

**Le financement des syndicats :
étude d'administration comparée
Le cas du Royaume-Uni**

Rapport présenté par :

Jérôme GUEDJ, Pierre DE SAINTIGNON,

Valérie JESKE-SAINTOYANT et Holger OSTERRIEDER

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

**Rapport 2004132
Septembre 2004**

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

Le taux de syndicalisation, de l'ordre de 29%, est plutôt faible par rapport aux autres pays européens. Sa régression continue depuis la fin des années 1970 tient à la fois à une volonté affichée du gouvernement conservateur et des employeurs d'affaiblir les syndicats et à la difficulté des syndicats de s'adapter à l'évolution du tissu économique et du marché du travail. Actuellement, deux tiers des entreprises de plus de 25 salariés n'ont pas d'implantation syndicale.

Conscients de l'importance quasi vitale pour eux de conserver un nombre de membres suffisant, les syndicats s'efforcent de s'implanter dans de nouvelles entreprises et mènent des politiques actives de recrutement. Bien qu'affiliés à une même confédération, le *Trade Union Congress*, qui dispose d'un quasi-monopole de fait, les syndicats n'hésitent pas à se faire concurrence ou alors fusionnent entre eux.

Le recrutement de nouveaux membres est d'autant plus important que la légitimité et la force des organisations syndicales face aux employeurs se fondent essentiellement sur le nombre des adhérents et la menace potentielle qu'il représente. En effet, en l'absence de partenariat social et d'un système de négociation collective formellement organisé, seul un rapport de force qui ne lui soit pas favorable peut contraindre un employeur à négocier avec les syndicats. Dans ce contexte, la majorité des règles relatives aux conditions et aux relations de travail relève d'une décision unilatérale de l'employeur.

Des mesures prises au cours des dernières années par le gouvernement travailliste pourraient contribuer à inverser cette tendance. En effet, une loi de 1999 oblige les employeurs à négocier avec un syndicat, dès lors qu'il apporte la preuve du soutien de la majorité des salariés. Par ailleurs, le gouvernement a délégué aux syndicats la mission de promouvoir auprès des salariés la formation professionnelle, par l'intermédiaire de représentants syndicaux spécifiquement désignés à cet effet (les *union learning representatives*).

Dans ce contexte, le financement des organisations syndicales britanniques s'organise de la manière suivante. Compte tenu du nombre d'affiliés, les cotisations continuent de représenter des sommes considérables (de l'ordre d'un milliard d'euros pour l'ensemble des syndicats) et constituent de loin la première ressource des organisations syndicales. Associées aux autres ressources propres, essentiellement générées par les actifs des syndicats, elles permettent de financer l'intégralité de l'activité syndicale.

Les autres sources de financement sont marginales. Les entreprises sont tenues par la loi d'accorder des crédits d'heures « raisonnables » aux représentants syndicaux mais, en pratique, leur niveau, défini au niveau de chaque entreprise, est faible.

Les financements publics sont également modestes. Néanmoins, ils se sont fortement développés au cours des dernières années, comme en témoignent la création en 1998 d'un fonds de la formation professionnelle (*union learning fund*), dotée de 21 millions d'euros par an, et le projet de constitution d'un fonds d'aide à la modernisation des syndicats. Toutes les subventions publiques sont affectées au cofinancement de projets, sélectionnés par une commission, et leur utilisation fait l'objet d'un contrôle systématique. Il n'existe pas de mécanisme de déduction fiscale et les éventuelles subventions de collectivités locales ne sont pas recensées.

Enfin, le système britannique se caractérise par l'importance accordée à la transparence et au contrôle des comptes des organisations syndicales. Ceux-ci doivent être soumis à la certification d'un commissaire aux comptes et être transmis annuellement à une autorité d'accréditation (*Certification office*). Les données financières ainsi recueillies sont publiques et facilement accessibles. En outre, l'autorité d'accréditation exerce une fonction quasi-juridictionnelle puisqu'elle intervient dans les litiges survenant entre les syndicats et leurs adhérents. Le cas échéant, elle peut exercer des contrôles de sa propre initiative.

