
3

Les aides de l'État à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles

PRESENTATION

À plusieurs reprises au cours des dernières années, la Cour a porté son attention sur des dispositifs d'aide publique à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles, notamment en 1994 pour les aides à la formation des conseillers prud'hommes²¹.

Ces aides expriment le soutien qu'entendent apporter les collectivités publiques, en particulier l'Etat et les organismes à gestion paritaire, à l'effort de formation mis en œuvre par les organisations syndicales et professionnelles pour assumer avec compétence leurs responsabilités dans la vie collective. Elles constituent ainsi un enjeu majeur pour la vitalité de la démocratie sociale, dont les élections prud'homales de décembre 2002 ont rappelé l'actualité. Elles représentent d'ailleurs une part essentielle des ressources consacrées par les organisations à la formation de leurs représentants.

Outre l'aide à la formation des conseillers prud'hommes, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité gère d'autres dispositifs d'aide à la formation des responsables syndicaux. La Cour les a examinés sur la période 1998 à 2001, avec le souci particulier, en ce qui concerne la formation prud'homale, d'apprécier les suites données à son précédent contrôle. Son enquête s'est appuyée sur les pièces de la comptabilité publique et sur les éléments recueillis par questionnaires et entretiens auprès des services du ministère, principalement la direction des relations du travail et la délégation générale à l'emploi et à la

21) Cf. rapport public de 1994 (p. 81). Voir aussi le rapport public de 1999 pour les aides publiques aux syndicats agricoles (p. 534) et le rapport public particulier de février 2002 sur la gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles pour les aides versées par les organismes de sécurité sociale concernés (p. 91).

formation professionnelle, ainsi qu'auprès des organisations bénéficiaires, en particulier de chacune des confédérations syndicales concernées, qui ont apporté à la Cour une coopération très utile. Une enquête sur échantillon a été réalisée auprès des employeurs de conseillers prud'hommes.

Cette nouvelle enquête de la Cour permet de progresser dans la connaissance des nombreux concours publics – de l'État, des collectivités territoriales et de divers organismes publics et parapublics²² - aux organisations syndicales et professionnelles. Il convient de souligner qu'à ce jour ceux-ci ne font pas encore l'objet, comme il serait souhaitable, d'une évaluation d'ensemble.

Dans le cas de l'État, ils ne se limitent pas d'ailleurs aux dépenses budgétaires dont font partie les aides à la formation. Ils prennent aussi la forme de dépenses fiscales, comme la réduction d'impôt au titre des cotisations d'adhérents et la déduction des cotisations aux organisations professionnelles.

Le système d'aides à la formation que gère aujourd'hui le ministère chargé du travail est le fruit d'une diversification qui s'est opérée depuis la création par le législateur en 1957 d'un premier dispositif, devenu par la suite l'aide à la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales²³. Se sont ajoutées, au fil du temps, des aides à des catégories particulières de responsables :

- en 1975, les cadres des organisations syndicales appelés à participer aux instances de la formation professionnelle, créées quelques années plus tôt ; cette aide est financée par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)²⁴ ;

22) Voir dans le présent rapport l'observation sur l'AGEFIPH.

23) Loi du 23 juillet 1957 relative au congé d'éducation ouvrière ; loi du 28 décembre 1959 tendant à valoriser la formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales ; loi du 30 décembre 1985 relative au congé de formation économique, sociale et syndicale.

24) Loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

- en 1979, les conseillers prud'hommes représentant tant les salariés que les employeurs²⁵ ;
- en 1998, les salariés mandatés par les organisations syndicales pour négocier et suivre, à défaut de délégués syndicaux dans l'entreprise, les accords de réduction du temps de travail ouvrant droit aux réductions de charges sociales²⁶. La nouvelle orientation donnée à ces accords en 2002 entraîne une profonde modification de ce dispositif.

Les quatre dispositifs relèvent de bureaux gestionnaires distincts au sein du ministère et de corps de règles différents. Chacun donne lieu à une concertation réelle entre le ministère et ses partenaires et paraît globalement apprécié par ceux-ci. Les relations sont formalisées par des conventions annuelles, qui fixent notamment le montant des subventions. Le montant total des crédits d'Etat correspondants s'est élevé, en 2001, à 35 M€. Il est bien inférieur à celui des dépenses fiscales mentionnées plus haut, pour ce qui en est connu.

25) Loi du 18 janvier 1979 relative aux conseils de prud'hommes.

26) Loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail ; loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ; en 2000, les organisations syndicales avaient mandaté plus de 10 000 salariés.

Régime fiscal des cotisations aux organisations syndicales et professionnelles

Régime des salariés

Depuis l'imposition des revenus de l'année 1989, les cotisations versées à des organisations syndicales représentatives par les salariés et retraités des secteurs public et privé ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu (article 199 quater C du code général des impôts). Celle-ci est subordonnée à la transmission par le contribuable d'un reçu du syndicat, à l'appui de sa déclaration ; cette formalité est supprimée en cas de déclaration informatisée. Le montant de la réduction est limité à 1 % du revenu brut total des intéressés. Son taux a connu une progression importante : de 20 % du montant des cotisations en 1989, il est passé à 30 % en 1991, puis à 50 % en 2001.

Le coût de ce dispositif pour le budget de l'État s'est accru corrélativement : 15 M€ en 1990, 30,5 M€ en 1993, 44 M€ en 2000 ; il pourrait s'élever à 76 M€ en 2002. Ses engagements successifs semblent donc avoir eu un véritable effet de levier sur l'effort contributif des adhérents²⁷.

Régimes des entreprises et des travailleurs indépendants

Les cotisations des entreprises aux organisations ou syndicats professionnels sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices, « dans la limite des tarifs appliqués à l'ensemble des adhérents » (réponse à la question 68 627, JO AN 9 septembre 1985).

Les travailleurs indépendants peuvent de même déduire leurs cotisations à des syndicats professionnels ; en outre, ils peuvent faire prendre en compte les dépenses engagées au titre de leur activité au sein de ces organismes pour la détermination du bénéfice imposable de leur entreprise, à condition qu'elles ne présentent pas un caractère excessif.

