



**HAL**  
open science

## Le financement clair-obscur du syndicalisme français

Dominique Andolfatto, Dominique Labbé

► **To cite this version:**

Dominique Andolfatto, Dominique Labbé. Le financement clair-obscur du syndicalisme français. *Histoire et Liberté*, 2008, 33, pp.17-34. halshs-00382635

**HAL Id: halshs-00382635**

**<https://shs.hal.science/halshs-00382635>**

Submitted on 12 May 2009

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

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

Dominique Andolfatto (Nancy-Université)  
Dominique Labbé (Institut d'études politiques de Grenoble)  
Dominique.Andolfatto@univ-nancy2.fr ; Dominique.Labbe@iep-grenoble.fr

## **Le financement clair-obscur du syndicalisme français**

*Paru dans « Les cahiers d'histoire sociale – Histoire et liberté » (Nanterre, 33, ) fév. 2008,  
p. 17-33.*

Version au 11 janvier 2008  
Telle qu'elle a été soumise à la rédaction de la revue  
Pour toute citation se reporter à la revue papier qui fait foi

**Résumé :** Les ressources des syndicats français sont très largement méconnues. Les renseignements disponibles montrent que la majorité des fonds proviennent des subventions publiques, des prélèvements sur les caisses de sécurité sociale et des aides des grandes entreprises. L'essentiel des ressources réside dans la mise à disposition de personnels qui continuent à être payés par leur employeur officiel (administrations publiques, caisses de sécurité sociale, grandes entreprises), soit au minimum 40 000 équivalents temps pleins. En regard de ces aides, les cotisations des membres représentent une proportion très faible des ressources totales des organisations syndicales.

**Mots clefs :** France Syndicats Financement Permanents Ressources Subventions Corruption

L'affaire de l'UIMM (Union des industries et métiers de la métallurgie), qui a éclaté en septembre 2007, a conduit à poser la question des ressources financières des organisations syndicales. Il est apparu, en effet, que l'UIMM disposait d'une « caisse d'entraide mutuelle » de plusieurs millions d'euros<sup>1</sup>, à partir de laquelle étaient effectués régulièrement d'importants retraits en liquide. Le président de l'organisation patronale, alors Denis Gautier-Sauvagnac, a d'abord expliqué que ces retraits servaient aux « œuvres sociales » de l'UIMM, sans plus de précisions, avant d'indiquer – tout aussi laconique – qu'il s'agissait aussi de « fluidifier les relations sociales »<sup>2</sup>. Plus direct, Yvon Gattaz, ancien président du CNPF (ancêtre du MEDEF), affirmait que « c'est le financement des syndicats » qui était en cause<sup>3</sup>, mais il ne développait pas l'argumentation ni ne donnait aucune preuve. Les syndicats ont opposé les plus vifs démentis à cette affirmation. L'affaire a surtout mis en lumière l'extrême méconnaissance concernant les ressources des syndicats et, plus largement, concernant leur organisation et leur fonctionnement interne<sup>4</sup>. Avec beaucoup de réticences ou de prudence, plusieurs organisations ont livré quelques informations supplémentaires mais il demeure toutefois bien des interrogations et des zones d'ombre.

### **Que sait-on des ressources syndicales ?**

Lors de leurs congrès respectifs, les diverses organisations syndicales – au niveau territorial, fédéral ou confédéral – publient habituellement une partie de leurs comptes, sous une forme plus ou moins synthétique. Mais aucune organisation n'a jamais publié de comptes consolidés, c'est-à-dire un état des ressources de l'ensemble de ses structures. Il est vrai que cela apparaît pour le moins complexe à réaliser car le

---

<sup>1</sup> Dans *Les Echos* du 16 octobre 2007, Guillaume Delacroix et Dominique Seux estimaient ces « fonds de réserve, dont une caisse anti-grève » à quelque 160 millions d'euros.

<sup>2</sup> Voir notamment *Le Monde* du 21 octobre 2007.

<sup>3</sup> *Le Monde*, 17 octobre 2007.

<sup>4</sup> Depuis plusieurs années, notre équipe de recherche se consacre à ces questions. Pour une synthèse de ces recherches, voir : D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La documentation française, 2007 (2<sup>ème</sup> édition) ; D. Andolfatto et D. Labbé, *Sociologie des syndicats*, Paris, La découverte (2<sup>ème</sup> édition). Pour une synthèse des éléments d'informations disponibles sur les moyens dont disposent les syndicats (avant le récent scandale) : D. Andolfatto et D. Labbé, « Faut-il aider les syndicats ? », *Le Débat*, n° 142, décembre 2006, p. 121-132.

syndicalisme est organisé selon le principe du fédéralisme associatif. Cela signifie que chaque structure (section, syndicat de base, union territoriale ou fédérale...) est autonome et dispose d'une autonomie juridique et donc financière. Une organisation, comme la CFDT, s'est toutefois dotée d'un service central de perception des cotisations (SCPVC). Cela lui permet – pour ce qui concerne les cotisations des adhérents – de publier un chiffre global (ce qui demeure impossible aux autres organisations qui, au mieux, ne semblent pouvoir produire que des évaluations sur le sujet). Il reste que, comme ses homologues, la confédération CFDT ne dispose pas d'une vision aussi complète pour ce qui concerne ses autres ressources. Hors cotisations, les chiffres qu'elle publie ne sont donc relatifs qu'à sa structure confédérale et ignorent – apparemment – les ressources propres disponibles dans certains de ses satellites (comme le centre de formation confédéral) et aux autres niveaux de l'organisation (section, syndicat de base, unions diverses et fédérations).

