



La transparence financière des organisations syndicales et patronales

Parties 1 &2 :

Rémi BOURGUIGNON, IAE de Paris-Sorbonne

Mathieu FLOQUET, Université de Lorraine

Stéphane LEFRANCQ, CNAM Paris

Partie 3 :

Karim BANGOURA, associé Cabinet AudiSol

Delphine LUBRANI, associée cabinet AudiSol

Décembre 2014

Table des matières

Introduction	3
Partie 1. Pratiques comptables des confédérations.....	5
<i>Par Rémi BOURGUIGNON, Mathieu FLOQUET & Stéphane LEFRANÇO</i>	
1- Méthodologie.....	5
2- Délais de publication	5
3- Ressources et financement des organisations syndicales	6
4- Des lacunes dans l'information publiée.....	8
Partie 2. Les finances des fédérations	12
<i>Par Rémi BOURGUIGNON, Mathieu FLOQUET & Stéphane LEFRANÇO</i>	
1- Méthodologie.....	12
2- L'hétérogénéité des fédérations syndicales	13
3- Sources de financement et santé financière des fédérations.....	15
4- Du côté des organisations professionnelles.....	20
Partie 3. Préconisations	22
<i>Par Karim BANGOURA & Delphine LUBRANI</i>	
1- Imposer des délais de publication aux organisations syndicales.....	22
2- Obliger les confédérations à communiquer sur les entités affiliées soumises à l'obligation de publication.....	22
3- Rendre obligatoire la consolidation et supprimer l'agrafage.....	22
4- Réduire les possibilités d'exclusion de certaines entités du périmètre de consolidation.....	23
5- Le tableau de ressources devrait être enrichi notamment concernant l'origine des subventions.....	23
6- Préciser et enrichir les obligations d'information sur les mises à disposition de personnel.....	23

Introduction

La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a profondément modifié les conditions imposées aux organisations syndicales pour être réputées représentatives et, dès lors, participer aux négociations sociales. Elles devront en effet remplir sept critères que sont le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, une ancienneté minimale de deux ans, l'audience électorale établie selon les niveaux de négociation, l'influence prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience et enfin les effectifs d'adhérents et les cotisations. Sur le plan financier, donc, cette loi introduit au moins deux implications majeures pour les organisations syndicales :

- Une obligation de transparence financière que la loi a traduite en termes de tenue et publication de comptes (voir encadré 1.)
- Un financement qui repose prioritairement sur les cotisations, cela comme gage d'indépendance et reflet des effectifs adhérents.

Il est à noter, à ce stade, que l'obligation comptable concernait également les organisations patronales même s'il aura fallu attendre 2014 pour que leurs critères de représentativité soient arrêtés.

Le présent rapport de recherche a pour objectif de dresser, à partir des comptes publiés par les organisations syndicales et patronales, un bilan de la mise en œuvre de ces obligations. Il s'inscrit en cela dans le prolongement de travaux antérieurs, notamment le rapport Audisol/Bec de 2012 ainsi que le dossier publié dans la revue Commentaire au printemps 2012.

Encadré 1. Les obligations comptables des organisations syndicales et patronales

La loi du 20 août 2008 soumet les organisations syndicales et patronales à des obligations d'établissement, de certification et de publication de leurs comptes. La nature de ces obligations dépend du niveau des ressources de l'organisation. Lorsqu'elles sont supérieures à 230 000 euros, les états financiers doivent être certifiés par un commissaire aux comptes et publiés au Journal Officiel. En deçà de ce seuil, les documents sont élaborés selon un dispositif normatif simplifié et sont déposés à la DIRECCTE¹. Les dates d'entrée en vigueur de ces nouvelles obligations dépendent de l'organisation : 2010 pour les confédérations, les fédérations professionnelles et les syndicats nationaux, 2011 pour les unions régionales et départementales, 2012 sinon.

¹ Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

Faire un bilan de la loi revient finalement à affronter deux grandes questions, en réalité distinctes mais traitées simultanément tant dans la loi que dans le débat public.

L'obligation comptable faite aux organisations syndicales et patronales permet-elle de répondre aux attentes relayées par la notion de transparence financière ?

Cette question se fait d'autant plus pertinente que le rapport Hadas-Lebel (2006) qui a mis la question de la transparence financière au cœur des négociations interprofessionnelles semble lui-même empreint d'un certain scepticisme :

« [La complexité des structures syndicales] constitue un redoutable obstacle à toute tentative d'amélioration de la transparence du financement des organisations syndicales. En effet, ces dernières sont marquées par une structure fédérale dont les unités locales et professionnelles sont très indépendantes entre elles. Dans ce contexte, l'échelon confédéral est peu à même d'exercer une centralisation des données financières. En tout état de cause, toutes les organisations syndicales nous ont affirmé être dans l'incapacité d'élaborer des comptes consolidés qui seuls permettraient pourtant d'avoir une idée de l'équilibre global de leurs financements. »

Disons-le tout de suite, ces comptes consolidés/combinés au sens où ils intègreraient l'ensemble des niveaux d'une organisation syndicale n'existent pas et ce n'était, du reste, pas l'ambition de loi. Pour appréhender cet « équilibre global », il conviendrait donc d'analyser successivement les comptes des différents niveaux : la confédération, les fédérations, les unités territoriales et enfin les syndicats.

Au-delà de cette question du périmètre de consolidation/combinaison, le présent rapport s'attache à appréhender les choix comptables opérés par les organisations et leurs effets sur la transparence financière.

Quelles sont les principales sources de financement des organisations syndicales ?

Les critères d'indépendance et d'adhérents ont clairement mis l'accent sur la part des cotisations comme indicateur ultime dans le débat public. Etre essentiellement financé par les cotisations, c'est à la fois affirmer un nombre conséquent d'adhérents et garantir qu'ils peuvent exercer un contrôle sur l'organisation. Les chiffres du poids relatif des cotisations dans le financement ou la solidité financière des confédérations sont connus depuis qu'elles publient leurs comptes. En revanche, peu a été dit sur le niveau inférieur des fédérations. Il apparaissait donc utile d'en faire un panorama.

Aussi, le présent rapport est organisé autour de deux parties. Dans la première, une analyse qualitative des confédérations/unions nationales interprofessionnelles (de salariés et patronales) permet de discuter les pratiques comptables adoptées et leurs conséquences en termes de transparence financière. La seconde partie a pour ambition de dresser un premier panorama des finances des structures fédérales de salariés.

Partie 1. Pratiques comptables des confédérations

Par Rémi BOURGUIGNON, Mathieu FLOQUET & Stéphane LEFRANCQ

1- Méthodologie

L'étude porte sur les états financiers publiés et certifiés pour les exercices comptables de 2010 à 2012 des confédérations syndicales des organisations représentatives ou bénéficiant des dispositifs de financement de la formation professionnelle mis en place en 2014, pour lesquels un enjeu de reddition de comptes au titre du bénéfice d'un accès à des ressources publiques existe donc. Ces critères nous amènent à étudier sept organisations salariales : la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CFE-CGC, la CFTC, UNSA et Solidaires, ainsi que trois organisations patronales : le MEDEF, la CGPME et l'UPA. Nous avons exploité les comptes publiés au Journal Officiel².

