spontanément celui d'une centrale avec tous ses échelons. On cherche à avoir une vision globale du financement de la CGT, de la CFDT ou encore de FO. Cette logique se heurte toutefois à la spécificité des organisations syndicales. A distance d'un modèle capitalistique dans lequel une entreprise publie les comptes consolidés de l'ensemble des structures sur lesquelles elle exerce un contrôle, les organisations syndicales reposent sur un modèle ascendant de type fédéraliste. Dans cette logique, chaque syndicat local est une structure juridique indépendante tout comme les échelons supérieurs que sont les unions territoriales (départementales ou régionales), les fédérations et les confédérations. Aussi, chacune de ces structures publie indépendamment ses comptes. A titre d'illustration, la CGT revendique 857 unions locales, 96 unions départementales et 33 fédérations professionnelles. Si on considère l'ensemble des syndicats affiliés, on estime à plus de 18 000 le nombre de structures juridiques. Non seulement, il serait statutairement et politiquement difficile d'intégrer l'ensemble de ces structures dans une

même comptabilité mais, surtout, cela se révélerait être une opération excessivement lourde et coûteuse. Il s'ensuit que nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, de données comptables permettant de donner une vision comptable ou de comparer les centrales syndicales entre elles.

La comptabilisation du droit syndical. Pour fonctionner les organisations bénéficient du droit syndical, soit la mise à disposition de locaux, par les collectivités territoriales par exemple, ou la mise à disposition de personnel par les entreprises. Lorsque ce personnel mis à disposition ne donne pas lieu à facturation à l'organisation syndicale bénéficiaire, cette ressource n'apparaît pas dans les comptes. Cette situation peut altérer l'image des ressources mobilisées par les organisations syndicales pour leur fonctionnement en minimisant la part de financement par les entreprises. Symétriquement, cela revient à surestimer la part de financement par les cotisations. Dans le rapport MAI/Audisol cité plus tôt, un exercice de réévaluation de la part des cotisations dans le financement de fédérations syndicales en intégrant les mises à disposition laisse apparaître que le taux pourrait être divisé par 2.

Ces deux exemples, le périmètre de publication et la comptabilisation du droit syndical, illustrent les limites du contrôle externe. La pratique comptable laisse des marges de manœuvre aux acteurs et ne peut, en cela, délivrer immédiatement un chiffre qui aurait valeur de jugement ultime sur la situation financière d'une organisation. L'information comptable, pour être utile aux parties prenantes, doit de surcroît faire l'objet d'une analyse. Il convient donc de se questionner sur la finalité et l'usage de l'information comptable.

b. Les limites de l'information comptable.

Des états financiers aux finalités imprécises. Si les normes comptables syndicales sont directement inspirées de celles s'imposant aux entités commerciales, les finalités de l'information financière ne sont pas les mêmes. Alors que la comptabilité privée a pour objectif général la reddition de comptes vis-à-vis des apporteurs de capitaux (actionnaires et/ou banquiers en particulier), et s'agissant de la comptabilité sociale, l'administration fiscale, de tels objectifs ne s'imposent pas aussi explicitement pour les documents produits par les organisations syndicales. De fait, la principale préoccupation du législateur lors de la rédaction de la loi de 2008 semble avoir été la transparence des ressources et de leurs origines d'une part, celle des moyens d'autre part. Or cet exercice de transparence n'a pas de destinataire explicite. Il ressort des entretiens effectués que les instances exécutives des organisations sont dans la pratique, ne serait-ce qu'en raison du processus institutionnel de clôture, les principaux acteurs mobilisés. Les concernant, la forme des états ne s'impose au demeurant pas comme la plus pertinente, le budget semblant dans une large mesure préféré. De surcroît, cette diffusion restant interne, elle ne paraît pas constituer en soi un exercice de transparence abouti.