*- Les rapports financiers des congrès confédéraux*

Si l'on prend les derniers comptes publiés lors des congrès confédéraux, on constate que la confédération CGT affiche un budget de 15,5 millions d'euros pour 2004 (chiffres publiés lors de son congrès de 2006)<sup>5</sup>. La CFDT déclarait pour le même exercice un budget plus de deux fois supérieur : 38,6 millions d'euros (chiffres également publiés lors de son congrès de 2006)<sup>6</sup>. FO déclarait en 2004 des chiffres intermédiaires : 24,5 millions d'euros (budget confédéral 2002)<sup>7</sup>. Ces différentes totalisations peuvent étonner. En effet, eu égard aux audiences électorales et aux effectifs revendiqués, on s'attendrait à ce que la CGT ait le budget le plus important (ou, au moins, un budget équivalent à celui de la CFDT). Or, elle dispose apparemment du budget le plus faible. En fait, les comptabilités confédérales ne se recouvrent que partiellement et les comparaisons sont donc difficiles. Le détail par poste apporte toutefois quelques éclairages (voir tableau 1).

---

<sup>5</sup> « 48<sup>ème</sup> congrès. Rapport financier. Rapport de la CFC », supplément au *Peuple*, n°1621, 30 novembre 2006, p. 21.

<sup>6</sup> « Rapport d'activité 2003-2006, 46<sup>ème</sup> congrès, 12-16 juin 2006, Grenoble », p. 79.

<sup>7</sup> « Rapports 2004, 20<sup>ème</sup> congrès confédéral CGT-FO, Paris-Nord Villepinte », p. 78.

Tableau 1 : Budgets confédéraux de la CGT, de la CFDT et de FO (sources syndicales)

	CGT (2004)		CFDT (2004)		FO (2002) (1)	
	millions d'euros	% du total	millions d'euros	% du total	millions d'euros	% du total
Cotisations	5,01	32,3	18,60	48,1	14,0	61,3
Détachements	1,91	12,3	2,85	7,4		
Indemnités ces	0,64	4,1	0,57	1,5	0,63	2,8
Subventions et paritarisme	6,68	43,1	7,49	19,4	7,00	30,7
dont conseillers techniques	0,62	4,1	0,58	1,5		
Ventes / redistribution de ressources internes	0,60	3,9	5,24	13,5	0,73	3,2
Produits financiers / Résultats de l'exercice	0,64	4,1	2,90	7,5	0,47	2,1
Bénévolat militant			0,68	1,8		
Publicité			0,31	0,8		
Total	15,50	100,0	38,68	100,0	22,82	100,0

(1) Hors provisions (1,7 millions d'euros en 2002).

Certaines ressources – en volume – sont assez comparables, notamment pour ce qui concerne les subventions publiques et les moyens du paritarisme. Il s'agit de crédits divers pour la formation des militants syndicaux, de crédits d'études, de moyens mis à disposition des confédérations en contrepartie de leur participation aux instances paritaires (Sécurité sociale, allocation chômage, formation professionnelle). Les ressources procurées par la participation au Conseil économique et social (national) sont également proches (environ 600 000 euros).

En revanche, les écarts apparaissent importants concernant la part des cotisations dans les budgets confédéraux. Ces cotisations représenteraient approximativement un tiers des ressources confédérales de la CGT, mais près de 50% à la CFDT et même 60% dans le cas de FO. En fait, les données sont ici difficilement comparables car les périmètres comptables sont différents. Le budget confédéral de la CFDT comporte en particulier une caisse spécifique (les recettes de la CNAS, qui indemnise, sous certaines conditions, les syndiqués confrontés à des pertes de salaires pour fait de grève ou à des procédures judiciaires). De même, il intègre – au moins partiellement – le financement de la presse confédérale ainsi que le budget de l'organisation spécifique des cadres (UCC). Or, à la CGT, il n'existe pas l'équivalent de la CNAS tandis que la presse syndicale et l'union cégétiste des cadres ont des budgets spécifiques. Il importe donc de retirer ces lignes du budget confédéral de la CFDT pour que la comparaison avec la CGT ait un sens. Dans ce cas, la proportion des cotisations dans les ressources de la CFDT recule à 23,6% (soit – en volume – 6,19 millions d'euros). A périmètres

comparables, cette part apparaît donc inférieure à celle de la CGT. Les mêmes corrections ne sont pas possibles concernant FO qui ne précise à quoi correspond exactement – ou comment est calculé – le chiffre de 14 millions d’euros de cotisations.

On observera au passage que le rapport Hadas-Lebel<sup>8</sup>, qui fonde les débats actuels sur la représentativité syndicale et le financement syndical, s’est borné à reprendre les déclarations « brutes » des organisations syndicales concernant leurs ressources, sans chercher du tout à en vérifier la réalité et la sincérité (voir le tableau 2). S’il fournit des indications intéressantes – et partiellement inédites – sur les montant des cotisations encaissées par les principales organisations, le calcul de leur proportion dans les ressources syndicales respectives n’a guère de sens. En effet, ce calcul est rapporté aux seules confédérations (et non pas à toutes les organisations syndicales dont bien des ressources demeurent en réalité inconnues) et, de plus – comme on vient de le montrer – les chiffres déclarés à ce niveau ne sont pas comparables et ne sont donc guère significatifs dans l’absolu.