Les confédérations ont fait l'objet d'une analyse qualitative de leurs états sur deux exercices, permettant d'identifier les enjeux inhérents aux méthodes comptables adoptées, aux paramètres retenus pour l'application des options comptables ou des modèles mis en œuvre (engagements de retraite par exemple) mais aussi aux changements de méthodes.

2- Délais de publication

Si les délais de publication se réduisent, ils demeurent très importants notamment pour les organisations de salariés. En moyenne, en 2012, ce délai s'établit à 227 jours pour les syndicats de salariés et 152 pour les syndicats d'employeurs (tableau 1).

Cette différence significative entre organisations patronales et salariales pourrait s'expliquer par un facteur réglementaire. Le décret 2009/1665 prévoit, en effet, que l'information doit être publiée au journal officiel dans les trois mois suivant l'approbation des comptes par l'organe de délibération (assemblée générale, par exemple). La question de la délibération des comptes renvoie à la forme juridique de la confédération. Il peut s'agir soit d'un syndicat hérité de la loi de 1884 soit d'une association de loi 1901. Les confédérations de salariés étudiées ici ont toutes un statut de syndicat, tandis que les confédérations d'employeurs ont toutes un statut d'association. Or la loi dite Waldeck-Rousseau ne prévoit pas d'obligation de délibération et ni de délais à respecter, en revanche, les associations dépassant deux des trois seuils fixés par décret (50 salariés, 3,1 Meuros de CA ou de ressources, 1,5 Meuros de total bilan) doivent faire approuver leurs comptes dans les six mois suivants la clôture de l'exercice. Ainsi, l'écart entre le délai de publication des organisations salariales et patronales peut s'expliquer par une différence de statut juridique.

² Tous les comptes sont présents sur cette période pour les organisations étudiées, à l'exception de ceux de la CGPME pour l'exercice 2011.

Tableau 1 : Les délais de publication

Confédération	Année	Date de publication	Délai (jours)
CGT	2010	14/11	317
	2011	07/09	249
	2012	17/09	259
CFDT	2010	10/06	160
	2011	19/06	169
	2012	31/05	150
CGT-FO	2010	19/12	352
	2011	3/12	336
	2012	24/07	204
CFE-CGC	2010	15/09	257
	2011	21/09	263
	2012	20/06	170
CFTC	2010	03/08	214
	2011	26/10	299
	2012	04/09	246
Solidaires	2010	11/10	283
	2011	22/03	81
	2012	11/04	100
UNSA	2010	05/12	338
	2011	10/12	344
	2012	11/03	69
MEDEF	2010	05/05	124
	2011	23/04	112
	2012	17/04	106
CGPME	2010	22/06	172
	2011	ND	NC
	2012	17/06	167
UPA	2010	21/07	201
	2011	17/07	197
	2012	04/07	184

3- Ressources et financement des organisations syndicales

Solidité financière. Les attentes sont grandes à l'égard de l'information comptable, il s'agit de disposer d'éléments pour juger de la solidité des organisations syndicales et comprendre la provenance de leurs financements. L'analyse des comptes montre, tout d'abord, que les organisations syndicales françaises ont une assise financière stable. Elles ont des fonds syndicaux importants allant de 2 107 K€ pour la CFTC à 316 613 K€ pour la CFDT (tableau 2), les disparités sont importantes et s'expliquent, en partie, par des choix comptables différents et des structures organisationnelles distinctes (voir ci-après). Deux groupes peuvent toutefois être distingués : d'une part, la CGT, la CFDT et le MEDEF se distinguent par des fonds syndicaux supérieurs aux ressources d'exploitation annuelles ; d'autre part, les autres confédérations avec des fonds propres moins importants ou fortement endettées comme la CFTC.

Globalement, les confédérations apparaissent très peu endettées, elles financent leurs investissements grâce à des fonds propres conséquents mais également grâce à un dégagement en fonds de roulement qui peut s'élever à 93 jours de ressources d'exploitation dans le cas de la CGPME. Cela s'explique en partie par une spécificité du financement de certaines confédérations qui collectent les cotisations des adhérents avant de les réaffecter aux fédérations. Le décalage de paiement lié à ces opérations crée une dette envers leurs entités de l'ordre de 5 M€ pour la CGT ou 2 M€ pour la CGPME.

Tableau 2 : Ressources et financement des organisations syndicales

	CGT	CFDT	FO	CGC	CFTC	Solidaires	UNSA	MEDEF	CGPME	UPA
Fonds syndicaux (K€)	45 628	316 613	26 392	4 129	2 107	446	(1 176)	53 255	4 960	24 173
Taux d'endettement net (%)	<0	<0	32%	68%	140%	<0	N/A	<0	<0	<0
Trésorerie (K€)	26 410	12 020	7 429	-33	1 734	423	2	137	6 481	13 792
Valeur mob. Place. (K€)	17 338	20 002	749	2 557	575	0	0	44 206	4 535	2 622
Total (en K€)	43 748	32 022	8 178	2 524	2 309	423	2	44 343	11 016	16 414
BFR (jours ressources)	-39	-77	-14	-8	-33	-7	-16	-36	-93	-21
Ressources exploit. (K€)	39 361	46 906	21 793	18 005	14 500	529	5 800	37 832	28 496	32 255
Subventions /ressources d'exploit. (%)	54%	22%	63%	58%	73%	47%	47%	34%	81%	43%
Cotisations/ressources d'exploit. (en %)	34%	47%	19%	34%	13%	48%	29%	63%	8%	33%

Sources de financement. La publication de l'information financière permet d'analyser les modes de financement des organisations syndicales. Plus précisément, il apparaît que la part des financements publics est légèrement supérieure à celle liée aux cotisations en moyenne mais il existe une certaine diversité suivant les organisations. Il n'y a pas de différence significative entre les organisations salariales et patronales. Il convient toutefois d'analyser avec prudence ces chiffres compte tenu des difficultés de comparaison (cf. infra notamment sur les méthodes de comparaison des comptes). Il est également à noter que les confédérations font des choix politiques différents dans la ventilation de la cotisation aux différents échelons. En conservant une part importante de la cotisation au niveau confédéral, une centrale syndicale pourrait dégrader la part des cotisations dans le financement des autres échelons (fédérations, unions régionales, syndicats...). On en revient ici à la difficulté d'interpréter indépendamment les comptes des différents échelons d'une même centrale syndicale.