Sommaire

INTRODUCTION	2
PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME BRITANNIQUE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES	3
1.1 AFIN DE FAIRE FACE À LEUR AFFAIBLISSEMENT, LES SYNDICATS BRITANNIQUES ONT ENGAGÉ UNE POLITIQUE ACTIVE DE RECRUTEMENT DE NOUVEAUX MEMBRES AINSI QU'UN PROCESSUS DE CONCENTRATION..	3
1.1.1 <i>Le taux de syndicalisation a fortement diminué depuis la fin des années 1970.....</i>	3
1.1.2 <i>Le paysage syndical se caractérise par le quasi-monopole du Trade Union Congress, lui-même composé de quelques syndicats dominants.....</i>	4
1.1.3 <i>Pour faire face à leur affaiblissement, les syndicats ont engagé une politique active de recrutement ainsi qu'un processus de concentration.</i>	5
1.1.4 <i>Les liens entre les syndicats et le parti travailliste permettent à ceux-ci de conserver une certaine influence.</i>	6
1.2 EN RAISON DE L'ABSENCE D'UN SYSTÈME DE NÉGOCIATION COLLECTIVE ORGANISÉ, LE RAPPORT DE FORCES AU NIVEAU DE L'ENTREPRISE DÉTERMINE LES RELATIONS ENTRE LES SALARIÉS ET EMPLOYEURS.	6
1.2.1 <i>Les employeurs et les syndicats ne se sont pas engagés dans un partenariat social.....</i>	6
1.2.2 <i>La négociation collective, lorsqu'elle existe, est concentrée au niveau de l'entreprise.....</i>	7
1.2.3 <i>L'introduction de la procédure de reconnaissance des syndicats devrait favoriser leur implantation dans les entreprises.....</i>	9
1.3 LA DÉLÉGATION RÉCENTE DE LA MISSION DE FORMATION PROFESSIONNELLE AUX SYNDICATS CONSTITUE UN FACTEUR DE PROMOTION DE LEUR RÔLE DANS L'ENTREPRISE.	9
DEUXIÈME PARTIE - LE FINANCEMENT DES SYNDICATS BRITANNIQUES.....	11
2.1 LES COTISATIONS, CONJUGUÉES AUX REVENUS FINANCIERS PROPRES, FINANCENT LA QUASI INTÉGRALITÉ DE L'ACTION SYNDICALE.....	11
2.1.1 <i>Les cotisations représentent la ressource principale des syndicats.....</i>	11
2.1.2 <i>Les autres revenus propres sont essentiellement générés par le patrimoine des syndicats.</i>	12
2.1.3 <i>Les revenus propres permettent de financer la quasi intégralité de l'action syndicale.</i>	13
2.2 LE TEMPS ET LES MOYENS MATÉRIELS MIS À DISPOSITION DES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX PAR LES ENTREPRISES SONT À UN NIVEAU GÉNÉRALEMENT FAIBLE.	14
2.2.1 <i>La loi dispose que les entreprises sont tenues d'accorder un volume de crédits d'heures « raisonnables ».</i>	14
2.2.2 <i>Cette obligation est appliquée dans les entreprises de manière variable.</i>	14
2.3 LES FINANCEMENTS PUBLICS SE SONT FORTEMENT DÉVELOPPÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, TOUT EN RESTANT MARGINAUX.....	15
2.3.1 <i>Les crédits destinés à la formation syndicale ont fortement diminué.</i>	16
2.3.2 <i>Le gouvernement fournit un appui financier à la promotion de la formation professionnelle.</i>	16
2.3.3 <i>Le fonds destiné à la promotion du partenariat social finance essentiellement des projets présentés par les employeurs.</i>	17
2.3.4 <i>Le projet d'un fonds destiné à la modernisation des organisations syndicales suscite de nombreuses controverses.</i>	17
2.3.5 <i>Il n'existe pas de mécanisme de déduction fiscale.</i>	18
2.3.6 <i>Les éventuelles subventions des collectivités locales ne sont pas répertoriées.</i>	18
2.3.7 <i>Les subventions de la part de la Commission européenne sont circonscrites et rarement sollicitées.</i>	18
2.4 LE CONTRÔLE ET LA TRANSPARENCE DES COMPTES DES SYNDICATS SONT TRÈS DÉVELOPPÉS.....	19
2.4.1 <i>Les syndicats sont obligés de soumettre leurs comptes à un commissaire aux comptes.</i>	19
2.4.2 <i>Le Certification Office garantit la transparence de ces comptes et peut exercer, le cas échéant, des contrôles complémentaires.</i>	19
CONCLUSION	21
ANNEXES	

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 Grande-Bretagne 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.