Tableau 2 : « Récapitulatif des données connues concernant les cotisations » syndicales selon le Rapport Hadas-Lebel (données relatives à l’exercice 2003)<sup>9</sup>

	Cotisations (en millions d’euros)	dont cotisations confédérales (en millions d’euros)	Part des cotisations dans le budget confédéral (en %)
CGT	75	3,9	34
CFDT	69	19,5	50
FO	35	14	57
CFTC	12	1,5	20
CGC	Non diffusé	4	40

Concernant les subventions publiques, on notera encore que le rapport Hadas-Lebel mentionne des chiffres qui excèdent ce que déclarent les organisations syndicales (ce qui tendrait à réduire un peu plus la part des cotisations). Ainsi, la CFDT déclare 4,9 millions d’euros de crédits de formation et d’études alors que le ministère du travail lui a versé 5,3 millions d’euros pour la seule formation militante (et même 6,5 millions d’euros en ajoutant la formation des conseillers prud’hommes). Il est probable qu’une

<sup>8</sup> Raphaël Hadas-Lebel, *Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Rapport au Premier ministre, mai 2006, p. 58.

<sup>9</sup> S’agissant de FO, la part des cotisations dans le budget confédéral est inférieure à celle donnée au tableau 1 car elle intègre les « provisions » dans le calcul.

partie de ces sommes est reversée en réalité à d'autres niveaux ou dans des budgets annexes. Cela rend l'approche du financement syndical d'autant plus complexe et sa transparence effective bien difficile.

*- Une plus grande transparence financière après l'affaire de l'UIMM ?*

A l'automne 2007, l'affaire de l'UIMM a conduit la CGT et la CFDT à actualiser ou préciser leurs ressources par rapport aux données de congrès publiées jusque-là. En revanche, les autres organisations sont demeurées, à notre connaissance, silencieuses sur le sujet, tout en dénonçant les soupçons de financement syndical par les organisations patronales. Les derniers chiffres publiés par la CFDT laissent voir une légère réduction de la part des cotisations (voir le tableau 3). La part des cotisations recule même à 22% des ressources dans l'hypothèse d'un périmètre confédéral comparable à celui de la CGT. Pour ce qui la concerne, la CGT fournit – comme la CFDT – un chiffre qui reflète en principe l'intégralité des cotisations, à tous les niveaux que ce soit de l'organisation (et non plus seulement au niveau confédéral). La CGT revendique en l'occurrence 74 268 000 euros de cotisations qu'il faut comparer aux 65 117 881 euros de cotisations encaissés par la CFDT – tous niveaux confondus – pour le même exercice 2006. Si la CFDT publie ce type de données comptables depuis plusieurs exercices, la CGT paraît s'être davantage livrée à une estimation qu'à une réelle opération comptable. Les modalités de calcul en témoignent. La CGT a repris en l'occurrence ses effectifs déclarés – d'ailleurs sujets à discussion<sup>10</sup> – et les a multipliés par un nombre moyen de timbres affecté d'un prix de cotisation également moyen. Ainsi, la CGT, qui n'avait pas été capable de publier le nombre des syndiqués par fédération lors de son congrès de 2006<sup>11</sup>, reprend une simple estimation de ses effectifs pour déterminer le montant global des cotisations perçues. On notera au passage que cette estimation est légèrement inférieure à celle citée – concernant l'exercice 2003 – dans le rapport Hadas-Lebel (75 millions d'euros) alors que, selon les déclarations faites au congrès de Lille en 2006, la CGT aurait gagné des adhérents. Or, les données comptables, qui sont affichées, plaident plutôt – et au mieux – pour une stagnation. En sens inverse, la CFDT qui, à

---

<sup>10</sup> Voir D. Andolfatto, D. Labbé, *Les syndiqués en France*, Rueil-Malmaison, Editions Liaisons, 2007.

<sup>11</sup> Ibid.

travers son SCPVC, dispose d'un service de trésorerie plus solide, déduit son nombre d'adhérents de celui des cotisations. Elle procède – par tradition – à une division par 8 du nombre de timbres mensuels payés chaque année au SCPVC pour estimer ses effectifs, ce qui est également contestable (compte tenu de la quasi-généralisation du prélèvement automatique des cotisations sur les comptes bancaires des adhérents, lequel fonctionne 12 mois sur 12).

Tableau 3 : Le budget confédéral de la CFDT en 2006 (source CFDT)

	Euros	Répartition en %	Rappel budget 2004 : répartition en %
Cotisations	18 558 427	45,8	48,1
Personnels mis à disposition	2 635 440	6,4	7,4
Indemnités CES	617 433	1,5	1,5
Subventions publiques (formation et études)	4 815 283	11,7	10,6
Institutions paritaires	3 633 843	8,8	8,8
dont conseillers techniques	660 570	1,6	1,5
dont paritarisme	2 298 134	5,6	6,0
dont conventions ponctuelles	675 139	1,6	1,3
Ventes (publications, guides juridiques)	5 332 043	12,9	13,5
Produits financiers	4 397 286	10,7	7,5
Bénévolat militant	712 712	1,7	1,8
Publicité (pour « CFDT Magazine »)	190 324	0,5	0,8
Total	41 190 096	100,00	100,00

Si l'on dispose d'un chiffrage – réel ou estimé – de la totalité des cotisations encaissées par les deux principales centrales syndicales françaises, tel n'est pas le cas de leurs autres ressources. La CFDT se borne toujours à ne fournir que des informations pour le niveau confédéral. Mais la CGT s'efforce de donner des indications sur d'autres postes, certains estimés, d'autres plus effectifs. Pour autant, le tableau proposé n'est manifestement pas exhaustif (voir tableau 4). Il manque notamment les subventions des collectivités territoriales. Il n'existe en effet aucune totalisation de ces dernières. Ainsi, sur le sujet, le rapport Hadas-Lebel se borne à ne donner que quelques exemples mais il apparaît vite que des sommes considérables sont en jeu : ainsi, la région Ile-de-France a versé un millions d'euros aux syndicats en 2004. Il conviendrait également de tenir compte d'aides en nature de la part des mêmes collectivités (hébergement gratuit d'organisations syndicales, voire prise en charge de tout ou partie des dépenses en électricité, chauffage, téléphone, subventions à l'organisation des congrès...).

