

V.- DES PROPOSITIONS POUR UN SYNDICALISME PLUS TRANSPARENT, PLUS MILITANT ET PLUS REPRESENTATIF

Les constats dressés par la commission d'enquête montrent l'utilité de ses investigations et de sa mise en place. Même s'il est indéniable que des efforts ont été entrepris par les organisations syndicales et d'employeurs en matière de transparence et aussi de gestion, la situation n'est pas encore satisfaisante.

Il est de l'intérêt de tous, qu'il s'agisse des organisations concernées, des salariés, des entreprises ou des pouvoirs publics, de remédier aux dysfonctionnements et aux carences qui persistent. Des mesures nouvelles sont nécessaires pour, tout à la fois, renforcer la légitimité des syndicats et des organisations professionnelles – laquelle exige une certaine indépendance financière et une assise militante, ou du moins élective, sérieuse –, améliorer la transparence des moyens dont ils disposent, rééquilibrer les mécanismes de financement public en vigueur et dynamiser le dialogue social. Tel est en tout cas le sens des propositions formulées par la commission d'enquête.

Naturellement, toute réforme dans de tels domaines ne peut se conduire que dans la concertation et le dialogue. Au demeurant, l'article L.1 du code du travail, issu de la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 et complété par les protocoles adoptés au Sénat et à l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ en 2009 et 2010, garantit les prérogatives des partenaires sociaux en la matière : les réformes concernant, notamment, le champ des relations collectives du travail doivent être précédées d'une concertation avec les partenaires sociaux, voire, s'ils le souhaitent, d'une négociation dans les formes. Les propositions ici formulées devraient donc nécessairement, pour la plupart, être discutées avec les partenaires sociaux, voire entre eux, avant d'être mises en œuvre.

A. POUR UNE SYNDICALISME PLUS TRANSPARENT

Au cours des auditions de la commission d'enquête, l'ensemble des responsables des organisations de salariés et d'employeurs, ainsi que les élus du personnel en charge de la gestion des actions sociales et économiques des comités d'entreprise, se sont montrés ouverts à davantage de transparence comptable et financière. Il faut dire que les règles en vigueur, pour le moins perfectibles, n'ont pas empêché la persistance de plusieurs zones d'ombre préjudiciables à l'image des syndicats de salariés et des organisations d'employeurs. Approfondir la transparence est donc de leur intérêt et de celui de leurs élus.

(1) « Protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle », adopté par le Bureau du Sénat le 16 décembre 2009, et « Protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de lois à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle », adopté par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 16 février 2010.

1. Poursuivre la démarche engagée par les lois n° 2008-789 du 20 août 2008 et n° 2009-1437 du 24 novembre 2009

Si, indéniablement, la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 a représenté une avancée notable en faveur de la transparence sur les comptes des organisations de salariés et d'employeurs, sa mise en application montre qu'elle ne constitue qu'une étape en la matière. De même, la réforme de la formation professionnelle en 2009 a laissé de côté bien des aspects, particulièrement pour ce qui concerne l'usage des fonds collectés. Il importe donc de parachever le processus déjà initié par le législateur, à la lumière des enseignements de l'expérience.

a) Privilégier la consolidation des comptes

L'alternative entre publication de comptes consolidés et agrafage – c'est-à-dire l'annexion des comptes des entités distinctes des organisations mais liées à celles-ci –, retenue en 2008, s'explique par la volonté de ne pas subitement placer les organisations syndicales ou représentatives des employeurs, quelle que soit leur importance, devant une obligation trop lourde et complexe. Il est vrai que, dans beaucoup de syndicats, d'unions locales ou de fédérations, les trésoriers sont rarement comptables de formation et doivent se plier d'ores et déjà, pour satisfaire aux exigences de transparence nouvelles, à des procédures bien plus formelles qu'auparavant.

Il n'en demeure pas moins, comme cela a été souligné précédemment, que si la méthode de l'agrafage présente le mérite de la simplicité, elle atténue sensiblement la portée de la transparence voulue par le législateur, en ce qu'elle induit une forme de séquençage de l'information pertinente. La consolidation, quant à elle, reflète de manière plus sincère les moyens dont dispose l'organisation dite « *tête de périmètre* ».

Selon le règlement n° 2009-10 du 3 décembre 2009 du comité de la réglementation comptable, afférent aux règles comptables des organisations syndicales, l'établissement de comptes consolidés répond à des critères précis ; en effet :

– la consolidation des comptes des personnes morales sous contrôle exclusif de l'organisation syndicale est faite selon la méthode de l'intégration globale (addition des patrimoines), définie à l'alinéa 2 de l'article R. 233-3 du code de commerce ;

– celle des comptes des personnes morales sous contrôle conjoint de l'organisation syndicale est réalisée selon la méthode de l'intégration proportionnelle (adjonction d'une fraction représentative des intérêts de l'organisation syndicale au patrimoine de celle-ci), prévue à l'alinéa 3 de l'article R. 233-3 du code de commerce ;

– enfin, celle des comptes des personnes morales sous influence notable de l'organisation syndicale est effectuée selon la méthode de la mise en équivalence

(évaluation par équivalence), posée à l'alinéa 4 de l'article R. 233-3 du code de commerce.

Il est évident que les règles prévues par l'article L. 2135-2 du code du travail, dont l'application effective a commencé cette année seulement pour laisser aux organisations syndicales et représentatives le temps de se préparer, ne sauraient être bouleversées du jour au lendemain. Il n'en paraît pas moins justifié, sur la base du constat du caractère insatisfaisant de l'alternative en vigueur, de fixer une perspective d'évolution vers un régime unique de consolidation des comptes, d'ici quelques années seulement.

Proposition n° 1 : à une échéance assez brève, de quelques années seulement, modifier l'article L. 2135-2 du code du travail, pour ne retenir que la méthode de consolidation des comptes des organisations de salariés et d'employeurs.

Au-delà de l'uniformisation du périmètre comptable devant être retenu par toutes les organisations syndicales ou d'employeurs assujetties à la publication de leur bilan, se pose également la question d'une globalisation des comptes des entités appartenant à une même confédération ou fédération syndicale, *via* la technique de la combinaison comptable.

La combinaison des comptes s'applique dès lors qu'un ensemble de personnes morales ou de structures souhaite donner une information financière portant sur l'ensemble des entités qui le composent ; si celles-ci ne sont pas liées entre elles par un lien de participation, elles doivent en revanche bénéficier de relations suffisamment proches (*affectio familiae*) ou d'un accord ou d'une direction commune pour en induire un comportement social, commercial, technique ou financier commun.

Particulièrement utilisée par les mutuelles et les associations, cette technique a été récemment élargie aux organisations syndicales et professionnelles par l'adoption du règlement n° 2009-10 du comité de la réglementation comptable. Il s'agit là, cependant, d'une possibilité quasiment inutilisée, alors même qu'elle offre une vision plus juste et pertinente des financements mobilisés au sein d'une obédience syndicale ou professionnelle.

A tout le moins, la combinaison des comptes ne devrait plus être facultative pour les confédérations reconnues représentatives au plan interprofessionnel avec les unions territoriales et les fédérations professionnelles se revendiquant de leur « label », à un horizon temporel assez proche. Une telle évolution de la réglementation en vigueur pourrait intervenir concomitamment à la généralisation de la consolidation des comptes, de manière à laisser un préavis suffisant aux organisations plus particulièrement concernées pour s'y préparer. En tout état de cause, néanmoins, il s'agirait là d'un saut qualitatif certain en matière de transparence et de possibilité de contrôle du financement des organisations syndicales et d'employeurs en France.

Proposition n° 2 : corrélativement à la généralisation des comptes consolidés à l'article L. 2135-2 du code du travail, imposer la combinaison des comptes des confédérations reconnues représentatives au plan interprofessionnel avec leurs unions territoriales et les fédérations professionnelles se revendiquant de leur « label ».

b) Clarifier les rubriques comptables

L'intérêt des indications communiquées dans les documents comptables rendus publics dépend nécessairement du degré de précision et de la nature des informations divulguées. Or, la lecture des différents bilans publiés et certifiés des organisations syndicales ou d'employeurs révèle, à cet égard, une très grande hétérogénéité des rubriques comptables retenues.

On aurait pu imaginer, de ce point de vue, que le règlement n° 2009-10 du comité de la réglementation comptable procède à une certaine harmonisation des nomenclatures, de manière à favoriser les comparaisons et l'exploitation des données. Il n'en est malheureusement rien, même si ce texte impose un cadre commun minimum.

De fait, l'intelligibilité des bilans publiés apparaît très variable d'une organisation syndicale ou professionnelle à l'autre. Ainsi, les comptes de l'UIMM, de la fédération française du bâtiment ou de la CFTC sont précis et explicites quand, dans le même temps, ceux du SYNTEC, de l'Union syndicale Solidaires ou de la chambre syndicale du transport aérien, notamment, se révèlent insuffisamment détaillés voire, parfois, indigents.

Illustration significative des incohérences d'une telle situation, certains bilans d'organisations syndicales ou professionnelles ne comportent pas de ligne expressément consacrée aux recettes tirées des cotisations dans leurs produits d'exploitation. Si tel n'est pas le cas de la CFDT, de la CGT, de la CFTC, du MEDEF, de la CGPME ou de la fédération des travaux publics, par exemple, il n'en va pas de même de l'Union syndicale Solidaires, de la CFE-CGC, de la Fédération des industries mécaniques, de la FNAIM ou de la Coordination rurale, pour ne citer que quelques cas relevés. Or, cette information est pourtant capitale pour mesurer le degré d'autonomie financière des organisations concernées.

Pour toutes ces raisons, la commission d'enquête suggère que le règlement n° 2009-10 du comité de la réglementation comptable soit modifié afin de détailler expressément une nomenclature comptable spécifique et commune à toutes les organisations syndicales, de manière à rendre les indications publiées et certifiées plus lisibles et à favoriser, le cas échéant les comparaisons.

Proposition n° 3 : définir, dans le règlement n° 2009-10 du 3 décembre 2009 du comité de la réglementation comptable, une nomenclature commune et détaillée qui permette une meilleure compréhension de l'origine des ressources des organisations syndicales et de leur affectation tout en favorisant les comparaisons.

Ce travail d'uniformisation de l'information comptable donnée par les organisations syndicales et représentatives des employeurs pourrait utilement conduire à ce que soient précisées certaines lignes dont la dénomination est actuellement vague ou trop générale et donne lieu, de ce fait, à un manque de clarté manifeste. Le cas des « *prestations de services* » et des « *ventes de marchandises* » est à cet égard parlant, dans la mesure où ces intitulés recouvrent des réalités aux contours peu définis.

Il apparaît en outre que certaines ressources, en raison de leur nature particulière, devraient faire l'objet d'une mention spécifique : tel est le cas, notamment, des recettes publicitaires liées à la parution des magazines ou revues des organisations syndicales et professionnelles. Dans le cas d'espèce, pour éviter les abus et garantir la transparence la plus efficace, il serait sans doute pertinent d'individualiser ces recettes dans les produits d'exploitation et d'annexer par ailleurs l'ensemble des contrats publicitaires passés avec les annonceurs sur l'exercice publié (du moins, ceux dépassant un certain seuil).

Proposition n° 4 : préciser les rubriques du compte de résultat, notamment celle relative aux prestations de services et ventes de biens, et individualiser les recettes publicitaires des organisations syndicales ou professionnelles tout en annexant au bilan la liste et le montant de chaque contrat passé avec des annonceurs au cours de l'exercice.

c) Évaluer en équivalents temps plein et valoriser les mises en dispositions

Si la loi du 20 août 2008 constitue une indéniable avancée en matière de transparence, les comptes publiés par les organisations syndicales et professionnelles ne permettent pas d'avoir une vision complète de leurs ressources. En effet, comme il a été montré précédemment, le règlement n° 2009-10 du 3 décembre 2009 du Comité de la réglementation comptable afférent aux règles comptables des organisations syndicales prévoit que les mises à disposition de personnes et de biens ne font l'objet que d'une « *information qualitative* ». Ils ne sont donc pas évalués financièrement. Or, rappelons que les moyens mis à disposition, essentiellement sous forme de décharges de travail, par les employeurs publics et privés pourraient représenter les trois quarts de la masse des moyens dévolus à l'activité syndicale et de représentation des salariés (et des fonctionnaires).

M. Dominique Andolfatto a insisté, lors de son audition le 31 août, sur la nécessité de valoriser les moyens humains et matériels dans les comptes des

organisations syndicales : « *la transparence devrait s'appliquer aux avantages en nature – spécialement les mises à disposition – qui sont exclus des publications comptables et qui devraient être détaillés nominativement car chacun devrait savoir que tel collègue est pour telle raison déchargé de son poste de travail* ».

