



HAL
open science

L'impôt syndical et patronal

Dominique Andolfatto, Dominique Labbé

► **To cite this version:**

Dominique Andolfatto, Dominique Labbé. L'impôt syndical et patronal. *Droit Social*, 2015, 07, pp.616-624. halshs-02199952

HAL Id: halshs-02199952

<https://shs.hal.science/halshs-02199952>

Submitted on 24 Nov 2021

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

Professeur de science politique

(Credespo / Université de Bourgogne Franche Comté)

Dominique Labbé

Chercheur associé

(PACTE / CNRS / Université de Grenoble)

30 juin 2015

L'impôt syndical et patronal

Texte paru dans *Droit social*

Référence : "L'impôt syndical et patronal", *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2015, p. 616-624

Résumé

Depuis 2011, les principaux syndicats de salariés et les organisations patronales doivent publier leurs comptes. Les premières publications montrent la difficulté de l'exercice mais surtout ils révèlent le poids prépondérant des subventions dans les ressources des organisations syndicales. Cette question est revenue au premier plan en 2013-2014, lors de la réforme de la formation professionnelle. Les partenaires sociaux et le gouvernement se sont mis d'accord pour créer, en leur faveur, un nouvel impôt assis sur les salaires. Ils ont affirmé que ce prélèvement mettra fin aux prélèvements sur diverses institutions de l'Etat social. Mais cette substitution est loin d'être assurée.

En 2008, la transparence financière est devenue l'un des sept critères permettant de juger de la représentativité d'un syndicat de salariés (ce critère s'applique également aux organisations d'employeurs depuis le 1^{er} janvier 2015). Cela a conduit à la publication des comptes des organisations syndicales et patronales à compter de 2011 (concernant l'exercice 2010). Cinq ans après, est-il possible de tirer un premier bilan de cette expérience ? Que sait-on des pratiques financières de ces organisations et, en particulier, de celles des confédérations syndicales ?

La question a rebondi lors de la discussion de la réforme de la formation professionnelle (accord national du 14 décembre 2013 puis loi du 5 mars 2014 entrée en vigueur en 2015) qui instaure un financement parafiscal du syndicalisme (la loi parle d'une "contribution"). L'analyse de ce nouveau dispositif montre que de nombreuses questions cruciales ont été laissées dans l'ombre et que ce financement par l'impôt¹ ne mettra probablement fin à aucune des dérives qu'il prétend combattre. Il témoigne également de l'étrange démocratie sociale à la française qui, sans débat public, ni transparence, a imposé un nouveau prélèvement sur toutes les rémunérations du secteur privé.

I. Les pratiques financières des organisations syndicales et patronales

N. Sarkozy, lors de la campagne présidentielle de 2007 a promis de réformer le cadre légal de l'action syndicale et a demandé aux partenaires sociaux de négocier cette réforme. C'est au cours de cette négociation qu'est apparue la notion de "transparence", sans doute pour répondre aux questions soulevées par l'affaire Gautier-Sauvagnac (et quelques autres)². En effet, un avant-projet de 2007, rédigé avant que n'éclate cette affaire, et dû à G. Larcher, alors ministre du Travail, ne prévoyait pas cette transparence (Andolfatto, Labbé, 2009). Rappelons qu'en 2007, D. Gautier-Sauvagnac, président de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie (IUMM), la plus importante organisation du MEDEF, a été arrêté pour fraude fiscale et corruption. Il avait effectué des versements en espèces de montants considérables qui servaient, selon ses propres termes, à "fluidifier le dialogue social".

¹ L'impôt est un « prélèvement obligatoire opéré par l'Etat (...) afin de subvenir aux charges publiques » (Robert). Ici le prélèvement est bien obligatoire. Comme on le verra plus bas, il est assuré par les URSSAF (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) – percepteur de l'Etat social – et abonde un « fonds paritaire de financement dédié aux financements des organisations syndicales et organisations professionnelles d'employeurs ».

² Voir le livre très documenté de R. Lenglet et J.-L. Touly (2013).

Cette transparence survient à un moment où pratiquement tout le monde est conscient de l'épuisement du système de la "présomption irréfragable de représentativité" (obligeant dans les entreprises et les branches à la reconnaissance de cinq organisations syndicales sans que celles-ci aient à démontrer quoi que ce soit) mais en fait, elle se résume à une publication des comptes avec de nombreuses limites³.