Tableau 4 : Le budget consolidé de la CGT en 2006 (source CGT)

	Euros	Répartition en %
Cotisations	74 268 000	66,6
Souscriptions	500 000	0,4
Ventes de publications	5 400 000	4,8
Indemnités CES (national)	463 483	0,4
Indemnités CES régionux	2 000 000	1,8
Subventions publiques (Etat, IRES, formation)	10 355 625	9,3
Remboursement des organismes partitaires	8 239 645	7,4
Remboursement des organismes mutualistes	1 634 478	1,5
Remboursement des comités d'entreprise	4 922 000	4,4
Publicité	3 750 000	3,4
Total	115 533 231	100,0

Les aides des entreprises – consécutifs à des accords sur le « droit syndical » dûment négociés entre partenaires sociaux – sont également ignorées. Il s'agit ici d'aides officielles et non pas des fonds occultes comme ceux de l'UIMM. Ces aides sont versées, aux syndicats mais aussi à certaines fédérations, dans le cadre d'accords sur le « droit syndical » au niveau des établissements ou des entreprises. On sait que, sur les quelque 25 000 accords, enregistrés par l'administration en 2006, environ 10% contiennent de telles clauses sans en connaître le contenu précis. Plusieurs entreprises comme AXA, Safran, Groupama-Gan, EADS, Crédit Lyonnais, Renault, France-Télécom prévoient des aides de ce genre. Aux crédits d'heures plus généreux que les minima légaux viennent s'ajouter des dotations – en partie fixe et en partie calculée au prorata des audiences aux élections professionnelles – qui sont accordées officiellement pour compenser les frais occasionnés par la négociation collective. Naturellement, rien n'empêche les syndicats bénéficiaires de « recycler » ces sommes, en tout ou partie, en cotisations plutôt que d'avouer ces subventions.

Enfin, comme on le verra plus bas, la question des salariés « mis à disposition » est loin d'être élucidée : or il s'agit probablement – en termes financiers – de la ressource la plus importante du syndicalisme. Il en va de même d'autres financements qui sont régulièrement polémique : fonds de la formation professionnelle (les crédits de formation évoqués plus haut sont spécifiques à la formation militante et au développement de la négociation collective), activités d'expertise des syndicats à travers des cabinets spécialisés du type Syndex (pour la CFDT) ou Secafi-Alfa (pour la CGT), moyens des comités d'entreprise (dont le budget de la CGT ci-dessus admet toucher des

« remboursements »), fonds de la mutualité (dont la CGT admet aussi toucher certains dividendes)...

En fin de compte, les données publiées sur la CGT et la CFDT apportent des informations non négligeables sur les ressources syndicales. Mais la connaissance de celles-ci demeure lacunaire. En particulier, il est impossible de chiffrer précisément la proportion des cotisations – gage de l'indépendance syndicale – dans les budgets syndicaux faute de connaissance de l'ensemble des fonds et des aides les plus diverses qui sont collectés. Au vu des dernières données disponibles, on peut tout de même indiquer que la CGT et la CFDT auraient collecté – à tous les niveaux de l'organisation – 137,3 millions d'euros en 2006. L'emploi du conditionnel se justifie car ce chiffre, rapporté aux effectifs revendiqués, n'est pas sans poser question. En particulier, il apparaît qu'un cédétiste cotiserait – en moyenne – moins qu'un cégétiste : 81 euros par an (à la CFDT) contre 104 euros (à la CGT). Sachant que le niveau de la cotisation est en principe fixé à 0,75% du salaire net annuel à la CFDT, cela signifie aussi que les adhérents de la CFDT gagneraient en moyenne 1,2 SMIC (et paieraient irrégulièrement leurs cotisations)<sup>12</sup>. Or, d'après des informations que la CFDT avait diffusé concernant la sociologie de ses effectifs jusque dans les années 1990, elle compterait quelque 40% de cadres moyens et supérieurs... Dès lors, deux explications sont possibles. D'une part, la sociologie de la CFDT se serait transformée en une dizaine d'années au profit de salariés plus déshérités (pourtant, les dernières données sur le sujet – relatives à 2003 – établissaient une « moyennisation » du profil des syndiqués, toute organisation confondue, et même un accroissement de la proportion des cadres<sup>13</sup>). Ou bien les effectifs revendiqués sont largement exagérés comme cela a été démontré par ailleurs<sup>14</sup>.

Mais une dernière interrogation subsiste : toutes les cotisations collectées sont-elles bien réglées par des adhérents en chair et en os ? Là encore, une étude statistique permet de répondre avec précision<sup>15</sup>. Pour la CGT, un timbre sur 5 encaissés par la trésorerie confédérale ne provient pas d'un adhérent en chair et en os. Les principaux secteurs

---

<sup>12</sup> Officiellement, la CFDT déclare qu'un adhérent paie, en moyenne chaque année, 8 cotisations mensuelles sur 12 potentielles.