Aucune évaluation du coût de ces régimes n'est toutefois actuellement possible, du fait que ces cotisations sont incluses dans des agrégats plus vastes dans les liasses fiscales. La direction générale des impôts ne peut exploiter, par voie informatique, les données relatives à ces déductions en l'absence de texte législatif. En tout état de cause, la mention du destinataire des versements ne pourrait être traitée qu'après un avis conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

27) Le montant des cotisations correspondant à la « dépense fiscale » considérée ne peut être évalué d'une façon fiable en l'état de l'information disponible.

I – Le champ et les finalités des aides à la formation

A – Les organismes bénéficiaires des aides

Les quatre dispositifs n'ont pas exactement le même périmètre. Pour l'essentiel, les organismes éligibles sont les organisations syndicales et professionnelles elles-mêmes, le cas échéant à travers une entité juridique spécifique. D'autres types d'organismes sont éligibles au titre de l'aide à la formation économique, sociale et syndicale, de l'aide du fonds de la formation professionnelle et de l'aide à la formation des conseillers prud'hommes, en particulier les instituts du travail rattachés aux universités ; ils n'y occupent toutefois qu'une place réduite.

S'agissant des organisations syndicales et professionnelles, les dispositifs bénéficient, sous réserve d'une exception, aux seules organisations les plus représentatives au niveau national interprofessionnel. Cette définition s'applique, pour les organisations professionnelles, au MEDEF, à la CGPME et à l'UPA²⁸ et, pour les organisations syndicales, à la CGT, à la CFDT, à la CGT-FO, à la CFTC et à la CFE-CGC²⁹.

28) Confédération générale des petites et moyennes entreprises, Union professionnelle artisanale.

29) Confédération générale du travail, Confédération française démocratique du travail, Confédération générale du travail - Force ouvrière, Confédération française des travailleurs chrétiens, Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres.

La reconnaissance de la représentativité

La représentativité des organisations syndicales peut être reconnue à différents niveaux, notamment au plan national interprofessionnel, dans le cadre d'une branche professionnelle ou à l'échelon d'une entreprise. À chaque niveau où elle est reconnue, elle confère à l'organisation concernée un certain nombre de prérogatives, en particulier dans le domaine de la négociation collective.

La reconnaissance de la représentativité au plan national interprofessionnel résulte de l'arrêté du 31 mars 1966, signé du Premier ministre et du ministre des affaires sociales, relatif à la détermination des organisations appelées à la discussion et à la négociation des conventions collectives de travail. Ce texte désigne les cinq confédérations suivantes : CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC (pour la catégorie professionnelle des cadres). Cette reconnaissance emporte la représentativité, à titre irréfutable, dans l'ensemble des branches et des entreprises. Les organisations concernées jouissent ainsi d'une représentativité dite de droit.

La représentativité des autres organisations syndicales est reconnue soit par l'acceptation de fait de leurs partenaires, soit par une enquête de représentativité conduite par le ministère chargé du travail en ce qui concerne les branches, et par une procédure judiciaire dans les autres cas. Les critères d'appréciation retenus par la loi³⁰ et la jurisprudence s'attachent aux effectifs, à l'indépendance, assurée notamment par des cotisations, à l'expérience et à l'ancienneté du syndicat, à son activité, son audience et son influence.

Une autre organisation, l'UNSA³¹, perçoit l'aide du fonds de la formation professionnelle, dispositif qui ne requiert pas formellement la représentativité au plan national interprofessionnel. Elle reçoit aussi l'aide à la formation économique, sociale et syndicale qui, elle, est subordonnée à ce critère, alors qu'elle ne comptait pas, à la date de l'enquête, parmi les organisations syndicales les plus représentatives au plan national interprofessionnel, même si elle était représentative à d'autres niveaux. L'extension de ce dernier dispositif à l'UNSA s'appuie sur une décision

30) Article L. 133-2 du code du travail, qui mentionne aussi l'attitude patriotique pendant l'occupation. Ces dispositions sont issues de la loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail.

31) Union nationale des syndicats autonomes.

du Premier ministre, prise lors de sa création³². La question juridique ici soulevée renvoie au dossier pendant de la demande de cette organisation de se voir reconnaître la « pleine » représentativité.

B – Les structures chargées de la formation

L'octroi de l'aide aux organisations syndicales et professionnelles est, dans certains cas, subordonné à la mise en place de structures spécifiques : il en va ainsi pour la formation économique, sociale et syndicale des salariés et pour la formation prud'homale.

La formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales doit être assurée par des centres spécialisés rattachés aux organisations syndicales les plus représentatives³³ et inscrits sur une liste fixée chaque année par arrêté du ministre chargé du travail³⁴. Cette liste est, en pratique, reconduite chaque année. Il ressort de l'enquête de la Cour que les centres, qui sont des entités sans personnalité juridique, sont très inégalement structurés selon les confédérations, mais qu'ils jouent un rôle réel et central dans la mise en œuvre du dispositif d'aide.

Dans le domaine de la formation prud'homale, le législateur, comme l'indiquait le rapport public de 1994, a entendu confier la formation à des associations instituées exclusivement à cet effet par les organisations syndicales et professionnelles concernées, et agréées par l'État³⁵. Il s'agissait par là de laisser la maîtrise de la formation aux partenaires tout en donnant à l'État les moyens de vérifier l'exacte utilisation de ses aides.

La Cour a émis en 1994 deux séries de critiques à propos de la mise en œuvre de ces dispositions dans le cas des six principales associations. Elle a d'abord relevé que les décisions d'agrément n'étaient pas solidement fondées, faute pour le ministère d'exiger toutes les pièces et informations requises par un arrêté du 11 décembre 1981. Sur ces

32) Lorsque l'UNSA a été créée, en 1994, en absorbant notamment la Fédération de l'éducation nationale (FEN), le Premier ministre a alors décidé qu'elle bénéficierait des avantages antérieurement reconnus à cette dernière, en particulier les subventions versées par l'État aux organisations syndicales les plus représentatives (lettres du Premier ministre des 5 août 1976 et 13 mars 1986 au secrétaire général de la FEN et du 19 juillet 1994 au secrétaire général de l'UNSA).