L'information sur les moyens humains mis à disposition des organisations syndicales est d'autant plus limitée que la majorité des comptes publiés par les confédérations ne mentionnent même pas cette donnée. Parmi les organisations syndicales auditionnées par la commission, seule la CFDT a publié cette information. Ses comptes font état de 29 personnes mises à disposition en 2010 issues « *essentiellement des entreprises et fonction publiques* »⁽¹⁾. De même, certains comptes de fédérations publiés au *Journal officiel* indiquent le nombre de personnes mises à leur disposition. À titre d'exemple, les comptes de la fédération « CFDT chimie » mentionnent 26 personnes mises à disposition, ceux de la fédération « CFDT bois » une personne et le bilan financier de la fédération « UNSA cheminots » fait état de 40 personnes mises à disposition par la SNCF⁽²⁾.

Par conséquent, la commission suggère que le règlement du 3 décembre 2009 précité soit modifié afin de prévoir expressément que les mises à dispositions de personnels font l'objet d'une évaluation quantitative en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et d'une valorisation financière dans les comptes des organisations syndicales et professionnelles.

L'article 59 du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique⁽³⁾ semble d'ailleurs anticiper la mise en œuvre d'une telle mesure pour les organisations syndicales de la fonction publique car l'exposé des motifs de ce projet de loi précise que l'obligation de publication des comptes est applicable à ces organisations tout en précisant qu'un décret en Conseil d'État tiendra compte « *de la prédominance des moyens humains accordés aux organisations syndicales de fonctionnaires* » et que « *des règles spécifiques pourront être prévues en matière de valorisation financière des moyens accordés à ces organisations* ».

Proposition n° 5 : prévoir que les organisations syndicales et professionnelles font figurer dans leurs comptes, d'une part une évaluation en ETPT des moyens humains mis à leur disposition, d'autre part une valorisation financière de ces moyens, ainsi que de tous autres moyens en nature dont ils disposeraient.

(1) Ces personnels font, en outre, l'objet d'une valorisation financière.

(2) Cette donnée est très importante pour bien appréhender les finances de cette fédération dans la mesure où elle n'emploie, par ailleurs, aucun salarié.

(3) Projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

d) Renforcer le contrôle de la formation professionnelle

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie comprend, on l'a vu, un ensemble substantiel de mesures pour tout à la fois renforcer la transparence des circuits de financement de la formation professionnelle et mieux en maîtriser les coûts. Ainsi les coûts de gestion des organismes collecteurs (les OPCA) seront-ils mieux encadrés et contractualisés avec l'État, dans le cadre de conventions triennales d'objectifs et de moyens ; ces organismes doivent se regrouper ; leur plan comptable est révisé ; *internet* sera mobilisé pour une meilleure transparence, tant des OPCA que des prestataires de formation ; une stricte incompatibilité est établie entre l'exercice de fonctions (salariées ou d'administration) dans un OPCA et dans un organisme de formation...

Pour ce qui est des moyens de contrôle à proprement parler, la loi prévoit une ouverture juridique : l'habilitation pour réaliser des opérations de contrôle de la formation professionnelle n'est plus réservée aux seuls inspecteurs et contrôleurs du travail et inspecteurs de la formation professionnelle, mais peut être accordée à d'autres fonctionnaires de catégorie A. Cet élargissement du « vivier » potentiel d'inspecteurs n'a – semble-t-il – pas eu jusqu'à présent d'incidence pratique significative. Les cadres dirigeants de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) n'ont pas caché devant la commission d'enquête que le contrôle n'avait pas été, dans le contexte de la mise en place de la réforme de 2009, leur priorité des deux dernières années ; ils sont conscients que les contrôles doivent être accrus, ce qui semble incontestable au regard du « rendement » élevé de ceux qui sont déjà pratiqués – environ 15 % de redressements en masse par rapport aux montants de fonds soumis à contrôle.

Dans le contexte budgétaire très contraint qui est le nôtre, le rapporteur appelle à une revue des différents moyens dont dispose l'État à travers ses multiples corps de contrôle, afin que ces moyens soient autant que possible mutualisés et redéployés vers les secteurs sous-dotés et sur les types de contrôle les plus « rentables ». Les moyens de contrôle de la formation professionnelle devraient assurément, dans cette optique, être renforcés.

Proposition n° 6 : renforcer les moyens des services de contrôle de la formation professionnelle en redéployant les moyens de contrôle de l'État.
--

2. Ouvrir de nouveaux champs de transparence

a) Approfondir les obligations comptables et procédurales des comités d'entreprise

Malgré des budgets qui peuvent se compter en dizaines, voire en centaines de millions d'euros, les obligations comptables des comités d'entreprise sont peu développées. L'article R. 2323-37 du code du travail prévoit, en effet, que chaque année le comité d'entreprise fait un compte rendu détaillé de sa gestion financière,

qui est porté à la connaissance des salariés par voie d'affichage sur les tableaux réservés aux communications syndicales. Seule une reddition des comptes est imposée. Aucune procédure n'est prévue quand à leur présentation. Il s'agit donc d'une simple comptabilité indiquant, d'une part, le montant des ressources dont le comité a disposé pendant l'année civile écoulée et, d'autre part, le montant des dépenses assumées, soit pour son propre fonctionnement, soit pour les activités sociales et culturelles. Chacune de ces activités doit, en effet, faire l'objet d'un budget qui lui est propre.

Les pratiques comptables des comités d'entreprise varient selon leur taille. Ceux des grandes entreprises, du fait de l'importance des ressources qui leur sont attribuées, ont une véritable organisation comptable, souvent mise en place sous l'impulsion d'experts-comptables. Les comités d'entreprise de moyenne et de petite taille ont généralement recours à une comptabilité dite « de trésorerie », qui consiste à enregistrer les recettes et les dépenses ; il convient en effet de garder à l'esprit que les ressources de certains comités d'entreprise peuvent ne pas excéder 1 600 euros par an ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'article R. 2323-37 du code du travail prévoit que le « bilan » établi par le comité d'entreprise est « approuvé » par un commissaire aux comptes, qui se trouve être (du fait du jeu des renvois de référence) celui de l'entreprise. À l'occasion de la recodification du code du travail, l'article R. 432-14 – devenu l'article R. 2323-37 – a subi une modification rédactionnelle, puisqu'il était précisé auparavant que ce bilan était « éventuellement » approuvé par le commissaire au compte. À l'occasion de la recodification, l'adverbe a donc été supprimé. Cependant, cette suppression ne semble pas pour autant rendre cette disposition immédiatement opérationnelle et obligatoire en l'état, celle-ci soulevant trois difficultés : la première est qu'elle évoque une « approbation » du commissaire au compte alors qu'un commissaire aux comptes « certifie » des comptes ; la seconde est que le contenu du bilan à approuver n'est pas défini ; la troisième est que le recours au commissaire aux comptes de l'entreprise peut être vu comme portant atteinte à l'autonomie du comité.

Pour permettre la mise en œuvre de cette obligation réglementaire, la direction générale du travail a mis en place un groupe de travail sur les obligations comptables des comités d'entreprise. Les organisations syndicales, consultées à cette occasion, ont informé le ministère qu'elles étaient favorables à une évolution dans ce domaine et à une certification des comptes des comités d'entreprises.

Ce constat est aussi apparu unanimement partagé lors des auditions menées par la commission. Ainsi, lors de son audition le 24 octobre, le secrétaire général de la CFDT, M. François Chérèque, a souligné que « la seule façon d'avoir une transparence sur la gestion des comités d'entreprise serait de leur

(1) Cas du comité d'une entreprise de cinquante salariés (seuil inférieur de l'obligation d'avoir un CE) qui seraient payés au SMIC et où, en l'absence d'œuvres sociales, les ressources se réduiraient à la subvention légale de 0,2 % de la masse salariale.

appliquer les règles de certification et de validation [applicables] aux organisations syndicales ». De même, le secrétaire général de la CFTC, M. Philippe Louis, a aussi approuvé une telle évolution, le 20 octobre, en affirmant : « *les règles de transparence qui sont appliquées aux organisations syndicales, notamment la certification des comptes, devraient être également imposées aux comités d'entreprise, ce qui permettrait de clarifier leur situation.* » Enfin, M. Michel Doneddu, trésorier de la CGT, a rappelé, lors de son audition le 27 octobre, que la CGT était favorable à la certification des comptes des comités d'entreprise « *au-dessus d'un certain seuil* », tout en précisant : « *nous ne voulons pas qu'elle soit effectuée par le même commissaire aux comptes que celui de l'entreprise. Le comité d'entreprise doit être indépendant de l'employeur tant pour la gestion des activités sociales que pour celle du budget de fonctionnement* ».

M. Pierre Mongin, président de la RATP, s'est aussi clairement montré favorable à une telle évolution, lors de son audition le 8 novembre, en considérant que « *la règle de l'autonomie absolue des comités d'entreprise par rapport à la direction – qui n'a aucun droit d'ingérence ni même de connaissance du détail de la gestion – devrait être atténuée. Je suggère que les comptes des comités d'entreprise des entreprises publiques soient certifiés par au moins deux commissaires aux comptes. Aujourd'hui, ce n'est pas une obligation légale. Ce serait pourtant la moindre des choses pour un comité d'entreprise qui reçoit chaque année près de 50 millions d'euros de l'entreprise* ».

Il est vrai que, dans toute institution ou organisme – ce n'est pas une question de gestion syndicale ou non –, la concomitance de moyens considérables et d'une faible transparence conduit inévitablement à des cas au moins ponctuels de dérives et, de plus en plus souvent, au développement d'une suspicion généralisée. Chacun en semble aujourd'hui conscient.

Si, certaines entreprises, comme *Peugot Citroën SA*, se sont engagées dans une démarche de plus grande transparence des comptes des comités d'entreprise, ces démarches restent ponctuelles et une évolution générale apparaît aujourd'hui nécessaire dans ce domaine.

La labellisation de la gestion des comités d'établissement dans l'entreprise *Peugeot Citroën Automobile SA*

Certains comités d'entreprise se sont déjà engagés dans une démarche de transparence. C'est le cas notamment chez *Peugeot Citroën Automobile SA*, qui par un accord d'entreprise signé le 8 juillet 2011, met en place pour les vingt-quatre comités d'entreprise du groupe une procédure de labellisation de leur gestion.

L'accord propose aux comités d'entreprise un mode d'évaluation de leur activité leur permettant de bénéficier d'un label « gestion responsable » qui est triennal. Une commission paritaire et un référentiel de labellisation ont été créés, le référentiel prenant en compte notamment la rigueur comptable, les règles éthiques, les rapports avec les fournisseurs, le respect de l'environnement... La grille de labellisation comprend notamment des questions relatives à l'existence d'un contrat pour chaque salarié du comité d'entreprise et l'existence

d'un contrat de mise à disposition pour chaque salarié détaché. La labellisation est mise en œuvre à l'initiative des comités d'entreprise et prend la forme d'un contrôle réalisé par un auditeur qualifié, voire un commissaire aux comptes. En complément, une commission financière réunissant PSA et les syndicats de l'établissement se tiendra tous les ans pour analyser les comptes du comité d'entreprise.

Il conviendra évidemment de tenir compte de la surface financière des instances concernées. Il ne s'agit pas d'imposer une certification de leurs comptes à des comités d'entreprise qui ont un budget de quelques milliers d'euros. Pour ces comités qui gèrent des sommes minimales, les obligations minimales et informelles actuellement en vigueur apparaissent suffisantes.

De même, se pose la question de la publicité à donner à ces comptes : le code du travail prévoit actuellement que ces comptes ne sont portés qu'à la connaissance des seuls salariés de l'entreprise. Ces comptes n'ont effectivement pas forcément vocation à être publiés en dehors d'entreprises qui, elles-mêmes, ne sont pas toujours tenues de publier ou déposer leurs comptes (selon leur forme juridique, leur taille, le fait qu'elles sont ou non cotées...).

Par ailleurs, la problématique de la transparence pose aussi la question des contrôles exercés sur les actions mises en œuvre par les comités d'entreprise au titre des activités sociales et culturelles. En effet, comme l'ont montré les auditions menées par la commission d'enquête, la frontière entre le financement d'actions en faveur des salariés et le financement d'actions syndicales revendicatives est parfois ténue.

Entendus par la commission le 8 novembre, le président et le trésorier général de la Caisse centrale d'activités sociales des industries électriques et gazières ont ouvertement revendiqué le droit de cette institution à financer des actions de nature revendicative – une campagne de publicité contre une réforme votée par le Parlement, voire la location d'un bus pour participer à une manifestation – au motif qu'il s'agirait de défendre les œuvres sociales qu'elle gère. L'intrusion de cette institution – il est vrai hors-normes – dans des activités généralement réservées aux entreprises concurrentielles, avec le rachat de l'entreprise *Trigano* ou encore l'offre de prestations en matière d'assurances (statutairement autorisée, le fait est), n'est pas non plus sans susciter quelques interrogations...