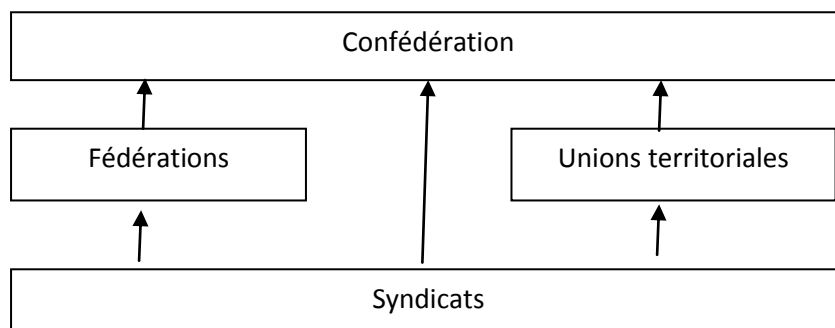
Les limites de la publicité des comptes

En effet, la loi se contente de poser un principe, renvoyant à un décret pour les modalités d'application. Or ces modalités ont été définies par les syndicalistes eux-mêmes qui ont travaillé toute l'année 2009 pour parvenir à un cadre comptable qui a été publié par décret (décret du 28 décembre 2009). Cinq ans après, on peut faire les remarques suivantes.

Premièrement, beaucoup d'intitulés – dans les comptes publiés – sont impénétrables ou trop généraux. Certains comptes s'en tiennent à des agrégats purement comptables comme *produits, subventions d'exploitation, achats, transferts...* D'autres comptes plus détaillés distinguent les cotisations des "subventions et contributions" mais sans fournir aucun détail concernant l'origine de ces subventions ou contributions.

Deuxièmement, le périmètre des organisations astreintes à publication pose problème. Pour le comprendre, il faut se souvenir que *le syndiqué n'adhère pas à une confédération mais à un syndicat qui, lui-même, a une triple affiliation : une confédération mais aussi une union départementale et une fédération professionnelle qui, elles-mêmes, sont adhérentes à la confédération* selon le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : La structuration du syndicalisme



³ Pour une discussion d'ensemble, voir : Andolfatto, Labbé, 2013 et Andolfatto, 2014.

La cotisation du syndiqué est donc partagée – au moins en 4 parts, souvent beaucoup plus. L'idéal serait donc que les comptes de toute la nébuleuse soient consolidés. Mais les syndicalistes s'y opposent au nom du fédéralisme associatif et de l'autonomie comptable de chacune des entités.

Ainsi, la Confédération générale du travail (CGT) compterait plus de 24 000 "bases" ayant en moyenne plus d'une vingtaine d'adhérents ; à la Confédération française démocratique du travail (CFDT), quelque 1 100 syndicats – la plupart départementaux – grouperaient en moyenne 400 adhérents. La quasi-totalité de ces bases ne sont pas astreintes à la publication des comptes. C'est pourtant à leur niveau que se déroule l'essentiel de la vie syndicale et que se pose le problème de ressources souvent insuffisantes ou d'origine discutable. Mais seules des structures beaucoup plus vastes, aux ressources égales ou supérieures à 230 000 euros – unions territoriales, fédérations, confédérations – sont tenues de publier des comptes sur le site du *Journal Officiel*, avec des périmètres assez variés (voire se chevauchant) et des agrégats financiers peu parlants pour le public.

Troisièmement, plusieurs méthodes sont employées pour embellir la situation et aboutir à présenter les cotisations comme la principale ressource des syndicats.

Du côté des recettes, la trésorerie confédérale fait "remonter" au niveau des comptes confédéraux la totalité de la cotisation mais omet, du côté des dépenses, tout ou partie des reversements de ces cotisations aux fédérations et unions.

Certaines ressources sont inscrites sous d'autres rubriques aux intitulés peu explicites – comme "autres produits" – ou glissés dans des budgets annexes (par exemple, la formation syndicale à laquelle sont affectées les subventions considérables versées à ce titre par l'Etat).

La plupart des aides en nature ne sont pas déclarées ni valorisées. En voici deux exemples. Dans les principales villes de France, les syndicats bénéficient de locaux mis gracieusement à leur disposition par les municipalités qui prennent en charge les frais de fonctionnement. En toute logique, il faudrait estimer les loyers et charges et les faire figurer dans les ressources. Mais ce serait reconnaître le poids considérable de cette subvention en nature qui met à mal l'idée d'une indépendance du syndicat par rapport aux collectivités locales.

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 (Desforges, 2010 ; Andolfatto, Labbé, 2011). Il n'y a pas d'obstacle technique à la valorisation de cette ressource (les salaires de ces mis à disposition) mais cela conduirait à reconnaître qu'il s'agit de la principale ressource – bien avant les cotisations des membres –,

et à identifier les donateurs, ce qui mettrait à jour la dépendance du syndicalisme contemporain vis-à-vis des principaux employeurs, grandes entreprises ou Etat...