Si les adhérents, actuels ou futurs, pourraient se ranger parmi les utilisateurs potentiels à privilégier, en tant qu'apporteurs de ressources financières, ils ne paraissent néanmoins pas placés au centre des enjeux de reporting. De fait, si des dispositifs de communication institutionnels tournés vers eux (mise à disposition sur le web, supports de communication spécifiques...) avaient été mis en place pour la première année de publication, ceux-ci

semblent avoir été notablement réduits et la transmission des documents repose désormais pour l'essentiel sur leur mise à disposition au Journal Officiel. Le formalisme comptable, bilan et compte de résultat, est perçu pour ces destinataires également comme répondant globalement mal aux besoins, les contraintes normatives nuisant à la communication faute d'une adaptation aux spécificités de l'action syndicale ou en raison des connaissances préalables qu'elles requièrent.

Le citoyen pourrait enfin être considéré comme un destinataire possible, afin de lui permettre de vérifier l'utilisation des ressources publiques (subventions), et apprécier ainsi le niveau d'indépendance financière des organisations. L'absence de véritable exploitation publique de ces états (Cf. infra) rend néanmoins cet objectif assez hypothétique. Il est à cet égard symptomatique que le citoyen, directement ou via la représentation politique, ne soit jamais mentionné comme destinataire de l'information financière au cours des entretiens menés.

In fine, faute d'une utilisation explicite, et explicitée, de ces documents, la communication financière apparaît largement comme un exercice formel, visant à garantir une transparence réglementaire par mise à disposition de l'information, mais sans que celle-ci soit mise en liaison directe avec l'exploitation des documents publiés. La démarche est dans une large mesure marquée du sceau de la conformité, ce qui n'exclut évidemment pas dans certains cas une forte charge symbolique, lorsqu'elle est associée à des valeurs politiques considérées comme emblématique pour l'organisation.

Des états financiers absents de la place publique. Sans destinataire identifié ni utilisation explicite, l'absence de traduction dans le champ public de l'information comptable et d'appropriation par des acteurs signent une des faiblesses majeures de l'exercice de transparence.

Au début des années 2000, la situation financière, l'origine et l'utilisation des ressources suscitaient un vif intérêt dans le débat public. Paradoxalement semblerait-il, la promulgation de la loi et les publications qui en ont découlé n'ont pas attiré la même attention. Tout d'abord, au-delà du premier exercice d'application, la communication auprès de la presse est restée limitée. Les conférences organisées la première année ont rapidement été abandonnées, devant le peu de mobilisation qu'elles suscitaient chez les journalistes. Désormais, vis-à-vis de l'extérieur, de simples communiqués annonçant la certification semblent satisfaire les attentes, la disponibilité de principe par l'intermédiaire de la publication au Journal Officiel clôturant le sujet de la transparence. Le journal interne de l'organisation semble rester dès lors le principal levier de diffusion, avec évidemment une moindre portée publique en l'absence de reprise dans les organes d'information générale.

En dépit de cette disponibilité théorique, ces documents s'avèrent au total peu exploités. En dehors des travaux d'Andolfatto et Labbé, de ceux du cabinet Audisol (2012) et du rapport MAI/Audisol (2014), peu de publications se sont penchées sur le sujet. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela. La première est la diversité formelle des rapports annuels produits. Au-delà des différences de présentation, inhérente à l'exercice et d'ailleurs également observées pour les documents de référence des entreprises privées, les multiples options comptables ouvertes, en particulier s'agissant du traitement de périmètre de consolidation,

nuisent à la comparabilité des états financiers et limitent donc l'intérêt de leur exploitation systématique. L'absence de technique d'agrégation partagée par toutes les organisations rend peu réaliste leur utilisation régulière, en raison du nombre de rapports publiés pour une seule confédération, même compte-tenu des seuils faisant naître cette obligation. La difficulté matérielle et technique de la tâche recoupe ici la question de la difficile identification d'un destinataire des états pour expliquer que vis-à-vis de l'extérieur la simple disponibilité physique des documents serait leur principal apport. Ainsi que le soulignait un de nos interlocuteurs, la publicité autour de la certification et de la mise à disposition est en soi une bonne chose mais pour le moment semble suffire.

2- Les évolutions de la vie syndicale en lien avec l'information comptable

La transparence financière devait permettre aux différentes parties prenantes de comprendre les ressources du monde syndical. Le public, les pouvoirs publics, les médias et les adhérents sont les parties prenantes classiquement citées comme pouvant s'intéresser aux états financiers des organisations syndicales. L'examen empirique montre que finalement ces parties prenantes n'ont pas cherché à obtenir cette information.