4- Des lacunes dans l'information publiée

L'information comptable diffusée par les organisations syndicales comprend un certain nombre de lacunes que l'on peut recenser en trois groupes :

- Les options qui compliquent la comparaison
- Les écarts à la réglementation
- Les informations non prévues par la réglementation mais qui auraient leur utilité

Des options compliquant la comparaison

Les articles L2135-2 et L2135-3 du code du travail disposent que les organisations syndicales doivent présenter leurs comptes ainsi que ceux des entités qu'elles contrôlent. La législation donne le choix entre deux solutions de présentation : la consolidation des comptes ou la mise en annexe des comptes des entités contrôlées. Cette dernière méthode a été baptisée « l'agrafage », elle ne prévoit aucune opération d'agrégation des comptes et consiste en un simple empilement des comptes des entités du périmètre de consolidation. Aucune hiérarchie entre les différentes méthodes n'est prévue par la réglementation, même si la méthode de l'agrafage semble fournir une information plus parcellisée et rend compliquée une vision globale de l'activité et des patrimoines des organisations. Parmi les organisations syndicales de salariés, cette méthode a été choisie par la CGT et la CFTC. Dès lors, la comparaison entre les centrales syndicales, notamment entre la CGT et la CFDT les deux entités les plus importantes, devient compliquée. La CGT a identifié deux entités dans son périmètre de consolidation (la Nouvelle Vie Ouvrière et l'Institut de l'Histoire Sociale) dont les comptes sont mis en annexe. Du côté de la CFDT, l'organisation a intégré, dans ses comptes consolidés, plus d'une quinzaine d'entités (SCI, groupe de moyens, etc.). Au-delà de cette différence de méthode, l'écart entre les fonds syndicaux de la CGT et de la CFDT doit pouvoir être mis en relation avec les modèles organisationnels, notamment le degré de centralisation. L'analyse des comptes fédéraux permettront d'explorer plus avant cette piste.

Pour les organisations patronales, seule la CGPME a opté pour la méthode de l'agrafage en 2010 mais lui préfère depuis 2012 la consolidation. Le changement de méthode peut interroger à plusieurs titres : il n'est pas justifié, les comptes de 2011 ne sont pas présentés si bien que l'information de l'année 2012 ne peut pas être comparée, enfin, ce changement de méthode a permis à la CGPME de cesser la diffusion de la provenance de certaines subventions. Ainsi, dans ses comptes individuels, la CGPME indique le montant des contributions des organismes paritaires collecteurs agréés dans le cadre du financement de la formation continue (OPCA), notamment de FONGEFOR et d'AGEFOS, avec le passage aux comptes consolidés, cette information n'est plus indiquée. Elle paraît pourtant pertinente puisqu'elle avait été reprise par plusieurs rapports parlementaires, par un rapport de la cour des comptes et par la presse.

Tableau 3 : Méthode de présentation des comptes

	Comptes consolidés			Comptes combinés			Comptes agrafés		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
CGT							X	X	X
CFDT	X	X	X						
CGT-FO	X	X	X						
CFTC							?	X	X
CFE-CGC	X	X	X						
UNSA							X	X	X
Solidaires									
MEDEF							X	X	X
CGPME		Non-publié	X				X	Non-publié	
UPA				X	X	X			

Au-delà de ces approches différentes, les méthodes retenues par les confédérations présentant des comptes consolidés sont également sensiblement différentes, sans que la raison apparaisse de manière très claire à ce stade. Ainsi la CFE-CGC retient-elle un pourcentage d'intérêt nul pour les deux associations constituant son périmètre de consolidation, alors que sans information sur les dispositions statutaires, la CFDT et la CGPME appliquent quant-à-elles un pourcentage de 100%. Pour les structures associatives, les fonds associatifs apparaissent donc en intérêts minoritaires pour la CFE-CGC (un montant négatif représentant 23% des fonds syndicaux), et dans les fonds propres pour les deux autres. La CGT-FO n'est pas concernée par cette problématique, aucune association n'appartenant à son périmètre de consolidation.

Des informations prévues dans la réglementation mais non fournies

Les organisations syndicales doivent, d'une part, satisfaire aux obligations comptables générales édictées par le plan comptable général et les règles spécifiques de la comptabilité des associations et des fondations (règlement 99-01 du CRC) et d'autre part, aux règles spécifiques prévues pour les organisations syndicales (règlement 2009-10 du CRC).

Tableau 4 : Fait générateur de comptabilisation des cotisations

	Appel de cotisation	Encaissement	Non renseigné
CGT			X
CFDT	X		
FO		X	
CFE	X		
CFTC			X
UNSA	X		
Solidaires			X
MEDEF	X		
CGPME			X
UPA	X		

La comptabilisation des cotisations a été prescrite par le règlement 2009-10, le fait générateur, par exception au principe d'indépendance des exercices, est considéré comme étant effectif au moment de l'encaissement, si l'organisation peut justifier d'un droit de recouvrement, elle peut les comptabiliser au moment de l'appel de cotisation. L'avis ajoute que la méthode retenue doit être décrite en annexe. L'analyse des annexes montre que la plupart des confédérations utilisent la méthode de l'appel à cotisation mais également que cette information est absente des annexes dans un cas sur quatre.

Le subventionnement en nature sous la forme de la mise à disposition de personnel fait partie des questions soulevées sur le financement des syndicats. La réglementation comptable sur les organisations syndicales s'en est saisie et indique : « ces contributions font l'objet d'une information qualitative appropriée et exhaustive dans l'annexe portant sur leur nature et leur importance ». Les organisations syndicales peuvent également se référer à la réglementation pour les associations et les fondations (CRC 99-01) et peuvent, à ce titre, utiliser une comptabilisation en utilisant les comptes de la classe 8. Si les attentes du public sont importantes et la réglementation précise, la diffusion d'information sur ces contributions par les organisations apparaît assez limitée et aucune n'utilise l'option pour la comptabilisation. Seule la CFDT valorise, dans ses annexes, la mise à disposition des salariés et indique que ces personnels sont majoritairement mis à disposition par la fonction publique. Toutes les autres organisations fournissent une information partielle. La CFE-CGC indique que seuls les élus sont mis à disposition mais sans préciser les quotités de travail mises à disposition. La CFTEC présente un tableau des effectifs mis à disposition mais non remplis. Les organisations patronales sont également concernées. La CGPME évalue le temps de travail mis à disposition à 934 jours sans qu'il ne soit d'autres précisions. Le MEDEF considère « *qu'au regard de la diversité des missions accomplies, une évaluation quantitative ne peut être effectuée* » (Annexe compte 2012). L'UPA ne fait pas mention de ce type d'information.

