

**LE FINANCEMENT DES
SYNDICATS : ETUDE
D'ADMINISTRATION COMPAREE**

Le cas de la Belgique

Rapport présenté par :

Pierre DE SAINTIGNON, Jérôme GUEDJ,

Holger OSTERRIEDER et Valérie SAINTOYANT

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

**Rapport n° 2004 130
Septembre 2004**

Résumé du rapport n° 2004 130 présenté par Pierre DE SAINTIGNON, Jérôme GUEDJ, Holger OSTERRIEDER et Valérie SAINTOYANT, membres de l'Inspection générale des affaires sociales.

Le système belge des relations professionnelles se caractérise par plusieurs spécificités qui constituent autant de facteurs contextuels, voire explicatifs, des mécanismes de financement des syndicats belges.

Le taux de syndicalisation, de l'ordre de 65 %, est très élevé par rapport aux autres pays européens. Ce niveau tient à la fois à des facteurs culturels et à la nature et à la qualité de l'offre de services des syndicats. Ces derniers sont regroupés dans trois grandes confédérations, chacune incarnant une tendance idéologique différente : la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB).

Le niveau du taux de syndicalisation, conjugué au nombre réduit d'organisations syndicales, détermine la puissance des syndicats dans un système de négociation collective très développé en Belgique. Celui-ci s'organise à trois niveaux mais ce sont les conventions collectives sectorielles qui forment le cœur de la concertation sociale. En effet, elles contiennent des dispositions essentielles, telles que la nature et le montant des prestations offertes aux salariés d'une branche par le biais de fonds sectoriels.

Enfin, le système des relations professionnelles belge comporte une originalité dans la mesure où le paiement des allocations chômage a, pour l'essentiel, été délégué à des organismes de paiement privés, directement rattachés aux organisations syndicales.

Dans ce contexte, le financement des organisations syndicales s'organise de la manière suivante. Compte tenu du nombre d'affiliés, les cotisations représentent des sommes considérables (de l'ordre de 150 à 200 millions d'euros pour chacune des deux grandes confédérations) et constituent de loin la première ressource des organisations syndicales. Elles permettent de financer l'intégralité de l'activité syndicale et octroient ainsi aux syndicats une forte influence et liberté d'action. Ces ressources propres sont aussi utilisées pour financer l'offre de services des syndicats, garante de leur attractivité.

Néanmoins, ces cotisations sont, dans une proportion significative, indirectement financées par les employeurs, publics et privés, par le biais des primes syndicales. Dans les secteurs où ces primes existent, elles remboursent plus de la moitié de la cotisation aux membres. Au total, les primes syndicales représentent environ 150 millions d'euros. Par ailleurs, les conventions collectives de branche déterminent le statut des délégations syndicales. On peut en conclure que l'intervention de l'entreprise dans le système de financement des organisations syndicales belge est significative.

L'Etat intervient essentiellement en tant qu'employeur public en versant des primes syndicales, en accordant des mises à disposition et en versant des subventions au titre de la formation syndicale dans le secteur public. Les autres crédits octroyés par l'Etat aux organisations syndicales sont très marginaux. Les cotisations ne font pas l'objet d'une déduction fiscale.

Il n'existe pas de financement spécifique de la part des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale.

Résumé du rapport n° 2004 130 présenté par Pierre DE SAINTIGNON, Jérôme GUEDJ, Holger OSTERRIEDER et Valérie SAINTOYANT, membres de l'Inspection générale des affaires sociales.

Quant à la délégation de la fonction de paiement de l'assurance chômage, elle donne lieu au versement de sommes non négligeables au titre des frais d'administration. Si ces flux financiers demeurent cloisonnés dans une comptabilité distincte et ne constituent pas par conséquent une ressource directe pour l'activité syndicale, la mission a pu néanmoins observer que l'exercice de cette fonction par les syndicats renforce leur attractivité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
CHAPITRE 1. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME BELGE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES.....	3
1.1 LE PAYSAGE SYNDICAL BELGE EST DOMINÉ PAR TROIS CONFÉDÉRATION PUISSANTES.....	3
1.1.1 <i>Le taux de syndicalisation en Belgique est parmi les plus élevés de l'Union européenne.....</i>	<i>3</i>
1.1.2 <i>Le syndicalisme belge se partage en trois tendances, incarnées chacune par une confédération syndicale.....</i>	<i>3</i>
1.1.3 <i>La représentation des employeurs est essentiellement assurée par la Fédération des entreprises de Belgique.....</i>	<i>6</i>
1.1.4 <i>Le niveau du taux de syndicalisation est lié à la fois à des facteurs culturels et à l'offre de services des syndicats.....</i>	<i>6</i>
1.2 LES CONVENTIONS COLLECTIVES SECTORIELLES FORMENT LE CŒUR DE LA CONCERTATION SOCIALE.....	7
1.2.1 <i>Le dialogue social s'organise à trois niveaux.....</i>	<i>7</i>
1.2.2 <i>Des dispositions essentielles sont décidées au niveau sectoriel.....</i>	<i>9</i>
1.2.3 <i>Dans le secteur public, la loi du 19 décembre 1974 a instauré un système spécifique de négociation et de concertation.....</i>	<i>10</i>
1.3 LE PAIEMENT DES ALLOCATIONS CHÔMAGE FAIT L'OBJET D'UNE DÉLÉGATION DE GESTION AUX SYNDICATS.....	11
1.3.1 <i>Le système mis en place à la fin de la deuxième guerre mondiale a instauré un fragile équilibre entre travailleurs et employeurs.....</i>	<i>11</i>
1.3.2 <i>La fonction de paiement des assurances chômage est assurée par des organismes de paiement liés aux syndicats.....</i>	<i>11</i>
CHAPITRE 2. LE FINANCEMENT DES SYNDICATS BELGES.....	13
2.1 LA MASSE FINANCIÈRE QUE REPRÉSENTENT LES COTISATIONS DONNE UNE FORTE CAPACITÉ D'ACTION AUX SYNDICATS.....	13
2.1.1 <i>Les cotisations représentent une masse financière considérable.....</i>	<i>13</i>
2.1.2 <i>Les cotisations permettent de financer l'intégralité de l'action syndicale.....</i>	<i>14</i>
2.2 LE PAIEMENT DES ALLOCATIONS CHÔMAGE DONNE LIEU AU VERSEMENT D'INDEMNITÉS POUR LES FRAIS DE GESTION, MAIS SELON DES COMPTABILITÉS DISTINCTES.....	15
2.3 LA PARTICIPATION PAR LES SYNDICATS À LA GESTION D'ORGANISMES PARITAIRES NE DONNE LIEU QU'AU VERSEMENT DE JETONS DE PRÉSENCE.....	17
2.4 LES CONVENTIONS COLLECTIVES SECTORIELLES DÉTERMINENT DES RESSOURCES INDIRECTES POUR LES ORGANISATIONS SYNDICALES.....	18
2.4.1 <i>Les fonds de sécurité d'existence, abondés par les entreprises, versent des primes syndicales aux salariés syndiqués.....</i>	<i>18</i>
2.4.2 <i>Les conventions collectives définissent le statut des délégations syndicales</i>	<i>19</i>
2.4.3 <i>Les moyens mis à disposition des membres des conseils d'entreprise sont définis de manière générale au niveau national et précisés au niveau sectoriel.....</i>	<i>20</i>
2.5 DANS CE SYSTÈME, LES FINANCEMENTS DE LA PART DES POUVOIRS PUBLICS SONT MARGINAUX.....	21
2.5.1 <i>Les pouvoirs publics n'interviennent pas dans le financement des syndicats par le biais de mécanismes fiscaux.....</i>	<i>21</i>
2.5.2 <i>La formation syndicale est promue par l'octroi de subventions annuelles dans le secteur public et de cofinancements de projets dans le secteur privé.....</i>	<i>21</i>
2.5.3 <i>Les organisations syndicales peuvent obtenir des cofinancements publics pour des projets en matière de coopération internationale.....</i>	<i>22</i>
2.5.4 <i>Les mises à disposition ne constituent pas une pratique répandue.....</i>	<i>22</i>
2.5.5 <i>Les subventions de la part de la Commission européenne sont circonscrites et rarement sollicitées.....</i>	<i>23</i>
2.6 COMPTE TENU DE L'ABSENCE DE PERSONNALITÉ JURIDIQUE, LES ORGANISATIONS SYNDICALES NE SONT PAS TENUES DE GARANTIR LA TRANSPARENCE DE LEURS COMPTES.....	23
CONCLUSION	25
ANNEXE	

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le financement des syndicats fait l'objet en France de discussions et de propositions de réforme. Ainsi, plusieurs propositions de loi ont été déposées à ce sujet à l'Assemblée nationale.

Dans un souci de clarification des mécanismes de financement et de soutien aux syndicats, le ministre délégué aux relations professionnelles a lancé au cours de l'année 2004 des discussions à ce sujet avec les confédérations syndicales. De nouvelles dispositions pourraient être intégrées dans un projet de loi d'ici la fin de l'année 2004.

Dans ce contexte, l'IGAS a été chargée d'analyser les sources de financement des syndicats dans d'autres pays européens, dans une perspective d'administration comparée. Cinq pays ont été retenus à cet effet : la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Allemagne, la Suède et l'Italie. La mission s'est rendue dans chacun de ces pays afin d'étudier les mécanismes de financement des organisations syndicales mais aussi le système des relations professionnelles dans lequel ils s'inscrivent.