Au delà des aspects de gouvernance et d'information des parties-prenantes, nous avons tenté de comprendre les effets de la mise en place de la transparence financière sur la gestion d'une organisation syndicale. A ce stade, deux effets collatéraux nous paraissent pouvoir être étudiés :

- un premier est lié à l'évolution du rôle donné au chiffre comptable dans les organes politiques des organisations syndicales. Nous pouvons envisager que la publication d'indicateurs comptables dans les organisations comptables interfère sur les débats des instances de direction en donnant plus de place à la question financière. (a)
- un second met en jeu les modes de contrôle au sein des organisations syndicales. Nous étudions, ici, les éventuelles modifications des liens de contrôle entre confédérations, fédérations et syndicats créées par les nouvelles obligations comptables. Cette modification des formes de contrôle peut être directe, par le contrôle de la comptabilité d'une instance sur une autre (b) ou informelle par le déploiement d'outils de gestion et la mise en place d'action de formation (c)

a. Appropriation de l'information comptable dans les organisations syndicales

Pour comprendre l'effet de l'introduction des nouvelles obligations comptables sur la vie des instances, il nous paraît utile de considérer deux niveaux : d'une part, l'information comptable des adhérents (1), d'autre part, l'évolution de la place de la question financière dans les organes de direction des organisations (2).

i. Temporalité comptable versus temporalité politique

Nos entretiens ne révèlent pas une harmonisation des calendriers syndicaux et comptables, si bien qu'il existe un décalage entre l'information des adhérents sur la question comptable (en congrès tous les 3 ou 4 ans) et l'obligation légale de publier les comptes tous les ans. Les

trésoriers nous ont indiqué ne pas avoir créé d'événements particuliers à destination des adhérents pour communiquer les résultats comptables. Certaines fédérations ou unions locales ont pris l'habitude de publier leur compte sur leur site internet, d'autres d'y consacrer un article dans la presse interne. S'il n'y a pas eu de démarche proactive à destination des adhérents (y compris via les syndicats), les trésoriers s'accordent sur le fait que l'information comptable n'a pas suscité un intérêt particulier de leur part. Les interrogations sont très rares et cela à tous les niveaux étudiés des centrales (confédérations, fédérations et unions locales). Au final, même si les trésoriers s'entendent sur le principe selon lequel ils doivent avant tout des comptes aux adhérents, ces derniers semblent ne pas avoir bénéficié d'une plus grande information comptable. Trois raisons peuvent expliquer ce constat : d'une part, d'après les trésoriers, les adhérents se désintéressent de cette question, d'autre part, les organisations n'ont que rarement mis en œuvre une communication spécifique régulière, enfin, la temporalité des obligations comptables ne correspond pas à celle de la vie syndicale. Ainsi, comme le fait remarquer l'un de nos interlocuteurs, un adhérent reçoit l'information financière en congrès bien après qu'elle a été publiée au journal officiel.

ii. Place de l'information comptable dans le champ politique

Nos entretiens révèlent que si l'information comptable entre dans les comités exécutifs à l'occasion de la certification, la question financière n'en sort pas une fois le premier exercice réalisé. Elle n'est plus l'ultime sujet abordé en fin de réunion mais le support à l'action syndicale. Autrement dit, la question financière s'est diffusée à l'ensemble des sujets traités par un comité exécutif.

A bien des égards, l'information comptable a été utilisée pour mesurer l'efficacité de l'action syndicale. Si d'un point de vue externe le débat a porté sur la part des financements liée aux subventions, en interne, d'autres questions ont émergé. Certaines peuvent être à l'initiative des adhérents : la question du poids des réserves, par exemple ; d'autres sont de l'initiative des trésoriers comme la part des dépenses consacrées aux frais fonctionnels et administratifs en comparaison des dépenses totales. Le lien entre information financière et positionnement politique de l'organisation semble s'être nourri l'un de l'autre. Certains constats comptables ont été justifiés par la ligne politique de l'organisation, légitimant ainsi les choix entérinés. A l'inverse, les organisations recherchent dans l'information comptable une mesure de l'efficacité d'une action menée.

