

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

A côté d'autres concours de l'État, de nature fiscale, comme la réduction d'impôt au titre des cotisations d'adhérents et la déduction des cotisations aux organisations professionnelles²⁹ les aides à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles expriment le soutien apporté par les collectivités publiques, en particulier par l'État et les organismes à gestion paritaire, à l'effort de formation mis en œuvre par les organisations syndicales et professionnelles pour assumer leurs responsabilités. Elles représentent une part essentielle du financement des formations.

Ces dispositifs, qui étaient au nombre de quatre en 2002, ont été réduits à deux conformément à l'une des recommandations de la Cour. Outre l'aide à la formation des conseillers prud'hommes (6,7 M€ en 2006), la direction générale du travail gère le nouveau dispositif d'aide à la formation syndicale (25,56 M€ en 2006).

La Cour a examiné ces deux dispositifs budgétaires sur la période 2003 à 2006, avec le souci d'apprécier les suites données à son précédent contrôle.

La Cour constate que le ministère a donné une suite à plusieurs de ses recommandations : rapprochement de deux dispositifs aux finalités proches, passation de conventions pluriannuelles, réexamen des critères de répartition des subventions, possibilité de contrôles comparables à ceux de la formation professionnelle continue. Mais l'amélioration reste souvent formelle et l'objectif de transparence est loin d'être atteint.

29) Estimation : 115 M€ (2006) pour la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés ; estimation toujours non disponible pour les autres cotisations (Cf. rapport public 2002, p. 170).

La formation des conseillers prud'hommes

Cette formation est obligatoirement réalisée par des associations *ad hoc* créées par les organisations syndicales et s'y consacrant exclusivement. Son financement a été profondément modifié :

- le caractère représentatif est désormais reconnu à des organisations syndicales non nationales, qui ont obtenu 150 sièges dans 50 départements ;
- l'État accorde d'importantes garanties financières aux associations par des conventions désormais pluriannuelles, calées sur la durée de la mandature prud'homale ;
- l'institution d'un forfait journalier confortable (155 € en 2007) les dispense d'avoir à justifier de leurs frais de formation.

Cette réforme n'a toutefois pas eu pour contrepartie des avancées en matière de transparence financière de la part des associations bénéficiaires :

- certes une normalisation des documents a été obtenue par la direction générale du travail, mais celle-ci n'exige pas la transmission desdits justificatifs ;
- de même, l'autorisation accordée aux associations de déléguer les crédits reçus de l'État à des entités locales n'est pas assortie de l'obligation pour elles de justifier de l'utilisation locale des fonds ;
- la procédure d'agrément des bénéficiaires de l'aide de l'État ne s'appuie pas sur un examen des comptes des associations, qui ne sont presque jamais certifiés par un commissaire aux comptes, alors que la convention quinquennale le prévoit et que c'est la règle au-delà d'un montant que ces aides dépassent souvent³⁰.

Enfin, il y a peu de contrôles de la direction générale du travail tant lors de l'octroi de l'agrément qu'en cours de réalisation, par exemple sur la qualité de conseiller titulaire des stagiaires³¹. Aucune sanction n'a été prononcée après une

30) Article L. 612-4 du code de commerce et décret n° 2006-335 du 21 mars 2006 (153 000 €).

31) Il a été constaté d'ailleurs que la direction générale du travail ne dispose pas d'une liste nominative des conseillers prud'hommes.

production de faux justificatifs pourtant non contestée par l'organisation syndicale concernée. Au cours de la période examinée, aucun contrôle n'a été opéré pour le compte de l'État par une autorité de contrôle.

Les conventions prévoient une évaluation. Elle se limitera au mieux au terme de la convention à une auto-évaluation par l'association bénéficiaire de la subvention elle-même, procédure qui n'est pas sans valeur mais qui devrait être complétée par des évaluations externes. Il est rappelé à cet égard que la circulaire du 16 janvier 2007 du Premier ministre relative aux subventions de l'État aux associations prévoit que l'évaluation des conditions de réalisation des projets ou actions aidés doit intervenir avant le 1^{er} juillet de la dernière année d'exécution des conventions pluriannuelles d'objectifs.