Le code du travail ne dresse pas de liste exhaustive des activités sociales et culturelles. L'article L. 2323-83 du code du travail prévoit que le comité d'entreprise « assure, contrôle ou participe à la gestion de toutes les activités sociales et culturelles établies dans l'entreprise prioritairement au bénéfice des salariés, de leur famille et des stagiaires, quel qu'en soit le mode de financement » et l'article L. 2323-85 du même code précise que « le comité d'entreprise assure ou contrôle la gestion des activités physiques ou sportives et peut décider de participer à leur financement ». L'article R. 2323-20 du code du travail se contente d'évoquer certaines activités mises en place à ce titre (les cantines, les jardins familiaux, les crèches, les colonies de vacances, les bibliothèques, etc.).

Seule disposition précise sur l'utilisation possible de ces fonds, l'article L. 2323-87 du même code prévoit qu'en cas de reliquat budgétaire et dans la limite de 1 % du budget des œuvres sociales et culturelles, les membres du comité d'entreprise peuvent décider de verser des fonds à une association humanitaire reconnue d'utilité publique afin de favoriser les actions locales ou régionales de lutte contre l'exclusion ou des actions de réinsertion sociale. La Cour de cassation a, quant à elle, précisé dans sa jurisprudence que les activités sociales et culturelles devaient répondre à trois critères : être bénévoles, ne pas être discriminatoires et améliorer la vie du personnel de l'entreprise.

Les contrôles opérés sur ces activités sont peu importants. En effet, l'employeur ne participe pas au vote sur une résolution portant sur la gestion des activités sociales et culturelles⁽¹⁾. M. Guillaume Pepy, président de la SCNF, a ainsi souligné, devant la commission le 8 novembre, les possibilités limitées d'agir dont il disposait en tant qu'employeur : *« je rappelle qu'en dehors du cas particulier d'un comité d'établissement qui, en grande difficulté financière, affiche un déficit, ce qui nous permet de faire nommer un expert par voie judiciaire, la direction de la SNCF n'a aucun réel pouvoir d'investigation et de contrôle. C'est conforme au droit – qui établit l'indépendance du comité d'établissement à l'égard de l'entreprise – et à une jurisprudence du 25 janvier 1995 selon laquelle le président du comité d'entreprise ne peut même pas voter sur une question concernant la gestion des activités sociales et culturelles. Nos seuls moyens d'action sont les courriers d'alerte adressés par les présidents de comités d'établissement pour exiger le rétablissement de l'équilibre financier, un rappel des textes ou de la jurisprudence »*. Le Président peut aussi faire un recours devant le juge lorsqu'il considère que le comité d'entreprise a outrepassé son champ de compétence, mais comme le montre l'ordonnance rendue le 2 mars 2011 par le tribunal de grande instance de Paris à propos de la publicité sur le fret financée par le comité central d'entreprise de la SCNF, ce genre d'initiative n'est pas toujours couronné de succès.

D'ailleurs, les informations délivrées au sein des comités d'entreprise et auxquelles a accès l'employeur restent très succinctes. M. Pierre Mongin, président de la RATP, a fait savoir à la commission, lors de son audition le 8 novembre, qu'il avait découvert, à l'occasion d'un contrôle de la Cour des comptes, que *« le comité d'entreprise s'était vu adresser une mise en demeure de l'inspection du travail concernant les risques psychosociaux encourus par son propre personnel »*. Et le président de la RATP d'ajouter que *« les comptes rendus des séances du comité d'entreprise montrent que cette mise en demeure n'a jamais été évoquée en séance »*. Il a expliqué cette situation par le fait que les comptes rendus annuels en comités d'entreprise sont très peu détaillés : *« la loi prévoit certes un compte rendu annuel en comité d'entreprise, mais celui-ci est très succinct et il n'existe aucune obligation légale de donner des informations. Ce compte rendu, quand bien même le CRE gère un budget de 50 millions d'euros,*

(1) Cass. soc., 25 janv. 1995, n° 92-16.778.

n'a donc rien à voir avec, par exemple, le rapport d'activité et de développement durable que nous devons fournir au marché obligataire ».

Certaines organisations syndicales ne semblent pas hostiles à une plus grande implication de l'employeur dans le contrôle de l'utilisation des fonds dédiés aux activités sociales et culturelles. Lors de son audition le 20 octobre, M. Philippe Louis, secrétaire général de la CFTC, s'est clairement montré favorable à une telle évolution : *« les présidents des comités d'entreprise devraient prendre leurs responsabilités. Autant ils doivent laisser les délégués et les membres des CE faire leur travail sans les influencer, autant ils doivent exercer leur mission de contrôle. Souvent, ils s'interdisent d'y regarder de trop près » !*

Allant plus loin, M. François Chérèque a fait part, lors de son audition, de son souhait de voir la législation évoluer dans ce domaine : *« il peut arriver que des équipes commettent des malversations, mais ces dérives amènent à se poser la question du rôle de l'employeur, qui est tout de même le président de la structure. Ainsi, le déficit abyssal du comité d'entreprise d'Air France, que la CFDT s'est retrouvée à gérer, était forcément le fruit d'un consensus entre l'ensemble des membres de ce comité, puisque l'employeur a un droit de regard. Nous considérons que l'absence de validation des comptes est l'une des insuffisances de la loi. Nous aimerions la voir évoluer sur ce point, ne serait-ce que pour protéger les militants, qui ne sont pas infailibles ».*

En revanche, les présidents d'entreprises publiques auditionnées par la commission ne semblent pas demandeurs de nouveaux pouvoirs de contrôles au sein des comités d'entreprise. M. Guillaume Pépy a ainsi considéré *« qu'il ne serait pas pertinent de confier au chef d'entreprise ou à son représentant le soin de procéder à des contrôles sur pièces ou sur place dans les comités d'entreprise ou d'établissement – non plus qu'à la direction de l'audit, qui est placée sous sa responsabilité ».* Lors de son audition le 10 novembre, M. Henri Proglia a partagé le même point de vue : *« je ne suis pas à la recherche de responsabilités sur des entreprises dont la loi prévoit qu'elles sont externalisées. La loi indique quel est le responsable du contrôle et je n'ai aucune appétence pour le remplacer. À vrai dire, si je devais le faire, je le ferais sur bien d'autres sujets, me transformant par là même en auto-contrôleur de systèmes censés nous contrôler... Bref, je préfère m'en tenir aux frontières de mes responsabilités ».*

Une évolution législative envisageable serait de mettre en place une co-responsabilité de l'employeur et des membres du comité d'entreprise en son sein. Néanmoins une telle réforme, mettant fondamentalement en cause l'équilibre actuel de la gestion des comités d'entreprise, doit sans doute plutôt être vue comme un « dernier recours » si des mesures de transparence devaient ne pas suffire.

Il est donc plutôt proposé de renforcer les obligations comptables pesant sur les comités d'entreprise en imposant, au-delà d'un certain seuil de ressources,

la certification de leurs comptes. L'établissement de comptes détaillés et transparents serait, en outre, de nature à favoriser l'implication et la responsabilisation du chef d'entreprise, tout en garantissant l'indépendance du comité d'entreprise à l'égard de la direction.

Outre l'intervention du (ou des) commissaire(s) aux comptes dans les limites de son (leur) office, il pourrait être utile de prévoir celle d'un autre « tiers de confiance » dans les situations où soit l'employeur, soit des salariés, soit plus vraisemblablement les organisations syndicales de l'entreprise qui sont minoritaires dans la gestion du comité, voudraient accéder à telle ou telle pièce, alors qu'actuellement les employeurs, notamment, semblent souvent avoir de grandes difficultés à obtenir des informations sur des faits qui sont pourtant susceptibles d'engager leur responsabilité (en tant qu'ils assurent la présidence du comité). L'inspection du travail pourrait constituer ce tiers de confiance.

Enfin, les comptes certifiés pourraient comporter en annexe, dans une optique de transparence des achats, la liste des engagements et des paiements dont la somme annuelle par cocontractant dépasserait un seuil déterminé.

Proposition n° 7 : étendre aux comités d'entreprise, au-delà de seuils de ressources à déterminer, les obligations de transparence légitimes pour toute entité gérant des flux financiers importants en :

– les soumettant à l'obligation de faire certifier leurs comptes (selon les règles de droit commun) ;

– prévoyant une transparence spécifique (annexion aux comptes) des achats faits à un même cocontractant excédant certains seuils ;

– habilitant un tiers de confiance – qui pourrait être constitué par les services déconcentrés du ministère du travail – à exiger des gestionnaires la production de documents comptables ou justificatifs à la demande de salariés, d'organisations syndicales de l'entreprise (minoritaires) ou de l'employeur.

Parallèlement, afin de mettre fin à certaines dérives, telles que celles regrettées par le président de la SNCF, peut-être serait-il utile d'inscrire explicitement dans la loi que les ressources affectées aux missions des comités d'entreprise doivent leur être exclusivement consacrées.

Proposition n° 8 : inscrire dans le code du travail un principe d'affectation exclusive des moyens des comités d'entreprise aux missions qui leur sont dévolues.

Par ailleurs, lors de son audition, le président de la RATP, M. Pierre Mongin, a regretté que les comités d'entreprises ne soient pas tenus de respecter une procédure de marché, compte tenu des montants importants qui sont en cause.

Il a ainsi rappelé que la RATP était tenue, en tant qu'entreprise publique et entité adjudicatrice européenne, « *d'appliquer un quasi code des marchés publics qui a fait l'objet d'un décret comportant des règles spécifiques strictes* » et que l'entreprise s'était par conséquent dotée d'une commission des marchés présidée par un conseiller-maître à la Cour des comptes. Il a constaté que « *dans le même temps, le comité d'entreprise, qui gère un budget de 50 millions d'euros, n'est soumis à aucune des règles régissant les achats publics* » avant de conclure : « *il me semblerait normal que la loi impose aux comités d'entreprise des entreprises publiques qui sont entités adjudicatrices au sens européen les règles de transparence et de contrôle qui valent pour ces entreprises* ».

Le rapporteur considère qu'il est essentiel de soumettre les grands comités d'entreprise à des procédures d'achats formalisée, compte tenu des montants très importants en jeu. En particulier, les comités des entreprises publiques considérées comme entités adjudicatrices devraient respecter les mêmes règles que celles-ci pour la passation de marchés.

Proposition n° 9 : soumettre, à partir de seuils à déterminer, les comités d'entreprise à des procédures formalisées d'achats ; en particulier, étendre à ceux des entreprises publiques considérées comme des entités adjudicatrices au sens de la directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 les règles imposées par ce statut.

Enfin, s'agissant du cas particulier de la Caisse centrale d'activité sociale des industries électriques et gazières, il apparaît nécessaire, afin de clarifier pleinement les responsabilités des différentes directions des IEG et de la CCAS en matière de gestion du personnel de mettre fin au système de détachement dans le cadre du « tableau hiérarchique ».

La Cour des comptes, dans son second rapport sur les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières⁽¹⁾ note que le retour à l'équilibre financier de la CCAS implique une meilleure maîtrise de la masse salariale, laquelle impose que la caisse devienne l'unique employeur de ces personnels : « *un véritable pilotage interne de la masse salariale de celle-ci est indispensable, alors que les effectifs affichés au tableau hiérarchique continuent à croître. Si tous les emplois inscrits au tableau hiérarchique étaient pourvus, les autorisations plafonds accordées par la tutelle seraient dépassées de plusieurs centaines d'agents. Le rattachement de la totalité des personnels aux organismes qui gèrent les activités sociales irait dans le sens d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires des activités sociales* ».

Ce constat a été partagé par Mme Marianne Laigneau, directrice des ressources humaines du groupe EDF lors de son audition le 8 novembre qui a

(1) « Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières : une réforme de façade, une situation aggravée », *Cour des comptes (mai 2011)*.

indiqué que la direction d'EDF discutait avec les dirigeants de la CCAS et les pouvoirs publics d'une évolution qui ferait de cette caisse l'employeur unique de son personnel.

Proposition n° 10 : clarifier les modalités de fonctionnement de la Caisse centrale d'activités sociales des industries électriques et gazières en mettant fin au système de détachement de personnel dit du « tableau hiérarchique ».

b) Établir pour chaque contributeur privé ou public, un document de présentation des financements et concours matériels consentis

Le rapporteur a pu constater, lors des différentes auditions menées par la commission, que le suivi des moyens humains mis à disposition des organisations syndicales était très déficient dans la fonction publique, que ce soit au niveau national ou local. Le ministère de la fonction publique ne semble pas en mesure de fournir un décompte précis des décharges d'activité, qu'il s'agisse de les comptabiliser en ETPT ou de connaître le nombre d'agents concernés, en particulier le nombre de ceux qui se trouvent mis à disposition à temps plein d'une organisation syndicale, les « permanents » syndicaux.