33) Article L. 452-1 du code du travail.

34) Après avis d'une commission comprenant notamment des représentants des organisations syndicales les plus représentatives au niveau national interprofessionnel.

35) Articles L. 514-3 et D. 514-1 du code du travail.

points, la situation s'est globalement améliorée et peut être aujourd'hui jugée acceptable.

La Cour a, d'autre part, signalé le caractère partiellement ou totalement fictif de la plupart des associations agréées : absence de réunions statutaires, de comptes distincts, de moyens propres en personnel, matériel, locaux. L'autonomie de ces organismes de formation, voulue par le législateur, ne pouvait donc être considérée comme pleinement effective. Sur ce point aussi, la situation s'est globalement améliorée. Dans deux organisations syndicales, toutefois, l'association agréée, formellement dotée de statuts et déclarée en préfecture, demeure fictive : la formation est assurée, en fait, par la confédération elle-même dans son propre centre de formation.

Dans toutes les organisations syndicales et professionnelles concernées et pour les quatre types de formation, celle-ci est définie au niveau central, mais sa mise en œuvre est partagée avec les structures décentralisées de l'organisation : unions territoriales ou fédérations professionnelles des organisations syndicales, structures locales du MEDEF. Ces structures réalisent, en pratique, la majorité des sessions de formation. Cette situation reflète le mode d'organisation décentralisé des organisations syndicales et professionnelles. L'échelon central leur reverse, après service fait, une partie des subventions qu'il reçoit ; il est à noter que ces versements s'effectuent sans l'autorisation ministérielle expresse requise par l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938.

C – La nature des actions de formation et des charges éligibles

L'aide de l'Etat est subordonnée à la mise en œuvre d'actions de formation déterminées et doit être affectée à certains types de charges. Il ressort de l'enquête que le ministère ne veille pas toujours rigoureusement au respect du champ des actions et des charges éligibles.

1 – La nature des actions de formation

L'aide à la formation des conseillers prud'hommes est exclusivement destinée à l'organisation de sessions de formation à leur intention. Les thèmes des sessions doivent être conformes au programme défini par l'arrêté de 1981, qui fixe également quelques principes d'organisation pour en garantir la qualité pédagogique. La Cour avait constaté en 1994 que le ministère ne s'assurait pas avec suffisamment de diligence du respect de ces dispositions par les associations. Sa nouvelle enquête a conduit à constater une évolution plutôt positive, permise

notamment par une amélioration de la qualité des documents prévisionnels requis des associations ; des progrès restent néanmoins nécessaires, en ce qui concerne en particulier les plus petites associations.

Pour les six principales organisations, la Cour a pu vérifier, à travers l'échantillon de stages qu'elle a constitué, que les thèmes de session indiqués dans les rapports d'activité des associations sont conformes, à quelques exceptions près, au programme réglementaire.

Dans les autres dispositifs d'aide, plusieurs anomalies ont en revanche été relevées quant à la nature des actions prises en compte par la subvention au regard de leurs finalités.

L'aide à la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales ne vise que des actions sous forme de sessions de formation. Le ministère accepte pourtant que l'une des organisations syndicales impute sur cette subvention l'activité du centre d'études confédéral. Une autre organisation syndicale assimile à des sessions de formation ses réunions statutaires, considérant que celles-ci sont l'occasion de « séquences de formation ciblées » sur des sujets utiles aux participants ; elle pratique de même dans le cadre du dispositif évoqué ci-après ; le ministère n'avait pas connaissance de cette situation avant l'intervention de la Cour.

L'aide du fonds de la formation professionnelle à la formation des syndicalistes a un objet plus large : elle vise également des activités connexes³⁶. Les sessions elles-mêmes doivent traiter de thèmes déterminés par les conventions mais certaines organisations ne couvrent pas complètement ou exclusivement le champ défini, sans que le ministère les invite à corriger ces anomalies. L'enquête a fait apparaître qu'un certain nombre de thèmes déclarés relevaient du dispositif d'aide à la formation économique, sociale et syndicale, ce qui montre la porosité des deux dispositifs.

La nature des actions éligibles à l'aide à la formation des salariés mandatés a été définie avec souplesse. L'une des organisations syndicales n'en a pas moins consacré l'intégralité de cette subvention à des actions intéressant la réduction du temps de travail, sans lui imputer une seule action de formation de salariés mandatés ; le ministère, pourtant informé, n'a émis aucune objection.

36) Notamment : études, documentation, publications, conception d'outils pédagogiques, dispositifs de formation à distance, ingénierie des dispositifs de formation, participation à des réunions internationales.

2 – La nature des charges

Les textes et les conventions ne définissent pas toujours de manière précise la nature des charges que la subvention a vocation à prendre en compte. Cette situation est néanmoins en cours d'amélioration dans la plupart des dispositifs.

Une acception large a été en pratique retenue. Elle englobe en général le coût des enseignants et de leur formation, des matériels pédagogiques et des équipements, les frais de déplacement et d'hébergement des stagiaires, et les charges administratives de la structure de gestion. Les charges correspondant à la formation des formateurs et aux nouvelles technologies ne sont toutefois pas encore reconnues dans le cas de la formation prud'homale³⁷.

Les pratiques restent diverses selon les organisations pour un même dispositif. Elles conduisent parfois à prendre en compte des charges étrangères à la finalité de l'aide de l'État. Ainsi, dans le cas de la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales, le ministère admet-il, sans base juridique, l'imputation par deux organisations syndicales d'indemnités versées aux stagiaires en compensation de pertes de salaire ; cette situation serait, selon le ministère et ses partenaires, justifiée par le caractère inadapté du système de rémunération du congé de formation prévu par la loi plus restrictif que la norme internationale³⁸. Dans ce dispositif et dans ceux du fonds de la formation professionnelle et des salariés mandatés, le ministère accepte, sans objection, l'imputation par une confédération syndicale d'une contribution à ses frais généraux.