Première partie - Les principales caractéristiques du système britannique des relations professionnelles

Les mécanismes de financement des syndicats britanniques 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 Afin de faire face à leur affaiblissement, les syndicats britanniques ont engagé une politique active de recrutement de nouveaux membres ainsi qu'un processus de concentration.

1.1.1 *Le taux de syndicalisation a fortement diminué depuis la fin des années 1970.*

D'après des données du ministère du commerce et de l'industrie, le *Department of Trade and Industry* (DTI)¹, le **taux de syndicalisation, rapporté à la population active, était de 28,9% en 2003**. Des disparités importantes existent entre le secteur public (59%) et le secteur privé (18%) ainsi qu'en fonction de la taille de l'entreprise (15% dans les entreprises de moins de 25 salariés ; 36% dans celles de plus de 25 salariés).

Ce taux de syndicalisation a fortement et continuellement diminué au cours des deux dernières décennies. Ainsi, il était encore de 39% en 1989. Néanmoins, on constate une stabilisation depuis 2001. En termes de nombre d'affiliés aux syndicats, la diminution est similaire : 13,2 millions d'affiliés en 1979, 8,9 millions en 1989, 7,3 millions en 2003. En outre, les syndicats font état d'un très fort *turn-over* de leurs membres, de l'ordre de 10% par an. Aujourd'hui, la Grande-Bretagne se situe dans le groupe des pays européens ayant un taux de syndicalisation relativement faible, aux côtés de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Grèce².

Les explications de cette diminution du taux de syndicalisation sont de plusieurs ordres. Premièrement, la politique menée par le gouvernement conservateur à l'encontre des syndicats dans la période 1979 - 1997³ a contribué à affaiblir ceux-ci et à permettre au patronat d'affirmer son rôle. Par conséquent, les syndicats ont souffert d'un vaste processus de *derecognition*, c'est-à-dire la disparition de la représentation syndicale dans certaines entreprises. Alors que la *derecognition* des organisations syndicales était surtout passive dans les années 1980 (elle résultait de l'apathie des salariés plus que de l'hostilité des employeurs à l'égard des syndicats), elle est devenue dans les années 1990 une stratégie des employeurs

¹ Employment Market Analysis and Research, DTI : *Trends in union membership and union density 1989-2003, Analysis of the Labour Force Survey, Office for national statistics.*

² Observatoire européen des relations professionnelles, EIRO. *Trade union membership 1993-2003.* <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2004/03/update/tn0403105u.html>

³ Par exemple, la loi de 1984 (*Trade Union Act*) qui contraint les syndicats à faire élire leur secrétaire général par un vote par correspondance auquel peuvent participer tous les membres ; la loi de 1993 qui exige qu'une retenue à la source des cotisations doit avoir fait l'objet d'un accord écrit de l'affilié.

pour renforcer leur position⁴. En revanche, l'interdiction de la pratique des *closed shops* (adhésion obligatoire à un syndicat dans certains secteurs) en 1988 n'a joué qu'un faible rôle.

En parallèle, les syndicats éprouvent des difficultés à s'adapter aux évolutions du tissu économique et de la structure du marché du travail. Il leur est difficile de s'implanter dans de nouvelles entreprises. Par ailleurs, même lorsqu'un syndicat est reconnu, les salariés du secteur tertiaire ont une plus faible propension à y adhérer que les salariés du secteur secondaire. Des études réalisées par le *Centre for Economic Performance*, dans le cadre d'un programme de recherche sur l'avenir des syndicats, ont confirmé que la diminution du taux de syndicalisation tient *in fine* davantage à la difficulté de recruter de nouveaux membres qu'au départ des anciens membres⁵.

Au total, en 1998, **presque deux-tiers des entreprises privées de plus de 25 salariés (mais seulement 3% des organismes publics) n'ont pas d'implantation syndicale** et seulement un quart dispose d'une organisation syndicale reconnue (95% dans le public)⁶.