Lors de son audition le 14 septembre, M. Alain Tessier, coauteur du rapport sur l'évaluation des moyens octroyés aux organisations syndicales dans la fonction publique dans le Rhône et le Loiret ⁽¹⁾ a eu un jugement sévère sur le suivi des moyens octroyés par les organisations : *« conformément aux textes, les administrations centrales octroient aux organisations syndicales les moyens auxquels elles ont droit, mais il y a ensuite une espèce de "trou noir" puisqu'elles ignorent comment ces moyens sont effectivement gérés ».*

M. Bernard Vivier, directeur de l'Institut supérieur du travail, a également fait part de son étonnement sur le manque de suivi de ces moyens dans la fonction publique : *« nous ne disposons pas d'un relevé clair et suffisamment complet nous permettant de répondre aux questions : "qui donne, qui reçoit et combien ?". La loi de 2008, à différents niveaux de la vie sociale, n'est, de ce point de vue, pas satisfaisante. S'agissant des personnels de l'État, des entreprises publiques et des collectivités territoriales, nous n'avons aucune indication sur les mises à disposition des personnels alors même qu'il n'y a rien à cacher ! En la matière, les estimations varient : selon MM. Andolfatto et Labbé, entre 20 000 et 40 000 équivalents temps plein (ETP) ; pour d'autres, au-delà de 50 000. Paul Camous, qui fut directeur de cabinet du ministre de l'Éducation nationale Christian Beullac, me disait jadis qu'il n'avait jamais réussi à estimer les ETP des fonctionnaires mis à disposition de la FEN ».*

(1) « Le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique : analyse détaillée dans deux départements, le Rhône et le Loiret », juin 2010.

Or, le manque de transparence sur ces chiffres contribue à ce que les informations les plus diverses circulent sur les mises à dispositions et les décharges d'activité au sein de la fonction publique. Ainsi, lors de son audition le 10 novembre 2010, M. Jean Marimbert, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, et de la recherche, a tenu à préciser que lorsqu'était évoqué le fait que 30 000 personnes étaient concernées par des décharges syndicales au sein de l'éducation nationale, il s'agissait en réalité d'une confusion car ce chiffre totalisait l'ensemble des motifs de décharge⁽¹⁾, les décharges pour activité syndicale ne représentant, selon les estimations du ministère, que 1 900 équivalents temps plein. De même, le 31 août, M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), a fait remarquer à la commission que les « permanents » ne représentaient que 1 000 agents, chiffre bien moindre que les estimations généralement faites sur ce sujet.

La publication de données transparentes sur le sujet sera donc de nature à faire toute la lumière sur ce sujet. Il est de l'intérêt de tous et en premier lieu des syndicalistes de la fonction publique de « tordre le cou » à certaines idées reçues. Encore faut-il s'en donner les moyens.

Par conséquent, le rapporteur considère qu'il serait pertinent qu'au moment de voter le budget de la fonction publique, les parlementaires puissent avoir une connaissance précise des moyens mis à la disposition des organisations syndicales, ces moyens étant, comme nous l'avons vu précédemment loin, d'être négligeables. Cette information pourrait figurer dans le « jaune » budgétaire relatif à la fonction publique. Elle concernerait notamment, pour chaque ministère, les droits syndicaux accordés et effectivement consommés mesurés en équivalents temps plein travaillé (ETPT), le nombre d'agents qui se trouvent intégralement déchargés d'activité de service et qui bénéficient d'une convention individuelle de mise à disposition⁽²⁾ et le nombre d'agents qui ont une décharge d'activité supérieure à un tiers de leur temps de travail.

Proposition n° 11 : prévoir que le jaune budgétaire relatif à la fonction publique récapitule les moyens financiers, matériels et humains mis à disposition des organisations syndicales et de l'activité syndicale par l'État.

De même, les mêmes données pourraient figurer dans les bilans sociaux des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers :

– s'agissant des collectivités territoriales, la loi du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale⁽³⁾, leur impose de présenter tous les

(1) Décharges pour participation aux activités de sport scolaire, décharges de première chaire pour les agrégés, décharges pour les directeurs d'école de 1^{er} degré...

(2) Voir infra.

(3) Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

deux ans, devant leur comité technique paritaire, un rapport sur l'état de la collectivité indiquant notamment les moyens en personnel, le bilan des recrutements, des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. Ce bilan pourrait donc être utilement complété par des informations détaillant les moyens matériels et humains mis à disposition des organisations syndicales ;

– s'agissant des établissements hospitaliers, l'article L. 6143-7 du code de santé publique prévoit qu'après concertation avec le directoire, le directeur arrête le bilan social de l'établissement Ce bilan pourrait donc également comprendre les informations relatives aux moyens matériels et humains mis à disposition des organisations syndicales.

Proposition n° 12 : imposer que les bilans sociaux des collectivités territoriales et des hôpitaux retracent les moyens financiers, matériels et humains mis à la disposition des organisations syndicales.

S'agissant du secteur privé, l'article L. 2323-68 du code du travail dispose que, dans les entreprises dont l'effectif comprend au moins 300 salariés, l'employeur établit et soumet annuellement au comité d'entreprise un bilan social, dont l'article L. 2323-70 définit ensuite les grandes lignes du contenu. Ce document comprend déjà des informations sur l'activité syndicale puisque l'article R. 2323-17 du même code prévoit que le bilan social détaille notamment la composition des comités d'entreprise ou d'établissement avec indication, s'il y a lieu, de l'appartenance syndicale, la participation aux élections par catégories de représentants du personnel, le volume global des crédits d'heures utilisées pendant l'année, le nombre de réunions avec les représentants du personnel et les délégués syndicaux, la date et l'objet des accords conclus dans l'entreprise.

Par conséquent, l'article L. 2323-70 et/ou l'article R. 2323-71 pourraient être complétés afin que le bilan social comprenne aussi le montant d'éventuelles subventions directes aux organisations syndicales et la valorisation financière des moyens matériels et humains dévolus.

Proposition n° 13 : modifier le code du travail afin que le bilan social, présenté tous les ans par l'employeur au comité d'entreprise, comprenne des informations relatives au montant d'éventuelles subventions directes versées aux organisations syndicales et la valorisation financière des moyens matériels et humains dévolus.

B. POUR UN SYNDICALISME PLUS MILITANT

Pour que le dialogue social conserve tout son sens, que les accords négociés par les partenaires sociaux recueillent une réelle légitimité auprès de tous les salariés, il importe que les syndicats aient une représentativité forte. Une adhésion plus grande du monde du travail, ne serait-ce que dans des proportions

voisines à celles des principaux États limitrophes de la France, présenterait en outre l'avantage de leur garantir un meilleur niveau de ressources propres et, de ce fait, une indépendance financière plus grande. Ainsi, les pratiques parfois contestables ne trouveraient plus aucune justification matérielle.

Si les leviers à la disposition de l'État, des organisations syndicales et des employeurs pour dynamiser les adhésions de salariés sont assez limités, il n'est pas certain qu'ils soient utilisés à plein ou, à tout le moins, de manière optimale. Quelques améliorations semblent donc possibles.

1. Rendre l'adhésion plus attractive : transformer la réduction fiscale en vigueur en crédit d'impôt, à coût budgétaire constant

Les pouvoirs publics ont conscience de la nécessité d'inciter les salariés à adhérer aux organisations syndicales. A cet effet, ils ont consenti, depuis de nombreuses années maintenant, un effort budgétaire conséquent en permettant aux salariés et aux retraités de déduire du montant de leur impôt sur le revenu une fraction des cotisations dont ils s'acquittent.

C'est l'article 199 *quater* C du code général des impôts qui accorde aux salariés et aux retraités cette réduction d'impôt sur le revenu, sous réserve que les cotisations soient versées à des organisations syndicales représentatives de salariés ou de fonctionnaires au sens de l'article L. 2121-1 du code du travail. Fixée à 33 % du montant de la cotisation, jusqu'en 2001, la réduction fiscale a été portée à 50 % en 2002 puis à 66 %, à compter du 1^{er} janvier 2005 ⁽¹⁾, dans la limite de 1 % du montant du revenu brut. En outre, les salariés qui ont opté pour la déduction du montant réel de leurs frais professionnels peuvent déduire de leur rémunération imposable, pour leur montant intégral, les cotisations qu'ils versent à ce titre auprès de syndicats professionnels.

Ces avantages constituent une incitation publique assez notable en faveur de l'adhésion mais ils ne s'appliquent, par construction, que pour autant qu'ils peuvent s'imputer sur l'impôt dû. Autrement dit, seuls les cotisants assujettis à l'impôt sur le revenu peuvent en bénéficier, ce qui revient à ne faire porter l'effort que sur une partie seulement des adhérents (en l'occurrence, ceux aux revenus les plus conséquents).

Une telle situation apparaît au mieux, inéquitable, au pire, inefficace. En effet, elle induit une charge financière différente selon que les adhérents ont des ressources suffisamment importantes pour être redevables de l'impôt sur le revenu, ou non. En outre, elle crée un effet incitatif à l'égard des salariés pour qui l'argument financier est moins primordial que les autres, conduisant de ce fait les travailleurs à la condition plus modeste à se détourner de l'adhésion à un syndicat.

(1) Article 35 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

Au regard de son coût (120 millions d'euros pour 1,5 million de bénéficiaires en 2010, contre 76 millions d'euros en 2002, 44 millions en 2000 et 15 millions d'euros en 1990⁽¹⁾) et de son faible impact sur le taux de syndicalisation – l'effritement constaté n'ayant pas été inversé depuis 2002 et 2005 –, le dispositif apparaît donc ou trop coûteux du fait de ses résultats, ou mal calibré dans son champ d'application.

A cet égard, l'institution d'un crédit d'impôt mérite de retenir l'attention : impliquant un reversement par l'État aux cotisants non imposables d'une fraction de leur cotisation à l'organisation syndicale de leur choix, elle rétablirait l'équité avec les cotisants imposables et serait de nature à dynamiser les adhésions.

Naturellement, dans le contexte actuel de la crise de la dette des États membres de l'Union européenne et de la nécessité d'une maîtrise absolue des dépenses publiques, une telle évolution, dont le rapport de M. Raphaël Hadas-Label estimait la charge budgétaire à un doublement de l'enveloppe prévue pour la réduction d'impôt liée aux cotisations⁽²⁾, ne saurait être envisagée sans mesures d'économies compensatoires d'un montant équivalent.

Pour cette raison, une telle mesure devrait s'inscrire dans une discussion au champ beaucoup plus large avec les partenaires sociaux, qui prendrait en compte l'ensemble des financements publics et moyens mis à leur disposition : les subventions accordées par ailleurs aux syndicats par l'État, notamment pour la formation, les mises à disposition d'agents publics, voire le régime actuellement préférentiel de TVA pour les publications de presse des organisations syndicales, par exemple. En outre, le nouveau mécanisme de crédit d'impôt pourrait voir son taux abaissé en contrepartie de l'élargissement du champ des bénéficiaires.

Proposition n° 14 : instituer, après négociation avec les partenaires sociaux d'économies compensatoires d'un montant équivalent sur les financements et moyens publics existants, un crédit d'impôt sur les cotisations aux organisations syndicales représentatives de salariés ou de fonctionnaires.

2. Le syndicalisme de services : une piste à ne pas négliger, même s'il ne faut pas en attendre trop

Ainsi que l'a souligné l'étude d'administration comparée sur le financement des syndicats en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne, en Italie et en Suède, élaborée sous l'égide de l'IGAS en 2004 : « *les aides à la cotisation ne suffisent pas à dynamiser le recrutement de nouveaux membres. (...) Dans les pays étudiés, la stratégie essentielle de recrutement consiste en le développement d'une large gamme de services correspondant aux besoins des*

(1) Sources : Programme n° 111 de la mission « Travail et emploi », Cour des comptes.

(2) « Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales », rapport au Premier ministre, mai 2006, p. 75.

salariés. L'offre de services des syndicats comprend communément l'information et le conseil sur les relations professionnelles collectives (contenu des conventions collectives) et individuelles (mutation, augmentation salariale...); la protection juridique en cas de litige avec l'employeur; des assurances diverses à des tarifs préférentiels (habitation, voyage); la compensation de la perte de revenus en cas de grève approuvée par le syndicat »⁽¹⁾.

Le fait est surtout que l'audience des syndicats dans ces pays est garantie par leur implication directe dans la réalisation de missions d'intérêt général, telles l'assurance chômage en Suède et en Belgique ou la constitution des dossiers de prestations sociales en Italie. Dans de telles conditions, l'intérêt objectif des salariés à l'affiliation est nécessairement très grand.

En France, il ne saurait être question de remettre en cause les acquis du mouvement mutualiste ainsi que l'organisation paritaire du système d'assurance chômage et de la sécurité sociale, qui bénéficient à l'ensemble des salariés indépendamment de leur adhésion ou non à un syndicat. Comme l'a résumé M. Jacques Bory, trésorier de l'UNSA, lors de son audition le 20 octobre 2011 : « les syndicats doivent rendre des services, mais je crois surtout au principe de réalité : que deviendraient les mutuelles existantes ? Il ne sert à rien de se battre contre des murs. »

Le syndicalisme de services ne peut donc être conçu dans notre pays à la manière des formules à succès qu'il a rencontrées en Suède, en Belgique et en Italie. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait aucune place pour lui dans le paysage national des organisations de salariés et d'employeurs.