3 – L'évaluation des formations

Aucun des dispositifs conventionnels ne comporte d'évaluation des formations. Les organisations prennent parfois des initiatives dans ce domaine, de portée variable, mais le ministère n'en est pas toujours informé et il n'est pas en mesure de former une appréciation sur les résultats et les performances des systèmes de formation qu'il soutient.

37) Un projet est à l'étude à ce propos entre les partenaires.

38) Convention n° 140 du 24 juin 1974 de l'Organisation internationale du travail sur le congé éducation payé.

D – Les stagiaires accueillis dans les formations

Les aides de l'Etat sont conçues pour la formation de catégories de personnes bien définies. Or le ministère n'est que rarement en état de vérifier que les dépenses de session de formation prises en charge correspondent effectivement et exclusivement au public visé.

C'est ainsi que, dans le cas de la formation prud'homale, il ne dispose pas d'un annuaire à jour des quelque 15 000 conseillers prud'hommes, de sorte qu'il ne peut vérifier que les stagiaires ont bien cette qualité.

Dans le cas de la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales, il ne demande aucune information qui lui permettrait de s'assurer que les stagiaires sont bien des salariés, sous contrat de droit privé, et qu'ils suivent la formation dans le cadre du congé de formation, comme le prévoit la loi. La disposition relative au congé de formation ouvrant droit à l'aide de l'État exclut les chômeurs, les retraités et les fonctionnaires, dont l'enquête de la Cour a pourtant mis en évidence la présence parmi les stagiaires pris en compte.

Des fonctionnaires de l'État sont également retenus dans le cadre du dispositif du fonds de la formation professionnelle, sans que le ministère puisse savoir s'ils participent au stage ès-qualités ou non, ce second cas leur permettant, seul, d'ouvrir droit à son aide³⁹.

Au titre du dispositif intéressant les salariés mandatés, le ministère a accepté que l'une des organisations syndicales impute sur la subvention la formation des délégués syndicaux en charge de négocier en son nom des accords de réduction du temps de travail, sans avoir la qualité de salariés mandatés ; en toute rigueur, les intéressés auraient dû être pris en charge par un autre dispositif d'aide à la formation.

39) Le code de la fonction publique, en son article 34-7, prévoit une aide de l'État au titre de la formation syndicale, qui est à la charge du ministère chargé de la fonction publique.

II – La gestion des aides à la formation

A – Le montant des aides

Les montants de crédits ouverts ont connu des évolutions contrastées selon les dispositifs au cours de la période 1998-2001 :

Crédits totaux ouverts

(milliers €)

Formation	1998	1999	2000	2001
des conseillers prud'hommes	7 098	5 881	6 528	7 658
économique, sociale et syndicale	11 992	12 184	12 321	12 297
des syndicalistes (FFPPS)	11 129	11 129	11 129	11 129
des salariés mandatés	1 563	1 958	3 338	3 964
Total des crédits ouverts	31 782	31 152	33 316	35 048

Source : Cour des comptes

Les montants globaux sont restés inchangés pour le dispositif du fonds de la formation professionnelle ; ils ont connu une légère progression en matière de formation économique, sociale et syndicale (+ 2,5 %) et une forte progression (x 2,5) au bénéfice des salariés mandatés, accompagnant la montée en charge du mandatement.

Pour la formation prud'homale, le ministère n'est pas parvenu à appliquer le principe de dégressivité progressive, arrêté en accord avec ses partenaires au début de la mandature 1998-2002 des conseils. Selon ce principe, le volume des crédits devrait évoluer parallèlement aux besoins de formation : se situant à un niveau relativement élevé la première année d'une mandature, eu égard au nombre des nouveaux élus à former, puis décroissant progressivement les années suivantes. En pratique, les moyens n'ont pu accompagner ce cycle au cours de la mandature.

B – La répartition des subventions

Trois systèmes différents sont utilisés pour répartir l'enveloppe budgétaire entre les organismes bénéficiaires.

En ce qui concerne la formation prud'homale, l'enveloppe est répartie, comme le prévoit la loi, en fonction du volume de l'activité de formation, soit au prorata du nombre des journées/stagiaires réalisées par chacun des organismes⁴⁰. Un forfait journalier est fixé chaque année par arrêté : il s'établit à 163,12 € en 2001.

Dans les deux dispositifs de la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales et du fonds de la formation professionnelle, la répartition entre les six organisations syndicales bénéficiaires se fait selon des clés intangibles, censées rendre compte de leur importance respective avec, à dessein selon le ministère, une certaine sous-estimation pour les organisations les plus importantes et une certaine surestimation pour les autres.

Clés de répartition des subventions

(en %)

Formation	CGT	CFDT	CGT-FO	CFTC	CFE-CGC	UNSA
Econ. soc. et synd.	23,60	23,60	23,60	10,20	10,20	8,80
FFPPS	22,31	20,89	20,89	11,74	13,54	10,63

Source : DRT et DGEFP

Ce système résulte d'un consensus entre les partenaires.

La subvention n'est donc pas fonction du volume d'activité ni des dépenses réelles de formation et elle ignore les évolutions qui peuvent, au fil du temps, affecter ces paramètres dans les différentes organisations syndicales. Alors que l'aide de l'État a pour finalité de soutenir l'effort de formation des organisations syndicales, cette pratique limite les organisations les plus dynamiques dans leurs ambitions de développement de la formation et introduit une disparité entre les bénéficiaires.

Les données suivantes, afférentes à l'année 2000, illustrent ce dernier phénomène :

- en ce qui concerne la formation économique, sociale et syndicale, les montants moyens de subvention par journée/stagiaire et par stagiaire observés pour chacune des organisations s'inscrivent

40) La répartition de l'enveloppe budgétaire entre les organismes bénéficiaires n'est pas présentée, le ministère ne diffusant pas lui-même ces données.

dans des fourchettes allant respectivement de 1 à 3,7 et de 1 à 2,5 ;⁴¹

- en ce qui concerne la formation des syndicalistes financée par le fonds de la formation professionnelle, les taux de couverture des dépenses totales des confédérations par la subvention s'échelonnent de 58 % à 75 %.