L'aide à la formation syndicale

Le nouveau dispositif d'aide à la formation syndicale est issu de la fusion de deux aides du ministère chargé des relations du travail et de l'emploi³². Il n'est toutefois pas fondé sur un texte réglementaire qui l'instituerait, et il en résulte des faiblesses sur deux aspects déjà soulignés par la Cour :

- l'élargissement de la population ayant droit à la nouvelle aide à la formation ne s'appuie sur aucun texte ;
- la direction générale du travail ne fait pas respecter la disposition contractuelle qui met fin à la pratique des remboursements par l'État des pertes de salaires³³.

Des conventions triennales ont été conclues avec les organisations syndicales et les instituts du travail³⁴. La direction générale du travail a obtenu, ici aussi, une normalisation des documents justificatifs contractuels, mais l'enquête a fait ressortir une difficulté certaine de celle-ci pour assurer un suivi minimum des financements accordés :

32) Aide à la formation économique, sociale et syndicale (gérée par la direction des relations du travail) et aide à la formation des syndicalistes participant à différentes instances de la formation professionnelle (gérée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

33) L'article L. 451-1 du code du travail met la rémunération des stagiaires à la charge de l'employeur.

34) En 2006, des aides ont été versées à six organisations syndicales, onze instituts du travail et un autre organisme.

- le montant de la subvention forfaitaire octroyée à un bénéficiaire³⁵ n'est pas révisé en fonction des réalisations annuelles d'actions de formation, et le montant alloué au titre d'une année n'est pas réduit du montant des excédents non utilisés ;
- les fréquents retards de transmission des documents prévus par la convention triennale ne sont pas sanctionnés ;
- les contrôles de la direction générale du travail ne portent que sur la partie de la subvention qui correspond au forfait journalier, soit sur 56 % seulement de la subvention aux organisations syndicales, et leur nombre trop faible (4 dossiers de stages en moyenne par an) les rend peu significatifs ;
- enfin, la direction générale du travail accepte une évaluation différée des conventions triennales en cours.

Dans ces conditions, il ne peut être assuré que ces concours ne financent que la seule formation.

La Cour avait critiqué en 1994³⁶ et en 2002 les faiblesses du contrôle qu'exerçait le ministère chargé du travail sur l'utilisation des subventions pour la formation des représentants des organisations syndicales. Ces faiblesses persistent pour partie.

La Cour, qui prend acte de l'intention du ministère de faire évoluer la situation, recommande que la démarche vers une plus grande transparence soit poursuivie par :

- l'amélioration de la présentation des budgets et des comptes définitifs transmis, qui devraient être complétés par les résultats des années antérieures et l'indication des comptes de comptabilité générale concernés ;

- la certification des comptes par un commissaire aux comptes ;

- la transmission à la demande des justifications comptables, notamment des listes de stages dans un format normalisé comportant l'indication de l'intitulé et du coût de chaque stage ;

35) Forfait journalier de 165 € pour le coût variable (2005), prise en charge des coûts fixes pour 44 % de la subvention.

36) « La formation des conseillers prud'hommes », Rapport public 1994, p. 81-97.

- la réalisation de contrôles fréquents et représentatifs ;
- la mise en œuvre d'une évaluation par des tiers.

La Cour recommande à nouveau de réexaminer les critères de répartition des subventions afin d'encourager l'effort de formation réalisé par les organisations syndicales.

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.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉ**

La Cour, tout en prenant acte de l'évolution et de l'amélioration des dispositifs de financement suite à ses recommandations de 2002, formulent un certain nombre de d'observations et de préconisations à l'égard des insuffisances qui selon elles, ils présentent ou non.

1. Les réformes engagées ces dernières années, à la suite notamment de précédents contrôles de la Cour, ont en effet permis des améliorations significatives dans les modalités d'attribution et de contrôle des subventions accordées par l'Etat aux organismes syndicaux et professionnels.