D'ores et déjà, une multitude de prestations sont proposées aux adhérents, directement ou en supplément de la cotisation : cela va des conseils juridiques à l'information sur certains aspects du déroulement de la carrière, en passant par la compensation partielle des pertes de rémunération liées à des jours de grève ; du côté des organisations d'employeurs, ces services prennent le plus souvent la forme de conseils ou d'informations de nature juridique et d'une garantie sociale en cas de cessation d'activité.

Toutes ces prestations jouent déjà un rôle non négligeable dans le choix des cotisants à renouveler leur adhésion. Il convient, pour les organisations syndicales ou d'employeurs, de les étoffer, de les diversifier et de mieux les valoriser afin d'attirer de nouveaux cotisants. L'exemple de la CFE-CGC est à cet égard instructif : depuis plus de six ans, cette confédération propose, en collaboration avec la société *Psya*, une prestation qui permet à chacun de ses adhérents de bénéficier d'un soutien psychologique à distance ; de même, en liaison avec le groupe *Humanis*, elle offre le service « *Plus santé* » qui permet à

(1) Rapport n° 2004 160 de MM. Pierre de Saintignon, Jérôme Guedj, Hilger Osterrieder et Mme Valérie Saintoyant, portant sur l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Suède, octobre 2004, p. 4 et 5.

ses adhérents retraités (12 % des cotisants de la confédération) de conserver les avantages d'un contrat de groupe en matière de prévoyance collective, sans augmentation de frais. Faut-il y voir un lien de cause à effet, toujours est-il que le nombre d'adhérents à la CFE-CGC a augmenté de plus de 22 000 ces dernières années.

En tout état de cause, il est probable qu'à l'avenir les services offerts en contrepartie de l'adhésion prennent une place de plus en plus grande dans l'appréciation, par les cotisants, de l'intérêt de leur affiliation. Il appartient donc aux organisations syndicales et d'employeurs de s'y préparer pour préserver leur audience et, pourquoi pas, l'accroître dans une certaine mesure.

Proposition n° 15 : encourager les organisations syndicales à étoffer et diversifier leur offre de services vis-à-vis de leurs adhérents, afin de les fidéliser et de promouvoir de nouvelles adhésions.

3. L'action syndicale : ni une carrière, ni une voie de garage

Un syndicalisme militant, c'est un syndicalisme qui a des adhérents, mais c'est aussi un syndicalisme où ces adhérents peuvent prendre des responsabilités, jouer un rôle, tout en continuant à exercer leurs activités professionnelles et sans craindre d'être mis à l'écart.

a) Clarifier la situation des « permanents » mis à disposition des syndicats par leur employeur

Des incertitudes juridiques pèsent sur le régime juridique des « permanents » mis à disposition d'organisations syndicales, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé.

Certes, le droit syndical dans la fonction publique est plus favorable aux organisations syndicales que dans le secteur privé car il leur permet de bénéficier d'agents déchargés à 100 % qui peuvent occuper des responsabilités fédérales ou confédérales. En revanche, le nombre et le statut juridique des personnes concernées mériteraient d'être clarifiés. On ne peut à cet égard que regretter que la mise en garde exprimée en 2004 par des membres de l'Inspection générale des affaires sociales ⁽¹⁾ n'ait pas entraîné de véritable remise en ordre jusqu'à présent : « il est (...) de notoriété publique que de très nombreux permanents syndicaux sont mis à disposition par l'État, les organismes de sécurité sociale et les entreprises privées ou publiques sans aucune base juridique. Cette situation met en péril non seulement les employeurs, qui financent des emplois fictifs, mais aussi les représentants syndicaux eux-mêmes, alors que leur dévouement à l'activité syndicale est généralement incontestable. Dans ces conditions, la mission de

(1) Dans le cadre d'un rapport intitulé « Étude d'administration comparée sur le financement des syndicats (Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suède) », par MM. Pierre de Saintignon, Jérôme Guedj et Holger Osterrieder, et Mme Valérie Saintoyant, n° 2004-160, octobre 2004.

l'IGAS souhaite attirer l'attention du ministre sur la nécessité impérieuse d'adapter le cadre juridique très rapidement afin de légaliser ces situations puis, à moyen terme, de réfléchir à l'opportunité de diminuer voire supprimer cette pratique [qui] n'est pas satisfaisante en terme d'autonomie financière, et donc de légitimité, des organisations syndicales ».

- Les seuls mécanismes de mises à disposition clairement identifiés sont ceux inscrits dans certains accords d'entreprise ou qui résultent des règles statutaires de certaines entreprises publiques, par exemple la SNCF.

- Par contre, les règles statutaires de la fonction publique, telle que la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État en son article 42, ne prévoient pas le cas de la mise à disposition d'un fonctionnaire au bénéfice d'un syndicat.

- S'agissant des salariés de droit privé, l'article 10 de la loi du 20 août 2008 a inséré deux nouveaux articles dans le code du travail afin de clarifier le régime juridique des personnes mises à disposition d'une organisation syndicale ou professionnelle. L'article L. 2135-7 du code du travail dispose ainsi qu'« *un salarié peut être mis à disposition d'une organisation syndicale ou d'une association d'employeurs* ».

Deux conditions sont posées. D'une part, l'accord exprès du salarié est requis. D'autre part, en vertu de l'article L. 2135-8 du même code, un accord collectif de branche ou d'entreprise doit déterminer les conditions dans lesquelles il peut être procédé à la mise à disposition des salariés auprès d'organisations syndicales ou d'associations d'employeurs. Cet accord constitue donc un préalable indispensable à toute mise à disposition.

Des garanties sont par ailleurs prévues : l'article L. 2135-7 précité prévoit que les obligations de l'employeur à l'égard du salarié sont maintenues pendant toute la durée de la mise à disposition. En outre, le salarié bénéficie de la garantie selon laquelle, à l'expiration de sa mise à disposition, il retrouvera son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente.

Afin de sécuriser le régime juridique des personnes mises à disposition, ces dispositions devraient être complétées en prévoyant la signature d'une convention individuelle pour chaque salarié mis à disposition – cette disposition devant aussi, naturellement, s'appliquer aux agents publics.

Ce dispositif pourrait s'inspirer de celui prévu dans le cas du prêt de main-d'œuvre à but non lucratif conclu entre entreprises, dont la loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a précisé le régime juridique.

Le prêt de main-d'œuvre à but non lucratif conclu entre entreprises

L'article 40 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a encadré le dispositif de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif conclu entre entreprises, en reprenant des dispositions conventionnelles des partenaires sociaux.

En conséquence, l'article L. 8241-2 du code du travail prévoit notamment qu'est conclue une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice, ainsi qu'un avenant au contrat de travail du salarié, avec diverses clauses obligatoires. Des garanties sont données au salarié en matière de réintégration au terme de la mise à disposition, d'accès aux installations et moyens de transports collectifs de l'entreprise d'accueil, de conservation du bénéfice des dispositions conventionnelles de l'entreprise d'origine, *etc.*

Cette convention pourrait en outre comprendre des clauses de préparation à la réintégration du bénéficiaire de la mise à disposition, à l'image du dispositif mis en place au sein d'EDF et décrit par M. Bernard Lassus, directeur des ressources humaines pour la France d'EDF : *« quand un salarié est détaché pour trois ou quatre ans, nous prévoyons un entretien au bout de six mois afin de voir comment il vit cette situation, puis, six mois avant la fin du détachement, nous construisons un parcours de réintégration afin de permettre à la personne d'aborder sa nouvelle fonction de la manière la plus efficace ».*

Proposition n° 16 : inscrire obligatoirement toute mise à disposition à titre gratuit par leur employeur des « permanents » syndicaux dans un cadre conventionnel tripartite précisément défini par la loi – en s'inspirant des dispositions prévues à l'article L. 8241-2 du code du travail et en y incluant des clauses de préparation à la réintégration.

En revanche, le rapporteur tient à souligner que cette sécurisation juridique doit s'accompagner d'une limitation dans le temps des mises à disposition car les personnes mises à disposition ne doivent pas conserver ce statut de façon permanente, au risque de devenir des « professionnels » du syndicalisme, « détachés » du monde du travail.

Ce souci du maintien d'un lien fort des responsables syndicaux avec leur milieu professionnel est non seulement revenu de manière assez constante dans les auditions des personnes représentant les employeurs – qu'il s'agisse des présidents de grandes entreprises publiques ou de directeurs d'administration centrale –, mais semble également partagé par les dirigeants syndicaux eux-mêmes. Par exemple, M. Bernard Thibault a, lors de son audition, attiré l'attention de la commission sur les risques d'une telle évolution : *« en effet, il existe aujourd'hui une tendance à la professionnalisation de la représentation syndicale, y compris dans les entreprises privées. Plutôt que d'exercer un droit syndical aussi démocratique et large que possible, il nous est proposé d'avoir des professionnels de la représentation syndicale. Ce n'est pas du tout notre conception du rôle du syndicat. Disposer de permanents – voire plus qu'auparavant – auxquels on confie un mandat de*

représentation est une chose, permettre à un nombre supérieur de salariés d'avoir voix au chapitre en est une autre ».

C'est pourquoi, il convient de limiter la durée des mises à disposition, du moins tant qu'elles sont financées par l'employeur d'origine. Les organisations syndicales auraient donc à faire le choix, si elles considèrent que tel ou tel responsable doit poursuivre une « carrière syndicale » au-delà d'une certaine durée, d'au moins assumer sa rémunération.

Proposition n° 17 : introduire une limitation générale impérative de la durée pour laquelle des « permanents » syndicaux peuvent être mis à disposition par leur employeur à titre gratuit (sans que l'organisation syndicale rembourse leur salaire).

b) Faciliter l'accession des militants issus du secteur privé aux responsabilités syndicales nationales

La sécurisation du régime juridique des personnes mises à disposition d'organisations syndicales implique de résoudre aussi, pour les salariés de droit privé, la question de l'activité syndicale en dehors de l'entreprise. En effet, comme il a été évoqué précédemment, en droit, les différents mandats syndicaux s'exercent toujours dans le cadre de l'entreprise : tous les mandats que définit le code du travail – et pour lesquels il garantit des protections et des moyens – sont ainsi conçus. Les employeurs privés n'ont aucune obligation d'autoriser leurs salariés à exercer des activités syndicales au niveau fédéral ou confédéral, la loi du 20 août 2008 s'étant bornée à donner une base juridique à ce type de détachements, mais ne les imposant en aucun cas.

Il en résulte diverses incertitudes quant à la situation des syndicalistes issus d'entreprises lorsqu'ils exercent une activité syndicale externe. Pour prendre un premier exemple, le trésorier de la CFTC, M. Pierre Mencès, a ainsi indiqué, durant son audition le 20 octobre dernier, qu'il traitait « *actuellement le dossier d'un militant qui a eu un accident alors que nous l'avions délégué pour assister à une réunion dans un ministère. Certes, nous assurons nos militants, mais notre assurance fait des difficultés pour le prendre en charge car, à ses yeux, un militant en délégation doit se trouver dans son entreprise et non dans un ministère, du fait que les heures de délégation syndicale ne sont prévues que pour négocier au sein de l'entreprise. Le militant doit-il alors prendre un congé sans solde ? Est-ce à la CFTC de lui verser son salaire ? Sur quels fonds ?* »

Auditionné le 4 octobre, M. Bernard Van Craeynest, président de la CFE-CGC, après avoir souligné l'implantation prioritaire de cette confédération dans le secteur privé, qui a pour conséquence une faible présence des fonctionnaires et agents des grandes entreprises publiques dans ses instances nationales, a notamment évoqué son propre cas, qui a nécessité un montage juridique qu'il qualifie lui-même de « *limite* » et qui pose aussi la question du financement des permanents nationaux : « *personnellement, je suis issu de la SNECMA (...). En*

2005 (...), mon DRH (...) a décidé de suspendre mon contrat de travail de peur que le directeur du groupe et moi-même ne soyons inquiétés pour emploi fictif, ce qui m'a laissé sans ressources (...). Nous avons trouvé une solution validée juridiquement, bien qu'à la limite de ce qu'autorisent nos propres statuts : je suis redevenu salarié du groupe Safran, mais celui-ci refacture à la confédération l'intégralité de mon salaire, charges comprises. Toutefois, avec soixante salariés et un budget de 17 millions d'euros dans lequel la masse salariale constitue un poste important, si elle devait supporter les salaires – et les charges sociales – des vingt-six élus de l'exécutif confédéral, la confédération n'aurait plus les moyens d'assurer sa mission première : développer l'activité syndicale et répondre aux attentes de ses mandants et des salariés ».