Justification politique du fait comptable. La question du montant des réserves est typique d'une justification comptable de la ligne politique de l'organisation. L'une des inquiétudes des organisations lors de la mise en place des obligations comptables concernait la perception par les militants de l'information sur le montant des réserves, celles-ci dépassant parfois une année de fonctionnement. Avec elle, ce sont les suspicions autour de la richesse du syndicalisme qui risquaient d'apparaître. Dès lors, l'argumentation mise en œuvre par les organisations a permis de rappeler les principes fondamentaux des centrales syndicales notamment liés à l'indépendance. Les réserves ne sont pas le signe d'une opulence du monde syndical mais de son indépendance et de son autonomie voire l'assurance de disposer de ressources pour mener une action collective prolongée.

Mesure comptable de l'action publique. Si la ligne politique syndicale a permis de justifier les constats comptables, les éléments financiers ont joué un rôle de révélateur de la mise en pratique des promesses politiques. Les trésoriers nous expliquent ainsi que le budget est devenu « moins théorique et plus politique », il semble qu'il ne soit plus la simple reprise du budget de l'année précédente mais cherche à traduire la volonté politique en prévision financière. La réforme comptable semble avoir dynamisé le processus budgétaire en le couplant à la volonté politique de l'équipe dirigeante allant au-delà de l'information rétrospective des comptes annuels prévue par la loi. Il s'agit d'une conséquence indirecte de la mise en place des obligations comptables : la contrainte réglementaire a placé la question financière au cœur des instances, la culture du secret qui régnait alors dans les organisations syndicales s'est trouvée dépassée par la transparence financière, le débat ainsi ouvert ne s'est pas éteint une fois la première certification passée au contraire il s'est étendu. Les instances dirigeantes semblent avoir intégré qu'au-delà de l'équilibre financier, les nouvelles règles du jeu des relations professionnelles passent par l'aptitude des organisations à montrer leur bonne gestion de leurs ressources.

L'intégration de la langue comptable dans les débats des instances de direction a légitimé le rôle du trésorier, au-delà de son rôle de réédition des comptes. Les trésoriers interrogés témoignent d'un accroissement de leur place. En comité exécutif, ils ont pu développer un rôle politique au côté du secrétaire et du secrétaire-adjoint et se trouvent associés à la prise de décision. Il ne s'agit pas tant d'un changement d'attributions formelles, puisque les statuts prévoient déjà ce champ d'action, que d'une réappropriation de leurs prérogatives. Nos entretiens montrent que l'obligation législative a eu pour effet de créer l'incitation nécessaire à l'application des dispositions statutaires jusqu'alors souvent ignorées.

b. Relations entre les différents échelons des organisations syndicales.

La question de l'indépendance de chaque échelon d'une centrale syndicale est une thématique récurrente évoquée par les trésoriers rencontrés. Elle est éclairée par l'histoire de chaque confédération et de chaque fédération expliquant convergence limitée sur cette question y compris au sein d'une même centrale syndicale.

Indépendance des différents échelons. Sur le principe, les différents échelons sont attachés à leur autonomie vis-à-vis du contrôle d'une confédération ou d'une fédération. La crainte de l'immixtion dans la gestion, notamment de la confédération dans la fédération, justifie, par exemple, qu'un trésorier nous explique ne pas accepter un commissaire aux comptes conseillé par le niveau confédéral, un autre trésorier d'une union locale témoigne que la nomination d'un commissaire aux comptes identique à celui de la confédération a généré des inquiétudes de certains militants (« la confédération va tout savoir »). Toutefois, ces réticences sur la désignation du commissaire aux comptes ne se retrouvent pas dans toutes les centrales, au contraire, les trésoriers de la CFDT semblent privilégier les auditeurs faisant partie du « réseau » de la confédération.

Une gestion syndicale observée. Le fédéralisme du mouvement syndical et l'attachement à l'autonomie financière conduisent à écarter pour la plupart de nos interlocuteurs la consolidation des comptes de la centrale syndicale. Cependant, des réflexions semblent plus

avancées dans certaines centrales et fédérations soit sur une consolidation de l'ensemble des échelons, soit sur une mise en commun des réserves.