Tableau 5 : Contributions volontaires en nature

	CGT	CFDT	FO	CGC	CFTEC	Solidaires	UNSA	MEDEF	CGPME	UPA
Personnel mis à disposition (hors dirigeant)	23			45 élus						
Personnel mis à disposition (dirigeant)	5									
Personnel mis à disposition (ensemble)	28	27	29		-	10	50	Aucun	934 jours	NC
Provenance du personnel mis à disposition	NC	Fonction publique	NC	NC		Syndicats	« Effectifs militants »			
Valorisation en K€	NC	2 131	NC	NC		NC	NC			

Finalement, l'information paraît bien mince et il semble, qu'en fonction des organisations, la nature des contributions volontaires en nature est bien différente. En effet, la réglementation comptable est d'abord issue du monde associatif où ces contributions sont souvent

attribuables au bénévolat. Dans le cas des organisations syndicales, il s'agit de tenir compte de la mise à disposition de personnel salarié du secteur privé ou fonctionnaire qui peut être assimilée à une forme de subventionnement.

La question de la rémunération des dirigeants peut également se poser. Aucune obligation particulière n'est faite aux organisations syndicales, toutefois, le plan comptable général indique que la rémunération des dirigeants doit être mise en annexe. Aucune organisation syndicale ne communique ce type d'information, y compris de façon globale. La CGT estime qu'elle « porterait atteinte à la vie privée », pour la CFDT, elle « *aboutirait à donner une information individuelle* », les autres organisations n'évoquent pas cette question.

Une transparence perfectible

D'après le règlement 2008-10, les organisations syndicales doivent fournir en annexe les ressources de l'organisation ventilées en quelques grandes rubriques (cotisation, subvention, produits financiers). Toutes les organisations de salariés remplissent cette obligation. Pour les organisations patronales, le MEDEF et l'UPA fournissent un tableau assez proche, en revanche, la CGPME ne donne pas d'indication supplémentaire en annexe.

Ce document doit permettre de déterminer si le seuil de 230 K€ de ressources est franchi (utile pour certaines sections syndicales ou pour des petites fédérations), il permet en outre de déterminer la part des cotisations et des subventions dans l'ensemble des ressources. Si ces deux éléments devraient représenter la quasi-intégralité des recettes des organisations, nous constatons que d'autres produits (enregistrés en prestations de services ou autres produits) sont loin d'être anecdotiques (jusqu'à 26 % à la CFDT) et ces produits ne sont pas détaillés³.

Tableau 6 : répartition des ressources et part des ressources non affectées

	CGT	CFDT	FO	CGC	CFTC	Solidaires	UNSA	MEDEF	CGPME	UPA
Subventions (%)	54%	22%	63%	58%	73%	47%	47%	34%	81%	43%
Cotisations (%)	34%	47%	19%	34%	13%	48%	29%	63%	8%	33%
Non affectés (%)	11%	26%	16%	8%	4%	3%	22%	0%	9%	21%

Le montant des subventions apparaît sur une ligne distincte au compte de résultat, en revanche, les principaux contributeurs sont très peu mentionnés ni même l'objet des subventions. L'UPA distingue les subventions reçues du fait du dialogue social et la CGPME indique celles liées au paritarisme. La CGT-FO indique comptabiliser en subventions les sommes versées par l'IRES sans fournir de montant. Au-delà de ces quelques éléments laconiques, la provenance des subventions n'est absolument pas détaillée dans les comptes des organisations syndicales, toutefois, les règles comptables ne prescrivent pas la fourniture de ce type d'éléments.

³ La CFDT précise qu'il s'agit des loyers Confédération et SCI, facturation Agi, ventes et publicité Gie Cfdt- Presse, prestations centre de Bierville.

Partie 2. Les finances des fédérations

Par Rémi BOURGUIGNON, Mathieu FLOQUET & Stéphane LEFRANCO

1- Méthodologie

La seconde partie de ce rapport est plus spécifiquement tournée vers l'analyse de la situation financière des fédérations. La démarche retenue ne consiste pas tant à agréger les comptes des fédérations, pour approcher une vision consolidée par étiquette, qu'à considérer le niveau fédéral pour lui-même. En ce sens, cette note s'attache plutôt à capter des tendances moyennes et la diversité qu'elles recouvrent.

Pour cela, les comptes 2012 publiés au 31 décembre 2013 au journal officiel ont été systématiquement collectés puis saisis sous un format standardisé permettant leur exploitation dans un logiciel d'analyse statistique. L'échantillon représente finalement 80 fédérations, reflétant l'ensemble des étiquettes syndicales. Il est à noter que 28 fédérations ont mis plus d'une année à publier leur compte et ne sont donc pas intégrées à cet échantillon.

Tableau 7. Composition de l'échantillon

	Nombre	Part des comptes consolidés	Certification sans réserve ni observation	Information sur tableau de ressources	Information sur les mises à disposition
CGT	17	0%	69%	12	3
CFDT	17	42%	23%	16	14
CGT-FO	15	0%	71%	12	9
CFE-CGC	7	0%	100%	4	3
CFTC	11	0%	82%	6	4
FSU	5	0%	60%	4	2
Sud	5	0%	33%	3	2
UNSA	3	0%	33%	3	1
Total	80	9%	60%	60	38

Certaines fédérations font le choix de loger des activités dans des entités privées sur lesquelles elles exercent un contrôle capitalistique. On parle alors d'entités contrôlées dont les comptes doivent être consolidés ou agrafés avec ceux de la fédération. C'est notamment le cas d'un certain nombre de fédérations CFDT (42%) qui font alors le choix de consolider les comptes. Les autres fédérations, dans une très large majorité, ne déclarent pas d'entités contrôlées car les activités sont internalisées et automatiquement intégrées aux comptes sociaux de la fédération. Il existe toutefois une incertitude sur l'existence d'entités non-capitalistiques (sous statut associatif) qui logeraient des activités syndicales mais peuvent être exclues de

l'obligation de publication.

On notera également, et à l'image de ce qui a pu être observé sur les comptes des confédérations, que l'exercice d'analyse des comptes est parfois rendu difficile par les lacunes dans l'information. Ainsi, sur les 80 fédérations composant l'échantillon, 20 n'ont pas fait apparaître de tableau de ressources ce qui prive d'une information essentielle : les cotisations nettes perçues par l'organisation. Quant à la délicate question des « mises à disposition », ces salariés rémunérés par leur entreprise d'origine mais exerçant pour le syndicat, seules 38 fédérations sur 80 les communiquent (voir encadré 2).

Sur les 80 fédérations, une seule a vu ses comptes certifiés avec réserve. La qualité des comptes des fédérations syndicales est donc reconnue même si des observations peuvent être émises. C'est notamment le cas de la CFDT qui n'a ni réserves, ni observations⁴ dans seulement 23% des cas contre 60% des cas dans l'ensemble de l'échantillon. Les observations formulées, qui concernent 31% de l'échantillon (25 occurrences), concernent pour les plus fréquentes des questions de classement des VMP, retraitées en immobilisations financières (tableau 8).