1.1.2 *Le paysage syndical se caractérise par le quasi-monopole du Trade Union Congress, lui-même composé de quelques syndicats dominants.*

La loi de 1992 sur les syndicats et les relations du travail définit le syndicat comme une association de travailleurs dont un des objectifs principaux est la régulation des relations entre les travailleurs et les employeurs. Au 31 mars 2003, l'autorité d'accréditation, le *Certification office*, avait enregistré 197 syndicats répondant à cette définition légale. Environ 19 syndicats supplémentaires répondent également à la définition légale des syndicats sans pour autant avoir fait la demande d'enregistrement.

La plupart des syndicats ainsi répertoriés sont de très petite taille et le paysage syndical britannique est en fait marqué par quelques organisations syndicales puissantes. Ainsi, seuls 16 syndicats comptent plus de 100 000 adhérents ; ils regroupent 83% du total des membres de syndicats.

Les quatre plus grandes organisations syndicales sont les suivantes :

- **UNISON** : fort de 1,3 millions de membres, Unison est le plus grand syndicat britannique. Il regroupe des agents des services publics, essentiellement dans le secteur de la santé et des collectivités locales.
- **AMICUS** : né d'une série de fusions successives, Amicus, avec ses 1,2 millions de membres est le plus grand syndicat du secteur privé. La majorité de ses membres est active dans le secteur industriel.
- **T&G (Transport and General Workers Union)** : ce syndicat, créé en 1921, est un syndicat généraliste, c'est-à-dire ouvert à toutes les professions, même s'il recrute la plupart de ses 850 000 membres dans le secteur des transports. Il est désormais le plus grand syndicaliste généraliste en Grande-Bretagne.

⁴ W. Brown, S. Deakin, M. Hudson, C. Pratten et P. Ryan, *The individualisation of employment contracts in Britain*, Centre for Business Research, 1998

⁵ A. Charlwood, *The Anatomy of Union Decline in Britain : 1990 – 1998*, CEP Paper n°CEPDP0601, décembre 2003 et A. Bryson, R. Gomez : *Why have workers stopped joining unions ?* CEP Paper n°CEPDP0589, novembre 2003.

⁶ European industrial relations observatory on-line. *Thematic feature – works councils and other workplace employee representation and participation structures*. 2003. www.eiro.eurofound.eu.int.

- **GMB** (General, Municipal and Boilermakers' Union) : à l'origine, en 1889, syndicat dans le secteur du gaz, le GMB sous sa forme actuelle est issu de plusieurs fusions. Il compte désormais 690 000 membres et est présent dans de nombreux secteurs d'activité. Cette caractéristique explique qu'il est souvent en concurrence avec d'autres syndicats du TUC.

Les principales organisations syndicales, représentant au total 7 millions de membres, soit 96% des salariés syndiqués, sont regroupées au sein d'une confédération unique, le Trade Union Congress (TUC). Le TUC dispose par conséquent d'un monopole de fait de la représentation syndicale, même s'il subsiste des syndicats non affiliés. Néanmoins, les organisations syndicales restent autonomes au sein du TUC et la confédération a surtout le rôle d'un forum de discussion et d'interlocuteur unique pour le gouvernement.

Il en va de même pour l'organisation représentative des employeurs. La *Confederation of British Industry* (CBI), la principale organisation d'employeurs, constitue essentiellement un puissant lobby auprès des pouvoirs publics. Elle ne dispose d'aucun rôle en matière de négociation collective.

1.1.3 Pour faire face à leur affaiblissement, les syndicats ont engagé une politique active de recrutement ainsi qu'un processus de concentration.

La diminution continue du nombre d'affiliés a considérablement affaibli les syndicats dans un pays où, compte tenu de l'absence de système de dialogue social organisé (voir infra), la force d'une organisation syndicale se mesure surtout au nombre de membres. C'est la raison pour laquelle les syndicats se sont lancés dans une politique active de recrutement de nouveaux membres, n'hésitant pas à se faire concurrence.

La priorité donnée à des politiques actives de recrutement est un des aspects fondateurs du New Unionism (voir infra). L'objectif affiché par le TUC est d'attirer les 19 millions de travailleurs non syndiqués, dont 50% n'ont jamais été membres d'un syndicat. Dans son rapport annuel 2003, le TUC rappelle qu'à cette fin, des initiatives ciblées doivent notamment être lancées en faveur des femmes, des salariés appartenant à des minorités ethniques ou ceux travaillant à temps partiel.