Le mode de répartition des subventions concernant les salariés mandatés a emprunté aux deux schémas précédents : répartition d'une part de l'enveloppe (20 %) entre les cinq organisations syndicales bénéficiaires, selon une clé constante reflétant peu ou prou l'importance de chaque organisation⁴² ; répartition du reste en fonction des volumes d'activité respectifs par référence au nombre des accords signés. Ce dernier paramètre a souffert d'un certain manque de transparence des données retenues par le ministère, et des difficultés rencontrées dans la collecte des données.

Les subventions sont versées en deux, trois ou quatre fois, selon les dispositifs, le premier versement constituant un acompte et le dernier, en général, la régularisation. La signature souvent tardive des conventions ne permet pas un versement de l'acompte en début d'année ; il n'intervient qu'à la fin du premier semestre, voire postérieurement : en mai 2001, par exemple, pour la formation prud'homale, en juin pour la formation économique, sociale et syndicale et en octobre pour les salariés mandatés. Pour le deuxième dispositif, le calendrier des versements a d'ailleurs dérivé de deux à trois mois au cours de la période examinée.

Sur l'ensemble de celle-ci, l'intégralité des enveloppes budgétaires a été distribuée. Les sessions de formation subventionnées ont représenté en 2000 : près de 42 000 journées/stagiaires pour la formation prud'homale, près de 180 000 journées/stagiaires (52 000 stagiaires) pour la formation économique, sociale et syndicale, plus de 76 000 journées/stagiaires (26 000 stagiaires) pour la formation des syndicalistes par le fonds de la formation professionnelle.

41) Le montant moyen de subvention par organisation syndicale a été de 112,96 € par journée-stagiaire et de 271,21 € par stagiaire.

42) CGT, CFDT, CGT-FO : 2/8^e chacune ; CFTC et CFE-CGC : 1/8^e chacune.

C – Le contrôle des dépenses déclarées par les organismes

1 – La formation des conseillers prud'hommes

Le rapport public de 1994 avait critiqué l'absence de réel contrôle des dépenses de la part du ministère : les constats alors formulés conservaient leur actualité au moment de la nouvelle enquête de la Cour. Un projet de réforme à l'étude pour la nouvelle mandature prévoit toutefois de mettre le ministère en état d'exercer un contrôle financier ⁴³.

Dans ce dispositif d'aide, le montant de la subvention accordée à chaque association étant strictement proportionnel au nombre des journées/stagiaires réalisées, il appartient au ministère de s'assurer que les nombres déclarés par les associations sont conformes à la réalité ; il peut vérifier ce point, dans la mesure où il se fait communiquer les feuilles d'émargement de chaque stage.

Le rapport public de 1994, soulignant que le ministère ne procédait pas à de telles vérifications, avait fait état d'une importante surestimation du nombre des journées/stagiaires déclarées, qui induisait une augmentation indue des montants de subvention. La situation s'est améliorée sous l'effet notamment d'un fort relèvement du montant du forfait journalier, qui a réduit la tentation des organismes de formation de majorer artificiellement le nombre des journées/stagiaires déclarées.

Pour autant, le ministère n'a toujours pas organisé de vérifications, même s'il a fait connaître à la Cour son intention de le faire. Au demeurant, la conception et les modalités de renseignement des feuilles d'émargement présentent toujours un certain nombre de faiblesses qui font échapper une proportion non négligeable de journées/stagiaires à un éventuel contrôle par le ministère, comme l'a établi l'enquête sur échantillon effectuée par la Cour.

43) Les conventions, désormais placées dans le cadre tracé par la circulaire du Premier ministre du 1er décembre 2000 relative aux rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics, rappelleraient l'obligation pour celles-ci de produire des comptes financiers annuels, de se conformer au nouveau plan comptable du secteur associatif, de désigner, le cas échéant, un commissaire aux comptes, et de formaliser leurs relations avec les structures décentralisées des organisations syndicales qui assurent une partie de la formation.

L'enquête sur échantillon

Un échantillon de stagiaires a été constitué à partir des stages réalisés au cours du deuxième semestre 2001 par les six principales associations : selon la méthode statistique de la *randomisation* ⁴⁴, un stage sur quatre a été retenu, puis un stagiaire sur dix ⁴⁵.

Pour chacun de ces stagiaires, l'objectif a été de vérifier, par recoupement auprès d'une source extérieure, que l'intéressé avait effectivement participé au stage. Ce recoupement, dans l'état actuel des informations en possession du ministère, n'est possible qu'auprès des employeurs et ne peut donc être opéré pour les conseillers n'ayant pas d'employeur : chômeurs, retraités (catégories qui, dans l'échantillon, représentent 20 % des stagiaires). 104 employeurs ont été interrogés par la Cour, 90 % ont répondu.

Les réponses exploitables ont fait apparaître que :

- 75 % des stagiaires déclarés avaient effectivement participé au stage et donc ouvert droit à la subvention ;
- 14 % n'avaient pas participé au stage, occasionnant ainsi un versement indu de subvention ;
- dans 11 % des cas, l'attestation de l'employeur ne correspond pas aux dates réelles du stage considéré.

2 – Les autres dispositifs d'aide

Le ministère n'exerce pas pleinement les compétences qui sont les siennes au sein de ces dispositifs pour s'assurer de la réalité du montant des dépenses prises en charge par la subvention : sauf exception, les comptes rendus financiers des subventions à présenter par les organisations syndicales ne sont pas normalisés et sont donc difficilement exploitables ; le ministère ne se fait pas communiquer de pièces comptables ; il n'a pas désigné non plus, comme l'y invitaient pourtant certaines conventions, l'autorité qualifiée chargée d'exercer le contrôle.

Les dépenses relatives aux sessions de formation, qui représentent en général les deux tiers de l'ensemble des dépenses ainsi déclarées par

44) de l'anglais *at random* : au hasard.