Tableau 8. Nature des observations formulées

Nature des observations	Nombre d'occurrences
Reclassement des VMP	10
Consolidation (périmètre, intercos)	5
Niveau ou nature des dépréciations ou provisions	4
Informations absentes, problèmes de présentation	4
Incertitude sur la continuité d'exploitation	2
Comptes N-1 non audités	2
Tenue tardive de l'AG	1

NB : le total est supérieur à 25 car plusieurs observations peuvent être formulées pour la même fédération

2- L'hétérogénéité des fédérations syndicales

Le tableau 9 ci-dessous propose une synthèse des comptes publiés par les fédérations syndicales et donne à voir une certaine hétérogénéité de ces organisations. Si le total de bilan moyen pour une fédération syndicale est de 2,3 millions d'euros, 25% d'entre elles sont à moins de 596 mille euros alors que les fédérations les plus importantes sont à plus de 3,4 millions d'euros. Un constat d'hétérogénéité peut également être fait au regard du total des produits qui s'élèvent en moyenne à 1,8 millions d'euros mais à plus de 3 millions pour 25% d'entre elles.

⁴ Dans le cadre de la mission de certification des comptes, le commissaire aux comptes peut soit déclarer que les comptes sont sincères et fidèles, soit assortir la certification de réserves, soit refuser la certification des comptes. En outre, il a la faculté de formuler une observation pour attirer le lecteur des comptes sur une information fournie dans l'annexe.

Tableau 9. Synthèse des comptes des fédérations syndicales

	Délai de publication (en jours)	Total Bilan (K€)	Total Produits (K€)	Fonds Syndicaux (K€)	Total cotisations nettes (K€)	Total Ressources (K€)	Fonds syndicaux/ total produits	Fonds syndicaux / Total Passif	Dispos / Fonds syndicaux	Part des cotisations dans les ressources
Moyenne	242	2 338	1 882	1 744	831	1 771	0,964	0.769	2,67	0,55
1er quartile	177	596	593	415	252	592	0,495	0.734	0,47	0,34
2ème quartile	238	1 500	1 184	1 074	518	1 056	0,879	0.859	0,79	0,54
3ème quartile	323	3 423	3 078	2 548	1 209	3 011	1,265	0.910	1,01	0,81
CGT	267	2 814	1 598	2 275	798	1 699	1,354**	0.843	0,86	0,53
CFDT	215	3 026	3 133***	2 385	1 193**	2 608**	0,763	0.744	1,26	0,56
CGT-FO	270	1 899	1 396	1 142	679	1 320	0,897	0.717	11,36***	0,50
CFE-CGC	255	1 552	1 665	1 324	541	1 064	0,779	0.834	0,89	0,53
CFTC	223	2 346	1 668	1 465	240*	2 034	1,085	0.770	0,58	0,26***
FSU	197	2 108	1 753	1 908	1 352	1 551	1,210	0.916	0,73	0,86
Sud	215	555	615	435	478	737	0,229	0.663	1,83	0,73
UNSA	258	2 376	1 598	1 282	864	1 143	0,893	0.437	3,02	0,83
N	80	75	75	75	60	60	75	71	71	60

Seuil de significativité : * p<.10, ** p<.05, *** p<.01

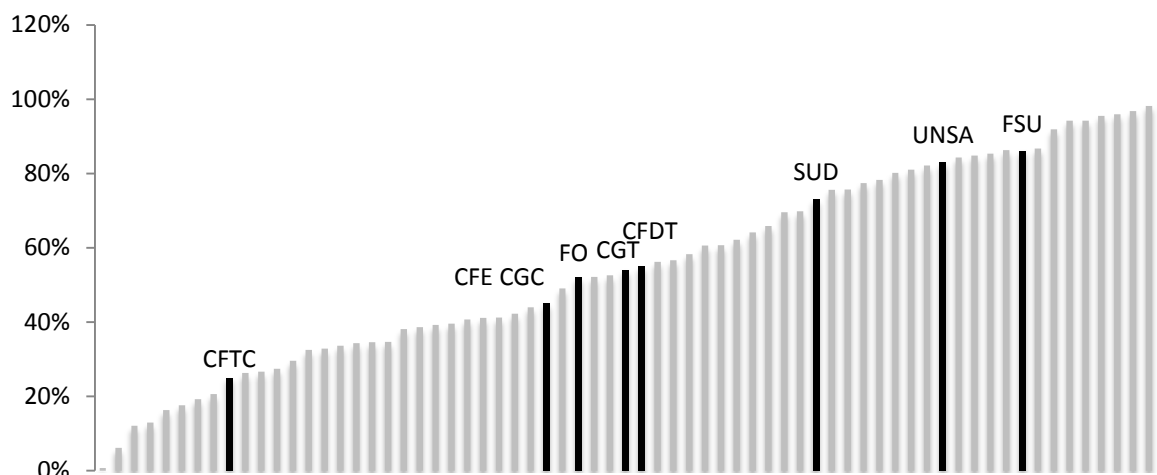
Ce qu'il est important de souligner, c'est que les étiquettes syndicales expliquent mal cette hétérogénéité. En calculant une moyenne par étiquette, on observe une convergence autour de la moyenne. Par exemple, le total du bilan, comme indicateur de taille, n'est pas significativement plus important pour les fédérations affiliées à la CGT et la CFDT (respectivement 2,8 et 3 millions d'euros) par rapport à la moyenne de l'échantillon. Si l'on se focalise sur les principaux montants (colonnes 2 à 6 du tableau 10.), une seule différence significative apparaît : les fédérations CFDT ont, en moyenne, un total des cotisations, et plus généralement des produits et ressources, plus important que les autres fédérations. Les fédérations CFDT ont donc, en moyenne, un volume d'activité plus important que les autres fédérations. Si le volume de cotisations y apparaît plus important – ce qui s'explique notamment par un coût individuel de la cotisation plus élevé que dans les autres organisations syndicales – la part de cotisation rapportée au total des ressources reste proche de la moyenne. Cela témoigne que les autres sources de revenu (produits d'activité, produits financiers, subventions...) y sont également plus importants.

Cette forte disparité parmi les fédérations syndicales n'est donc que faiblement expliquée par les étiquettes syndicales et c'est bien à une hétérogénéité intra-étiquette que nous avons affaire. En d'autres termes, si la consolidation/combinaison complète des comptes des organisations d'une même étiquette apparaît hors de portée, comme cela a été indiqué au début de ce rapport, elle apparaît également manquer de sens. La consolidation des comptes aurait pour effet de tendre vers une image moyenne qui ne rendrait pas compte de la diversité des fédérations.

3- Sources de financement et santé financière des fédérations

Deux indicateurs sont particulièrement utiles pour faire l'analyse des comptes des organisations syndicales au regard des critères de représentativité. Le premier est la part des cotisations nettes dans l'ensemble des ressources de l'organisation. En effet, dépendre des cotisations pour une organisation syndicale, c'est à la fois permettre un contrôle des adhérents sur la ligne politique adoptée par l'organisation et s'assurer une certaine indépendance vis-vis de l'Etat et de l'interlocuteur patronal. Car si les organisations syndicales devaient vivre essentiellement de subventions publiques ou privées qui peuvent leur être retirées, leur liberté en serait de toute évidence affectée. L'indicateur est calculé comme le rapport entre les cotisations nettes, telles qu'elles apparaissent dans le tableau de ressources et le total des ressources. Une limite à ce calcul tient à l'absence de valorisation des postes mis à disposition de l'organisation (voir encadré 2.).