Le syndicat Unison affiche clairement un objectif similaire. Il a identifié pour chaque secteur dans lequel il est présent les thèmes clés susceptibles d'attirer de nouveaux membres. Par ailleurs, le siège s'efforce d'obtenir que les représentants syndicaux puissent consacrer davantage de temps au recrutement de nouveaux membres ; il élabore des supports (affiches, brochures...) et aide les sections locales à se développer. Enfin, la stratégie de recrutement consiste à mettre l'accent sur les services que Unison offre à ses membres, en termes de prestations sociales complémentaires, protection juridique ou centre de vacances.

L'unité syndicale au niveau confédéral s'accompagne ainsi d'une forte concurrence interne, entre syndicats affiliés au TUC. Les enseignants, par exemple, ont le choix entre cinq syndicats différents, dont trois affiliés au TUC. Afin de résoudre les conflits récurrents engendrés par cette situation, le TUC a élaboré un guide des bonnes pratiques qui définit des règles régissant les relations entre organisations membres, et intervient régulièrement en tant qu'arbitre. Le rapport annuel 2003 du TUC fait, par exemple, état d'un conflit opposant le syndicat T&G, d'une part, aux syndicats ISTC (fer et acier) et GMB,

d'autre part, ces derniers accusant T&G de leur avoir pris des membres, sans respecter le code des bonnes pratiques.

En alternative à la concurrence et pour faire face à la diminution du nombre de membres et aux difficultés financières qui en découlent, **de nombreux syndicats ont choisi, au cours des dernières années, de s'engager dans un processus de concentration par fusions successives**. Unison est ainsi issu de la fusion en 1993 de trois syndicats des services publics. Amicus est le résultat de la fusion entre les syndicats AEEU (syndicat de la transformation des métaux) et MSF (syndicat d'employés) en avril 2001 ; AEEU était lui-même issu de la fusion en 1992 de la branche métallurgie (AEU) et de la branche électricité (EETPU). Deux syndicats supplémentaires devraient s'agréger à Amicus au courant de l'année 2004. Enfin, le syndicat de fonctionnaires PCS est également né de deux mouvements de fusions successifs.

1.1.4 *Les liens entre les syndicats et le parti travailliste permettent à ceux-ci de conserver une certaine influence.*

En dépit de leur affaiblissement, **les syndicats britanniques parviennent à conserver de l'influence dans la vie publique grâce aux étroites relations, en particulier financières, qu'ils entretiennent avec le parti travailliste**⁷. Autrement dit, les syndicats constituent des financeurs importants du parti travailliste et tentent par ce biais d'influer sur les décisions du gouvernement Blair. Le TUC en revanche, en tant que confédération, est tenu à la neutralité politique.

Il est néanmoins nécessaire de relativiser la portée de cette influence. En effet, si les syndicats qui soutiennent financièrement le parti travailliste en sont également membres et disposent à cet égard de droits de vote, ils ont abandonné en 1989 leur droit de vote de blocage (*block vote*), ce qui a amoindri leur influence. Par ailleurs, la part que représente le financement syndical dans l'ensemble des ressources du parti travailliste a fortement diminué : de 90% en 1988, elle est passée à 30% en 1998⁸. Enfin, le gouvernement Blair s'est efforcé d'obtenir le soutien du patronat pour mener sa politique et n'a par conséquent que peu cédé aux exigences des organisations syndicales. C'est finalement essentiellement en menaçant publiquement, avec fracas, de retirer tout soutien financier au parti que les organisations syndicales font entendre leurs voix.

1.2 En raison de l'absence d'un système de négociation collective organisé, le rapport de forces au niveau de l'entreprise détermine les relations entre les salariés et employeurs.

1.2.1 *Les employeurs et les syndicats ne se sont pas engagés dans un partenariat social.*

Une des caractéristiques essentielles du système des relations professionnelles britanniques est que **les relations entre employeurs et salariés sont fonction davantage du**

⁷ C'est à l'initiative des syndicats qu'a été créé en 1900 le parti travailliste.