Ce rapport relatif au financement des syndicats en Belgique fait par conséquent partie d'un travail de recherche plus large et le lecteur se référera utilement aux autres monographies réalisées par l'IGAS à ce sujet.

CHAPITRE 1. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME BELGE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES.

Les mécanismes de financement des syndicats belges ne peuvent évidemment être appréhendés indépendamment du système des relations professionnelles dans lequel ils s'inscrivent. Or, ce dernier se caractérise par rapport au système français par plusieurs spécificités.

1.1 Le paysage syndical belge est dominé par trois confédérations puissantes.

1.1.1 Le taux de syndicalisation en Belgique est parmi les plus élevés de l'Union européenne.

D'après les dernières données du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), **le taux de syndicalisation, rapporté à la population active, était de 65 % en 2000**. Ce taux global masque des disparités de taux entre les secteurs d'activité et les catégories socio-professionnelles. Ainsi, le taux de syndicalisation des employés est de 44 %, celui des agents des services publics de 59 % et celui des ouvriers de 95 %. Par ailleurs, les syndicats comptent de nombreux membres non-actifs (demandeurs d'emploi, retraités...). Le taux de syndicalisation parmi les demandeurs d'emploi est de 88 %.

Le taux de syndicalisation apparaît comme particulièrement élevé par rapport aux autres pays européens et est à peu près stable depuis la fin des années 1970¹. L'observatoire européen des relations industrielles, qui a établi des statistiques sur les taux de syndicalisation des différents pays européens à partir des déclarations des syndicats, classe la Belgique parmi les cinq pays européens les plus syndicalisés aux côtés de la Roumanie, du Danemark, de la Suède et de la Finlande.

L'importance des syndicats dans le système des relations professionnelles peut aussi être illustrée par le taux de participation aux élections sociales. Les élections sociales de 2004, qui se sont tenues du 6 au 19 mai, ont enregistré un taux de participation de 77 % pour les conseils d'entreprise et de 79 % pour les comités de prévention et de protection au travail.

1.1.2 Le syndicalisme belge se partage en trois tendances, incarnées chacune par une confédération syndicale.

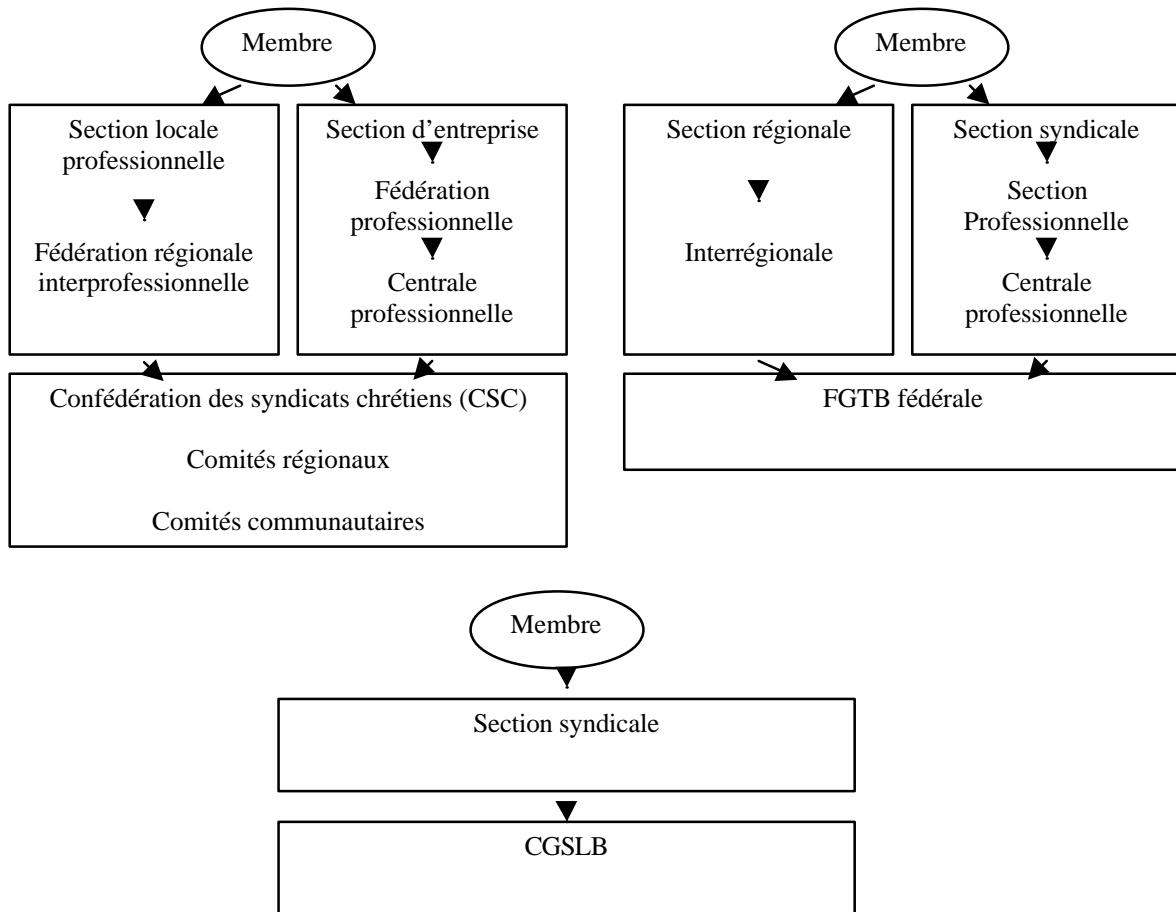
Les adhérents aux syndicats se répartissent pour leur grande majorité entre trois confédérations syndicales qui structurent le paysage syndical belge. Ce sont ces confédérations qui sont représentées aux différents niveaux de négociation collective. Chaque confédération se rattache à une tendance idéologique, les mêmes lignes de partage existant au niveau du paysage politique. Il est à noter qu'il n'existe pas d'éclatement entre des sections francophones et flamandes, ce qui constitue à la fois une force, du fait de la large

¹ B. Ebbinghaus et J. Visser, *When Institutions matter : Union growth and decline in Western Europe, 1950-1995*. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Working paper n° 34, 2001.

représentativité des syndicats, et une faiblesse liée à la nécessité permanente de conserver un équilibre interne précaire entre membres francophones et flamands.

- Le syndicalisme chrétien, né au 19^e siècle, s'incarne désormais dans la **Confédération des syndicats chrétiens (CSC)** / *Algemeen christelijk vakverbond (ACV)*. La CSC compte environ 1,7 million d'adhérents et dispose d'une double structuration professionnelle (16 centrales professionnelles) et géographique (21 fédérations régionales interprofessionnelles). La confédération, qui coordonne l'action générale du mouvement et regroupe à ce titre les centrales professionnelles et les fédérations régionales, comprend en outre des comités régionaux et communautaires, compétents pour les matières qui doivent faire l'objet d'une position ou d'une action syndicale au niveau communautaire.
- Le syndicalisme socialiste est représenté par la **Fédération générale du travail de Belgique (FGTB)** / *Algemeen belgisch vakverbond (ABVV)*. Les 1,2 millions de membres bénéficient d'une double affiliation professionnelle et interprofessionnelle. La confédération regroupe sept centrales professionnelles et trois interrégionales (wallonne, flamande et Bruxelles). La FGTB se caractérise par son organisation décentralisée et la large autonomie dont bénéficient les centrales professionnelles.
- La **Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)** / *Algemene centrale der liberale vakbonden (ACLVB)* constitue le syndicat libéral. Elle compte 250 000 membres, dont environ un quart dans les services publics. Elle se caractérise par une structure centralisée, sans centrales professionnelles distinctes².

² Les exceptions à ce principe de centralisation sont le Syndicat libre de la fonction publique (SLFP), l'APPEL (enseignement libre) et le SNAC (aviation civile), tous trois membres de la CGSLB.

Graphique 1 : La structure des organisations syndicales

Chaque confédération regroupe à la fois des salariés et des membres non-actifs, selon les ordres de grandeur suivants :

Tableau 1 : Les membres des syndicats (estimations)

	CSC	FGTB	CGSLB	Total
Membres actifs	1 238 000	800 000	200 000	2 238 000
Membres non-actifs	462 000	400 000	50 000*	912 000
Total	1 700 000	1 200 000	250 000	3 150 000

* Il ne s'agit que du nombre de chômeurs, le nombre de membres non-actifs est donc probablement plus élevé.

Source : *Données des syndicats*

Au-delà du nombre respectif d'adhérents, les élections sociales de 2004 ont mis en évidence la répartition des voix entre les trois syndicats et ont déterminé la distribution des sièges aux conseils d'entreprise et aux comités de prévention et de protection au travail. Globalement, le scrutin révèle une grande stabilité, même si la CSC et la CGSLB continuent leur lente progression par rapport à la FGTB : la CSC dispose d'environ 57 % des sièges aux conseils d'entreprise, la FGTB 35 % et la CGSLB 6 %.

1.1.3 La représentation des employeurs est essentiellement assurée par la Fédération des entreprises de Belgique.

Face aux organisations syndicales, les employeurs se sont regroupés au sein de fédérations, parmi lesquelles on distingue la Fédération des entreprises de Belgique (FEB). Issue de la fusion en 1973 de la Fédération des industries belges (FIB) et de la Fédération des entreprises non industrielles de Belgique (FENIB), la FEB est une fédération d'organisations sectorielles d'employeurs, qui ne représente ni les entreprises publiques, ni les entreprises du secteur non marchand. Elle regroupe 34 fédérations professionnelles sectorielles, qui représentent au total plus de 30 000 entreprises, dont 25 000 constituent des PME, soit environ 1,7 million de salariés (rapport annuel 2003).