Graphique 1. Part des cotisations dans les ressources



Comme le laisse apparaître le graphique 1, l'hétérogénéité est également de mise au regard de la part des cotisations. Sur l'ensemble des fédérations étudiées, et pour lesquelles l'information pertinente est disponible, un quart sont financées à plus de 80% par les cotisations quand un autre quart l'est à moins de 33%. A l'exception notable de la CFTC, on observe que les grandes confédérations, représentatives au niveau national interprofessionnel sont relativement proches, en moyenne entre 50 et 56% du financement assis sur les cotisations. Les syndicats autonomes que sont la FSU, SUD et l'UNSA se caractérisent par une part des cotisations bien plus importante.

Il convient de préciser, à ce stade, que des acteurs syndicaux ont pu nuancer la pertinence de la part des cotisations comme indicateur ultime d'indépendance. La diversification des ressources *via* les produits financiers issus des placements, les services aux adhérents ou encore la diversité des subventions privées et publiques est également une voie pour se prémunir d'une dépendance envers un financeur trop important. Cette argumentation montre l'intérêt qu'il y a à considérer plusieurs indicateurs simultanément : la part des cotisations reflétant la capacité des adhérents à « sanctionner » par leur départ une ligne politique non représentative et la diversité des autres sources de financement. En l'état actuel des comptes publiés, il n'est pas possible de connaître les sources de financement, leur diversité et donc les éventuelles dépendances à l'égard de certains financeurs.

Un autre indicateur financier mérite d'être analysé. Il s'agit de la part que représentent les fonds syndicaux par rapport à l'ensemble des produits. Mesuré en nombre de mois, cet indicateur traduit la solidité financière de l'organisation. En effet, la disponibilité de fonds permet une poursuite de l'activité à court ou moyen termes si l'organisation venait à perdre des financements. Elle indique également la capacité de l'organisation à s'engager, si le besoin s'en faisait sortir, dans une opération qui pourrait se révéler couteuse. En ce sens, le ratio fonds syndicaux/total produits se présente comme une autre source d'indépendance, même si un excès peut être vu comme des ressources financières indument immobilisées voire comme une source d'insensibilité à une baisse des cotisations.

Encadré 2. La question des mises à disposition

La mise à disposition de salariés rémunérés par un employeur privé ou public auprès d'une organisation syndicale devrait être assimilée à une source de financement. Toutefois, la pratique ne générant pas de flux financiers, elle n'a en réalité pas d'incidence sur les comptes. Nous proposons de nous prêter à un exercice de retraitement à partir des 38 fédérations ayant livré l'information sur le nombre de salariés mis à disposition. Par comparaison de la masse salariale des organisations et de leur effectif permanent, il est possible d'estimer une juste valorisation d'ETP à 51 851 euros/an (salaire brut et charges sociales patronales).

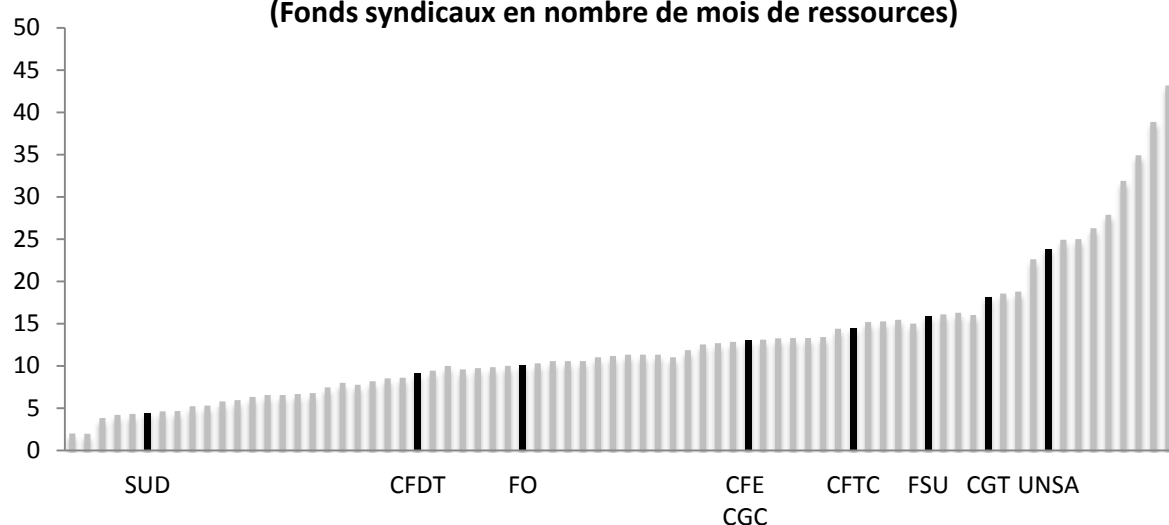
Reste alors, pour chacune des 38 fédérations, à réintégrer la somme correspondant aux mis à disposition dans le total des ressources et de mesurer l'effet sur la part des ressources. On observe de cette manière que le ratio moyen de 53,9% passerait à 29,3% si une telle valorisation était effectuée.

	MAD valorisées KE	Cotisations/Ressources non retraités	Cotisations/Ressources retraitées
Moyenne	816	0.539	0.293
1er quartile	138	0.344	0.180
2ème quartile	454	0.506	0.257
3ème quartile	1 296	0.765	0.379

Effets de la valorisation sur le ratio cotisations / Ressources (N=38)

En moyenne, les fédérations étudiées ont près de 12 mois de produits en fonds syndicaux, un quart des fédérations ayant moins de 6 mois et un quart plus de 15 mois. Les fédérations CGT sont significativement plus solides sur le plan financier puisqu'elles ont, en moyenne, 16 mois de produits contre 11 mois pour FO et 9 mois pour la CFDT. La CFDT, d'ailleurs, se présente comme un cas un peu particulier puisque la confédération s'est dotée d'une Caisse Nationale d'Action Syndicale qui vient en appui des structures qui en ont besoin. Il est alors logique que cette fonction ne soit pas remplie de la même manière par les fédérations et donc que le poids relatif des fonds syndicaux soit plus faible.