Si les discours divergent sur les rapports entre la confédération et les fédérations, il apparaît une plus grande homogénéité dans les liens entre les fédérations et les syndicats. Il semble que les nouvelles obligations ont conduit les trésoriers de certaines fédérations à s'intéresser à la gestion des syndicats. Ici, le respect des nouvelles obligations comptables a nécessité un travail d'harmonisation avec les différents échelons pour mettre en place des procédures de contrôle interne. Mais entre l'aide de la fédération à la mise en conformité réglementaire et le contrôle de la gestion du syndicat, la frontière est assez mince. Un trésorier nous indique par exemple qu'il est anormal que certains syndicats de sa fédération dégagent chaque année des excédents importants, un autre explique qu'il cherche à donner une dimension plus politique au rôle du trésorier dans les syndicats de sa fédération. Il apparaît que cet exercice de transparence financière a permis au sein même des centrales de mieux connaître l'état financier des structures, un trésorier d'une fédération nous explique ainsi que « la transparence financière a permis de réguler les comptes et d'aller voir ce qui se passe dans les comptes des syndicats ».

c. Professionnalisation des appareils syndicaux

Le déploiement de nouvelles exigences comptables, même si elles portent pour l'essentiel sur des obligations de reporting, va inévitablement modifier l'organisation qui y est soumise. Pour les satisfaire de manière à répondre aux attentes des parties, un ensemble de dispositifs vont devoir être mis en œuvre, afin d'en assurer le déroulement régulier et pérenne. Ces évolutions peuvent porter au premier chef sur l'outil technique utilisé pour la production des comptes. Son déploiement, mais également la nouveauté des exigences peuvent requérir la mise en place de formations ou d'un accompagnement proposés aux différents intervenants au sein des organisations. Mais une technologie invisible, pour reprendre l'expression de M. Berry (1983) accompagne également cette évolution, sous la forme de procédures et d'encadrement des pratiques.

Développement d'outils et de formations. Alors que la comptabilité est spontanément associée au système informatique de tenue des comptes, cette préoccupation semblait relativement peu présente dans l'esprit de nos interlocuteurs, qui ne l'abordent le plus souvent que sur sollicitation et sans que cela semble constituer un réel enjeu. Deux attitudes essentielles émergent à cet égard. La première est de considérer l'outil comptable comme un vecteur d'accompagnement des syndicats et un levier d'amélioration. Pour aider les syndicats à faire face aux exigences nouvelles, les confédérations ou fédérations les « outillent » selon l'expression employée par un de nos interlocuteurs. La volonté affichée était de rapprocher les nouvelles exigences des pratiques déjà maîtrisées, en les situant dans le prolongement de la gestion budgétaire, plus familière. A cet égard, l'introduction de systèmes d'information a permis de stabiliser certains processus parfois gérés de manière très artisanale. L'outil s'impose dans cette perspective comme un vecteur de professionnalisation, sinon de professionnalisme, et de transparence. Quand cette position est prise au niveau confédéral, elle n'est cependant pas systématiquement relayée, puisque des fédérations concernées par cette approche ont pu déclarer ne pas intervenir dans le choix du système comptable retenu,

au-delà d'une vérification de sa capacité à fournir les informations attendues (vérification de conformité).

Par contraste, d'autres organisations déclarent ne pas être intervenues sur le choix de l'outil comptable, se contentant de s'assurer que la production des syndicats est conforme aux besoins exprimés. Dans ces cas, même si les avantages potentiels d'une « structure comptable identique » sont bien identifiés, le manque de temps, de compétences ou le respect de l'autonomie des syndicats n'a pas permis d'imposer, voire de préconiser, un outil. Si ce sujet est abordé, la démarche relève alors plus du champ politique, de la conviction, que de celui de l'autorité dans la mesure où, en tant que tel, le dispositif technique ne fait évidemment pas l'objet de contraintes légales permettant de prendre appui pour le prescrire. Lorsque ce type de relations prévalait, il a par ailleurs été avancé qu'un mouvement inverse pouvait être observé, et que des solutions développées au niveau local (départemental en l'espèce), était reprise au niveau national en tant que « bonnes pratiques ». Cette autonomie, voire initiative, laissée au niveau syndical ne signifie évidemment pas qu'aucun outil n'est partagé, et même lorsque ces considérations sont fortement présentes, certaines opérations (gestion des adhérents et de leurs cotisations) restent gérées sur des solutions partagées.