Les professions libérales, les entrepreneurs et les artisans sont représentés par l'Union syndicale des classes moyennes de Belgique, elle-même composée de la Fédération nationale des unions de classes moyennes (UCM), de l'Union nationale des professions libérales et intellectuelles de Belgique (UNPLIB) et l'Unie van zelfstandige ondernemers (UNIZO). L'UCM compte environ 50 000 entreprises affiliées, dont 28 000 indépendants sans personnel, pour un total de 66 000 salariés.

1.1.4 Le niveau du taux de syndicalisation est lié à la fois à des facteurs culturels et à l'offre de services des syndicats.

Les facteurs explicatifs du niveau élevé du taux de syndicalisation en Belgique sont de plusieurs ordres et il est difficile de déterminer l'influence exacte de chacun. Le premier facteur invoqué est l'héritage culturel, l'adhésion à un syndicat étant considérée comme « naturelle ». Cette habitude était renforcée par l'organisation par « piliers » selon des lignes de partage idéologiques (sociaux-chrétiens, socialistes ou libéraux) : l'adhésion à un syndicat s'accompagne de l'adhésion à une mutuelle et du vote pour un parti politique de même tendance. D'après les interlocuteurs de la mission, ces liens auraient néanmoins tendance à s'affaiblir.

Une deuxième explication se réfère aux incitations existant pour un salarié à adhérer à un syndicat. A cet égard, la principale spécificité du système belge est le paiement par les organisations syndicales des allocations chômage (voir infra). Mais **les syndicats belges se distinguent aussi par la nature et la qualité des autres services qu'ils offrent à leurs membres.**

Les trois organisations syndicales belges ont développé à des degrés divers des services d'information sur le droit du travail et les conditions de travail, d'assistance juridique gratuite, en cas de conflit individuel du travail, et proposent des aides sociales complémentaires (versement de primes). A titre d'exemple, les membres de la CSC bénéficient des services suivants :

- l'information : les centres de services de la CSC donnent des informations, conseillent et assistent les affiliés sur des sujets très divers : temps de travail, salaire, contrat de travail, licenciement, accidents du travail / maladies professionnelles...
- l'assistance juridique : les membres de la CSC affiliés depuis une période ininterrompue de six mois peuvent bénéficier d'une aide juridique gratuite ;
- le versement de primes à l'occasion de certains événements (mariage, naissance, départ à la retraite, décès...).

Les services offerts par les deux autres confédérations sont semblables. La CGSLB propose par ailleurs des séjours en centres de vacances, des cartes de paiement privilège, une réduction de tarifs pour certains achats (mazout, essence dans certaines stations...).

Outre ces services, les syndicats garantissent à leurs membres le paiement d'indemnités en cas de grève, à condition que ces grèves répondent aux critères pré-déterminés. A cette fin, des réserves sont constituées au sein de caisses de grève, gérées par chacun des syndicats.

Enfin, la fidélité des adhérents à leur syndicat est encouragée par le versement, dans la plupart des secteurs d'activité, de primes syndicales, qui compensent une partie significative de la cotisation versée au syndicat (voir infra).

1.2 Les conventions collectives sectorielles forment le cœur de la concertation sociale.

Le taux de syndicalisation élevé, conjugué à la situation oligopolistique des organisations syndicales belges, explique que celles-ci sont des interlocuteurs influents et incontournables dans les relations professionnelles. Le rôle des syndicats est renforcé par le système de dialogue social qui laisse une large place à la négociation collective.

1.2.1 *Le dialogue social s'organise à trois niveaux.*

Au niveau national et interprofessionnel, les organisations interprofessionnelles de salariés et les organisations interprofessionnelles d'employeurs, considérées comme représentatives, siègent au Conseil national du travail (CNT)³. Crée par la loi du 29 mai 1952 et de composition exclusivement paritaire, le CNT a essentiellement une mission consultative, qui consiste à adresser au Gouvernement et au Parlement soit de sa propre initiative, soit à la demande de ces autorités, des avis sur les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs⁴. Néanmoins, depuis 1968, le Conseil peut aussi conclure des conventions collectives de travail à portée interprofessionnelle.

Les partenaires sociaux représentés au CNT constituent ce qu'on appelle le « Groupe des dix ». Dans ce cadre, ils se sont engagés dans un processus de négociation collective, marqué par des cycles de deux ans. Habituellement, un accord national interprofessionnel est conclu à la fin de chaque année paire par les partenaires sociaux. Il est généralement rendu obligatoire par arrêté royal. Le dernier accord a été conclu en décembre 2002 et signé le 17 janvier 2003 pour la période 2003-2004⁵.

³ La composition du CNT est par conséquent la suivante : FGTB, CSC, CGSLB, FEB, UNIZO / UCM, UPA / BORENBOND (fédérations wallonne et flamande de l'agriculture), CENM (confédération des entreprises non marchandes).

⁴ Un rôle consultatif a également été accordé aux partenaires sociaux réunis au sein du Conseil central de l'Economie (CCE) et du Conseil supérieur pour la protection et la prévention au travail (CSPTT).

⁵ Les thèmes traités dans l'accord du 17 janvier 2003 sont les suivants : marge de négociation pour le pouvoir d'achat ; augmentation maximum de la cotisation patronale pour les chèques repas ; taux d'indemnisation du chômage temporaire passant de 60 à 65 % ; adaptation du plan Rosetta (impulsion pour le recrutement de personnes d'origine étrangère, de jeunes en alternance formation – travail, de personnes invalides) ; prolongation pour deux ans des engagements en matière de prépension ainsi que de la cotisation patronale de 0,10 % pour les groupes à risque et du 0,05 % pour le financement du plan d'accompagnement.

Cet accord interprofessionnel constitue le cadre dans lequel s'inscrivent les conventions collectives sectorielles. Celles-ci sont négociées par des commissions et des sous-commissions, composées de manière paritaire. Au 1^{er} janvier 2004, il existait 99 commissions et 75 sous-commissions paritaires. Nées dans l'entre-deux guerres et redéfinies par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, ces instances sectorielles ont pour mission :

- de conclure des CCT pour le secteur ou le sous-secteur ;
- de prévenir ou de régler des litiges entre employeurs et travailleurs ;
- d'émettre des avis sur des matières qui relèvent de leurs compétences ;
- d'élaborer des réglementations spécifiques pour le secteur ;
- de veiller à l'application de la législation sociale et du travail.

Seules les organisations syndicales et patronales représentatives peuvent siéger dans les commissions. A ce niveau, la représentativité est examinée au regard des critères énoncés à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968. Pour les syndicats, il faut soit être à la fois une organisation interprofessionnelle de travailleurs constituée sur le plan national et représentée au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail et compter au moins 50 000 membres, soit être une organisation professionnelle affiliée à ou faisant partie d'une organisation interprofessionnelle précitée.

Du côté des employeurs, l'organisation doit soit être représentée au CNT et au CCE, soit avoir été, dans une branche d'activité déterminée, déclarée représentative par arrêté royal, sur avis du Conseil national du travail, soit être une organisation nationale interprofessionnelle ou professionnelle agréée conformément à la loi du 6 mars 1964 portant organisation des classes moyennes qui sont représentatives des chefs d'entreprise de l'artisanat, du petit et du moyen commerce et de la petite industrie et des indépendants exerçant une profession libérale ou une autre profession intellectuelle.

Enfin, **au niveau de l'entreprise, la négociation relève de la délégation syndicale**, institution qui a été créée non pas par la loi mais par une négociation intersectorielle du CNT. Le conseil d'entreprise, institué par la loi du 20 septembre 1948 et obligatoire dans les entreprises de plus de 100 salariés, composé de membres élus, intervient surtout en matière d'information et de consultation. Les listes des représentants des travailleurs, candidats lors des élections sociales, qui ont lieu tous les quatre ans, ne peuvent être présentées que par les trois confédérations syndicales représentatives.

L'Etat intervient en donnant un cadre légal à la procédure de négociation collective. La loi du 5 décembre 1968 donne par exemple une définition de la convention collective en lui imposant des règles de forme, en désignant les parties contractantes, en délimitant le champ d'application et en définissant une procédure d'extension de la force obligatoire d'une convention collective. Par ailleurs, l'Etat intervient dans le contenu des négociations, soit pour limiter ou bloquer les négociations salariales dans les secteurs, soit pour stimuler la négociation à tous les niveaux (par exemple en matière de redistribution du travail) ou au seul niveau interprofessionnel.

La hiérarchie des normes conventionnelles est précisément définie par la loi du 5 décembre 1968 : les conventions collectives de travail (CCT) rendues obligatoires par arrêté

royal prévalent sur les CCT non rendues obligatoires et enfin sur les CCT d'entreprise⁶. Au sein de chaque catégorie obligatoire / non obligatoire, l'ordre hiérarchique est le suivant : les CCT conclues au sein du CNT, les CCT conclues au sein d'une commission paritaire, puis les CCT conclues au sein d'une sous-commission paritaire.