**Graphique 2. Santé financière
(Fonds syndicaux en nombre de mois de ressources)**

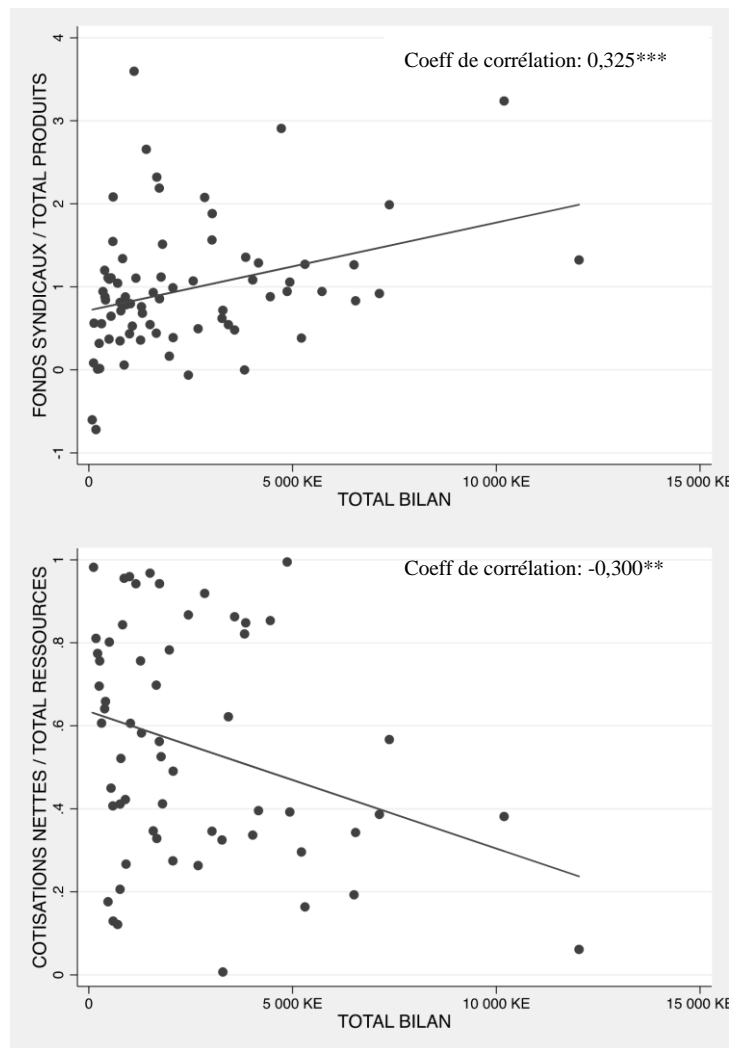


Si les deux ratios se présentent comme des indicateurs partiels de l'indépendance des fédérations syndicales, se pose la question de leur confrontation. Et de ce point de vue, nous constatons une corrélation négative. Cela signifie que les fédérations qui font fortement reposer leur financement sur les cotisations sont souvent les plus fragiles sur le plan financier alors que les fédérations les plus solides sont moins financées par les cotisations. Un effet taille semble se dessiner ici comme l'indiquent les graphiques ci-dessous. Les plus importantes fédérations (mesuré par le total bilan) sont souvent les plus solides financièrement et les moins financées par les cotisations alors qu'il existe, dans le même temps, un grand nombre de plus petites fédérations qui ont un niveau de fonds syndicaux plus modeste et dont le financement repose en grande partie sur les cotisations. Ainsi le modèle économique des fédérations les plus solides financièrement repose sur un financement par le subventionnement ou d'autres produits plus que par la cotisation.

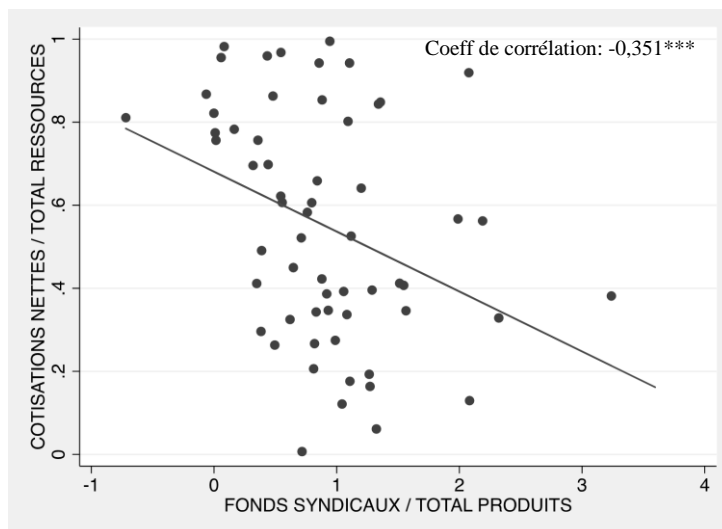
Ce constat change quelque peu le regard que l'on porte sur les organisations syndicales dont le débat public tend à dresser, à tort, un portrait homogène. Il invite aussi à pousser plus avant la réflexion sur le mode de financement des organisations syndicales. En le faisant reposer sur la seule cotisation, ne risque-t-on pas de fragiliser les organisations syndicales ? Cette question renvoie à celle bien connue du phénomène de passager clandestin. En France, on estime qu'environ 95% des salariés bénéficient de la négociation collective alors que seuls 8% d'entre eux adhèrent à un syndicat⁵. Un dispositif comme celui du chèque syndical répondrait en partie à ce problème. Ce dispositif mis en place chez Axa depuis le début des années 1990 consiste à distribuer à l'ensemble des salariés un bon de financement syndical qu'ils peuvent retourner ou non aux organisations syndicales de leur choix. Il revient donc à apporter un financement aux organisations syndicales tout en le faisant dépendre du soutien des salariés. Il serait pertinent dans cette perspective d'en étudier les effets dans les entreprises l'ayant adopté.

⁵ Voir à ce sujet : Visser, J. (2006). Union membership statistics in 24 countries. *Monthly Lab. Rev.*, 129, 38.

Graphiques 3 et 4 : situation financière en fonction de la taille



Graphique 5 : part des cotisations en fonction de la solidité financière



Seuil de significativité : * p<.10, ** p<.05, *** p<.01

4- Du côté des organisations professionnelles...

Vingt-neuf organisations professionnelles, affiliées à des organisations patronales représentatives au niveau interprofessionnel, ont publié leurs comptes au journal officiel pour l'année 2013. Le tableau ci-contre indique qu'une majorité d'entre elles sont affiliées au Medef, 13 dans une logique d'affiliation unique, 7 dans une logique de multi-affiliation. En effet, une spécificité du syndicalisme patronal est de permettre à des entreprises d'adhérer à plusieurs organisations professionnelles et à des organisations professionnelles d'adhérer à plusieurs confédérations (voir à ce sujet le rapport Combrexelle de 2013). C'est donc le cas ici pour 8 fédérations sur 29. Cette divergence forte avec le syndicalisme salarié s'explique par un sens différent donné à la notion d'affiliation. Dans l'univers des organisations patronales, il est admis que l'adhésion s'explique plus par la recherche de services que par la recherche d'une représentation ou d'un sens politique, ce qui explique « *qu'une organisation professionnelle choisisse d'adhérer simultanément à plusieurs confédérations afin de disposer de la gamme de services la plus complète* » (Combrexelle, 2013). Notons au passage que cela ne va pas sans poser de problème quant à la notion de représentativité. Quelle est, par exemple, la légitimité de l'accord national interprofessionnel sur la formation professionnelle (décembre 2013), quand il est signé par le Medef et non par la CGPME ? Avec 7 fédérations en commun, ces confédérations représentent, pour une part non négligeable, les mêmes entreprises... Si l'on en revient à la question de la transparence financière, cette situation enterre définitivement tout espoir de combinaison des comptes par étiquette syndicale.