<sup>13</sup> Voir Thomas Amossé, « Mythes et réalités de la syndicalisation en France », *Premières synthèses/Premières informations* [DARES], octobre 2004, n° 44-2

<sup>14</sup> La CFDT compte environ 450 000 adhérents (D. Andolfatto, D. Labbé, *Les syndiqués...*, op. cit., p. 178).

<sup>15</sup> D. Andolfatto, D. Labbé, *Les syndiqués...*, op. cit., p., p. 172-180.

concernés sont les suivants : La Poste et France-Télécom, Chemins de fer, Habillement-Cuir-Textile, Livre-Information, Chimie, Collectivités locales, Energie. Pour la CFDT, cette proportion est d'un quart et concerne les fédérations suivantes : La Poste et France-Télécom (F3C), Commerce et Services, Santé, Transports (spécialement la branche « cheminots »), Ha-Cui-Text, Agro-alimentaire, Banques, Bâtiment, Collectivités locales, Energie, Livre-Audiovisuel, Métaux. Les mêmes conclusions et des proportions au moins analogues peuvent être appliquées aux trois autres confédérations « représentatives » (FO, CFTC, CGC).

### **D'autres ressources à éclairer**

Si la CGT et la CFDT publient des indications chiffrées concernant une partie de leurs ressources, beaucoup reste à faire s'agissant des autres organisations. Perdurent également d'autres interrogations déjà pointées ci-dessus. Sans être exhaustive, la suite de cet article aborde trois sources de financement – les comités d'entreprise, les fonds de la formation professionnelle, les personnels « mis à disposition » – en s'appuyant notamment sur trois rapports publics publiés en 2007<sup>16</sup> et sur les recherches de notre équipe.

#### *- Comités d'entreprise, formation professionnelle et financement syndical*

Si – dans sa version récente – le budget confédéral de la CGT admet des « remboursements des comités d'entreprise », qui mériteraient d'être précisés, les autres organisations sont muettes sur le sujet. Pourtant, les comités d'entreprise (CE) semblent une source de financement exploitée par les organisations syndicales comme en témoigne, par exemple, l'organisation de salons les concernant par les confédérations CFDT et, plus récemment, CGT. Lors de ceux-ci, les entreprises sont invitées à louer des stands (occupés parfois que de façon symbolique), ce qui accroît les ressources

---

<sup>16</sup> *La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2007 ; *Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières*, Rapport thématique de la Cour des comptes, avril 2007 ; *Le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Rapport d'information du Sénat, juillet 2007.

syndicales mais on ne sait dans quel budget – ou lignes budgétaires – les sommes en question sont logées.

Les comités d'entreprise ont permis également de « professionnaliser », à travers des décharges horaires ou des recrutements spécifiques, de nombreux syndicalistes du secteur privé alors que les « mises à disposition » de personnels en faveur des syndicats de salariés sont juridiquement considérés comme des « abus de biens sociaux ».

La Cour des comptes a enquêté récemment sur l'un de ces CE emblématiques : la CCAS (Caisse centrale d'activités sociales) qui couvre les personnels d'EDF et de GDF<sup>17</sup>. Mais l'institution s'interdit de revenir sur une affaire judiciaire, concernant la CCAS, qui avait éclaté en 2003 et n'est toujours pas close. Bénéficiant – légalement – d'un prélèvement de 1% sur le chiffre d'affaires des deux entreprises citées, la CCAS est gérée, depuis sa mise en place en 1964, par la CGT. Elle est soupçonnée d'avoir financé illicitement la fédération CGT de l'Energie mais aussi le Parti communiste ou des structures proches de ces deux organisations. Fernand Coulon, ancien salarié de la CCAS et militant de la CGT, avait déclaré à la presse en octobre 2003 : « Le comité d'entreprise d'EDF-GDF sert, en fait, de soutien financier et matériel aux organismes “amis” comme la CGT ou le PCF<sup>18</sup>. » Jean-Claude Laroche, directeur général de la CCAS, écarté en 2003, dénonçait plus vaguement « la mainmise de la CGT sur la gestion du CE et le financement d'activités sans rapport à sa mission<sup>19</sup> ». En 2004, une information judiciaire a donc été ouverte et l'affaire suit son cours...

Si le rapport de la Cour des comptes de 2007 ne traite pas non plus directement du financement syndical, ses observations éclairent les ressources dont les organisations syndicales peuvent disposer à travers la panoplie des diverses institutions sociales propres à ce secteur d'activité.

La Cour des comptes indique en l'occurrence que le budget global de ces institutions s'élevait à 881 millions d'euros en 2004-2005 (dont 437 millions pour la CCAS). Bien sûr, l'essentiel est utilisé en prestations sociales diverses au profit des agents d'EDF et de GDF. Mais la Cour des comptes observe des coûts de gestion élevés. Elle recommande aussi « la nécessaire transparence des ressources et emplois des

---

<sup>17</sup> Le rapport portait plus largement sur « Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières » (op. cit.).

<sup>18</sup> *Le Parisien*, 23 octobre 2003.

<sup>19</sup> Ibid. (formulation du quotidien).

institutions sociales » qui sont visées. Cela la conduit à préciser le nombre des salariés « mis à disposition » de ces institutions : 2 611 postes « permanents » (au 31 décembre 2004), dont 953 au bénéfice de la CCAS (les autres étant affectés dans les caisses mutuelles et à l'IFOREP), soit plus de 2% des personnels des entreprises concernées. A cela s'ajoute quelque 804 « mandatés syndiqués ». Au total, les syndicats peuvent donc compter sur au moins 3 415 emplois.