S'agissant de la formation des conseillers prud'hommes, il convient de rappeler qu'à l'issue de la précédente mandature de ces conseillers, le ministère s'est appuyé sur les conclusions de la Cour et sur les propositions d'un groupe de travail comprenant les partenaires sociaux, institué à la demande du Conseil supérieur de la prud'homie, pour améliorer ce dispositif.

Il en est résulté notamment :

- la passation de conventions pluriannuelles avec les organismes agréés, pour une durée de cinq ans correspondant à celle du mandat des conseillers. Les conventions passées en 2003 ont été prolongées d'une année par voie d'avenant pour tenir compte de la prolongation du mandat décidée par l'ordonnance du 24 juin 2004, jusqu'à la fin de l'année 2008. Cette pluri-annualité, recommandée par la Cour, apporte aux organismes des garanties financières et permet au ministère de mieux planifier ses engagements financiers.

- la mise en place, en contrepartie de cet engagement pluriannuel, d'une procédure de contrôle a posteriori, fondé sur la fourniture, par les associations, d'un certain nombre de pièces comptables permettant de s'assurer de la solvabilité de la structure et de la bonne utilisation des crédits ainsi que des feuilles d'épargne des stagiaires permettant de vérifier le service fait.

Le dispositif d'aide à la formation syndicale à lui aussi été rénové et amélioré en particuliers sur les points suivants:

- fusion à partir de 2005 des subventions gérées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et par la direction des relations du travail (DRT) qui sont désormais intégralement gérées par la Direction Générale du Travail, ce qui permet une plus grande lisibilité du financement ;

- *passation de conventions pluriannuelles : la première génération de ces conventions est intervenue en 2005-2007, la seconde est en cours de négociation.*

- *mise en place d'une procédure de suivi de l'utilisation des subventions spécifiques aux organisations syndicales et renforcement du contrôle des sessions de formation ainsi subventionnées.*

La mise en place de ces réformes a fait l'objet de nombreuses sessions de travail avec les organisations syndicales et les Instituts du travail, conduisant ceux-ci à modifier en profondeur leurs procédures internes. Pour remplir les engagements souscrits dans leurs conventions et apporter les éléments de vérification à chaque stade du processus (établissement du budget prévisionnel, versement de l'acompte puis du solde, suites à donner aux contrôles), les organisations syndicales et instituts ont en effet été amenés à opérer un meilleur suivi de leurs stages, une évaluation de leurs sessions, et la traçabilité de leurs actions de formation.

La mise en œuvre de la réforme de ces deux dispositifs est progressive, tous les organismes ne se situant pas au même niveau d'avancement. Le premier bilan de son application qui devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2007 pour les formations syndicales et 2008 pour les formations prud'homales permettra d'ailleurs d'en améliorer encore le déploiement. La négociation des conventions 2008-2010 pour les formations syndicales et pour la prochaine mandature pour conseillers prud'homaux, permettra de progresser vers une transparence accrue des comptes des Instituts du travail et leur certification.

2. Quant aux faiblesses relevées par la Cour dans les différents contrôles exercés par le ministère sur la bonne utilisation des crédits apportés, elles appellent de ma part les observations suivantes:

1) La formation des conseillers prud'hommes.

Conformément aux recommandations expérimentées par la Haute juridiction dans son précédent rapport, le ministère, a normalisé les pièces justificatives que doivent fournir les associations de formation. La mise en place de ce nouveau dispositif à nécessité au départ une certaine tolérance dans le contrôle du respect des délais de production des pièces justificatives. Depuis 2006, ces délais doivent désormais être strictement respectés, faute de quoi les financements ne sont pas versés.

Le ministère procède par ailleurs au contrôle exhaustif des feuilles d'émargement transmises par les associations afin de s'assurer que seules sont financées des sessions effectivement réalisées. Ce contrôle est proportionné aux ressources susceptibles d'y être affectées. Il a ainsi permis de mettre en évidence, en 2005, des incohérences dans les pièces justificatives produites par une association, qui ont été rectifiées après une intervention du ministre auprès de ses dirigeants.