Ces réserves admises, il est possible d'établir un tableau de la réalité des ressources syndicales affichées au niveau des confédérations (tableaux 2 et 3)⁴.

Les budgets confédéraux

Le tableau 2 présente les principales ressources des confédérations d'après leurs comptes publiés sur le site du *Journal Officiel*. Il illustre également la difficulté de l'exercice. Par exemple, le volume des cotisations affiché par la CGT n'est en moyenne que de 60 % de celui publié par la CFDT. Or ces deux organisations ont à peu près le même nombre d'adhérents réels et des taux de cotisation proches⁵. Cette différence s'explique par une proportion plus importante des cotisations conservée par la confédération CFDT mais aussi par le fait que certaines cotisations ne sont pas payées par des adhérents en chair et en os mais des aides patronales à certains syndicats qui les reversent à la confédération sous forme de cotisations⁶.

Tableau 2. Les ressources des confédérations syndicales (au niveau confédéral).
En millions d'euros.

| | Cotisations | | | Subventions | | | Autres produits | | | Produits financiers | | | Total | | |
|-------|-------------|------|------|-------------|------|------|-----------------|------|------|---------------------|------|------|-------|-------|-------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| CGT | 13,1 | 13,5 | 13,9 | 19,1 | 21,3 | 19,1 | 4,0 | 4,2 | 7,9 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 36,6 | 39,5 | 41,2 |
| CFDT | 21,8 | 22,2 | 22,4 | 10,0 | 10,3 | 8,4 | 14,6 | 14,3 | 15,8 | 7,4 | 6,6 | 6,1 | 53,7 | 53,5 | 52,9 |
| FO | 9,0 | 8,2 | 8,3 | 14,7 | 14,1 | 13,4 | 4,7 | 3,8 | 3,4 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 28,5 | 26,3 | 25,2 |
| CFTC | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 10,6 | 10,6 | 10,4 | 3,0 | 2,0 | 2,1 | 0 | 0 | 0 | 15,6 | 14,5 | 14,1 |
| CGC | 5,8 | 6,1 | 6,3 | 10,9 | 10,5 | 10,1 | 1,0 | 1,6 | 1,6 | 0 | 0,1 | 0 | 17,7 | 18,2 | 18,0 |
| UNSA | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 1,4 | 2,1 | 2,1 | 0 | 0 | 0 | 5,8 | 6,6 | 6,6 |
| USS | 0,2 | 0,25 | 0,36 | 0 | 0,25 | 0 | 0,2 | 0,1 | 0,06 | 0 | 0 | 0 | 0,4 | 0,6 | 0,42 |
| Total | 53,5 | 54,0 | 55,0 | 68,0 | 69,8 | 63,9 | 28,9 | 28,1 | 33,0 | 7,9 | 7,4 | 6,5 | 158,3 | 159,2 | 158,4 |

⁴ Pour les aspects de méthode concernant la réalisation de ces tableaux, voir Andolfatto, 2013 et Andolfatto, Labbé, 2013. Le tableau reprend les données des périmètres les plus larges publiées au niveau confédéral (hors entités dont les flux comptables sont inconnus).

⁵ CGT : 540 000 ; CFDT : 450 000 (Andolfatto, Labbé, 2007, p. 178-179).

⁶ *Ibid.*

Autre exemple : le montant considérable des "autres produits" (comme le versement d'une partie des indemnités des membres du conseil économique et social qui est une subvention déguisée).

Enfin, le volume des subventions est également très variable selon les organisations et il peut paraître étonnant qu'il soit plus faible à la CFDT que dans d'autres organisations. En fait, la CFDT, tout comme FO ou la CGC, fait une présentation des comptes qui déduit une partie des subventions encaissées au niveau confédéral mais reversées à d'autres niveaux de l'organisation. Dans le cas de la CFDT, cela représente près de la moitié des sommes encaissées alors que ces déductions ne représentent qu'un dixième des subventions de la CGC et seulement 3 % de celles-ci dans le cas de FO. Il semble enfin 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 et *a fortiori* pour le salarié ou le citoyen.

Ces réserves admises, le poids moyen des cotisations dans les ressources affichées par les sept confédérations (tableau 3) est nettement inférieur à la moitié sauf pour l'USS (Union des syndicats Solidaires ou SUD) mais, dans ce dernier cas, les sommes en jeu sont très faibles et non comparables avec les autres.