La Cour s'interroge également sur la politique des achats qui est pratiquée. Elle déplore – au moins jusqu'à une période récente – l'absence d'appel systématique à la concurrence. Elle critique également les concours financiers apportés à un institut de formation et de recherche (l'IFOREP) qui emploie une centaine de personnels « mis à disposition ». La Cour déclare en l'occurrence n'avoir pas « été en mesure d'apprécier la cause, l'objet et le bien-fondé » de ces financements et elle estime que, dans ces conditions, les comptes de cet organisme présentent « un caractère irrégulier »<sup>20</sup>.

En 2007, deux autres rapports publics – de la Cour des comptes et du Sénat – se sont intéressés à la formation professionnelle et, en particulier, aux questions que soulève son financement. En effet, depuis ses origines, celle-ci fait l'objet d'une gestion paritaire, associant représentants des employeurs et syndicalistes. A cette fin, jusqu'à 1,5% des cotisations obligatoires des entreprises aux fonds de formation sont redistribués aux partenaires sociaux<sup>21</sup>. Cela représente environ 40 millions d'euros (dont une moitié est donc reversée aux organisations syndicales)<sup>22</sup>. Une partie des sommes en cause doit constituer la contrepartie de charges de gestion. Cependant, de l'avis de Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des comptes, « dans l'état actuel des choses, la partie de la collecte affectée au financement des organisations patronales et syndicales [demeure] trop opaque, au sens où les contreparties de ce financement ne sont pas assez visibles »<sup>23</sup>. Le rapport de la Cour des comptes – dont il a été probablement un des rédacteurs – concluait de même : « Rares sont les organisations professionnelles qui présentent de véritables justificatifs, même plus ou moins détaillés, correspondant à des services effectivement accomplis [concernant la gestion des fonds

---

<sup>20</sup> *Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières*, op. cit., p. 12.

<sup>21</sup> Une partie des redistributions est facultative et varie en l'occurrence selon les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Voir *La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle*, op. cit., p. 263.

<sup>22</sup> Chiffre du rapport sénatorial, op. cit., p. 127.

<sup>23</sup> Rapport sénatorial, op. cit., p. 128.

de formation] »<sup>24</sup>. Les sommes en cause abondent donc des réserves financières qui sont considérées comme « irrégulières ». L'enquête sénatoriale souligne même que les gestionnaires d'OPCA – qui sont les organisations professionnelles gérant les fonds de formation – prélèvent déjà des frais de gestion élevés, ce qui met en cause le prélèvement supplémentaire effectué au titre du paritarisme qui correspondrait à des frais de gestion déjà rémunérés par ailleurs<sup>25</sup>. Pour autant, ce même rapport préconise étonnamment d'augmenter le prélèvement pour la gestion paritaire de la formation professionnelle, afin de renforcer une « démocratie sociale responsable »...

A l'heure actuelle, ce sont donc au moins 20 millions de subventions que perçoivent les organisations syndicales au titre de la formation professionnelle. Cela représente environ 2 à 4 millions d'euros par confédération. La présentation, très synthétique, des budgets confédéraux actuels – du moins pour les organisations qui fournissent des indications à ce propos – ne permet de repérer où ces sommes sont logées. S'agissant de la CGT, on peut supposer que celles-ci intègrent la ligne « remboursement des organismes paritaires ». L'exercice demeure plus difficile concernant la CFDT. En outre, une partie des sommes se retrouvent probablement dans les budgets autonomes des instituts de formation créés par les confédérations (voire les fédérations) qui, à ce jour, ne font pas l'objet de publication. De ce point de vue, les mêmes instituts peuvent également émarquer aux crédits des actions de formation (plus de 5 milliards d'euros en 2005). Mais les montants (éventuels) qui sont concernés, tout comme les actions de formation, demeurent inconnus et n'ont donné lieu – à ce jour – à aucune évaluation publique.

*- Le difficile recensement des personnels « mis à disposition »*

Les débats sur le financement syndical ignorent (ou ne prennent pas au sérieux) la question pourtant essentielle des salariés « mis à disposition » des syndicats dans les trois fonctions publiques et les entreprises publiques ou semi-publiques. Or, nombre de ces salariés deviennent souvent invisibles dans leur administration ou établissement d'origine et se consacrent – en principe – à plein temps à des activités militantes. Pour

---

<sup>24</sup> *La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle*, op. cit., p. 265.

<sup>25</sup> Rapport sénatorial, op. cit., p. 255.

les syndicats, ces salariés constituent évidemment une aubaine. Leur coût – pour la collectivité ou leurs entreprises d’origine – ne devrait-il pas être évalué précisément et pris en compte dans la confection des budgets syndicaux ? Au niveau confédéral, la CGT et la CFDT semblent évoluer dans cette voie : elles proposent une première évaluation financière de ces emplois. Mais, au regard du nombre des « mis à disposition », ce premier chiffrage reste bien modeste. Il correspond à environ 150 emplois alors que les syndicats français peuvent compter sur plusieurs milliers de fonctionnaires ou salariés « mis à disposition ». Certains chiffrages officiels – souvent minimalistes – méritent d’être rappelés. Sur leur base, une estimation plus globale peut être effectuée.