Même en l'absence de prescription technique, la formation est apparue comme un enjeu majeur d'accompagnement. Elle semble s'être articulée à deux niveaux. Le premier est celui de la relation avec les experts externes, commissaires aux comptes au premier chef, avec lesquels un dialogue a dû s'établir dans le cadre de la mise en place de la certification. La formation revêt alors un caractère informel, et s'apparente davantage à un apprentissage réciproque, du fonctionnement des organisations syndicales pour les commissaires, des attentes des certificateurs pour les trésoriers (gestion du stock d'autocollants). L'acquisition de compétences se fait alors par ajustement mutuel et évolution progressive des attentes au travers de la fixation d'objectifs au moins implicites (délais de publication, modalités de documentation). Cette phase a pu d'ailleurs servir à diffuser une doctrine commune au sein des organisations, en réunissant trésoriers, experts comptables et commissaires aux comptes pour permettre son émergence.

La formation interne proprement dite constitue le second niveau, condition essentielle à la bonne mise en œuvre des prescriptions législatives les syndicats ne disposant pas systématiquement des compétences nécessaires pour l'élaboration des états financiers selon les nouvelles règles. Des parcours à destination des fédérations ou des syndicats ont donc été fréquemment organisés par les confédérations. Ces cycles ne se cantonnaient pas à l'utilisation de l'outil comptable, mais portaient également sur les nouvelles pratiques financières à adopter (sur quels supports placer la trésorerie par exemple). De fait, l'objectif était d'éviter l'isolement des trésoriers sur des questions touchant simultanément chacun d'entre eux, afin de favoriser, au travers d'un diagnostic partagé des exigences, une prise en charge homogène et une convergence des réponses apportées. Les thèmes abordés portaient donc autant sur la loi et ses exigences que sur les aspects les plus techniques de ses conséquences (passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'engagement, utilisation d'un outil comptable). Toutefois, cette démarche s'est heurtée à un manque relatif d'intérêt, observé par certains acteurs avec d'autant plus de regrets que les outils sont jugés

disponibles. Le caractère peu mobilisateur du sujet est une des raisons invoquées pour expliquer ce peu d'enthousiasme : si la tenue comptable est une obligation, elle n'a jamais été, de manière compréhensible, une source d'engagement. Les limites de ces exercices de formation sont soulignées à cette occasion. A l'acceptation « militante » de la responsabilité de trésorier succède la « chape de plomb » des exigences réglementaires, auxquelles la formation n'apporte qu'un palliatif d'autant plus partiel que la suivre peut soulever de réelles difficultés dans l'organisation du temps (accord de l'employeur...). En dépit de ces limites, les formations ont semblé néanmoins contribuer à faciliter la prise de fonction. Dans les formations à la fonction de trésorier, en particulier pour les structures fédérales, les enjeux de transparence financière sont d'ailleurs désormais intégrés de manière explicite.

Une logique de procéduralisation de la question financière. Les procédures ont été renforcées dans le cadre de l'évolution législative, souvent à l'occasion d'un changement de personnes, d'ailleurs accéléré par cette évolution. De manière générale, le dispositif de pilotage au niveau confédéral s'est renforcé, avec une activité plus grande sur le contrôle budgétaire, le contrôle de gestion mais également le suivi des procédures. Le déploiement de la législation a pu être perçu comme une occasion de formaliser les processus, pour les renforcer, afin de satisfaire l'objectif de transparence que s'assigne l'organisation. L'intervention des commissaires aux comptes, tant en raison du calendrier contraint qu'elle engendre que de leurs exigences en matière de formalisation et de documentation, a constitué en la matière un levier puissant pour faire évoluer les pratiques des trésoriers. Il y avait là une source de légitimité externe au renforcement des exigences. Cependant, même formalisées dans le cadre de la relation avec le commissaire aux comptes, les spécificités de la gestion syndicale rendent les procédures parfois difficilement compréhensibles dans les premiers temps au moins de la relation d'audit. L'exemple de la gestion des cartes et des timbres d'adhésion nous a ainsi été donné comme posant difficulté en dépit de son formalisme assez poussé.