Tableau 3. Poids moyen des cotisations dans le total des ressources financières (moyenne 2011-2013 ; en %)

| | Cotisations | Subventions | Autres produits | Produits financiers | Total |
|-----------------------------------|--------------------|-------------|-----------------|---------------------|-------|
| CGT | 35 | 51 | 14 | 1 | 100 |
| CFDT | 38 (41) | 27 (18) | 25 (28) | 11 (13) | 100 |
| FO | 32 | 53 | 15 | 1 | 100 |
| CFTC | 12 | 72 | 16 | 0 | 100 |
| CGC | 34 | 58 | 8 | 0 | 100 |
| UNSA | 29 | 42 | 29 | 0 | 100 |
| USS (SUD) | 57 | 18 | 26 | 0 | 100 |
| Moyenne (toutes organisations) | 34 | 42 | 19 | 5 | 100 |

NB : Dans le cas de la CFDT, un second calcul (entre parenthèses) est proposé, prenant en compte certains reversements de subventions aux diverses organisations que la CFDT mentionne elle-même entre parenthèses. Les données relatives à FO et à la CGC tiennent compte également de ces reversements qui sont toutefois beaucoup plus faibles qu'à la CFDT.

En moyenne, les cotisations représentent seulement le tiers des ressources. Les subventions excèdent toujours celles-ci (sauf dans le cas de la CFDT) et, plus encore, si l'on considère qu'une bonne partie des "autres produits" sont assimilables à des subventions et que les aides en nature n'apparaissent pas.

Enfin, les partenaires sociaux prélèvent des ressources importantes sur les caisses qu'ils administrent paritairement (par exemple : Auguste 2013 , Béchaux 2010) : caisses de santé et de retraite complémentaires, assurance-chômage, formation continue, 1 % logement (comme on le verra, on parle de "préciputs"). En 2008, la Cour des comptes révélait, à propos de la formation continue, que les partenaires sociaux prélevaient 1,50 % des sommes versées par les entreprises à ce titre et 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). Ces recettes sont logées dans de multiples budgets annexes non publiés, comme ceux de centres syndicaux de formation, qui drainent pourtant des fonds très importants.

Les comptes des organisations patronales

Depuis 2010, les organisations patronales ont également pour obligation de publier leurs comptes. Les ordres de grandeur sont proches de ceux présentés ci-dessus mais la répartition des ressources assez différente (tableau 4). Il faut souligner toutefois que – comme dans le cas des syndicats – les sommes affichées sont loin de représenter toute l'économie de l'univers patronal. Ainsi, le budget du seul MEDEF ne représenterait que « 3 à 4 % (...) de l'ensemble des ressources des organisations qu'il confédère »⁷.

Si les comptes publiés par le MEDEF confédéral ne constituent qu'un îlot dans un archipel beaucoup plus vaste, ceux-ci sont également les seuls – parmi les comptes des partenaires sociaux – à faire des cotisants la ressource majoritaire : plus de 60 % des recettes, soit une proportion deux à trois fois supérieure à celle caractérisant les autres organisations, syndicales ou patronales. S'agit-il d'un embellissement ? La question mérite d'être posée car, au MEDEF aussi, il ne paraît pas simple de faire rentrer les cotisations : « comme les sociétés n'adhèrent pas, ne payent pas de cotisations, on les siphonne par des institutions de prévoyance, par de la

⁷ 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 de l'activité syndicale.

formation, des tas de choses, on les force à cotiser à des trucs pour redistribuer des prébendes, des préciputs... des trucs complètement délirants »⁸.

Tableau 4 : Les ressources des organisations patronales (moyenne 2011-2013)

| | Total des ressources (en millions d'euros) | Répartition des ressources (en %) | | | | |
|-------|--|-----------------------------------|-------------|-----------------|---------------------|-------|
| | | Cotisations | Subventions | Autres produits | Produits financiers | Total |
| MEDEF | 39,1 | 62 | 34 | 2 | 2 | 100 |
| CGPME | 9,3 | 26 | 72 | 2 | 0 | 100 |
| UPA | 32,6 | 33 | 42 | 25 | 0 | 100 |

NB : Les comptes de la CGPME ne sont disponibles que pour 2012 et 2013. 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).

La nature des subventions semble un peu plus claire dans les comptes des organisations patronales que dans ceux des confédérations syndicales, même si les agrégats demeurent très généraux. Cela souligne mieux l'importance des ressources issues du paritarisme, en particulier des fonds issus de la formation professionnelle. Dans le cas du MEDEF, le "préciput formation" est le plus généreux. Il représente 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 réelle distinction entre les uns et les autres.