1.2.2 Des dispositions essentielles sont décidées au niveau sectoriel.

La négociation collective, ainsi organisée, occupe une place importante en Belgique puisqu'on estime qu'environ **75 % du droit du travail est d'origine conventionnelle**. En 2002, 4 550 conventions collectives ont été recensées, dont 88 % avaient été signées au niveau de l'entreprise. Cette proportion a tendance à augmenter. Pourtant, **les commissions et les sous-commissions paritaires forment le cœur de la concertation sociale. En effet, c'est au niveau de ces instances que sont négociées des dispositions importantes telles que le statut des délégations syndicales ou les fonds de sécurité d'existence.**

Régis par la loi du 7 janvier 1958 concernant les fonds de sécurité d'existence et par l'arrêté royal du 15 janvier 1999 relatif à la comptabilité et au compte annuel des fonds de sécurité d'existence, les fonds de sécurité d'existence, aussi appelés fonds sociaux, peuvent être créés par les organisations d'employeurs et de travailleurs, leurs statuts étant fixés dans des conventions collectives de travail rendues obligatoires par le roi. Les 159 fonds qui existent actuellement octroient des avantages variés et différents d'un secteur à l'autre : formation professionnelle, assurances complémentaires (accident du travail, chômage, décès...), versement de primes syndicales.

Leur financement est assuré par les cotisations des entreprises ressortissant à ces fonds. La perception des cotisations peut se faire directement ou par l'intermédiaire de l'Office national de sécurité sociale (ONSS).

L'information relative aux conventions collectives du travail est disponible et accessible de plusieurs manières⁷. Néanmoins, cette information n'est pas systématiquement exploitée ni par le Service public fédéral (SPF) emploi, travail et concertation sociale (nouveau nom du ministère de l'emploi), ni par les confédérations elles-mêmes. En ce qui concerne les confédérations, ce constat s'explique en particulier par leur organisation, elle-même décentralisée, en particulier à la FGTB. La mission n'a pas pu par conséquent avoir accès à des études ou à des statistiques sur les avantages accordés dans le cadre des fonds de sécurité d'existence, les montants des primes syndicales dans les différents secteurs d'activité, les statuts des délégations syndicales...

⁶ Au sein de chaque catégorie obligatoire / non obligatoire, l'ordre hiérarchique est le suivant : les CCT conclues au sein du CNT, les CCT conclues au sein d'une commission paritaire, puis les CCT conclues au sein d'une sous-commission paritaire.

⁷ Voir C. Daniel, *L'information sur les conventions collectives en Belgique*, IGAS, Rapport n° 2003 084, juillet 2003.

Encadré 1 : Le secteur des transports

Par convention collective du 20 mai 2003, un fonds de sécurité d'existence a été institué au sein de la commission paritaire du transport pour les entreprises de taxis et des services de location de voitures avec chauffeurs. Le fonds a pour objet d'organiser et d'assurer la liquidation d'avantages sociaux complémentaires :

- allocation complémentaire de chômage (1,98 euro par jour) ;
- allocation en cas d'incapacité de travail (de 22 à 42 euros par jour) ;
- allocation en cas de retrait définitif du certificat de sélection médicale (248 euros) ;
- prime de départ (5 euros par année d'ancienneté) ;
- allocation en cas de décès (50 euros) ;
- indemnité d'uniforme (124 euros par an).

En outre, le fonds verse une prime syndicale composée d'une allocation sociale supplémentaire et d'une prime de fidélité pour un montant total de 95 euros par an aux travailleurs qui sont membres d'une des organisations interprofessionnelles représentatives au niveau national depuis au moins un an.

Enfin, le fonds peut également s'occuper de toutes les questions ayant trait à la formation professionnelle et à la promotion de l'emploi des chauffeurs, ainsi qu'à la promotion de la profession de chauffeur.

Le financement du fonds est assuré par une cotisation des employeurs appartenant au secteur des entreprises de taxis et des services de location de voiture avec chauffeur. Cette cotisation est fixée à 1,25 % et est perçue par l'Office national de sécurité sociale (ONSS).

1.2.3 Dans le secteur public, la loi du 19 décembre 1974 a instauré un système spécifique de négociation et de concertation.

La loi du 19 décembre 1974, organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, a défini les relations collectives de travail dans le secteur public. Le système de négociation et de concertation préalable ainsi instauré concerne les pouvoirs publics et les organisations syndicales représentatives dans ce secteur⁸. Certaines matières doivent obligatoirement faire l'objet d'une négociation selon le statut syndical, comme la réglementation sur le statut pécuniaire ou les dispositions générales en matière de durée du travail et d'organisation du travail. D'autres doivent être soumises à une concertation préalable, telles que les décisions concrètes sur la durée et l'organisation du travail ou les problèmes de sécurité et de santé. La concertation débouche sur un avis motivé alors que les négociations obligatoires donnent lieu à un protocole. Ces protocoles sont des engagements politiques et n'ont pas de valeur juridique.

⁸ Une organisation syndicale est jugée représentative dans le secteur public lorsqu'elle est active au niveau national, qu'elle défend les intérêts de toutes les catégories de personnel dans le service public et qu'elle est affiliée à une organisation interprofessionnelle siégeant au CNT. En l'espèce, il s'agit des syndicats chrétien, socialiste et libéral.

1.3 Le paiement des allocations chômage fait l'objet d'une délégation de gestion aux syndicats.

1.3.1 *Le système mis en place à la fin de la deuxième guerre mondiale a instauré un fragile équilibre entre travailleurs et employeurs.*

La délégation aux organisations syndicales de la fonction de paiement des allocations chômage s'explique par des compromis historiques. Ainsi, pour les systèmes de relations professionnelles et de protection sociale belges, le Projet d'accord et de solidarité sociale constitue une référence. Négocié dans la clandestinité à partir de 1941 par le Comité patronal ouvrier (composé des membres du Comité de gestion de l'Office national du placement du chômage, l'ancêtre de l'Office national de l'emploi), ce pacte social n'a jamais été ratifié. Il constitue néanmoins la trame des discussions menées par la Conférence nationale du travail entre 1944 et 1948. Pendant cette période, huit conférences nationales du travail ont été réunies sur des thèmes tels que la politique salariale (revalorisation et indexation des salaires, assurances sociales...), la réforme fiscale et l'extension de la sécurité sociale.

Au terme de ces conférences se sont dessinées les grandes lignes du système de protection sociale belge : il a été décidé que la sécurité sociale serait gérée de manière paritaire mais la gestion des congés payés et des allocations familiales a été confiée aux employeurs et le paiement de l'assurance chômage aux syndicats.

Ainsi, actuellement, les institutions publiques de sécurité sociale sont gérées de manière paritaire (loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale). Le comité de gestion, qui est l'organe de décision des organismes concernés, est composé d'un président et d'un nombre égal de représentants des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

1.3.2 *La fonction de paiement des assurances chômage est assurée par des organismes de paiement liés aux syndicats.*

Pour l'assurance chômage, ce partage des responsabilités a été préservé. **L'Office national de l'emploi (ONEM) est responsable de l'organisation de l'assurance chômage et assure des missions de prévention, d'indemnisation et d'insertion. Seul le paiement des allocations chômage est délégué à des organismes de paiement.** L'article 24 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage définit les missions des organismes de paiement :

- Conseiller gratuitement le demandeur d'emploi, lui fournir toutes informations utiles concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance chômage et tenir à sa disposition les documents nécessaires à sa demande ;
- Constituer un dossier pour le demandeur d'emploi et l'introduire au bureau de chômage compétent. En 2003, les organismes de paiement ont introduit 2,5 millions de dossiers.
- Payer les allocations au demandeur d'emploi.

Aux côtés d'un organisme public, la Caisse auxiliaire de paiement des allocations chômage (CAPAC), trois organismes de paiement privés ont été créés par les organisations syndicales et agréés par le Ministre de l'emploi. **La CSC, la FGTB et la CGSLB disposent par**

conséquent chacun d'un organisme de paiement. Celui-ci a un patrimoine distinct et possède la personnalité juridique. **Près de 88 % des versements de l'assurance chômage transitent par ces organismes privés.**

La présentation de ces caractéristiques du système belge des relations professionnelles est indispensable pour bien appréhender les modalités de financement des syndicats. En effet, le niveau du taux de syndicalisation conjugué au nombre réduit d'organisations syndicales, d'une part, l'autonomie laissée aux secteurs d'activité par le biais des conventions collectives sectorielles, d'autre part, et, enfin, la délégation de la fonction de paiement aux organisations syndicales constituent le cadre dans lequel s'inscrivent les mécanismes de financement.

CHAPITRE 2. LE FINANCEMENT DES SYNDICATS BELGES.

2.1 La masse financière que représentent les cotisations donne une forte capacité d'action aux syndicats.

2.1.1 *Les cotisations représentent une masse financière considérable.*

Compte tenu du niveau très élevé du taux de syndicalisation en Belgique (plus de 3 millions de personnes affiliées pour une population active d'environ 4 millions), **les cotisations des membres représentent une ressource considérable, de l'ordre de 150 à 200 millions d'euros par an pour chacune des deux principales confédérations.**

En effet, le montant de la cotisation est d'environ 12 euros par mois pour un actif et de 8 euros pour un non-actif. Les montants sont forfaitaires, c'est-à-dire indépendants du salaire, mais peuvent varier en fonction de la situation de travail de l'affilié (temps plein / temps partiel, demandeur d'emploi), de son statut ou du secteur d'activité (employé, ouvrier, agent des services publics), de son âge (réduction de tarifs pour les jeunes) et parfois de la fédération de rattachement. Le paiement de la cotisation se fait généralement par prélèvement automatique, ce qui garantit la régularité des versements.

En l'absence de données publiques, la mission a procédé à une estimation des ressources issues des cotisations, en multipliant le nombre d'affiliés tel qu'il est affiché par les organisations syndicales (avec la distinction entre actifs et non-actifs) par le taux moyen de cotisation (12 euros pour les actifs, 8 euros pour les non-actifs). Cette estimation conduit aux ordres de grandeur présentés dans le tableau ci-dessous.