⁸ Altmeyer, Werner : *Interessenmanager vor neuen Herausforderungen. Eine empirische Studie über Belegschaftsvertretungen in Deutschland, Frankreich, Spanien und Grossbritannien.* (Nomos Universitätsschriften Wirtschaft, 55) Baden-Baden : Nomos, 2001.

rappor t de forces que de la reconnaissance respective de la légitimité du rôle de chacun dans la société⁹. Cette situation conduit la CBI à déclarer, sans que les syndicats ne contestent cette affirmation, que le concept de partenariat social n'existe pas en Grande-Bretagne.

La CBI manifeste d'ailleurs régulièrement sa méfiance et sa réticence à l'égard, d'une part, du développement de la représentation syndicale (après de nombreuses années de faiblesse des syndicats pendant l'ère Thatcher) et, d'autre part, du poids croissant de la législation du travail, notamment sous l'effet de l'obligation de transposition des directives européennes. Ainsi, la directive sur la consultation et l'information des salariés fait actuellement l'objet de nombreuses discussions.

Les organisations syndicales, pour leur part, ont davantage abandonné la rhétorique du conflit, qui caractérisait notamment les années 1970, l'apogée étant atteinte pendant l'hiver 1978/1979 (*winter of discontent*). Pendant les années de gouvernement conservateur et en particulier à la suite de l'échec de la grande grève des mineurs en 1984/1985, le TUC s'est engagé dans un processus de réforme interne. Finalement, en septembre 1996, le TUC a achevé son évolution interne et a présenté sa nouvelle conception des relations professionnelles. Le *New Unionism* a pour objectif, d'une part, d'adapter les structures syndicales à la modification du monde professionnel et de lancer des politiques de recrutement ciblées sur les femmes, les jeunes et les titulaires de contrats de travail précaires et, d'autre part, de réorienter l'action syndicale vers un partenariat avec les employeurs afin de contribuer à la compétitivité de l'économie britannique (*Partners for progress*).

Cette conversion du TUC au partenariat social n'a pas suffi à convaincre les employeurs de sa pertinence, dans un contexte où ils profitait de la faiblesse de l'adversaire. En outre, les discussions internes au TUC restent vives sur ce sujet. Actuellement, les dirigeants des quatre principaux syndicats, ainsi que l'*«awkward squad»* composé en particulier de la RMT (chemins de fer), la FBU (sapeurs-pompiers) et Aslef (conducteurs de trains), contestent la politique menée par la direction du TUC et exigent que la confédération se démarque davantage du parti travailliste et du gouvernement Blair.

Traditionnellement, l'Etat n'intervient pas dans les relations professionnelles, au nom du principe de la libre négociation collective (*free collective bargaining*).

Cette faiblesse du dialogue social se traduit aussi concrètement par un système de négociation collective peu développé.

1.2.2 La négociation collective, lorsqu'elle existe, est concentrée au niveau de l'entreprise.

Dans la mesure où il n'existe pas de système d'enregistrement des conventions collectives, il n'est pas possible de recenser les conventions collectives en vigueur et d'en préciser le nombre exact. Des estimations ont néanmoins été réalisées à ce sujet et synthétisées dans le tableau ci-dessous. Il apparaît que le système britannique de négociation collective se caractérise par plusieurs spécificités, qui ont eu tendance à s'accentuer au cours de la période 1984-1998 :

⁹ Lionel FULTON, *Britische Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen im Vereinigten Königreich*, Janvier 2001, Working Papers 1/2001, Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office.

- **La majorité des décisions concernant les relations entre les employeurs et les salariés sont prises par l'employeur lui-même.** Cette proportion n'a cessé de croître puisqu'elle est de 55% en 1998 contre 32% en 1984 et 46% en 1990. Cette réalité peut être illustrée par une autre statistique : en 2003, seuls 36% des salariés sont couverts par des conventions collectives¹⁰.
- Il n'existe pas de négociation collective au niveau national et interprofessionnel. C'est la raison pour laquelle les rôles du *Trade Union Congress* et de la *Confederation of British Industry* se réduisent à ceux de coordonnateurs et de groupes de pression auprès des pouvoirs publics.
- Dans certains secteurs, la négociation collective s'organise au niveau des branches mais la proportion des conventions collectives de branche a fortement diminué au cours des dernières années. Il s'agit désormais essentiellement du secteur public. A titre d'exemple, les négociations relatives au statut des agents des collectivités locales (*local governments*) sont conduites au niveau national.
- Dans le secteur privé, lorsqu'elle existe, la négociation collective a lieu au niveau de l'entreprise, voire de l'établissement. Elle est menée par l'employeur, d'une part, et la délégation syndicale dans l'entreprise, d'autre part. Généralement les conventions collectives ainsi signées n'ont pas de force réglementaire. Cependant, des parties de la convention peuvent s'insérer dans les contrats de travail individuels, si l'employeur et le salarié l'ont expressément prévu.