Le ministère effectue le même contrôle sur les aides déléguées par les associations à des entités locales que celui qu'il effectue sur les structures nationales

La Cour souligne l'insuffisance du dispositif d'évaluation des formations et notamment l'absence d'évaluation externe. Il faut néanmoins relever que le principe d'une évaluation a été introduit dans les conventions par voie d'avenant, malgré les réserves initiales des partenaires sociaux qui craignaient que celle-ci ne soit contraire à la liberté syndicale. L'article 8bis stipule désormais que « l'évaluation vise à faire un état des lieux du dispositif de formation des conseillers prud'hommes sur la durée de la convention en mettant en relief les aspects positifs et négatifs de celui-ci afin d'améliorer son efficacité et efficience ». Il prévoit également que « l'association réalise l'évaluation dans les conditions qui lui semblent les plus pertinentes pour apprécier l'adéquation des résultats aux objectifs ». L'évaluation requise par la convention constitue donc une première étape reposant effectivement à ce stade uniquement sur une évolution interne effectuée par les associations elles-mêmes. La possibilité de recourir à une évaluation externe sera examinée lors de la signature des prochaines conventions.

2) l'aide à la formation syndicale

La Cour relève que « l'élargissement de la population ayant droit à la formation ne s'appuie sur aucun texte ».

Les termes du conventionnement relevant du Code du Travail réservent en effet clairement le champ du financement aux formations des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales. Les formations organisées par les organisations syndicales peuvent cependant englober d'autres publics que les salariés du secteur privé, comme des retraités qui représentent les organisations syndicales au sein de multiples commissions départementales ou régionales (CRG, mission du handicap, CODEF, COREF, CDIAE ...), ou bien des agents de la fonction publique pour leur fonction de conseiller du salarié par exemple.... Le coût des formations de ce public est pris en charge par les organisations syndicales, qui assument par leur financement propre une part importante de ces formations, et notamment celles des salariés du secteur public. Il n'est donc pas imputé sur la subvention de l'Etat.

Pour vérifier la stricte adéquation de l'utilisation des fonds publics à leur objet, le contrôle actuel des fiches d'émargement et de la description des actions de formation présente cependant des limites. Un contrôle plus fin exigerait que les organisations syndicales puissent ventiler le coût respectif des formations selon les publics.

Quant à l'absence de respect des dispositions conventionnelles mettant fin aux remboursements par l'Etat des pertes de salaires, elle ne concerne qu'un nombre limité d'Instituts du Travail, qui cherchent à répondre ainsi à la situation des stagiaires volontaires qui ne peuvent bénéficier d'une prise en charge des frais par leur entreprise, (notamment dans les petites entreprises où le 0,08 pour mille ne peut couvrir ces frais). Ces instituts ont été rappelés à leur obligation de respecter la convention et donc de cesser cette pratique.

La Cour relève ensuite que, malgré une normalisation des documents justificatifs contractuels, des difficultés se font jour pour « assurer un suivi minimum des financements accordés ».

Il convient de souligner l'apport qu'a constitué la mise en place de documents de suivi et de contrôle normalisés, établis en concertation avec les intéressés.

La transmission des documents ainsi que l'évaluation par les organisations syndicales et instituts s'effectuent dorénavant sans les retards enregistrés lors des deux premières années de mise en œuvre.

En réponse aux observations de la Cour sur les contrôles approfondis, le ministère s'engage à un triplement des contrôles effectués par la direction générale du travail sur la nouvelle période conventionnelle.

Enfin, il convient de replacer ces constats dans le contexte plus large de la question de la modernisation de la démocratie sociale, de la représentativité, de l'audience et du financement des organisations professionnelles et syndicales. Après les travaux importants conduits sur cette question en 2006 par Raphaël Hadas-Lebel et par le Conseil économique et social, les partenaires sociaux se sont saisis de cette question sur la base d'un document d'orientation adressé par le Gouvernement en vertu de la loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social. La question du financement des syndicats devrait être abordée à cette occasion et leur mode de financement évoluer vers plus de sécurité et de transparence. Les dispositifs examinés par la Cour sont dès lors susceptibles d'être affectés par ces évolutions.