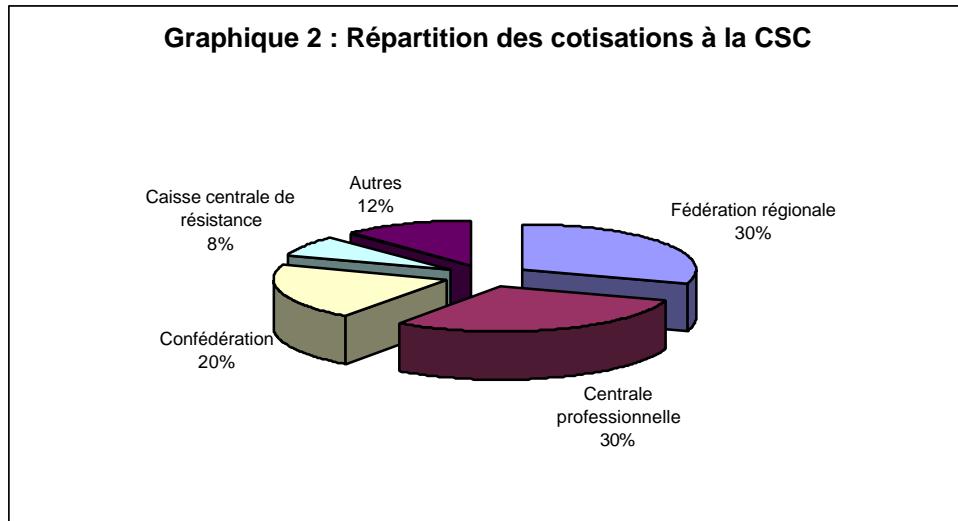
Tableau 2 : Estimation des ressources issues des cotisations

Millions d'euros	CSC	FGTB	CGSLB	Total
Cotisations des membres actifs	178	115	29	322
Cotisations des membres non-actifs	44	38	5	87
Total	222	153	34	409

La cotisation est perçue et répartie de manière différente selon les syndicats. A la FGTB, les cotisations sont perçues de manière décentralisée par les centrales professionnelles. 10 % des montants perçus sont versés à la confédération et près de la moitié aux fédérations régionales. Les centrales partagent le reste entre le financement des frais de personnel et de fonctionnement et l'alimentation des caisses de grève.

A la CSC, le travailleur verse sa cotisation au centre de services auprès duquel il s'est affilié, à l'exception des enseignants et de certains affiliés du secteur public qui versent leurs cotisations directement à la centrale professionnelle. Les «services cotisations» répartissent ensuite automatiquement les cotisations selon des clés de répartition pré-établies. Ces clés de répartition fixent la part affectée au financement :

- des frais de personnel et de fonctionnement de la fédération ;
- des frais de personnel et de fonctionnement de la centrale professionnelle ;
- des frais de personnel et de fonctionnement de la confédération ;
- de la caisse centrale de résistance ;
- une série de postes budgétaires communs (fonds de formation, fonds informatique...).



2.1.2 Les cotisations permettent de financer l'intégralité de l'action syndicale.

Les ressources que représentent les cotisations permettent de financer presque intégralement l'activité syndicale, c'est-à-dire la défense des intérêts des travailleurs et l'offre de services aux adhérents. Les organisations syndicales belges ne signalent aucune difficulté financière particulière.

Les cotisations sont utilisées à plusieurs fins. **La part essentielle sert au financement de l'activité courante du syndicat en couvrant les frais de fonctionnement et les charges salariales.** La CSC par exemple emploie 2000 personnes ETP (hors fonction de paiement de l'allocation chômage). Ces moyens humains et matériels permettent notamment d'offrir les divers services aux adhérents : information, conseil juridique... La qualité de ces services est généralement reconnue, le nombre et la localisation des agences garantissant la proximité des usagers. Ainsi, la CSC dispose de 150 centres de services répartis sur le territoire.

Les cotisations permettent également d'alimenter les caisses de grève constituées au sein de chaque confédération syndicale. La CSC a centralisé les fonds de grève dans la caisse dite Caisse centrale de résistance alors qu'à la FGTB, les caisses sont gérées au niveau de chaque centrale professionnelle. La CSC précise que 8,5 % de la cotisation abonde la caisse de grève, la CGSLB indique une proportion d'un tiers.

Si le montant mis en réserve dans ces caisses n'est pas rendu public, il est possible d'en deviner l'importance. Ainsi, on l'estime à plusieurs centaines de millions d'euros pour la CSC. En effet, la Caisse centrale de résistance est supposée garantir en théorie, en cas de grève générale, le versement d'indemnités à tous les affiliés actifs pendant au moins deux semaines de grève (soit une indemnité de 25 euros par jour pendant 12 jours). Ceci correspondrait, pour les 1,2 millions d'actifs de la CSC, à environ 360 millions d'euros. Dans

la mesure où il s'agit d'un minimum, le montant total des réserves est probablement bien supérieur.

L'importance de la Caisse centrale de résistance peut aussi être mesurée au regard des dépenses effectuées à ce titre. Ainsi, selon le rapport administratif 1998 – 2001 de la CSC, des indemnités de grève de l'ordre de 70 millions d'euros ont été versées pour chacune des années entre 1998 et 2000 et 200 millions d'euros en 2001.

Les réserves constituées dans les caisses de grève sont investies essentiellement dans des bons d'Etat (90 % des placements financiers à la CSC). Ces placements génèrent des intérêts qui participent à l'autofinancement du syndicat.

Les autres services proposés par les syndicats ne font pas partie de l'activité syndicale proprement dite. Parmi ces services, une place particulière doit être réservée au paiement des allocations chômage. En effet, ce service fait l'objet d'un financement à part, sous forme de versement d'une indemnité par les pouvoirs publics.

2.2 Le paiement des allocations chômage donne lieu au versement d'indemnités pour les frais de gestion, mais selon des comptabilités distinctes.

Pour que les organismes de paiement (la CAPAC et les trois organismes rattachés aux syndicats) puissent accomplir leur fonction, l'ONEM avance chaque mois les moyens financiers devant permettre d'indemniser les demandeurs d'emploi. Le service vérification s'assure ensuite que les paiements effectués par l'organisme de paiement étaient réglementairement justifiés. En cas d'erreur, la responsabilité financière incombe aux organismes de paiement. En 2003, les organismes de paiement ont introduit 12,6 millions de dossiers et ont payé 7,16 milliards d'euros.

A côté de ce flux de trésorerie, la fonction de paiement fait l'objet d'un versement par l'ONEM d'indemnités de frais d'administration, conformément à l'arrêté royal du 16 septembre 1991. L'indemnité globale, soit 161 millions d'euros en 2003, est calculée selon une formule composée de plusieurs éléments : le montant de base de 1991 ; les coûts variables liés au nombre de cas traités ; l'influence du nombre de cas sur les coûts fixes (par tranche d'un million de cas) ; un multiplicateur K1 qui reflète les évolutions salariales dans des secteurs d'activités analogues, tels que le secteur bancaire ; un indicateur K2 qui prend en compte l'évolution de la productivité et la complexité de la réglementation.

Ce montant global est ensuite réparti entre les organismes de paiement en fonction du nombre de cas traités par chacun, la CAPAC et l'organisme de la CGSLB bénéficiant d'une majoration du fait de leur petite taille. La CGSLB reçoit une indemnité complémentaire de 2,55 millions d'euros ; la CAPAC reçoit, le cas échéant, un supplément pour couvrir la différence par rapport au montant repris dans son budget. Ainsi, la CAPAC verse 12,5 % des allocations chômage et reçoit 14,1 % des frais d'administration. Au total, le traitement d'un dossier de chômage correspond pour les deux grandes confédérations au versement d'environ 13 euros pour frais d'administration.

Tableau 3 : Evolution des dépenses en matière de chômage et préensions

En millions d'euros	CAPAC	FGTB	CSC	CGSLB	Total
2001	725,57	2.269,79	2.588,09	349,00	5.932,44
en %	12,23	38,26	43,63	5,88	100,00
2002	815,87	2.527,68	2.850,70	396,03	6.590,28
en %	12,38	38,35	43,26	6,01	4,24
2003	895,69	2.744,40	3.069,92	425,48	7.135,49
en %	12,55	38,46	43,02	5,96	4,42

Source : ONEM

Tableau 4 : Evolution de l'indemnité pour frais d'administration

En milliers d'euros	CAPAC	FGTB	CSC	CGSLB	Total
2001	19.747,04	53.228,02	62.412,78	10.896,39	146.284,23
en %	13,50	36,39	42,67	7,45	100,00
2002	21.853,00	56.548,75	65.591,86	11.524,98	155.518,60
en %	14,05	36,36	42,18	7,41	100,00
2003	22.693,00	58.503,00	68.285,00	11.822,00	161.303,00
en %	14,07	36,27	42,33	7,33	100,00

Source : ONEM

Les organisations syndicales sont satisfaites du mode de calcul de l'indemnité pour frais d'administration, louant notamment l'utilisation d'une formule objectivée. On peut néanmoins remarquer que l'indemnité pour frais d'administration n'est pas déterminée en fonction des coûts réels que représente la mission de paiement pour chaque organisme de paiement, puisque les gains de productivité et l'évolution de la masse salariale sont mesurés en référence à d'autres secteurs d'activité et que la répartition entre les organismes de paiement se fait essentiellement sur le critère du nombre de cas traités. Un organisme plus performant pourrait donc en théorie dégager des gains à partir de cette activité.