Ainsi, la Cour des comptes a publié en 2005 un rapport qui tente d’évaluer le nombre d’enseignants qui bénéficient de détachements (et ne sont plus devant des élèves)<sup>26</sup>. Cette évaluation, relative aux années scolaires 2002-2003 et 2003-2004, aboutit au chiffre – considérable – de 97 500 enseignants en situation de détachement (il s’agit en réalité d’un nombre d’ « équivalent temps plein », ce qui laisse supposer que celui des personnels concernés pourrait être supérieur, compte tenu des personnels à temps partiel). Parmi eux, la Cour des comptes indique, qu’au cours de l’année scolaire 2002-2003, les « décharges syndicales » ont concerné 1 750 enseignants du primaire et 3 035 enseignants du secondaire. Elle ne fournit pas de données pour les enseignants du supérieur. Mais elle précise que ces décharges seraient en moyenne individuelle de l’ordre de 30% du service. Elles bénéficieraient donc à près de 5 000 fonctionnaires mais représenteraient « seulement » 1 400 postes « équivalents temps plein ». Un calcul précis donne 1 435 emplois. Si ce chiffre est loin d’être négligeable, la Cour des comptes s’efforce de le relativiser en mentionnant que les « décharges syndicales » ne toucheraient finalement que 0,6% des personnels éducatifs et ne « consommeraient » que 0,17% des emplois.

La Cour des comptes – peut-être étonnée pour le nombre de ces décharges qu’elle paraît vouloir minimiser – relativise cette situation en précisant que l’activité syndicale est un droit constitutionnel qui doit pouvoir s’exercer dans la fonction publique (mais la Constitution est muette sur le financement de ce droit par la collectivité). La Cour

---

<sup>26</sup> « Rapport sur la gestion, par le ministère chargé de l’enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d’enseignement ou demeurant sans affectation », Cour des comptes, janvier 2005.

mentionne enfin que, dans d'autres organisations, le taux des décharges est bien plus élevé qu'à l'Education nationale (sans fournir d'indications). Malgré tout, ce rapport évoque d'autres types de « décharges », de « mises à dispositions », de « prêts » de personnels touchant le monde éducatif, ce qui laisse penser que la Cour n'a pas cherché à connaître le nombre précis d'enseignants qui se consacrent à temps plein au syndicalisme et que ce nombre est certainement supérieur à ce qui est officiellement déclaré par l'administration. Cela est d'autant plus probable que, lors d'un précédent décompte, en 1997, la Cour des comptes avait affirmé que le ministère de l'Education nationale – personnels enseignants et non-enseignant confondus – financerait trois fois plus de postes « mis à disposition » des syndicats et de leurs satellites<sup>27</sup>. Des doutes perdurent donc sur le nombre réel de ceux-ci.

En 1999, un autre rapport de la Cour des comptes avait tenté de recenser le nombre de « décharges syndicales » dans la police nationale. L'institution de la rue Cambon relevait « une application laxiste du droit syndical (aboutissant notamment à un dépassement des droits à décharge syndicale concernant 64 fonctionnaires) et à une extension irrégulière de ce droit aux mutuelles et aux associations à vocation sociale ». La Cour des comptes dénombrait quelque 388 « décharges syndicales » dans la police, ainsi que 320 « mises à disposition » de mutuelles, fondations ou associations, proches des organisations syndicales. A cela s'ajoutait des autorisations d'absence pour activité syndicale ou sociale, convertie en « équivalent temps plein ». Au total, la Cour des comptes estimait « de l'ordre de 1 000 fonctionnaires », le nombre d'emplois affectés aux syndicats et activités connexes<sup>28</sup>. Mais, là encore, ce nombre rapporté à celui de l'ensemble des fonctionnaires de police, donnait un ratio jugé acceptable, de l'ordre de 0,8%.

En mars 2005, un rapport de la Cour des comptes, relatif à la Banque de France, s'est focalisé entre autres sur le dialogue social au sein de cet établissement, jugeant son organisation « complexe et onéreuse ». La Cour dénombre 43 « permanents détachés » dans des fonctions syndicales et un « crédit de temps de 1 540 jours/agents répartis entre

---

<sup>27</sup> Référence à préciser.

<sup>28</sup> Mais ce chiffre est également inférieur à des informations qui avaient circulé antérieurement, estimant le nombre des « mis à disposition » dans la police nationale à 1 600. En fait, il semble qu'il existe des confusions – ici comme dans d'autres secteurs – entre une définition étroite des « mis à disposition », les institutions représentatives du personnel, les autorisations d'absence ouvertes par l'exercice du droit syndical.

les organisation en fonction de leur représentativité » (soit – apparemment – une dizaine d’emplois supplémentaires). Les comités d’établissement (au nombre de 27) et le comité central d’entreprise disposent également – en 2002 – de 240 personnes détachées de leur emploi mais toujours rémunérées par la Banque, ainsi que de locaux et d’équipements mis à disposition et d’un budget représentant 1,84% de la masse salariale. Les fonctions de ces 240 personnes ne sont pas clairement identifiées. Beaucoup se consacrent semble-t-il à des tâches d’abord syndicales. En tout cas, la Cour recommande une clarification entre le rôle des personnels chargés du dialogue social et celui des salariés qui se consacrent aux œuvres sociales et culturelles. Au total, le nombre de postes syndicaux financés par la Banque de France excède donc probablement la cinquantaine officiellement admise. Si l’on s’en tient à ce chiffre, cela donne un ratio de « décharges syndicales » par rapport au personnel de l’ordre de 0,4%. Si l’on intègre à ces décharges, les personnels détachés auprès du CE, ce ratio s’établit alors à 2%.

Concernant la SNCF, le chiffre de 1% équivalents temps plein est admis par la direction de l’entreprise et par les syndicats<sup>29</sup>. Cela donne environ 1 700 équivalents temps plein. Curieusement, le rapport Hadas-Lebel en admet seulement 590, comme s’il fallait minimiser à tout prix une réalité pourtant connue et admise par tous...