45) La méthodologie retenue diffère de celle de l'enquête sur échantillon conduite lors du précédent contrôle ; les résultats ne sont donc pas strictement comparables mais les ordres de grandeur sont significatifs.

les organisations syndicales, ne peuvent, à l'heure actuelle, se prêter à un éventuel contrôle :

- le ministère n'exige pas la liste des sessions réalisées et il ignore les modalités de calcul des coûts de sessions retenues par les organisations ;
- le nombre des sessions déclarées par les organisations syndicales dépend en large part des déclarations qu'elles-mêmes reçoivent de leurs structures décentralisées et qu'elles ne vérifient pas.

Le ministère admet, sans les discuter, les charges déclarées au titre de la gestion administrative de la structure confédérale chargée de la formation. Toutefois dans le dispositif financé par le fonds de la formation professionnelle, la production de pièces justificatives est requise depuis 2001 pour les actions de formation autres que les sessions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour avait critiqué en 1994 les faiblesses du contrôle qu'exerçait le ministère chargé du travail sur l'utilisation des subventions pour la formation des conseillers prud'hommes. Ces faiblesses n'ont pas totalement disparu. Elles s'observent aussi, selon des modalités diverses, dans les autres dispositifs examinés. On relève cependant, dans la période récente, l'intention du ministère de faire évoluer la situation.

La Cour recommande à cette fin que la démarche actuelle soit complétée par :

- la passation de conventions pluriannuelles ;*
- l'amélioration des modalités de compte rendu sur l'exécution des actions ;*
- l'extension à celles-ci, selon des modalités à définir, du contrôle de la formation professionnelle continue organisé par le code du travail⁴⁶.*

Une réflexion devrait également être conduite sur l'évolution de deux des dispositifs : l'aide à la formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales et celui que finance le fonds de la formation professionnelle.

La Cour recommande de :

- réexaminer les critères de répartition des subventions afin d'encourager l'effort de formation réalisé par les organisations syndicales ;*
- simplifier deux dispositifs dont les finalités se rejoignent, par leur rapprochement, voire leur fusion, ou à tout le moins par l'harmonisation des règles appliquées.*

Ces évolutions seraient de nature à accroître l'efficacité du soutien apporté par l'État à l'effort de formation des organisations syndicales et professionnelles, dans le respect de la liberté d'organisation et de gestion d'acteurs essentiels de la démocratie sociale.

46) Article L. 991-2 du code du travail.

*REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL
ET DE LA SOLIDARITE*

Les différentes aides aux syndicats du ministère sont mobilisées pour former des militants mais au-delà font partie d'un système plus général de financement du paritarisme, destiné à donner aux confédérations les moyens de jouer leur rôle dans le dialogue social.

En l'absence d'un cadre légal de financement du syndicalisme, tel qu'il existe pour les partis politiques, les gouvernements, à travers l'action propre de chaque ministère, se sont efforcés d'apporter une aide aux syndicats. La remise en cause éventuelle de certaines pratiques, par exemple du mode de répartition des aides entre les confédérations, ne peut être envisagée indépendamment de la réflexion sur le dialogue social dans notre pays. Les volontés de réforme de chacun des dispositifs ont dû, à plusieurs reprises, s'effacer au profit de discussions autour de projets de loi relatifs au financement du syndicalisme qui, eux-mêmes, se sont heurtés à la question de l'équilibre entre les organisations syndicales.

L'aide à la formation des syndicalistes dans le cadre du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)

L'aide à la formation des syndicalistes s'est construite en même temps que la formation professionnelle continue des salariés et joue un rôle particulier dans ce contexte. Le système français de formation des salariés s'est mis en place à partir d'accords interprofessionnels négociés entre partenaires sociaux, qui sont à la base du cadre législatif et réglementaire existant. Notamment, les montants des contributions des entreprises à la formation sont fixés par la négociation, cogérés par les partenaires sociaux dans le cadre d'organismes mutualisateurs créés en commun, et utilisés en fonction de règles débattues au sein de conseils d'administration paritaires et, au niveau politique, dans les commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle des branches.

Dans ce cadre, l'aide à la formation des syndicalistes est garante du bon fonctionnement d'un système qui suppose le développement de compétences spécifiques chez les représentants des partenaires sociaux.

Concernant la gestion de l'aide à la formation des syndicalistes, la plupart des dysfonctionnements constatés par la Cour proviennent de la conception du dispositif qui est un système de subvention globale aux confédérations fondé sur un conventionnement d'actions de formation professionnelle. Il s'agissait en effet d'assurer une aide garantissant la mise en place de structures de formation, dans la durée, au sein des confédérations. Cette aide devait par ailleurs s'inscrire dans les règles de

gestion habituelles des stages de formation, au prix de quelques aménagements validés par les conventions particulières.

L'évolution dans le temps du dispositif (intégration de l'information économique, révisions des cadres d'intervention) a rendu plus difficile, pour les confédérations, l'établissement de documents prévisionnels et de bilans détaillés et homogènes. Ces difficultés se sont trouvées accrues, au moment de l'enquête de la Cour, par la dernière refonte du dispositif, suite aux décisions du conseil de gestion du FFPPS.

Concernant les contrôles effectifs sur l'usage de l'aide à la formation des syndicalistes, des modalités précises restent à définir afin de lever les réticences persistantes de la part des syndicats. Leur mise en œuvre opérationnelle ne manque pas de susciter auprès des organisations syndicales la crainte qu'il soit porté atteinte à leur autonomie syndicale et des doutes concernant les finalités de tels contrôles.

Pour l'avenir, le ministère reprendra la préconisation de la Cour préconisant un rapprochement entre ce dispositif et l'aide à la formation économique sociale et syndicale.

Formation des conseillers prud'hommes

• La Cour des comptes avait formulé, dans son rapport public de 1994, des griefs à l'encontre du dispositif de formation des conseillers prud'hommes et de son fonctionnement notamment en terme de contrôle des associations.

Le ministère du travail avait engagé immédiatement un certain nombre de modifications dans les conventions annuelles en introduisant par exemple une nouvelle disposition posant le principe d'un contrôle administratif, financier et pédagogique des associations conventionnées. Le ministère avait également rappelé aux associations la nécessité d'assurer une réelle vie associative et de respecter l'exigence d'autonomie de leur comptabilité et est devenu plus exigeant dans le traitement des demandes d'agrèments.