Cependant, il existe des garde-fous pour que ces éventuels gains ne soient pas utilisées à une autre fin que le provisionnement des risques⁹ et la couverture des fluctuations d'activité. En effet, les syndicats sont obligés de tenir des comptabilités séparées pour leurs activités d'organisme de paiement : d'une part, une comptabilité des prestations sociales et, d'autre part, une comptabilité de gestion qui reprend les charges et les produits des sections des organismes de paiement quant à leur fonctionnement.

Quinze contrôleurs de l'ONEM sont chargés de la vérification de la régularité des enregistrements comptables, en s'assurant notamment de l'existence de clés de répartition pour le personnel et les frais de fonctionnement. Dans le contrat d'administration signé avec l'Etat fédéral, l'ONEM s'engage à procéder chaque année à au moins quatre contrôles dans chaque section des organismes de paiement :

- un contrôle de la comptabilité « prestations sociales » dans chacune des 158 sections ;
- un contrôle de la concordance du solde comptable des avances par l'ONEM avec le solde repris dans la comptabilité « prestations sociales » dans chacune des 158 sections des organismes de paiement ;
- un contrôle de la comptabilité de gestion dans chacune des 61 sections des organismes de paiement agréés ;

⁹ Le provisionnement des risques est nécessaire dans la mesure où les organismes de paiement sont responsables financièrement en cas d'erreur dans le traitement des dossiers de chômage.

- un contrôle des cas soumis par chacune des 61 sections des organismes de paiement agréées pour la mise en charge de la provisions d'intérêts.

La Cour des comptes est également compétente en matière de contrôle de l'assurance chômage. Le rapport réalisé à ce sujet en novembre 2000 portait néanmoins essentiellement sur l'admission au bénéfice des allocations de chômage, c'est-à-dire le traitement des dossiers par l'ONEM et non par les organismes de paiement.

Si l'exercice de la fonction de paiement des allocations chômage n'a pas vocation à générer directement des ressources financières pour l'activité syndicale des confédérations, il existe néanmoins une série d'avantages pour les organisations syndicales :

- des économies d'échelle, par exemple pour la passation de marchés ;
- un appui à la politique de proximité du syndicat, puisque les sections chargées du paiement sont implantées sur l'ensemble du territoire belge ;
- et surtout, cette fonction constitue un facteur d'attractivité important pour les syndicats. En effet, les organismes de paiement des syndicats sont réputés plus rapides et plus efficaces que la CAPAC et, pour bénéficier du service paiement, l'affiliation au syndicat est *de facto* obligatoire. Selon les interlocuteurs de la mission, les demandeurs d'emploi utilisent couramment l'expression « on va au syndicat pour le chômage », identifiant ainsi l'assurance chômage aux syndicats. Une telle identification d'un service aux syndicats n'existe pas pour les organismes gérés de manière paritaire.

On peut en déduire que le taux de syndicalisation élevé, en particulier parmi les demandeurs d'emploi, s'explique aussi par la délégation de la fonction de paiement aux syndicats. Les syndicats ont d'ailleurs identifié l'importance de ce service et accordent une attention particulière au délai de paiement des allocations chômage, n'hésitant pas à recourir à des mécanismes d'avances. La CAPAC, pourtant gérée de manière paritaire, c'est-à-dire en partie par ces mêmes syndicats, n'a pas été conduite à un degré de performance comparable.

2.3 La participation par les syndicats à la gestion d'organismes paritaires ne donne lieu qu'au versement de jetons de présence.

Les organisations syndicales siègent aux conseils de gestion d'organisations gérées de manière paritaire (ONEM, organismes de sécurité sociale...). Cette mission des syndicats ne fait l'objet d'aucun financement spécifique de la part des pouvoirs publics ou des organismes eux-mêmes. Elle donne néanmoins lieu au versement de jetons de présence, dont le montant est relativement faible. La CSC a adopté la règle selon laquelle ces jetons de présence doivent être reversés au syndicat ; ceux-ci représenteraient une ressource d'environ 337 000 euros par an pour la CSC.

2.4 Les conventions collectives sectorielles déterminent des ressources indirectes pour les organisations syndicales.

2.4.1 *Les fonds de sécurité d'existence, abondés par les entreprises, versent des primes syndicales aux salariés syndiqués.*

Les fonds de sécurité d'existence, créés par convention collective sectorielle, contiennent très souvent des clauses relatives aux primes syndicales, aussi appelées ristournes syndicales. Ces primes sont destinées aux salariés affiliés à un syndicat ; elles compensent en partie la cotisation versée.

Généralement, la procédure se déroule de la manière suivante. L'employeur délivre chaque année aux salariés une attestation de travail. Le salarié syndiqué présente cette attestation à l'organisation syndicale à laquelle il appartient ; celle-ci lui verse alors la prime syndicale dont le montant a été déterminé par convention collective et en parallèle communique le nombre de membres au fonds de sécurité d'existence, qui lui verse les sommes correspondantes. In fine, **les primes syndicales sont donc des versements de l'entreprise aux salariés affiliés à une organisation syndicale.** Ces primes ne sont pas imposables.

Le montant de la prime syndicale varie d'un secteur à l'autre. La mission n'a pas eu connaissance de statistiques dans ce domaine. Néanmoins, les interlocuteurs interrogés à ce sujet ont estimé que la prime syndicale représente au moins 50 % de la cotisation annuelle, pour atteindre 100 % dans certains secteurs. Une enquête menée en 1990 avait estimé à 100 millions d'euros la somme des primes syndicales versées dans le privé ; aucune nouvelle enquête n'a été lancée depuis cette date, ce qui témoigne non seulement de l'autonomie des branches et de l'absence de centralisation des données mais aussi de la sensibilité du sujet.

Encadré 2 : Exemples de primes syndicales

- Dans le secteur des grands magasins, la convention collective du 6 mai 1997 prévoit que les travailleurs ont le droit à une ristourne sur la cotisation syndicale à charge du « Fonds social des grands magasins ». La ristourne est fixée à 92 euros par an et les employeurs doivent abonder le fonds social à hauteur de 121 euros par travailleur.
- La prime syndicale dans le sous-secteur du transport de choses par voie terrestre pour compte de tiers et le sous-secteur de la manutention de choses pour compte de tiers est fixée à 102 euros pour 2004.
- Le fonds de sécurité d'existence pour les entreprises de taxis et des services de location de voiture avec chauffeurs verse une prime annuelle de 95 euros aux travailleurs affiliés à un syndicat.

Le système des primes syndicales existe également dans le secteur public. Il est régi par la loi du 1^{er} septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public. A titre d'illustration, l'arrêté royal du 17 décembre 2002 a validé l'accord intersectoriel 2001-2002, conclu le 21 juin 2001 au Comité commun à l'ensemble des services publics, pour les années de référence 2001 et 2002.

Cet accord prévoyait une augmentation du montant de la prime syndicale à 74 euros et du montant des frais administratifs de fonctionnement à deux euros par prime payée.

L'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 a ensuite précisé le régime des avances pour les années de référence 2001 et 2002 : un montant de 40 millions d'euros, a été réparti, en fonction des primes qui avaient été payées en 1999 et 2000, entre les organismes de paiement créés par les organisations syndicales représentatives dans le secteur public, à savoir la Centrale générale des services publics, la Fédération des syndicats chrétiens des services publics, le Syndicat libre de la fonction publique, l'Union nationale des services publics, la Centrale générale du personnel militaire et le Syndicat national du personnel de police et de sécurité.

La justification de la prime syndicale est de plusieurs ordres. Premièrement, la prime syndicale est accordée dans le cadre d'une clause de « paix sociale » conclue entre les employeurs d'un secteur d'activité et les organisations syndicales représentatives. Autrement dit, le versement de la prime est conditionné au respect par l'organisation syndicale des règles fixées conjointement sur les conditions dans lesquelles peut être déclenchée une grève. En réalité, il est très rare que cette clause soit invoquée par les employeurs. Dans le secteur de la métallurgie, cependant, des salariés qui avaient fait grève en dehors des règles prédéterminées n'ont pas reçu de prime syndicale, en raison du non-respect de la clause de paix sociale.

Une deuxième justification est la nécessité de soutenir les syndicats en raison de leur rôle dans le dialogue social. Autrement dit, les salariés affiliés à un syndicat sont récompensés par rapport aux salariés qui ne sont pas affiliés mais qui bénéficient tout autant des avantages et des droits acquis grâce à l'action syndicale.

Les fédérations d'employeurs (FEB et UCM) contestent néanmoins cette conception de la prime syndicale et surtout son financement par l'entreprise. Elles ne souhaitent pas un tel soutien aux organisations syndicales, considérés comme des adversaires potentiels. Par ailleurs, elles considèrent que l'achat de la paix sociale ne justifie pas le versement de sommes aussi importantes.

Les primes syndicales ne constituent pas un mode de financement direct des syndicats, puisque les sommes octroyées par les fonds de sécurité d'existence ou par l'employeur public sont reversées aux salariés affiliés. Les organisations syndicales ne gardent que les indemnités pour frais de gestion, destinées à couvrir le coût du traitement du dossier et du paiement. **Cependant, en garantissant le remboursement d'une majeure partie de la cotisation, la prime syndicale constitue une puissante incitation à l'adhésion à un syndicat ou du moins à la fidélité à ce syndicat.** Il s'agit là d'une différence importante par rapport au chèque syndical tel qu'il existe dans certaines entreprises françaises : l'obtention de la prime est conditionnée en Belgique à l'affiliation à un syndicat.