L'UPA détaille sommairement ses subventions dont plus d'une moitié dépendent du "dialogue social" (ainsi qu'elle le mentionne). La CGPME (comme probablement l'UPA, voire le MEDEF) est également très dépendante des fonds prélevés sur l'apprentissage et les CFA (Centre de Formation pour Adultes), qui représentent plus de la moitié des ressources dans ses comptes consolidés.

II. La formation continue et le financement des partenaires sociaux

⁸ Témoignage recueilli par M. Offerlé (2013, p. 257).

La formation continue des salariés a été créée par une convention nationale interprofessionnelle de 1970, transcrite dans une loi du 16 juillet 1971. Depuis plusieurs années, le système a été contesté, notamment à cause des sommes ponctionnées par les partenaires sociaux et, plus grave encore, de l'inefficacité des politiques de formation mises en place en dépit du coût du système. La loi du 5 mars 2014 est censée mettre fin à cette situation.

La situation avant 2016

L'ancien système reste en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2016, l'année 2015 étant une année de transition (CGT, 2015). Le nouveau comportera la même architecture à deux étages.

Au niveau national, se trouve le Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (CPNFP) géré par les confédérations représentatives d'employeurs et de salariés. Il est l'interlocuteur des pouvoirs publics et exerce une sorte de tutelle sur le système. A ce titre, le FONGEFOR (Fonds National de Gestion de Formation professionnelle) perçoit 0,75 % du total des sommes collectées pour le financement des "organisations gestionnaires", soit, en 2010, dernière année connue : 33 millions d'euros, dont 16,5 partagés à égalité entre les cinq confédérations représentatives des salariés (CGT, CFDT, FO, CFTC et CGC).

Au niveau sectoriel, les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) collectent les fonds de la formation professionnelle continue et financent la formation des salariés. En 2013, il y avait une vingtaine d'OPCA, agréant toutes les branches d'un même secteur économique (la métallurgie ; l'agro-alimentaire ; les banques et assurances ; la chimie, pétrole, pharmacie, parapharmacie; les transports, etc.) et deux OPCA "interprofessionnels" qui sont aussi les deux plus importants par le chiffre de leur collecte et le nombre de salariés couverts (OPCALIA et AGEFOS-PME). Ici les sièges sont répartis en fonction de chaque branche. Un prélèvement (préciput)⁹ sensiblement équivalent à celui du niveau national est

⁹ Le rapport parlementaire relatif au projet de loi de 2014 définit ainsi les "préciputs" : « Dans la mesure où elles sont largement sollicitées et associées à la gestion de l'ensemble de ces organismes [paritaires] dans le champ de la protection sociale, de l'emploi, de la formation professionnelle et du logement, assumant ainsi des missions d'intérêt général, les organisations syndicales et patronales perçoivent à ce titre des ressources liées à cette participation, connues sous le nom de "préciputs" et qui correspondent au défraiement des administrateurs qui siègent dans les diverses instances délibératives de ces organismes, à la prise en charge de leurs frais de déplacement, de séjour et de restauration au titre de leur mission, ainsi que, parfois, à la prise en charge de frais de formation ou de frais de secrétariat technique » (Gille, 2014, p. 454).

consenti à chaque organisation gestionnaire, soit au total environ 16,5 millions d'euros pour les syndicats de salariés.

Ce système a fait l'objet de critiques récurrentes : opacité du fonctionnement, rémunérations des dirigeants et frais généraux excessifs, coûts mal maîtrisés. On lui a surtout reproché sa faible efficacité en termes de compétitivité des entreprises et pour ce qui concerne les salariés les plus culturellement démunis (Seillier, 2007 ; Cour des comptes, 2008 ; Cahuc, Zylberberg, 2007 ; Cahuc, Feracci, Zylberberg, 2011).

Lors de la campagne présidentielle de 2012, F. Hollande avait promis une réforme de la formation professionnelle notamment en faveur des salariés les moins diplômés et des chômeurs. Les 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.

La réforme de 2014

Cet accord n'a pas modifié l'architecture générale du système, pourtant contesté pour son coût et son peu d'efficacité. Les OPCA restent en place. Le droit de chaque salarié à la formation professionnelle (DIF), déjà existant, est complété par un compte individuel et par un fonds paritaire de péréquation entre les OPCA dit de "sécurisation des parcours professionnel". Ce fonds sera géré par le CPNFP administré par les confédérations reconnues représentatives au niveau national (cinq syndicats de salariés [CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC] et trois organisations patronales : Medef, CGPME et UPA).