On rappellera également que le rapport – évoqué plus haut – sur les institutions sociales d’EDF-GDF précise que le nombre des « mis à disposition » et mandataires syndicaux s’élève à plus de 3 400 dans ces deux entreprises (environ 3% du personnel ce qui, avec la Banque de France, paraît constituer un « record »). Une étude relative au syndicalisme à La Poste a permis de déterminer qu’au moins 1% du personnel bénéficierait de détachements syndicaux<sup>30</sup>. Cela permet d’estimer que cette entreprise compterait au moins 2 500 postes équivalents temps plein « mis à disposition » des syndicats (ou assimilables). Il est probable qu’une proportion relativement comparable se retrouve au sein de France-Telecom qui compterait, dès lors, un millier de salariés « mis à disposition ». Enfin, des informations internes concernant les caisses de Sécurité

---

<sup>29</sup> Voir par exemple, les déclarations de l’UNSA-Transports à Benoît Verrier, *L’UNSA. Organisation et audience. Rapport pour le Ministère du Travail*, Nancy, IRENEE, 2006, p. 75-76.

<sup>30</sup> D. Andolfatto, Pierre Lénéel et Pascal Thobois, *L’engagement syndical des jeunes postiers : déclin ou mutation ? Conséquences sur les relations professionnelles à La Poste*, Etude pour la mission de la recherche et stratégie de La Poste, novembre 2007.

sociale conduisent à estimer que 0,8% de leurs personnels seraient mis à disposition des syndicats, ce qui correspond – en prenant en compte les différentes branches de la protection sociale – à environ 1 600 postes.

Au total, les organismes énumérés ci-dessus – pour lesquels on dispose de renseignements officiels - représentent au moins 15 000 équivalents temps plein mis à disposition des organisations syndicales (et probablement plus avec les chiffres réels de l'Education nationale).

Il n'existe pas – semble-t-il – de données publiques sur d'autres administrations ou établissements. Mais différentes administrations ou entreprises publiques – les Impôts, l'Équipement, la RATP, Air France ou Aéroport de Paris, certains hôpitaux et certaines communes – sont réputés pour être particulièrement généreuses en décharges de service pour activités syndicales. Cela représente plus de 3 millions d'emplois, hors ministères ou établissements déjà pris en considération ci-dessus. Il est probable que, comme dans le reste du secteur public ou semi-public, une proportion comprise entre 0,5% et 0,8%, voire 1% de ces personnels (en laissant de côté les proportions exceptionnelles relevées à EDF-GDF et à la Banque de France) bénéficient de décharges syndicales. Cela permet d'estimer que de 15 000 à 27 000 « mis à disposition » – ou assimilés – demeurent ignorés. Au total, le nombre de ces derniers oscillerait donc entre 30 000 et 40 000. La réalité excède probablement ce dernier chiffre, compte tenu de la prudence des recensements officiels et des tabous qui perdurent sur le sujet... d'autant plus que les discours publics encouragent un accroissement des aides aux syndicats, considérant que cela constitue la panacée pour « consolider le dialogue social »<sup>31</sup>.

Au vu des diverses informations recensées, le chiffre – symbolique – du milliard d'euros proposé dernièrement par un magazine économique pour évaluer les ressources syndicales paraît raisonnable et même probablement sous-estimé<sup>32</sup>. Le poste principal serait celui des salariés « mis à disposition » qui représentent – selon l'hypothèse la plus basse – au minimum 750 millions d'euros en salaires et charges et plus, probablement, en retenant le chiffre de 40 000 équivalents temps plein, soit une aide proche du milliard. Il faut y ajouter les subventions publiques, les ressources du paritarisme (dont

---

<sup>31</sup> Voir Paul Aurelli et Jean Gautier, *Consolider le dialogue social*, Avis adopté par le Conseil économique et social, 28-29 novembre 2006 [*Journal officiel*, 4 décembre 2006].

<sup>32</sup> *Capital*, n° 195, décembre 2007 (estimation de Anne Rosencher et Thierry Fabre).

les « frais de gestion » de la formation professionnelle), les indemnités procurées par les conseils économiques et sociaux, les ventes diverses, la publicité : au moins 120 millions d'euros d'après les données connues et les extrapolations qui peuvent être effectuées d'après les déclarations de la CGT et de la CFDT. En face de cela, les cotisations, toutes organisations confondues, représenteraient au maximum quelque 250 millions d'euros (dont une proportion ne serait en réalité pas payée par des adhérents effectifs).

En fait, une bonne partie des subventions demeurent inconnues, de même que les aides – de plus en plus nombreuses – des entreprises à leurs syndicats ou les recettes apportées par l'organisations d'événements (congrès ou salons des CE qui sont l'occasion de louer des stands à des entreprises ou à des « partenaires »). Les revenus des activités de formation ou d'expertise des syndicats ne sont pas non plus connus. S'il était donc possible, de publier les comptes consolidés des différentes organisations, la part des cotisations n'exécéderait pas 15% du total des ressources. Cela explique – en grande partie – la faiblesse de la syndicalisation en France. Les organisations syndicales disposent déjà de ressources relativement abondantes dont, de surcroît, le renouvellement annuel est quasi-automatique. Elles peuvent compter surtout sur des militants professionnels nombreux, dont elles ne supportent pas le coût. Dès lors, pourquoi recruter des adhérents ? Un petit stock paraît amplement suffisant. Cette situation rend tout de même problématique le renouvellement et la dynamique des institutions représentatives du personnel, qui sont les véritables pivots du dialogue social. Cela suggère enfin que la consolidation de ce dialogue passe d'abord une relance de la syndicalisation et non par de nouvelles aides publiques.