M. Bernard Thibault, a pour sa part évoqué, lors de son audition le 27 octobre, le cas d'un délégué du personnel d'une entreprise, désigné par la CGT pour siéger dans une commission d'un conseil régional, qui se serait vu menacé de licenciement pour usage abusif de ses temps de délégation, concluant : « nous ne disposons pas des éléments de droit qui nous permettraient d'amplifier la représentation issue du secteur privé ».

Il en résulte une situation de sur-représentation des agents de la fonction publique dans les négociations nationales et interprofessionnelles comme l'a souligné le même intervenant : « aujourd'hui, l'activité des organisations interprofessionnelles – la nôtre comme les autres – repose pour partie sur l'utilisation du droit syndical existant dans la fonction publique. Ce qui n'est pas normal, c'est l'étroitesse du droit syndical dans le secteur privé. Nous nous appuyons par exemple sur le droit syndical du public pour assurer des permanences juridiques dans nos unions locales. (...) Cette aide, nous l'apportons en partie par l'exercice d'un droit syndical du secteur public, qui nous reconnaît aujourd'hui une mission de représentation des salariés à un niveau interprofessionnel. Comme je l'ai dit à M. Sauvadet, l'anomalie est que le droit syndical public se substitue au droit syndical privé, qui ne permet pas de remplir cette mission. Je préférerais que nos permanences juridiques destinées aux salariés du secteur privé soient assurées par des militants bénéficiant de droits syndicaux émanant du même secteur ».

C'est pourquoi, au-delà des accords passés dans quelques grandes entreprises ou des « arrangements » qui peuvent exister, il serait souhaitable qu'un cadre général, naturellement à négocier entre partenaires sociaux, permette un peu de flexibilité en garantissant qu'une fraction des droits syndicaux résultant en entreprise de l'application du code du travail puisse être affectée à l'exercice de mandats bien définis (mandats de négociation, de participation à des instances ou de direction des organisations) hors de l'entreprise. Cette fraction serait limitée, de sorte qu'en pratique ne seraient concernées que les entreprises d'une certaine taille : la prise en charge de la négociation dans les secteurs et branches où prédominent les TPE ou les PME paraît plutôt devoir relever d'accords de financement paritaire au niveau de ces secteurs ou branches (voir *infra*).

Proposition n° 18 : envisager, dans un cadre à négocier sans doute au niveau national interprofessionnel, qu'une fraction des crédits d'heures résultant de l'application du droit syndical prévu par le code du travail puisse être, de droit, affectée à l'exercice de mandats hors du cadre de l'entreprise.

c) Inviter les partenaires sociaux à délibérer sur le cumul et le renouvellement des mandats syndicaux

La réflexion sur les moyens humains mis à disposition des organisations syndicales et professionnelles pose aussi la question du cumul des mandats syndicaux.

Certes, comme l'ont rappelé de nombreux interlocuteurs devant la commission d'enquête, ces cumuls sont parfois imposés par le législateur. MM. Bernard Van Craeynest, président de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) a ainsi fait remarquer que pour siéger au comité central d'une entreprise ou à son comité de groupe, il faut détenir un mandat de premier niveau. Il a aussi souligné que les cumuls de mandats sont parfois une façon de pallier l'insuffisance de ressources humaines : *« il faut travailler à éviter ces cumuls. Ce sera d'autant plus facile qu'on disposera de la ressource humaine pour occuper ces mandats, car le cumul est bien souvent l'effet d'un manque de moyens humains : il permet de faire face à la multiplication des sièges offerts, quitte à ce que les présences effectives en séance diminuent »*.

C'est aussi le constat dressé par Mme Anousheh Karvar, trésorière de la CFDT, le 24 octobre : *« je reviens sur le cumul des mandats. On nous reproche souvent, dans les conseils régionaux, de toujours voir les mêmes têtes pour représenter la CFDT. Cela s'explique puisqu'une seule personne, membre du conseil économique et social régional (CESR), perçoit une indemnité pour cela. Elle partage donc son temps entre le CESR, la commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE), le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), le conseil régional de l'emploi (CRE), et j'en passe. Cela ne contribue pas à la diversité »*.

M. Jean-Luc Touly, auteur de l'ouvrage *« L'argent noir des syndicats »*, lors de son audition de le 14 septembre, s'est montré plus sévère sur ce sujet : *« il convient également de s'intéresser au cumul des mandats de représentation du personnel : il est fréquent qu'une même personne soit délégué syndical, délégué du personnel, membre du CE, membre du CHSCT, membre du CCE, membre du comité de groupe... On trouve ainsi, chez Veolia et dans d'autres grandes entreprises, des gens qui n'ont jamais travaillé, qui sont complètement endormis, qui ne contrôlent plus rien parce qu'ils sont perpétuellement en voyage ou en réunion avec les dirigeants l'entreprise – je suis d'ailleurs persuadé qu'ils croient vraiment être au même niveau que le chef d'entreprise – et les relations s'en trouvent faussées »*.

Certaines organisations syndicales ont mis en place des règles de non-cumul. C'est le cas notamment de la CFTC qui a institué des règles statutaires sur ce sujet. Ainsi un syndicaliste de cette organisation ne peut-il pas obtenir plus de trois mandats de direction de trois ans, c'est-à-dire rester plus de neuf ans président, trésorier ou secrétaire général, quel que soit le niveau de la structure – union départementale, régionale ou confédération –, ni exercer en même temps plus de trois mandats de direction dans trois organisations différentes. De plus, les trois principaux mandats de la Confédération – président, secrétaire général et trésorier – sont exclusifs de tout autre mandat, et les adjoints de ces personnes n'ont droit qu'à un seul autre mandat.

Le rapporteur estime que la limitation du cumul (simultané ou dans le temps) des mandats syndicaux favoriserait l'accroissement du nombre de personnes investies d'un tel mandat et les nouvelles adhésions ; elle limiterait également les situations, que l'on voit actuellement, où le cumul de plusieurs crédits horaires attachés à différents mandats conduit de fait à des « plein-temps » syndicaux au bénéfice de « permanents ».

Ce type d'évolution, qui touche à la vie interne des organisations, ne peut toutefois relever que de la négociation – à laquelle le Gouvernement peut inviter les partenaires sociaux dans le cadre de la procédure de l'*agenda social*.

<p>Proposition n° 19 : inviter les partenaires sociaux à engager une délibération, éventuellement une négociation, sur les conditions de cumul et de renouvellement des mandats syndicaux, ainsi que sur la pertinence des « plein-temps » syndicaux.</p>
--

d) Valoriser les compétences acquises par les responsables syndicaux

L'implication des salariés ou des professionnels dans l'engagement syndical conditionne pour une large part l'efficacité de la démocratie sociale : il va en effet de l'intérêt mutuel des entreprises et des salariés que les représentants de chaque partie soient au fait des problèmes qui peuvent se poser au sein d'un établissement, d'une branche d'activité ou d'une administration publique. Or, tant dans le secteur privé que – phénomène plus récent – dans le secteur public, le militantisme syndical subit un désintérêt de plus en plus marqué.

S'il est indéniable qu'aient pu jouer l'image même d'organisations syndicales souvent plus arc-boutées sur la contestation des réformes que sur la négociation pour en améliorer le contenu, de même que certains comportements pour le moins contestables, pour ne pas dire répréhensibles, il apparaît tout aussi clairement que l'action militante a sans doute trop longtemps pesé sur le déroulement de nombreuses carrières. En a résulté une situation dans laquelle beaucoup de militants syndicaux se sont professionnalisés et se sont ainsi, ne serait-ce que partiellement, coupés de la base.

Ainsi que cela a été souligné devant la commission d'enquête, les prédispositions des salariés, fonctionnaires et professionnels d'aujourd'hui à l'action militante ne sont plus les mêmes que celles de leurs aînés. Bien souvent, ils ne sont pas hostiles à la perspective d'œuvrer, pendant une durée limitée et déterminée, en faveur du dialogue social et de la défense des intérêts de leurs homologues, mais à la condition que leur carrière ne s'en trouve pas freinée pour autant, ce qui est parfaitement compréhensible.

D'ores et déjà, certaines entreprises et collectivités locales se sont saisies de ce problème afin d'y apporter des réponses à leur niveau.

Du côté des entreprises, la société *Axa* a en effet mis en place des entretiens tripartites (représentant syndical, direction des ressources humaines et hiérarchie directe de l'intéressé) au début et à la fin des mandats des représentants syndicaux, afin de dialoguer avec eux et de prendre en compte leurs souhaits d'évolution de carrière. De même, à la BRED, un suivi similaire intervient désormais pour les représentants du personnel dont le cumul des mandats légaux ou conventionnels entraîne une absence de plus de 75 % du temps de travail. Enfin, depuis son changement en société anonyme, EDF a conclu des accords conventionnels permettant notamment de combiner parcours syndical et déroulement de carrière : ainsi, deux entretiens ont lieu avec la direction des ressources humaines, six mois après le début d'un mandat d'institution représentative du personnel et six mois avant son terme, de manière à évaluer l'expérience et à réamorcer le retour à une carrière plus classique. Comme l'ont souligné les responsables de la direction des ressources humaines de cette grande entreprise publique, lors de leur audition le 10 novembre 2011, il s'agit d'une expérience vécue positivement par l'ensemble des protagonistes :

« M. Bernard Lassus. Concernant les détachés, nous avons signé un accord sur les parcours syndicaux destiné à valoriser la carrière syndicale et à éviter une discrimination dans les parcours professionnels. C'est un élément important pour avoir des délégués de qualité. Généralement, nous passons des conventions tripartites associant l'organisation syndicale, l'entreprise et le salarié. Nous nous efforçons de supprimer les éléments hérités du passé et de promouvoir une vision plus dynamique. Les délégués syndicaux ne le sont plus à vie, ce sont plutôt des personnes qui s'intéressent à ce parcours, se mobilisent pendant trois ou quatre ans et reviennent ensuite dans l'entreprise. Ils sont, de ce fait, plus proches du monde industriel et des enjeux auxquels nous faisons face. La qualité du dialogue s'en trouve améliorée, le dispositif est plus dynamique et valorise le fait syndical. Lorsque des personnes restent à vie dans le syndicat, une sclérose s'installe.

« M. le rapporteur. Les organisations ont-elles une approche positive de cette évolution ?

« **M. Bernard Lassus.** *Oui. Il y a quelques années, il était difficile d'aborder le sujet mais aujourd'hui la mise en œuvre est assez facile. Les salariés eux-mêmes sont demandeurs. (...)*

« **Mme Marianne Laigneau.** *La direction générale du travail encourage cette évolution dont nous nous considérons comme les précurseurs. »*

Pour ce qui concerne les collectivités locales, la municipalité de Suresnes, quant à elle, propose en vertu d'un protocole signé en 2009 avec plusieurs organisations syndicales des formations qualifiantes de haut niveau aux représentants du personnel qui exercent un mandat au sein du comité technique paritaire (CTP) et des commissions administratives paritaires (CAP), ainsi qu'à ceux de ses personnels qui sont déchargés d'activité pour raison syndicale à hauteur de 50 % de leur temps de travail.

Dans son rapport publié en juin 2010, la mission chargée de dresser un bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique avait suggéré une extension de l'expérience de Suresnes aux trois fonctions publiques ⁽¹⁾. Sur le fond, l'on ne peut que partager ce souci de mieux prendre en compte la valorisation des acquis de l'expérience des représentants syndicaux ; il reste cependant que la démarche doit aussi concerner le secteur privé et faire l'objet d'une mise en œuvre flexible. De ce point de vue, il semble nécessaire de privilégier une négociation sur le sujet entre les organisations syndicales et les organisations d'employeurs ou, pour la fonction publique, le ministère compétent.

Proposition n° 20 : engager, au niveau interprofessionnel ou à celui des branches, une négociation sur la valorisation des acquis de l'expérience des représentants syndicaux dans les entreprises et les services des collectivités publiques ainsi que des institutions en charge de missions d'intérêt général.

L'exemple devant venir d'en haut, il apparaît en outre souhaitable que l'État confère une place particulière dans ses corps et services de contrôle (Cour des comptes, inspections générales des affaires sociales ou de l'administration, par exemple), en leur qualité de personnalités qualifiées dans le champ du social, aux anciens responsables des organisations syndicales ou professionnelles représentatives. Au-delà de sa dimension symbolique, une telle possibilité enrichirait le regard porté par ces instances sur la conduite des politiques publiques. Elle permettrait également de disposer de véritables experts de la gestion paritaire, sur laquelle les contrôles font justement l'objet de lacunes.

(1) *Rapport sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, mars 2009 (non public), et « Le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique : analyse détaillée dans deux départements, le Rhône et le Loiret », juin 2010, p. 26 et 27.*

Proposition n° 21 : permettre à des responsables syndicaux de grandes confédérations ou fédérations représentatives de mettre leur expérience du dialogue social et de la gestion paritaire au service de l'État, en leur réservant par exemple un nombre limité de postes à la discrétion du Gouvernement dans les corps d'inspection ou de contrôle.