	Nombre
MEDEF	13
CGPME	5
UPA	3
Multi-affiliation MEDEF & CGPME	6
Multi-affiliation CGPME & UPA	1
Multi-affiliation 3 confédérations	1
Total	29

	Délai de publication (en jours)	Total Bilan (K€)	Total Produits (K€)	Fonds Syndicaux (K€)	Fonds syndicaux/ total produits	Fonds syndicaux / Total Passif	Dispos / Fonds syndicaux	Part des comptes consolidés	Certification sans réserve ni observation
Moy	221	33812	9986	29768	2,14	0,88	0,75	7%	74%
N	27	28	28	28	28	28	27	29	23

Seules 12 des 29 organisations professionnelles délivrent l'information utile pour établir la part des cotisations. Il n'est donc pas possible de dresser un panorama sur cette question. L'indépendance des organisations, si elle passe par leur mode de financement, est donc difficile à établir ici puisque qu'on ne connaît pas la provenance de leurs ressources. Il s'agit là d'un défaut de transparence important.

L'observation des états comptables indique par ailleurs que les fédérations patronales possèdent des ressources notablement plus importantes que les fédérations syndicales de salariés. En effet, les premières présentent un total de bilan moyen de 33,8 millions d'euros contre 2,3 millions d'euros pour les secondes. Cette situation tient pour partie à la plus grande concentration des organisations professionnelles puisqu'elles sont ici au nombre de 29 à comparer aux 80 fédérations syndicales mais pas uniquement puisque le total produits des organisations professionnelles est 2 fois plus important que le total produit des organisations syndicales. On note enfin une solidité financière importante pour les organisations professionnelles qui ont, en moyenne, plus de 2 années de produits en fonds syndicaux.

Partie 3. Préconisations

Par Karim BANGOURA & Delphine LUBRANI

1- Imposer des délais de publication aux organisations syndicales

Aux termes des articles D. 2135-7 et D. 2135-8 du décret 2009-1665, les organisations syndicales et professionnelles sont tenues de publier leurs comptes « dans un délai de trois mois à compter de l’approbation des comptes par l’organe délibérant statutaire ». En revanche, les textes applicables aux organisations syndicales et professionnelles n’ont pas prévu de date limite pour approuver les comptes.

Au vu des pratiques actuelles, l’introduction d’un délai maximal dans l’approbation des comptes par les organisations syndicales apparaît nécessaire.

2- Obliger les confédérations à communiquer sur les entités affiliées soumises à l’obligation de publication

Actuellement, il est difficile d’apprécier le degré d’avancement des publications des organisations syndicales faute d’une information suffisante sur les structures d’une organisation syndicale dont les ressources sont supérieures à 230 K€ et qui sont donc tenues de faire certifier et publier leurs comptes au JO.

La communication par les confédérations syndicales en annexe de leurs comptes de la liste des fédérations professionnelles et des syndicats nationaux professionnels, des Unions Régionales, des Unions Départementales et des syndicats dont les ressources sont supérieures à 230 K€ permettraient d’évaluer plus précisément le respect des obligations de publication par chaque organisation.

3- Rendre obligatoire la consolidation et supprimer l’agrafage

Au niveau des fédérations, les comptes publiés révèlent que les fédérations de salariés sont des structures juridiques simples. On peut estimer que dans moins de 15 % des cas, elles contrôlent des entités et sont soumises à une obligation de consolidation/agrafage. Côté employeurs, les fédérations professionnelles sont souvent des structures juridiques plus complexes. Plus de 40 % des fédérations qui ont publié contrôlent des entités et sont soumises à l’obligation de consolidation/agrafage. Elles font massivement le choix de l’agrafage (dans 10 cas sur 12 des comptes publiés par les employeurs). Lorsqu’elles ont recours à l’agrafage, dans 50 % des cas les comptes des entités contrôlées ne sont pas ou partiellement publiés. Il faut cependant noter que les deux plus grosses fédérations patronales (UIMM et FFB) ont présenté des comptes consolidés.

Afin de donner une image plus complète des réalités économiques des organisations syndicales, il faudrait prévoir, à une échéance assez brève, de 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.

4- Réduire les possibilités d'exclusion de certaines entités du périmètre de consolidation

Il conviendrait de réexaminer le critère d'influence notable en l'absence de liens capitalistiques (association) et de rendre obligatoire la consolidation lorsque le contrôle exclusif est établi, quel que soit l'avantage que l'on tire ou non des activités de l'entité.

5- Le tableau de ressources devrait être enrichi notamment concernant l'origine des subventions

Le tableau de ressources tel qu'il a été défini dans le CRC n°2009-10 reste très proche des rubriques du compte de résultat (cotisations, subventions, autres produits, produits financiers). Il conviendrait d'enrichir ces rubriques pour obtenir une information qui permette une meilleure compréhension de l'origine des ressources des organisations syndicales et de leur affectation tout en favorisant les comparaisons. Ainsi, la ligne de subventions pourrait être détaillée selon les subventions publiques, subventions versées par les organismes paritaires et subventions versées par les entreprises.

6- Préciser et enrichir les obligations d'information sur les mises à disposition de personnel

Concernant les mises à disposition de personnel à titre gratuit, le règlement devrait explicitement prévoir de faire figurer dans l'annexe une évaluation quantitative en équivalent temps plein des moyens humains mis à leur disposition à titre gratuit en distinguant les personnels issus des fonctions publiques et ceux issus du droit privé.

Par ailleurs, les fédérations professionnelles ou syndicats nationaux bénéficiant d'une enveloppe nationale de droit syndical qu'ils n'utilisent qu'en partie à leur niveau devraient communiquer dans l'annexe une évaluation quantitative en équivalent temps plein de la répartition qui a été faite de ces moyens entre les différents niveaux de l'organisation (Confédération, Fédération, Union Régionale, Union Départementale et Syndicats).

Enfin, il faudrait également prévoir une nouvelle obligation de communication portant sur les détachements de personnel (mises à disposition à titre onéreux). Il devrait être communiqué dans l'annexe des comptes le montant inclus dans les charges externes correspondant à la refacturation aux organisations syndicales par les entreprises, du personnel détaché, ainsi

qu'une évaluation quantitative en équivalent temps plein de ces moyens humains dans l'annexe des comptes.