L'accord entend moraliser le financement des partenaires sociaux en instituant une taxe sur les salaires, taxe qui sera collectée par les URSSAF. Officiellement, il s'agit de financer "les activités de conception, de gestion et d'évaluation des politiques menées paritairement". Deux décrets (du 30 décembre 2014 et 28 janvier 2015) ont fixé le montant de cette taxe à 0,016% du salaire et à un minimum de 73 millions d'euros le montant de ce financement, 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).

En présentant le projet de loi, le ministre du Travail a affirmé que cette taxe :

- met fin au financement des partenaires sociaux par les organismes paritaires ;
- n'alourdirait pas les charges des entreprises car ce nouveau prélèvement serait compensé par un allègement équivalent du taux minimal obligatoire versé au titre de la formation professionnelle.

Ces deux affirmations ont été reprises dans les rapports parlementaires. Mais le gouvernement ayant déclaré l'urgence, la réforme n'a pas fait l'objet de discussion sur ce point, laissant dans l'ombre bien des questions¹⁰.

Les obscurités de la loi de 2014

L'accord interprofessionnel et l'exposé des motifs de la loi de 2014 ne donnent aucun chiffre concernant le financement du syndicalisme, aucune justification du taux de prélèvement finalement retenu par le décret du 31 janvier 2015 (0,016 % du salaire brut). Le raisonnement implicite semble avoir été le suivant. Puisque les gestionnaires prélèvent en moyenne 1,5 % des sommes affectées à la formation professionnelle qui, elles-mêmes, sont au minimum égales à 1 % des salaires, une taxe de : $1 \% * 1,5 \% = 0,015 \%$ leur rapportera les mêmes sommes, modulo les frais de recouvrement, d'où le taux finalement retenu. Ceci soulève un grand nombre de questions¹¹.

Les grandes entreprises (comme les administrations) ont leur plan de formation et y consacrent des sommes dépassant le pourcentage légal. Elles ne versent donc rien aux OPCA. En revanche, ces plans d'entreprise sont négociés avec les syndicats (ou les instances représentatives) mais on ne connaît pas les versements effectués par les entreprises pour défrayer leurs partenaires. 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)¹².

En s'en tenant à ces chiffres et, sauf évaporation, le rendement de la taxe devrait donc dépasser les 100 millions. Les auteurs de l'accord interprofessionnel comme les spécialistes du ministère du Travail qui ont transcrit « cet accord ne pouvaient l'ignorer.

Les 73 millions d'euros représentent à peu près les sommes prélevées sur la formation continue par les partenaires sociaux (par moitié au niveau des confédérations et par moitié au

¹⁰ Lors des débats à l'Assemblée nationale, seul un député de l'opposition, G. Cherpion, a critiqué ce financement obligatoire : « il s'agit de taxer les entreprises, ce qui est complètement contraire à [l'engagement] d'un pacte de stabilité et de responsabilité » (Assemblée nationale, compte rendu des débats, 7 février 2014). Cependant, il a omis de préciser que les organisations d'employeurs sont – une fois n'est pas coutume – favorables à cette taxe.

¹¹ Pour le détail, voir le rapport parlementaire de J.-P. Gille (2014, tome I, p. 466-467). La loi a fixé que le taux de prélèvement se situerait finalement dans la fourchette de 0,014 % à 0,02 % des rémunérations, le taux définitif étant fixé par accord entre les partenaires sociaux ou par décret.

¹² Ces chiffres étaient respectivement de 5,5, 11 et 26 milliards en 2005 (Saintignon, 2008, p. 6).

niveau des fédérations). Ainsi, les partenaires sociaux ont-ils pérennisé une ressource de plus en plus contestée mais les confédérations patronales et syndicales prennent maintenant le contrôle de l'ensemble.

Auparavant, le prélèvement sur la formation professionnelle était à peu près partagé à égalité entre les confédérations – le niveau national interprofessionnel du FONGEFOR – et les fédérations du privé (au niveau des OPCA) alors que le nouveau fonds sera à la disposition des seules confédérations. Cela bouleverse donc l'équilibre interne de l'édifice syndical au détriment des fédérations professionnelles (voir schéma du tableau 1). Les fédérations professionnelles affiliées aux cinq confédérations représentatives nationales (CGT, CFDT, FO, CFTC et CGC) vont 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 (qui ne siège pas dans le CPNFP puisque sa représentativité nationale n'est pas reconnue). 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, elles devraient pouvoir les conserver puisque le décret du 28 janvier 2015 a prévu de réserver 20 % des fonds 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.

A notre connaissance, aucune de ces questions n'a été posée publiquement non plus que la plus importante : cette taxe met-elle réellement fin aux prélèvements opérés auparavant sur l'ensemble des organismes paritaires ?