C. POUR UN SYNDICALISME PLUS REPRÉSENTATIF

Le terme « paritarisme » s'applique à un ensemble de dispositifs dans lesquels les représentants des organisations de salariés et d'employeurs sont en nombre égal, pèsent le même poids et, corrélativement, bénéficient des mêmes financements. La répartition des mandats et des financements paritaires pose très vite la question de la représentativité.

1. Favoriser les accords de financement paritaire du dialogue social

Depuis deux décennies, des branches, puis des secteurs entiers de l'économie – l'agriculture, l'artisanat – ont mis en place par accord collectif des dispositifs de financement paritaire du dialogue social fondés sur des cotisations assises sur la masse salariale des entreprises, cotisations dont le produit est ensuite partagé paritairement entre la partie « employeurs » et la partie « salariés ». Cette évolution a concerné des secteurs où prédominent les très petites entreprises (TPE), cette situation expliquant que s'y soit développé ce type de dispositifs :

– les responsables des organisations professionnelles de ces secteurs se sont souvent rendus compte qu'ils se heurtaient à des problèmes de recrutement liés en partie aux conditions sociales qu'ils offraient, moins favorables que dans les grandes entreprises, mais ils étaient également conscients que dans un climat de forte concurrence, l'amélioration des conditions sociales ne peut se faire que si elle s'impose à toutes les entreprises d'un secteur ;

– par ailleurs, un dialogue social riche et construit n'étant guère possible en interne dans les TPE (non seulement le code du travail n'y prévoit pas de représentation du personnel, mais plus fondamentalement le temps et les compétences nécessaires ont peu de chances d'y être présents), une formule d'« externalisation » devait être trouvée ;

– enfin, la passation des accords en cause a été facilitée par le fait que, dans une TPE, le problème du financement du dialogue social – et d'abord, pragmatiquement, celui de la compensation financière du temps de négociation – se pose à peu près dans les mêmes termes pour les deux parties, salariés et employeurs ; pour un artisan ou un exploitant agricole, une journée passée en négociation, c'est autant de chiffre d'affaires perdu et/ou de difficultés de remplacement.

Les accords de financement paritaire du dialogue social constituent aussi une réponse à un enjeu signalé par plusieurs des experts auditionnés par la

commission d'enquête, celui de la qualité de la négociation collective, qui implique des négociateurs réellement issus des milieux professionnels qu'ils représentent, formés, compétents, éventuellement soutenus par des personnes expertes, tout cela demandant des moyens.

À cet égard, et même sans invoquer les contraintes qui pèsent sur les finances publiques, les accords de financement paritaire paraissent mieux à même de financer un dialogue social de qualité au niveau des secteurs, des branches, des professions, que ne le serait un éventuel financement public, car il serait très difficile, voire impossible, de définir une répartition équitable de celui-ci au regard de ce qu'est le paysage actuel de la négociation collective en France, marqué par un nombre très élevé de branches dont la taille et l'activité conventionnelles sont très inégales.

Du point de vue des organisations syndicales de salariés, les accords de financement paritaire sont aussi une réponse à l'inéquité que certaines ont soulignée entre le financement des organisations de salariés et d'employeurs : les cotisations versées par les adhérents des premières sont prélevées sur leur salaire, donc leur revenu propre, quand celles versées par les entreprises aux secondes sont à la charge des entreprises et non des chefs d'entreprise eux-mêmes ; de plus, les employeurs et leurs organisations font souvent appel, pour les négociations sociales, aux experts dont ils disposent parmi leurs salariés (des DRH par exemple), sans que ce recours soit valorisé, alors que les syndicats de salariés, s'ils veulent bénéficier d'experts qualifiés, doivent naturellement les rémunérer.

Certaines organisations d'employeurs restent certes vivement hostiles aux accords de ce type, en particulier à l'« accord UPA » du 12 décembre 2001, qu'elles ont contesté en vain devant la justice. Leurs arguments doivent cependant être relativisés : s'il est vrai que ces accords instaurent un prélèvement obligatoire supplémentaire sur les entreprises, les taux choisis restent modérés. Et ces accords ont au moins le mérite de la transparence – le motif de la nouvelle cotisation instituée est explicite – par rapport à d'autres financements indirects des structures syndicales : combien de chefs d'entreprise savent que sur les cotisations qu'ils versent à des organismes collecteurs au titre de la formation professionnelle, une petite fraction sert à rémunérer, sous forme de « préciput », les organisations de salariés et d'employeurs pour leur mission de gestion de la formation professionnelle ?

Le rapporteur considère donc que les accords de financement paritaire du dialogue social au niveau des secteurs et des branches méritent d'être promus, sous réserve naturellement qu'ils respectent un certain nombre de principes : un taux modéré, l'affectation claire des fonds, la transparence de leur utilisation – financer la négociation, pas les structures syndicales –, la répartition équitable des moyens entre toutes les organisations représentatives dans les champs concernés. Le long contentieux autour de l'« accord UPA » a démontré que les accords de ce type sont licites ; cependant, certains secteurs semblent encore hésiter à s'y engager, par exemple dans les professions libérales. C'est pourquoi un

engagement gouvernemental explicite d'étendre rapidement et systématiquement les nouveaux accords (respectant les principes susmentionnés) pourrait être utile.

La promotion, à court terme, des accords de financement paritaire n'exclut pas, à plus long terme, de réfléchir, comme y invite le rapport remis au Premier ministre par M. Jean-Frédéric Poisson en 2009⁽¹⁾, à une forme d'institutionnalisation des branches où celles-ci mettraient en place des instances paritaires de gouvernance de leur négociation collective : dès lors, naturellement, le financement commun de la négociation collective ne devrait plus être réparti entre organisations, mais géré dans un cadre commun au sein de la branche.

Proposition n° 22 : afficher un soutien politique fort en faveur des accords de financement paritaire du dialogue social, passant par un engagement d'extension rapide et systématique de ces accords, sous réserve du contrôle de légalité.

2. Un panorama d'instances et de pratiques à revisiter

Le « paritarisme », c'est aussi, on l'a vu, tout un ensemble d'organismes qu'administrent les partenaires sociaux, seuls ou avec des administrateurs d'autres origines, notamment nommés par l'État. Ce sont aussi de très nombreuses instances de consultation et de concertation auxquels ils sont conviés.

Ce vaste ensemble doit certainement être revisité et rationalisé. Au-delà de cette position de principe, quelques pistes concrètes peuvent sans doute être dégagées.

a) Le champ de la formation professionnelle

La réforme de la formation professionnelle actée par la loi du 24 novembre 2009, si elle comporte des mesures importantes sur les organismes collecteurs (OPCA), n'a en revanche rien changé aux « préciputs », c'est-à-dire, on le rappelle :

– au prélèvement de 0,75 % du montant de la collecte des OPCA dits du champ interprofessionnel au bénéfice du « *fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue* » (FONGEFOR) ;

– à la faculté pour les organisations d'employeurs et de salariés de se rémunérer de la gestion des OPCA qu'elles assurent par un autre prélèvement, dans la limite également de 0,75 % des sommes collectées.

Globalement, ces préciputs ont représenté 66 millions d'euros en 2010 (29 millions pour le FONGEFOR et 37 millions pour les préciputs d'OPCA).

(1) « *Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles* », 28 avril 2009, édité par La Documentation française.

Or, ces dispositifs sont à bien des égards discutables.

● S'agissant du FONGEFOR, on relève ainsi :

– des moyens à attribuer conséquents et en forte croissance – on est passé de 12,5 millions d'euros en 1996 à près de 30 millions moins de quinze ans plus tard ;

– une répartition de ces moyens, entre les organisations, dont les fondements sont incertains (une répartition égalitaire entre les cinq centrales de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel, malgré leurs poids très inégaux en termes d'adhérents et de voix aux élections professionnelles ; une répartition entre organisations d'employeurs qui favorise très fortement le MEDEF et la CGPME aux dépens de l'UPA, suite à ce qui apparaît comme un rapport de forces négocié à un certain moment) ;

– un objet « officiel » plutôt « faible » des financements délivrés par le dispositif, puisqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en place le dispositif interprofessionnel concernant l'emploi et la formation professionnelle, de l'évaluer, de l'harmoniser, de le mettre en cohérence, de se concerter, de participer à des instances de coordination... – tout cela mérite-t-il un budget annuel de près de 30 millions d'euros, et ce au seul niveau « interprofessionnel », puisque, par ailleurs, au niveau de chacun des OPCA, des préciputs existent pour rémunérer les services assurés par les organisations qui les gèrent ?

– de fait, des compte rendus d'utilisation des fonds qui soit sont très succincts, soit justifient des dépenses considérables en arguant de moult instances et réunions (conformément, il faut bien le dire, aux dispositions des textes qui justifient ainsi l'existence du FONGEFOR...), soit font apparaître des dépenses plus ou moins en décalage avec l'objet du fonds (par exemple le financement de l'abonnement de titulaires de mandats au journal syndical de leur confédération...);

– dans la pratique, des organisations bénéficiaires qui ont parfois du mal à utiliser conformément à leur objet les fonds qui leur sont remis, comme le montre le redressement subi pour cette raison par l'une d'entre elles il y a quelques années.

Dans le même temps, le rapporteur se doit d'observer que si 29 millions d'euros se trouvaient redéployés dans les OPCA et utilisés à ce qui est l'objet premier des fonds de la formation professionnelle, c'est-à-dire à la prise en charge de frais de formation, ce sont par exemple plus de 5 000 contrats de professionnalisation supplémentaires qui pourraient être financés sur un an, afin de faire accéder autant de jeunes (ou de demandeurs d'emploi) à une qualification reconnue, grâce à une formation longue (660 heures en moyenne en 2009)...

Faut-il supprimer le FONGEFOR ? Le débat peut être ouvert. Il convient cependant d'être conscient que ce dispositif représente sans doute une source de

financement très importante pour certaines des organisations bénéficiaires. À défaut de suppression, le rapporteur pense qu'il est légitime de s'engager dans une démarche de diminution des moyens, manifestement surdimensionnés par rapport aux objets du fonds. De plus, afin d'en améliorer le contrôle, il est impératif de passer d'un système d'attribution de subventions globales aux organisations d'employeurs et de salariés à un système de paiements *a posteriori*, sur justificatifs. Enfin, la répartition de ces « droits de tirage » devrait – comme pour l'ensemble des financements paritaires, voir *infra* – être fondée, au moins en partie, sur leur audience électorale.

Proposition n° 23 : à défaut de le supprimer, réformer profondément le dispositif FONGEFOR :

- en réduisant son montant ;
- en tenant mieux compte de l'audience des organisations bénéficiaires pour la répartition des moyens ;
- en effectuant les versements *a posteriori*, sur production de justificatifs, les moyens affectés à chaque organisation devenant une sorte de « droit de tirage ».

● Pour ce qui est des préciputs versés au titre de la participation à la gestion des différents OPCA, on observe que les taux de prélèvements qu'ils représentent sur la collecte sont variables, même si de nombreux organismes s'approchent du plafond de 0,75 %.

L'un des apports de la réforme de la formation professionnelle est l'institution d'un dialogue de gestion obligatoire entre l'État et les OPCA à l'occasion de la signature des conventions d'objectifs et de moyens : la première génération de ces conventions est en cours d'élaboration et l'exercice devra être répété tous les trois ans. Le rapporteur considère qu'à l'occasion de cet exercice – du moins lors de sa première répétition dans trois ans – l'administration devrait veiller à ce que les OPCA prennent des engagements de modération des préciputs, engagements qui pourraient être fondés sur la diffusion des meilleures pratiques constatées dans les OPCA les plus « vertueux » en la matière.

Proposition n° 24 : engager, dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens et en s'inspirant des meilleures pratiques des OPCA, une diminution des taux maxima de préciputs autorisés.

b) Le champ des organismes sociaux

Dans le champ social, de multiples organismes et instances ont une composition paritaire, ou du moins qui laisse une large place aux représentants des organisations de salariés et d'employeurs. Ces représentants ou ces organisations bénéficient parfois – pas toujours – de défraiements à ce titre, voire d'aides

diverses des organismes en cause, par exemple pour la formation des administrateurs ou pour l'assistance technique à leur apporter.

Les auditions et les éléments recueillis par la commission d'enquête ont montré qu'il y avait certainement des marges de rationalisation dans ce champ des organismes sociaux, où le paritarisme représente des coûts importants, qu'ils soient pris en charge par les organismes paritaires ou restent de fait à la charge des organisations syndicales faute de défraiement *ad hoc*.