• En 2000, le groupe de travail relatif à la formation des conseillers prud'hommes a de nouveau été réuni par le ministère afin d'étudier les réformes plus globales nécessaires à l'amélioration du dispositif de formation des conseillers prud'hommes. Deux objectifs majeurs ont été poursuivis : d'une part, permettre une réelle programmation par le ministère et les associations agréées des formations et des crédits sur la durée de la mandature et d'autre part, améliorer la transparence du dispositif notamment en terme d'utilisation des crédits. Cette réflexion a permis d'aboutir à un certain nombre de propositions qui entreront en vigueur dès la prochaine mandature des conseillers prud'hommes, en janvier 2003.

• *La durée de l'agrément des associations et la durée des conventions seront ainsi dorénavant calquées sur celle du mandat des conseillers prud'hommes, soit 5 ans, de manière à permettre une programmation des besoins en formation.*

Le principe de dégressivité progressive des besoins, développé depuis 2000, trouvera pleinement à s'appliquer dans le cadre des conventions pluriannuelles. Il permettra de mieux prendre en compte le cycle des besoins en formation, les besoins étant importants pendant les deux premières années de la mandature compte tenu du volume de nouveaux conseillers prud'hommes élus. Cette programmation permettra, en outre, un engagement et un versement des crédits plus rapides.

Le nombre total de journées de formation entre les associations continuera d'être réparti selon les trois critères suivants (clés de répartition des subventions) :

- la distribution du nombre de sièges obtenus par les organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives au plan national lors des dernières élections générales prud'homales,*
- le volume de journées de formation demandé par l'organisme de formation,*
- le taux de consommation des journées/stagiaires de chaque organisme.*

La répartition paritaire des journées de formation entre les organismes rattachés aux deux collèges n'est pas pertinente. En effet, les besoins de formation ne sont pas les mêmes pour les conseillers salariés et les conseillers employeurs compte tenu de leur cursus personnel. En outre, les demandes des organismes rattachés aux organisations professionnelles ne tendent pas à cette parité.

Le ministère tentera de lisser avec l'accord des partenaires sociaux, les quelques disparités restantes sur la prochaine mandature.

• *Par ailleurs, afin d'améliorer la transparence du dispositif, trois mesures importantes ont été prises.*

D'une part, les obligations comptables des associations (application du règlement 99-01) sont rappelées dans le projet de convention pluriannuelle. L'association devra remettre, chaque année, au ministère ses comptes financiers définitifs de l'année écoulée ainsi qu'un compte-rendu financier attestant de la conformité des dépenses à l'objet de l'aide financière. Par ailleurs, le ministère continuera à s'attacher au respect par les associations agréées de leurs obligations administratives. Il rappellera, à cet effet, à toutes les associations l'obligation d'avoir une réelle vie associative.

D'autre part, il est prévu de distinguer, dans le projet de décret, les frais fixes des frais variables. Cette réforme permettra d'avoir une lisibilité des coûts réels de la formation des conseillers prud'hommes.

Les frais fixes, déterminés dans le projet de décret et évalués à 30 % du montant total de l'aide financière, couvriront notamment les frais de formation des formateurs et les frais liés à l'utilisation des nouvelles technologies.

Les frais variables couvriront les dépenses strictement liées à la formation. Les montants des forfaits journaliers annuels, couvrant ces frais, seront fixés, non plus par arrêté interministériel, mais programmés, à titre prévisionnel, dans les conventions pluriannuelles.

Enfin, il a été décidé d'encadrer juridiquement les délégations de l'aide financière de l'Etat conformément aux dispositions du décret-loi de 1938 par la passation de conventions de délégation entre la structure nationale agréée et les structures locales organisant des sessions de formation. L'association nationale informera, chaque année, le ministère des délégations opérées notamment sur la base d'éléments fournis par la structure locale qui lui fournira annuellement un compte-rendu financier.

- L'ensemble de ces mesures proposées par le groupe de travail doit permettre à l'administration d'améliorer davantage le contrôle qu'elle exerce sur les associations agréées. Le ministère continuera à vérifier que seules les journées/stagiaires des conseillers prud'hommes ayant émargé soient comptabilisées. Un contrôle par échantillonnage est effectué pour vérifier l'authenticité des listes d'émargement. Ce contrôle se fait à partir des éléments d'identification des stagiaires qui nous sont fournis (indication du conseil, de la section et du collège) comparé à l'annuaire des conseillers prud'hommes édité à l'issue des élections prud'homales.*

Pour parfaire ce dispositif, le ministère effectuera, comme le préconise la Cour, à compter de la prochaine mandature, des sondages afin de vérifier la présence effective de ces conseillers aux sessions de formation. Le ministère mettra en place, dans cette optique, une base de données de l'ensemble des conseillers. Il convient de préciser que les sondages auprès des employeurs ne seront pas forcément le reflet de la réalité de la participation aux stages, certains conseillers prud'hommes prenant sur leur temps personnel pour participer aux sessions de formation.

- Le ministère a souhaité, par ailleurs, mettre en place une évaluation du dispositif de formation. Celle-ci se fera à l'issue de la période des cinq ans. Des indicateurs permettront d'évaluer l'efficacité et l'efficacé du dispositif et d'en tirer des enseignements pour le faire évoluer.*

L'application prochaine de ces réformes, engagées pour certaines depuis deux ans, doit permettre de répondre à la majorité des récents griefs formulés par la Cour des comptes dans son présent projet d'insertion et de

parfaire le fonctionnement, le contrôle et l'évaluation du dispositif de formation des conseillers prud'hommes.