Paradoxalement dans certaines organisations, la démarche a d'ailleurs pu décentrer l'attention du travail comptable lui-même vers les « actes managériaux », qui se sont trouvés au centre de la réflexion du fait de cette attention portée aux processus. Cette recherche de rigueur a pu passer par une reprise en main de certaines décisions de gestion (contrats d'approvisionnement, comptes bancaires ouverts, pratiques de remboursement) et une plus grande formalisation de ce qui relevait autrefois de l'implicite ou du non-dit (règles pour la libération des logements au terme d'un mandat), même si la rédaction des procédures ne semble pas être une norme systématique. Cette procéduralisation de la vie syndicale est susceptible de déboucher sur ce qui peut être interprétée comme des sanctions de fait, le non-respect des règles édictées amenant par exemple au retrait de la délégation de signatures et des moyens de paiement confiés. Les exigences légales et réglementaires constituent alors un puissant point d'appui pour justifier une mise en œuvre rigoureuse de procédures de gestion en rupture parfois sensible avec la tolérance antérieure. Le financement de certaines actions par l'UD ou la fédération apparaît évidemment comme un autre levier efficace d'adhésion à une plus grande formalisation.

Enfin, cette formalisation des procédures de gestion a été appuyée par une évolution des interventions institutionnelles, et en particulier le recentrage des travaux de la Commission de Contrôle sur leur bonne application.

Pistes pour la suite...

A l'issue de l'analyse des comptes syndicaux et des entretiens avec les responsables d'organisations syndicales, il apparaît que trois enjeux sont à considérer pour prolonger la loi de 2008 et renforcer son effectivité :

• Révision des normes comptables

Au regard de la logique de contrôle externe des organisations syndicales, lorsqu'il s'agit de donner aux parties-prenantes externes une image fidèle du financement des organisations syndicales, la question des normes comptables et de leur pertinence est essentielle. De ce point de vue, un rapport récent Chaire MAI / Audisol propose des recommandations précises. A celles-ci, il faudrait ajouter la nécessité d'organiser le traitement de l'information comptable. En effet, aucun intermédiaire n'est aujourd'hui en charge de l'analyse de ces comptes et de l'émission d'un avis. Il pourrait être envisagé une autorité indépendante chargée de cette tâche.

• La question du financement

Un des défis majeurs posés à la transparence des organisations syndicales tient à la complexité et la multiplicité de leurs modes de financement (cotisations, subventions privées ou publiques à différents échelons, activités propres...). Cette situation résulte d'une stratification progressive non maîtrisée. Il est urgent de poser clairement la question du financement des organisations syndicales pour le simplifier. Des avancées récentes sont intervenues en ce sens avec le fond paritaire de financement des organisations syndicales et professionnelles. Il reste à traiter la question du financement direct par les entreprises qui s'est fortement développé ces dernières années suivant des modalités variables. Montant forfaitaire pour les syndicats représentatifs, indexation de l'enveloppe budgétaire en fonction des scores électoraux ou encore possibilité donnée aux salariés d'allouer directement des financements syndicaux à l'image du chèque syndical chez Axa.

• Les politiques comptable et financière des organisations syndicales

Les confédérations syndicales se sont engagées, dès 2008, dans la voie de la transparence financière. Un enjeu pour elles et leurs fédérations est désormais d'accompagner les syndicats locaux dans cette voie et de faire converger les politiques comptables à chaque échelon pour donner une image fidèle de la situation financière de l'ensemble.

Si les progrès en cours en matière de transparence ont principalement pour objectif de légitimer les organisations syndicales comme acteurs de la démocratie sociale, elles sont aussi l'occasion pour les appareils syndicaux de faire évoluer leur fonctionnement interne, en se dotant d'une véritable politique financière, au sens d'allocation des ressources, au service de la stratégie syndicale. Là aussi, il s'agit d'un chantier à conduire par les confédérations et leurs fédérations.