A ce titre, la prime syndicale peut être considérée comme un mode de financement indirect des syndicats par les entreprises regroupées au niveau de la branche.

2.4.2 *Les conventions collectives définissent le statut des délégations syndicales*

La protection des délégués syndicaux est régie par la convention collective de travail conclue au sein du Conseil National de Travail (CCT n° 5) le 24 mai 1971 et approuvée par arrêté royal publié au Moniteur belge du 1^{er} juillet 1978. Cette CCT a une valeur suppléative, c'est-à-

dire qu'elle s'applique à défaut de convention collective de travail sectorielle ou d'entreprise en la matière. En effet, la constitution, la composition et le statut des membres des délégations syndicales, y compris les moyens matériels et les crédits d'heure accordés aux syndicats, sont généralement régis par des conventions collectives sectorielles. A la différence de la France, il n'existe donc pas de dispositions législatives à cet égard et les pratiques peuvent considérablement varier entre les secteurs d'activité.

Les fédérations d'employeurs, FEB et UCM, considèrent que le coût essentiel pour les entreprises n'est pas lié à ces moyens matériels mais à la protection juridique forte accordée aux représentants des salariés, notamment en matière de licenciement.

Encadré 3 : Le secteur du commerce de détail alimentaire

La convention collective du travail du 5 novembre 2002, conclue au sein de la commission paritaire pour les employés du commerce de détail alimentaire, a fixé le statut des délégations syndicales pour les entreprises de ce secteur d'activité.

Ainsi, la convention précise en particulier :

- que les chefs d'entreprise reconnaissent à leur personnel employé, syndiqué au sein d'une des organisations représentatives d'employés signataires, le droit de se faire représenter auprès d'eux par une délégation syndicale ;
- la compétence de la délégation syndicale : les relations du travail ; les négociations en vue de la conclusion de conventions ou accords collectifs au sein de l'entreprise ; les litiges relatifs à l'application au personnel syndiqué de la législation sociale, des conventions collectives du travail, du règlement de travail et des contrats individuels de louage de travail ;
- le nombre de délégués en fonction de la taille de l'entreprise ;
- les modalités de désignation des délégués syndicaux et la durée de leur mandat ;
- les crédits d'heure en fonction de la catégorie de personnel et la taille du magasin ;
- que l'employeur intervient dans les frais de déplacement des délégués syndicaux dans l'exercice des missions et activités syndicales à l'intérieur de l'entreprise, à hauteur de 300 euros par an et par mandat effectif.

2.4.3 Les moyens mis à disposition des membres des conseils d'entreprise sont définis de manière générale au niveau national et précisés au niveau sectoriel.

L'article 17 de la convention collective du travail n° 9 du 9 mars 1972, conclue dans le cadre du CNT et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 12 septembre 1972, dispose que : « *Les impératifs de l'organisation des services étant dûment pris en considération, le temps et les facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches dans les meilleures conditions doivent être accordés aux membres représentant les travailleurs aux conseils d'entreprise* ». Ceci signifie que les membres des conseils d'entreprise doivent non seulement pouvoir assister aux réunions des conseils d'entreprise mais aussi disposer du temps et des moyens (local, papier, matériel...) nécessaires pour exercer leur fonction. Ceci est particulièrement vrai pour les secrétaires des conseils d'entreprise.

L'article 18 précise que ces dispositions sont également relatives à la participation, sans perte de rémunération à des cours ou séminaires organisés par les syndicats et visant au perfectionnement des connaissances économiques, sociales et techniques des représentants des

travailleurs. Des dispositions similaires d'appliquent aux représentants des travailleurs élus aux comités de prévention et de protection au travail.

Ces dispositions sont précisées généralement au niveau de la branche et parfois au niveau de l'entreprise. L'obligation d'élaborer un règlement d'ordre intérieur et, pour les commissions paritaires, d'élaborer un règlement d'ordre intérieur type, a été imposée par la loi du 15 juin 1953.

Ni les conseils d'entreprise, ni les comités de prévention et de protection au travail ne disposent de budget propre.

2.5 Dans ce système, les financements de la part des pouvoirs publics sont marginaux.

2.5.1 Les pouvoirs publics n'interviennent pas dans le financement des syndicats par le biais de mécanismes fiscaux.

A la différence de la France, il n'existe pas de mécanisme de déduction fiscale pour les cotisations versées par les travailleurs.

2.5.2 La formation syndicale est promue par l'octroi de subventions annuelles dans le secteur public et de cofinancements de projets dans le secteur privé.

Au sein du financement de la formation par les pouvoirs publics, il faut distinguer le financement des organisations syndicales du secteur public du financement de projets de recherche et de formation dans le secteur privé.

En ce qui concerne le financement des organisations syndicales du secteur public, l'arrêté royal du 24 mars 2003 relatif à l'octroi d'une subvention aux organisations syndicales représentatives, visées à l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974, détermine que l'Etat fédéral verse annuellement une subvention, au titre des efforts des syndicats en matière de promotion sociale et de formation du personnel. Les sommes sont versées aux associations sans but lucratif chargées de la formation au nom des syndicats :

- 642 000 euros à la « Maison syndicale » de la Centrale générale des services publics (FGTB) ;
- 642 000 euros à « Quadrogesimo Anno » de la Fédération des syndicats chrétiens des services publics (CSC) ;
- 175 000 euros à « Centre de formation des cadres du syndicat libre de la fonction publique » (CGSLB).

Les agents du secteur public qui suivent une telle formation peuvent bénéficier d'un congé de formation.

Quant au secteur privé, l'arrêté royal du 20 novembre 1990 prévoit que soit versée chaque année aux organisations syndicales représentatives une subvention pour la recherche sociale et pour la formation des représentants des travailleurs dans l'entreprise sur base de projets introduits par les organisations. Les projets de formation doivent être relatifs par exemple à

l'amélioration des relations de travail dans l'entreprise, la formation sur les conditions de travail ou l'organisation du travail. Sont exigés un financement propre de 50 % et une évaluation des projets antérieurs. En 2004, un montant de 829 000 euros est inscrit au budget du SPF emploi, travail et concertation sociale.

2.5.3 Les organisations syndicales peuvent obtenir des cofinancements publics pour des projets en matière de coopération internationale.

Dans le domaine de la coopération internationale, le SPF a développé depuis 1989 une coopération bilatérale dans les secteurs de l'emploi et du travail avec un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale. Le but de cette coopération est d'aider ces pays dans leur processus de réforme en vue de leur adhésion à l'Union européenne. Les partenaires sociaux ont été associés à cette coopération bilatérale, afin que puisse être promu le modèle belge de concertation sociale et que soit appuyé le développement d'organisations syndicales et patronales locales. Il s'agit essentiellement de projets de formation sous forme de séminaires.

Jusqu'en 2003, les subventions étaient accordées sous forme de droits de tirage. Les trois organisations syndicales avaient droit aux montants suivants : 74 000 euros pour la CSC, 74 000 euros pour la FGTB et 35 000 euros pour la CGSLB. Pour pouvoir bénéficier des subventions, les syndicats devaient présenter des projets de formation, une déclaration de créance concernant les frais de formation et un rapport annuel circonstancié sur le déroulement des actions entreprises.

Depuis le début 2004, le SPF Emploi, travail et concertation sociale a voulu changer sa méthodologie de coopération afin de mieux aligner les activités des partenaires sociaux sur les priorités géographiques et thématiques du ministère. Les partenaires sociaux doivent désormais présenter leurs projets en début d'année, afin que ceux-ci soient approuvés par un comité d'accompagnement créé au sein du ministère. Une convention est alors signée avec chaque organisation syndicale représentative. Le montant des subventions, la clé de répartition entre les organisations ainsi que la base budgétaire ne sont pas modifiés. Cependant, les dépenses qui peuvent être prises en compte sont mieux définies : frais d'organisation, de fonctionnement et de personnel (ces derniers jusqu'à 15 % maximum). Les frais représentant une activité habituelle de l'organisation ou l'achat de biens durables ne sont pas pris en considération.

Enfin, certains projets sont financés dans le cadre de la « diplomatie préventive » par le SPF Affaires étrangères.

2.5.4 Les mises à disposition ne constituent pas une pratique répandue.

En tant qu'employeur, l'Etat met à disposition des trois organisations syndicales représentatives quelques fonctionnaires, sans que cette mise à disposition donne lieu à la compensation par l'organisation syndicale de la rémunération correspondante. Selon les différents interlocuteurs de la mission, il s'agirait d'une quarantaine de personnes.

Des pratiques similaires existeraient au niveau des gouvernements régionaux mais pas dans les organismes de sécurité sociale ou à l'ONEM.

2.5.5 *Les subventions de la part de la Commission européenne sont circonscrites et rarement sollicitées.*

La Direction générale Emploi et Affaires sociales dispose de plusieurs lignes budgétaires destinées à financer à promouvoir le dialogue social européen et des projets en matière de coopération transnationale :

- ligne budgétaire 04030301, ex B3-4000, « Relations industrielles et dialogue social », dotée de 12,6 millions d'euros en 2004.
- ligne budgétaire 04030302, ex B3-4002, « Information et actions de formation pour les organisations de travailleurs », fixée à 13 millions d'euros pour 2004. Une grande partie de cette ligne budgétaire est préaffectée : 3,7 millions d'euros pour l'Institut syndical européen, 3,3 millions d'euros pour l'Académie syndicale européenne et 2,5 millions d'euros pour le Centre européen de travailleurs.
- ligne budgétaire 04030303, ex B3-4003, « Information, consultation et participation des représentants des entreprises », fixée à 7 millions d'euros pour l'année 2003.