Fin des prélèvements sur les organismes paritaires ?

Depuis 2014, tout le monde répète qu'il n'y aura plus de prélèvements des partenaires sociaux sur la formation professionnelle et, à terme, sur l'ensemble du système paritaire. En fait, la loi – c'est-à-dire l'accord interprofessionnel – semble beaucoup moins affirmative.

L'article L. 2135-10-I indique que les ressources du Fonds paritaire de financement du paritarisme sont constituées par :

« 1° Une contribution [...] assise sur les rémunérations versées aux salariés [...] dont le taux est fixé par un accord conclu entre les organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau national et interprofessionnel et agréé par le ministre chargé du travail ou, à défaut d'un tel accord ou de son agrément, par décret. [...] ;

2° Le cas échéant, 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 d'employeurs. La liste des organismes pouvant verser une participation au fonds est fixée par l'accord mentionné au 1° ou, à défaut d'accord ou de son agrément, par décret ;

3° Une subvention de l'Etat ;

4° Le cas échéant, toute autre ressource prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, par accord conclu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou par accord de branche étendu. »

Le deuxième alinéa est particulièrement intéressant. Pour l'instant, aucun accord ni décret n'a fixé cette liste des 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. Tous les organismes paritaires nationaux – qui dépassent le cadre d'une *ou plusieurs* branches professionnelles – sont donc concernés : formation mais aussi maladie et retraites complémentaires, chômage, 1 % logement, participation, épargne-retraite... Soit plusieurs centaines d'organismes gérant un budget considérable.

Or cette question conditionne la suppression du financement du syndicalisme – patronal ou des salariés – par ces organismes paritaires. En effet, dans le même chapitre, l'article L. 2135-17 précise que :

« Les organismes gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs *qui figurent sur la liste mentionnée au 2° du I de l'article L. 2135-10 et 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, à l'exception de la contribution mentionnée à ce même 2°*. Le présent article s'applique sous la seule réserve de la possibilité de rembourser, sur présentation de justificatifs, les frais de

déplacement, de séjour et de restauration engagés par les personnes qui siègent au sein des organes de direction de tels organismes. »

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. Cette interdiction – d'ailleurs sans aucune sanction – ne concerne que les *organismes paritaires nationaux* qui auront choisi de contribuer au fonds paritaire. Cela vise manifestement les organismes où siègent les confédérations mais laisserait ouverte la possibilité d'un financement par des organisations paritaires où siègent les fédérations...

En l'absence de tout accord interprofessionnel sur ce point (ou d'un décret), un certain nombre de questions demeurent pour l'instant sans réponse.

La fin des prélèvements opérés sur les organismes sociaux sera donc suspendue à une participation "volontaire" au fonds paritaire. Comment sera fixée cette participation ? La loi n'en dit rien. Une chose est sûre : elle sera décidée par le conseil d'administration de ces organismes, conseil composé (en totalité ou en majorité) de représentants des partenaires sociaux, c'est-à-dire que le patronat et les syndicats peuvent continuer à prélever leur dû sur les organismes sociaux et que la taxe sur les salaires ne se substituera pas à ces prélèvements. Elle s'y ajoutera au contraire.

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.

Conclusions

La loi de 2014 laisse donc beaucoup de questions dans l'ombre. Deux silences sont particulièrement notables. Personne n'a remarqué que les organisations patronales sont maintenant financées par un impôt assis sur... les salaires. Personne ne s'est rendu compte que cette taxe payée par les salariés s'apparente à une cotisation obligatoire aux organisations syndicales et patronales, sans donner à ces contribuables la moindre participation ou le moindre contrôle sur ces organisations qui restent aussi opaques que par le passé. A notre connaissance un tel système n'existe nulle part dans les sociétés libres. Certes dans quelques pays – notamment en Amérique du Nord – la cotisation syndicale peut être précomptée sur le salaire. Mais cela découle d'un accord d'entreprise, d'un vote de la majorité des salariés

concernés et pour la durée du contrat collectif. Quant aux organisations patronales, personne n'avait encore imaginé de contraindre les salariés à les financer...

Pour éclairer la loi de 2014, il aurait fallu que la négociation entre partenaires sociaux soit une véritable négociation, ce qui n'est pas le cas en France (absence d'études préparatoires indépendantes, de document d'étapes, de débats publics, etc.). Il aurait également fallu un débat parlementaire plus fourni, ce que la déclaration d'urgence n'a guère permis. Enfin, les délibérations des conseils d'administration des organismes paritaires n'étant pas publiques et leurs comptes trop peu détaillés, il y a peu de chance pour que l'on connaisse quels arrangements auront été trouvés entre les administrateurs (les partenaires sociaux) et les dirigeants de ces organismes paritaires, ni les montants en jeu.