Formation économique, sociale et syndicale

- « *Il est à noter que ces reversements s'effectuent sans l'autorisation ministérielle expresse requise par l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938.* »

Le ministère, pour l'avenir, envisage de demander aux organisations syndicales de mettre en place un système de subrogation, avec connaissance des listes des organismes locaux de formation qui dépendent des confédérations et participent à la formation économique, sociale et syndicale. La Cour reconnaît que la « majorité des sessions de formation » est réalisée par ces structures, ce qui est le reflet d'un « mode d'organisation décentralisé ». Cependant, le texte des articles L 452- 1 et L 452-2 prévoit que l'Etat « apporte une aide financière à la formation [économique sociale et syndicale] telle qu'elle est assurée par les centres, instituts et organismes [centres spécialisés directement rattachés aux organisations syndicales les plus représentatives ; instituts d'universités ou de facultés ; organismes dont la spécialisation totale ou partielle serait assurée en accord avec les organisations syndicales] qui, pour bénéficier des l'aide financière [doivent avoir reçu l'agrément du ministère chargé du travail].

- « *L'aide à la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales ne vise que des actions sous forme de sessions de formation. Le ministère accepte pourtant que l'une des organisations syndicales impute sur cette subvention l'activité du centre d'études confédéral* ».

Parce que l'activité syndicale nécessite une connaissance approfondie dans des domaines de plus en plus étendus et variés (rôle au niveau régional, local, et au niveau européen ; interventions économiques de plus en plus importantes ; développement du paritarisme, du dialogue social, etc...) la nature des formations a très sensiblement évolué. Celles-ci s'appuient de plus en plus sur les recherches effectuées soit à un niveau universitaire, soit au niveau des confédérations, dans les instituts de recherche qui leurs sont directement rattachés. Il ne semble pas anormal, pour le ministère, de prendre en compte cette réalité et d'intégrer, dans les dépenses relatives à la formation économique, sociale et syndicale, la part des supports pédagogiques que sont les études réalisées par les confédérations.

- « *Dans le cas de la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales, le ministère admet, sans base juridique, l'imputation par deux organisations syndicales d'indemnités versées aux stagiaires en compensation de pertes de salaire.* »

Le ministre souhaite que puisse être nuancée l'appréciation de la Cour, s'agissant de la prise en compte par deux organisations syndicales des

indemnités pour perte de salaire. Cet état de fait tient à ce que la loi, telle qu'elle existe et telle qu'elle est pratiquée dans les entreprises, ne permet pas à tous les salariés susceptibles de bénéficier d'un stage de FESS d'y avoir accès. La Cour remarquait elle-même, dans son enquête, que « l'absence de garantie d'un maintien de rémunération reste malgré tout, selon les organisations, un important obstacle au plein exercice du droit à formation ». L'esprit de la loi de 1985 était, notamment, d'adapter le code du travail aux conventions internationales et plus particulièrement la convention n° 140 de l'OIT selon laquelle le « congé éducation » est payé. C'est la volonté du législateur en 1985 de conformer le droit français avec les conventions internationales qui a conduit à organiser le remboursement des salaires. Cette volonté est à rapprocher de la constatation que tous les salariés ne peuvent accéder au droit à congé ouvert par cette loi, soit parce qu'ils travaillent dans des entreprises de moins de 10 salariés, soit parce que le taux de 0,08 pour mille établi par rapport au montant de la participation de l'employeur à la formation professionnelle pour le calcul de l'enveloppe de remboursement des salaires est insuffisant pour couvrir la totalité de ces remboursements, ce qui est un réel frein au départ en congé. Il convient de souligner que ce taux n'a pas été réévalué alors que la part de la participation à la formation professionnelle, sur laquelle il est établi, des employeurs a évolué depuis 1985. Cette insuffisance, ajoutée à une revalorisation limitée des montants de subvention, a en effet conduit les organisations syndicales à supporter une partie de la charge des remboursements de salaires, et n'a pu être particulièrement favorable à la mise en place de discussions entre l'Etat et ces dernières pour un contrôle accru des prestations fournies en contrepartie de la subvention.

• « Dans le cas de la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales, [le ministère] ne demande aucune information qui lui permettrait de s'assurer que les stagiaires sont bien des salariés, sous contrat de droit privé...La disposition relative au congé de formation ouvrant droit à l'aide de l'Etat exclut les chômeurs, les retraités, et les fonctionnaires ...».

La Cour remarque que le public accueilli en stage est plus ouvert que celui susceptible d'être subventionné. Il convient ici de distinguer d'une part l'application de l'article L. 451, et suivants, qui ouvre à tous les salariés des entreprises un droit à congé de Formation économique, sociale et syndicale, encadré par une double limitation d'un nombre de jours annuel et d'une enveloppe, également limitée, de maintien de rémunération, des articles L. 452-1 et suivants qui donnent à l'Etat la possibilité de subventionner la FESS pour les salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales.

De fait, ce sont les textes successifs, qui ont ouvert le congé de FESS à de plus nombreux bénéficiaires et le droit à congé à ce titre, qui ont progressivement élargi les frontières de cette formation.

Toutes les catégories de salariés disposant d'un mandat, et qui, au titre d'une disposition du code du travail peuvent justifier être bénéficiaires d'un stage de FESS, sont susceptibles de participer aux stages pris en charge par l'Etat. La Cour a relevé avec justesse la difficulté « d'étanchéité » du dispositif.

De plus, certains publics ne peuvent totalement en être exclus dans la mesure où, en dehors de leur qualité de chômeur ou retraité, ils sont titulaires d'un mandat. Ce qui peut être le cas pour les conseillers du salarié, dont le statut ouvre droit à la FESS, tant au titre du congé de formation que de l'accès aux stages subventionnés (art. L. 122 14-17 du code du travail). La Cour a elle-même constaté au cours de son enquête, pour les organisations syndicales qui font apparaître cette catégorie de bénéficiaires de la FESS, la part limitée qu'ils représentent.

C'est une des raisons qui a conduit le ministère, sans qu'il lui soit possible de demander aux organisations syndicales, sur qui repose tout le dispositif organisationnel et pédagogique de la FESS, de rendre totalement « étanches » les stages de FESS, à souhaiter connaître les mandats des bénéficiaires des stages FESS. Tous les organismes bénéficiaires de la subvention de l'Etat ne sont pas à l'heure actuelle à même de fournir ces informations et ont soulevé des difficultés de mise en œuvre.