Les organisations syndicales belges peuvent répondre aux appels d'offre européens pour obtenir des cofinancements sur des projets précis, mais tel n'a pas été le cas en 2003 par exemple.

Néanmoins, la CSC a obtenu en 2003 de la part de la Direction générale Education et culture un cofinancement de 60 %, soit 63 000 euros, pour un séminaire sur « Les enjeux de l'élargissement pour le mouvement syndical », dans le cadre de la promotion de la citoyenneté active.

2.6 Compte tenu de l'absence de personnalité juridique, les organisations syndicales ne sont pas tenues de garantir la transparence de leurs comptes.

Les organisations syndicales belges n'ont pas de personnalité juridique et constituent des associations de fait, alors que la FEB, pour sa part, est devenue une association sans but lucratif en 2002. Il s'agit d'un choix délibéré de la part des syndicats, qui refusent aussi bien la responsabilité civile (afin de ne pas pouvoir être attaquées en justice en cas de destruction de matériel par exemple) que les contrôles et la publicité des comptes qui seraient associés au statut d'association sans but lucratif ou d'union professionnelle.

Ainsi, la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations contient des dispositions relatives au contrôle et à la certifications des comptes annuels :

- « *Les associations sont tenues de confier à un ou plusieurs commissaires le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité au regard de la loi et des statuts, des opérations à constater dans les comptes annuels (...). Les commissaires sont nommés par l'assemblée générale parmi les membres, personnes physiques ou morales, membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises* (terminologie belge pour désigner les commissaires aux comptes) ».

- « *Dans les trente jours suivant leur approbation par l'assemblée générale, les comptes annuels des associations sont déposées par les administrateurs à la Banque nationale de Belgique (...). La Banque nationale de Belgique est chargée de délivrer copie, sous la forme déterminée par le Roi, à ceux qui en font la demande* ».

Ce refus des organisations syndicales de constituer des associations sans but lucratif fait fréquemment l'objet de débats en Belgique. Ainsi, plusieurs parlementaires libéraux ont tenté de faire adopter une réglementation plus ferme à cet égard, mais ils n'ont pas été suivis.

Cependant, il faut préciser que **les organisations syndicales ne refusent que l'idée d'une transparence et d'un contrôle public de l'activité syndicale proprement dite**, c'est-à-dire des ressources issues des cotisations ainsi que des dépenses qui en découlent. **A contrario, elles reconnaissent la légitimité des contrôles relatifs à leur mission de paiement des allocations de chômage.** A cette fin, elles ont créé des personnalités juridiques distinctes.

Par ailleurs, à la suite de scandales publics (notamment des accusations de malversations financières dans une section bruxelloise de la FGTB en 2003), les organisations syndicales ont choisi d'insister sur les systèmes de contrôle interne qu'elles ont mis en place et développés. Il est à souligner que la CSC a, en outre, recours à des réviseurs d'entreprises, donc des contrôleurs externes, qui certifient tous les ans les comptes de l'organisation syndicale.

CONCLUSION

En l'absence de la publication des comptes des organisations syndicales, la mission s'est efforcée de reconstituer, de manière très schématique et non exhaustive, les ressources des organisations syndicales belges. Cette reconstitution a été faite de la perspective des financeurs et ne tient pas compte des mécanismes de répartition internes dans chaque confédération. Certaines ressources, telles que les frais d'administration pour le paiement du chômage, sont perçues dans le cadre de comptabilités séparées. Enfin, la mission n'a pas été en mesure de valoriser les mises à disposition de personnel ou de moyens matériels.

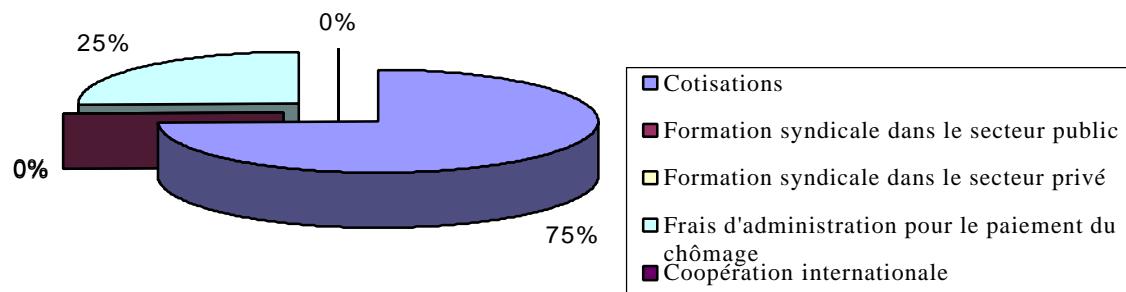
Tableau 4 : Estimations des ressources des organisations syndicales

En millions d'euros	CSC	FGTB	CGSLB	Total
Cotisations versées par les affiliés*	220	155	35	410
Dont primes syndicales versées par les employeurs aux affiliés	nd	nd	nd	150
Subventions publiques :				
- Formation syndicale dans le secteur public	0,642	0,642	0,175	1,459
- Formation syndicale dans les entreprises	nd	nd	nd	0,829**
- Coopération internationale	0,074	0,074	0,035	0,183
Jetons de présence	0,337	nd	nd	Nd
Frais d'administration pour le paiement du chômage	68	57	10	135

* Ces montants représentent des ordres de grandeur ; la somme des cotisations a été estimée à partir du nombre d'affiliés (en tenant compte de la proportion d'actifs et d'inactifs) et de la cotisation moyenne (actifs / non-actifs).

** Cette donnée est issue du budget du SPF emploi, travail et concertation sociale, sans que la répartition entre organisations syndicales ne soit précisée.

Graphique 3 : Ressources des syndicats pour l'ensemble de leurs missions



Le tableau et le graphique qui l'accompagne permettent d'illustrer des traits saillants du système belge de financement des syndicats.

- Compte tenu du niveau du taux de syndicalisation et du nombre restreint d'organisations syndicales, les cotisations représentent des sommes considérables. Elles permettent de financer l'intégralité de l'activité syndicale et octroient ainsi aux organisations syndicales une large liberté d'action. Les trois principales organisations syndicales sont des partenaires sociaux puissants, interlocuteurs incontournables dans un système de négociation collective développé. Elles ont par ailleurs aussi utilisé leurs ressources pour mettre en place une large offre de services, garante de leur attractivité.
- Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'une partie significative des cotisations, de l'ordre de 150 millions d'euros, est prise en charge par l'entreprise ou le service public, par le biais de la prime syndicale. Dans les secteurs où ces primes existent, elles remboursent plus de la moitié de la cotisation aux membres. En outre, les employeurs reconnaissent dans des conventions collectives le statut des délégations syndicales et, ainsi, la place des syndicats dans l'entreprise. On peut en conclure que l'intervention de l'entreprise dans le système de financement des organisations syndicales belge est significative.
- La délégation de la fonction de paiement de l'assurance chômage donne lieu au versement de sommes non négligeables au titre des frais d'administration. Si ces flux financiers demeurent cloisonnés dans une comptabilité distincte et ne constituent pas par conséquent une ressource directe pour l'activité syndicale, la mission a pu néanmoins observer que l'exercice de cette fonction par les syndicats renforce leur attractivité.
- L'Etat intervient essentiellement en tant qu'employeur public en versant des primes syndicales, en accordant des mises à disposition et en versant des subventions au titre de la formation syndicale dans le secteur public. Les autres crédits octroyés par l'Etat aux organisations syndicales sont très marginaux. Les cotisations ne font pas l'objet d'une déduction fiscale.
- Il n'existe pas de financement spécifique de la part des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale.

Pierre DE SAINTIGNON

Jérôme GUEDJ

Valérie SAINTOYANT

Holger OSTERRIEDER

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Liste des personnes rencontrées

Ambassade de France

- Christine FOUCART
Conseiller

Commission européenne

- Jacky MORIN
Chef d'unité dialogue social à la DG Emploi / Affaires sociales
- Ilias SOTIRCHOS
Administrateur à la DG Emploi / Affaires sociales

Chercheur

- Etienne ARcq
Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)
Rédacteur en chef et spécialiste des syndicats

SPF emploi, travail et concertation sociale et autres organismes publics et para-publics

- Guy COX
Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale
Directeur général des relations collectives du travail
- Harry BOCKSTEINS
Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale
Conseiller général à la Direction d'administration de la concertation sectorielle
- Jan ROMBOUTS
Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale
Chargé de mission dans les services du président sur le dialogue social
- Ria SCHOOFS
Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale
Conseillère adjointe au secrétariat général – division internationale
- Theo SCHOLLEN
Office national de l'emploi (ONEM)
Conseiller général à la direction générale
- Paul WINDEY
Conseil national du travail (CNT)
Président

Organisation syndicales et patronales

- Patrick DE RUYCK
Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)
Directeur financier
- Irène DEKELFER
Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)
Porte-parole
- André MORDANT
Fédération générale du travail en Belgique (FGTB)
Secrétaire général
- Daniel VAN DAELE
Fédération générale du travail en Belgique (FGTB)
Secrétaire fédéral
- Josly PIETTE
Confédération des syndicats chrétiens (CSC)
Secrétaire général
- Roland DEWULF
Confédération des syndicats chrétiens (CSC)
Chargé des ressources humaines
- Roger MENE
Union des classes moyennes (UCM)
Président
- Arnout DE KOSTER
Fédération des entreprises de Belgique (FEB)
Directeur du département social