- Pour ce qui concerne les organismes de sécurité sociale, les données transmises par la direction de la sécurité sociale montrent ainsi, on l'a dit, un niveau élevé de frais liés aux administrateurs dans le régime agricole : par an, plus de 26 millions d'euros pour ce seul régime, contre 30 millions pour le régime général, soit à peine plus, alors que le rapport des masses financières gérées respectivement par ces régimes, de même que celui de leur nombres respectifs de ressortissants, sont de l'ordre de un à dix.

Naturellement, un régime social peut avoir des frais de gestion fixes qui apparaissent d'autant plus lourds ramenés au nombre de ressortissants que ce dernier est faible. Pour autant, il n'est pas normal que le « paritarisme » coûte par ressortissant près de dix fois plus dans un régime que dans un autre. Dans le contexte actuel des finances sociales, une démarche de réduction des écarts constatés et de plafonnement objectif des « frais du paritarisme » – par ressortissant ou par rapport à des éléments bilanciels – serait légitime.

Proposition n° 25 : envisager, pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale, un plafonnement commun des frais liés aux conseils d'administration (par rapport aux ressources ou charges globales ou en fonction du nombre de ressortissants).

- Pour ce qui est de la santé au travail, M. Henri Rouilleault, expert des questions de démocratie sociale qui a notamment animé des groupes de travail de la fondation *Terra nova*, se plaçant d'ailleurs dans une logique de qualité du service et non dans une logique de coûts, a estimé devant la commission d'enquête, le 20 octobre 2011, qu'il serait opportun de fusionner les services de la sécurité sociale en charge de la prévention, qui se trouvent dans les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), avec la médecine du travail (les services interentreprises de santé au travail) dans des instituts régionaux pluridisciplinaires de prévention des risques, gérés de façon paritaire. On peut observer qu'un tel fonctionnement existe déjà dans de nombreux pays étrangers, mais aussi, en France, dans le monde agricole.

Proposition n° 26 : simplifier la structuration des services chargés de la santé au travail en fusionnant les services de médecine du travail avec ceux des caisses de sécurité sociale qui sont chargés de la prévention.

• Dans le champ des politiques de l'emploi, plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête ont relevé la multiplicité des instances qui, au niveau régional, ont des compétences consultatives en la matière : commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE), comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), conseil régional de l'emploi, instance paritaire régionale de *Pôle emploi*, sans compter, avec des missions plus larges, le conseil économique, social et environnemental régional... Une simplification de ces structures « concurrentes » sur des champs très proches est certainement possible. Il convient sans doute de s'interroger en particulier sur les « instances paritaires régionales » de *Pôle emploi*. Manifestement mises en place, lors de la création en 2008 de *Pôle emploi*, pour assurer une certaine « continuité » des anciennes *Assédic*, ces instances ont une utilité incertaine, compte tenu de l'existence de moult autres instances délibératives régionales chargées de l'emploi, ainsi que – puisqu'elles ont aussi une compétence d'intervention dans les dossiers individuels des demandeurs d'emploi – de plusieurs autres systèmes de recours pour les usagers de *Pôle emploi*, lesquels, outre les recours hiérarchiques et contentieux classiques, peuvent également saisir les services du médiateur de cette institution. Plus généralement, on pourrait aller vers un regroupement de l'ensemble des instances régionales de l'emploi, quitte à ce que la nouvelle instance qui serait créée comporte des commissions permettant de siéger dans des configurations différentes.

Proposition n° 27 : regrouper les instances chargées de l'emploi au niveau régional.

3. Répartir les mandats (et donc les financements) selon l'audience électorale des organisations

De manière générale, les personnes auditionnées par la commission d'enquête ont justifié les préciputs et défraiements versés par les organismes et instances paritaires par la nature des missions exercées par les syndicalistes quand ils administrent ces organismes ou participent à leurs délibérations : il s'agit de missions d'intérêt général, exercées au nom de l'ensemble des entreprises – pour les organisations d'employeurs – ou de l'ensemble des salariés – pour les syndicats de salariés – et également au bénéfice de ces derniers. Il est donc légitime que ces missions ne soient pas financées par les ressources propres des organisations, qui proviennent des seules cotisations des employeurs ou des salariés qui y adhèrent, mais bénéficient d'un financement spécifique.

Soit. Mais il convient alors de tirer toutes les conséquences de ce raisonnement : s'il s'agit d'exercer des mandats et de bénéficier de financements au nom de l'ensemble des salariés ou des entreprises, il est clair que la répartition de ces mandats et de ces financements doit refléter les préférences exprimées par ces salariés et ces entreprises, et ce même quand ils n'adhèrent pas à une

organisation syndicale. L'élection est naturellement le meilleur dispositif pour exprimer ainsi des préférences.

- S'agissant des organisations de salariés, la répartition actuelle des mandats et des financements est, entre les cinq qui sont représentatives au plan national et interprofessionnel, soit égalitaire (par exemple pour les subventions du FONGEFOR ou pour la composition des organes délibérants de l'assurance chômage), soit faiblement inégalitaire, avec par exemple une distinction entre trois « grandes » organisations et deux « petites » (dans le cas de la composition des conseils d'administration des caisses du régime général de la sécurité sociale).

En tout état de cause, cette répartition ne rend pas compte des écarts très importants que l'on constate entre ces organisations lors des élections où elles présentent des listes : aux dernières élections prud'homales (2008), les résultats nationaux cumulés des cinq centrales en cause s'élevaient de 8 % à 34 % des suffrages exprimés ; d'après les dernières statistiques cumulant les résultats des élections aux comités d'entreprise, le poids électoral lors de ces scrutins internes aux entreprises variait en 2005, pour ces organisations, entre moins de 7 % et plus de 22 %.

L'audience fondée sur les résultats électoraux devenant, avec la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, un des critères essentiels de la représentativité à tous les niveaux, un système national, dit MARS, de recueil de tous les résultats des élections aux comités d'entreprise ou délégations uniques du personnel, à défaut des élections des délégués du personnel, a été mis en place. La périodicité de ces élections étant de quatre ans, avec des dates et des millésimes différents selon les entreprises, l'ensemble de ces résultats recueillis dans toutes les entreprises postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ne sera connu et consolidé qu'en 2013 ; il conviendra également d'y ajouter le résultat du scrutin organisé, en application de la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010, pour les salariés des entreprises de moins de onze salariés (dépourvues à ce titre de représentation du personnel), dans le cadre duquel ceux-ci auront choisi l'organisation qu'ils préfèrent.

En 2013, donc, le poids électoral relatif de chacune des organisations de salariés sera connu et attesté au niveau national interprofessionnel (ainsi que dans chaque branche), ce qui pourrait d'ailleurs entraîner une modification de la liste et du nombre de celles qui seront reconnues représentatives à ce niveau. Dès lors, l'attribution des mandats et financements paritaires devra naturellement tenir compte de cette évolution, en les réservant aux organisations restées représentatives et en les répartissant en tenant compte du poids électoral de celles-ci (ce qui n'exclut pas la prise en compte éventuelle d'autres critères).

Proposition n° 28 : répartir les mandats et les financements dévolus aux organisations de salariés en tenant compte de l'audience électorale nationale telle que mesurée par le système MARS à partir de 2013.

• S'agissant des organisations d'employeurs, comme on a pu le voir, trois seulement – MEDEF, CGPME et UPA –, bénéficiant de la représentativité nationale interprofessionnelle, siègent (presque) systématiquement dans les organismes nationaux et se partagent les subventions du FONGEFOR. La répartition entre elles des mandats et financements est fortement inégalitaire, faisant la part belle au MEDEF, qui se voit ainsi attribuer 57,5 % de la part patronale des moyens du FONGEFOR, trois sièges sur cinq sièges patronaux dans la gouvernance de l'*Unédic* et de l'AGEFIPH, quatre sièges sur cinq dans celle du « 1 % logement », six ou sept sièges (selon les cas) sur treize dans celle des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale... Interrogée sur cette situation le 13 octobre 2011, Mme Laurence Parisot a invoqué « *la représentation du MEDEF au niveau des branches professionnelles, notre mouvement réunissant presque tous les secteurs d'activité de l'économie française* », ainsi que la couverture territoriale assurée (présence de MEDEF territoriaux dans tous les départements). En pratique, la répartition en vigueur paraît surtout être le fruit de l'histoire et des rapports de force à divers moments.

Il convient d'être conscient que la réforme de la représentativité menée dans le cadre de la loi du 20 août 2008, même si elle ne concerne explicitement que les organisations de salariés, va confronter rapidement celles d'employeurs à une situation juridique fragile. En effet, comme on l'a dit, même si la représentativité a toujours été définie, dans le droit positif, pour les organisations de salariés, l'administration et la jurisprudence avaient transposé les critères remontant à la loi du 11 février 1950 au cas des organisations d'employeurs, pour lesquelles la représentativité est aussi un enjeu dans plusieurs cas de figure (pour obtenir l'extension de conventions collectives qu'elles ont signées, pour siéger dans divers organismes et instances, pour présenter des listes à certaines élections...). Or, les critères de représentativité issus de la loi du 20 août 2008 ne sont plus transposables en l'état aux organisations d'employeurs, parce qu'ils renvoient à une exigence d'audience électorale chiffrée (un poids électoral de 8 % ou 10 % selon les cas) que l'on n'a tout simplement aujourd'hui aucun moyen de mesurer dans le monde patronal ; de plus, la loi du 20 août 2008 a clairement affirmé le caractère cumulatif des sept critères de représentativité, ce qui ne permet plus d'écarter la prise en compte de ceux qui ne seraient pas applicables aux organisations d'employeurs. Que les organisations d'employeurs aient ou non le désir de discuter et reformuler leurs règles de représentativité, elles y seront donc contraintes lorsqu'en 2013 la loi du 20 août 2008 s'appliquera au niveau des branches et au niveau interprofessionnel.

Pour mesurer l'audience électorale des organisations d'employeurs, il n'est pas possible, à la différence du choix fait en ce qui concerne celles de salariés, de se référer principalement à des scrutins déjà existants. En effet, s'il existe déjà des élections où les chefs d'entreprise sont conviés à choisir entre des listes syndicales – les élections prud'homales, les élections consulaires –, il arrive fréquemment que les confédérations d'employeurs présentent des listes d'union à ces élections ; dans d'autres cas, concourent des listes qui se présentent sous des étiquettes locales ou professionnelles (celles de fédérations) et non confédérales.

Dans ces conditions, un scrutin spécifique sera sans doute nécessaire. On pourrait imaginer que soit transposé celui inventé par la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 pour les salariés des TPE : un scrutin « sur sigle » – on ne vote pas pour une liste, mais pour une organisation –, effectué autant que possible avec des moyens matériels souples (vote électronique et vote par correspondance), éventuellement couplé avec d'autres élections, telles que celles aux chambres consulaires.

Au-delà des enjeux techniques portant sur les modalités de vote, la mise en œuvre de cette option exigerait toutefois plusieurs décisions préalables aux incidences très lourdes, qui nécessiteraient donc une large concertation, puis vraisemblablement une négociation des partenaires sociaux :

– le corps électoral devrait-il comprendre tous les employeurs (y compris éventuellement les particuliers employeurs) et/ou tous les « entrepreneurs » (même en l'absence de salariés) ?

– appliquerait-on le principe démocratique « une entreprise, une voix », ou le poids des votes de chaque entreprise serait-il corrélé à son nombre de salariés (puisque la représentativité sert à négocier avec les salariés et à gérer des organismes sociaux en leur faveur), ou choisirait-on un système mixte ?

– la liste des organisations autorisées à concourir lors de ce scrutin (établie par l'administration selon des critères nécessairement définis par la loi) devrait-elle ne comprendre que les organisations à vocation interprofessionnelle, ou pourrait-elle comporter aussi des organisations à vocation sectorielle, voire des fédérations professionnelles (de branche), dans lesquelles beaucoup de chefs d'entreprise se reconnaissent peut-être plus facilement ? À moins que l'on n'institue un double vote, distinguant une représentativité « interprofessionnelle » et une représentativité « professionnelle »⁽¹⁾ ?

Proposition n° 29 : répartir les mandats et les financements dévolus aux organisations d'employeurs sur une base comparable d'audience électorale, qui pourrait résulter d'un scrutin sur sigle couplé aux élections aux chambres consulaires, dans des conditions nécessairement définies suite à une large négociation sociale.

(1) Sur ce point, le rapport précité remis en 2009 par M. Jean-Frédéric Poisson envisage, au niveau des branches, un fondement de la représentativité patronale alternatif au fondement électoral : une représentativité patronale « institutionnelle, d'ordre statutaire », qui serait actée par la « convention de reconnaissance réciproque » que passeraient les partenaires sociaux des deux bords pour instituer une branche et l'organiser. Cette option, qui peut être séduisante au niveau des branches, paraît plus délicate à transposer au niveau interprofessionnel, en particulier quand il s'agit de répartir des mandats et des financements, ce qui implique une clé arithmétique qu'il est logique de rechercher soit dans un décompte d'affiliés, soit dans une élection.