Une question cruciale a été une nouvelle fois laissée dans l'ombre : l'efficacité du système paritaire 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). Le 8 septembre 2014, Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, a déclaré que plusieurs centaines de salariées d'un abattoir breton en faillite étaient difficilement reclassables car illettrées et sans permis de conduire. Quelques heures plus tard, le ministre a précisé sa pensée : « ces salariées n'ont pas eu la formation continue qu'elles étaient en droit d'attendre ». Pourtant, à sa création en 1971, le premier objectif de la formation continue était de combattre les effets déculturants du travail industriel et il a été prélevé, sur le salaire de ces femmes, des sommes importantes qui auraient dû éviter la situation qu'a énoncée le ministre. Pas plus que le « droit individuel à la formation », la « sécurisation des parcours professionnels » – créée par loi de 2014 - ne répond à ce problème puisque la plupart de ces femmes ont toujours travaillé dans cet abattoir. Pourquoi ces questions décisives ont-elles été évitées durant la négociation puis lors du vote de la loi 2014 ? Est-ce parce que le financement du paritarisme semblait plus urgent et plus important ?

A ce propos, on rappellera que l'exposé des motifs de la loi ne donne aucun chiffre mais se contente de postuler que le financement public est une condition de la "démocratie sociale". Pourtant avant cette réforme, les syndicats français et les organisations patronales étaient déjà – de très loin – les plus aidés de tous les pays développés. Dès lors, la création de ce nouvel impôt se justifiait-il ? Sans doute est-ce pour éviter cette question gênante que les partenaires sociaux et le gouvernement ont soigneusement évité toute discussion publique.

Bibliographie

- Andolfatto Dominique (2013). Les comptes de bien des syndicats restent énigmatiques. *L'Opinion*, 13 novembre 2013.
- Andolfatto Dominique (2014). Rénover la démocratie sociale. Genèse d'une réforme et premiers résultats. *Politique de communication*. n° 2, printemps 2014, p. 13-50.
- Andolfatto Dominique, Labbé Dominique (2007), *Les syndiqués en France. Qui ? Combien ? Où ?* Rueil-Malmaison : Editions Liaisons / Kluwer.
- Andolfatto Dominique, Labbé Dominique (2009). *Toujours moins ! Déclin du syndicalisme à la française*. Paris : Gallimard.
- Andolfatto Dominique, Labbé Dominique (2011). *Sociologie des syndicats*. Paris : La Découverte.
- Andolfatto Dominique, Labbé Dominique (2013). Le château des Carpathes ou le financement du syndicalisme. *Sociétal*, n° 79, p.78-88.
- Auguste Olivier (2013). Pompe à finances syndicale et patronale, mode d'emploi. *L'opinion*, 13 novembre 2013.
- Béchaux Stéphane. Le fabuleux trésor de la CFTC du commerce. *Liaisons sociales*, 116, novembre 2010.
- Cahuc Pierre, Zylberberg André (2008). *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*. Paris : Centre d'Observation Economique de la CCIP.
- Cahuc Pierre, Ferracci Marc, Zylberberg André (2011). *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*. Paris : Institut Montaigne, octobre 2011.
- Cour des comptes (2008). *La formation professionnelle tout au long de la vie. Rapport thématique*. Octobre 2008.
- 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.
- Lê Jérôme (2014). La mutualisation des fonds de la formation continue. *Dares / Analyses*, janvier 2014, n° 007.
- CGT (2015). *Formation professionnelle. Suivre la réforme*. 20 janvier 2015.
- http://www.efp-cgt.org/wp-content/uploads/2015/01/Formation_professionnelle_suivre-la-reforme-jan_2015.pdf

- Gille Jean-Patrick (2014). *Rapport sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*, 2 tomes, Assemblée nationale, 30 janvier 2014.
- Lenglet Roger, Touly Jean-Luc (2013). *Syndicats, corruption, dérives, trahisons*. Paris : First Editions.
- Offerlé Michel (2013). *Les patrons des patrons. Histoire du MEDEF*. Paris : Odile Jacob.
- Perruchot Nicolas (2011). *Rapport sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés*. Assemblée nationale. Novembre 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>
- Saintignon Pierre de *et al.* (2008), *Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF)*, Paris : Inspection générale des affaires sociales, mars 2008.
- Seillier Bernard, (2007). *Formation professionnelle : le droit de savoir*. Rapport d'information du Sénat, n° 365, 4 juillet 2007.