Tableau 1 : Niveaux auxquels sont décidées les relations entre salariés et employeurs.

En %	1984	1990	1998
Conventions collectives de branche	41	23	13
Accords d'entreprise	12	14	12
Accords d'établissement	5	4	3
Décision en dehors de l'entreprise	7	9	14
Décision de la direction	32	46	55

Source : N.Millward, A.Bryson, J.Forth : All change at Work, 2000.

En ce qui concerne les autres institutions représentatives du personnel, il est à noter que, en Grande-Bretagne, **les comités d'entreprise ne sont pas institutionnalisés**. Certes, la réglementation prévoit des obligations de consultation pour les employeurs en différentes matières (licenciements collectifs, transferts d'entreprises, santé et sécurité...) mais sans en préciser le canal. Par conséquent, les organisations syndicales reconnues dans l'entreprise remplissent souvent ce rôle, en complément de leur intervention dans la négociation collective. Mais la pratique diffère fortement entre les entreprises. En particulier en cas d'absence d'organisation syndicale reconnue, certaines ont créé des organes de consultation, sous des appellations diverses : *joint consultative committees, staff councils, company councils, works committees, office committees, participation groups, joint panels...*

La transposition de la directive relative à la consultation et l'information des salariés constitue un enjeu important à la fois pour les employeurs et les syndicats. Les premiers

¹⁰ S. HICKS and T. PALMER, *Trade Union membership : estimates from the 2003 Labour Force Survey*, Employment Market Analysis and Research, DTI, mars 2004.

redoutent le rôle accru qui est accordé aux représentants des salariés, les deuxièmes espèrent exercer eux-mêmes les nouvelles prérogatives accordées, de préférence aux organes de consultation propres à l'entreprise.

1.2.3 *L'introduction de la procédure de reconnaissance des syndicats devrait favoriser leur implantation dans les entreprises.*

Depuis l'arrivée au pouvoir du parti travailliste en 1997, les syndicats ne sont pas parvenus à reconquérir la puissance et l'influence qui étaient les leurs à la fin des années 1970. Néanmoins, le gouvernement Blair a introduit certaines dispositions législatives qui leur sont favorables.

Ainsi, en rupture avec le principe de la libre négociation collective, la loi de 1999 a créé une procédure ayant pour objet de faire « reconnaître » par l'employeur l'existence d'une organisation syndicale et sa légitimité à participer aux négociations collectives. Plusieurs conditions doivent être réunies : l'entreprise (ou l'entité de négociation - *bargaining unit*) doit compter au moins 21 salariés ; l'organisation syndicale doit être indépendante ; elle doit compter parmi ses adhérents au moins 10% des salariés et être susceptible de bénéficier du soutien de la majorité des salariés lors d'un vote. En cas de difficulté ou de refus de l'employeur, le litige peut être porté devant une instance d'arbitrage, le *Central Arbitration Committee* (CAC).

L'instauration de cette procédure dite *statutory recognition procedure* est unanimement considérée comme une évolution importante dans le domaine des relations professionnelles. Elle a pour objet de promouvoir le développement à la fois de la représentation syndicale et de la négociation collective dans l'entreprise, alors qu'elles avaient beaucoup faibli sous l'effet de la *derecognition*.

Un rapport d'évaluation ainsi qu'une consultation publique menés en 2003 ont conclu au succès de la reconnaissance. D'une part, la possibilité de recours que représente cette procédure a incité les organisations syndicales et les employeurs à signer des accords sur des bases « volontaires » (*voluntary recognition procedure*). D'autre part, en cas de recours, la procédure elle-même a bien fonctionné. Le CAC s'est ainsi prononcé sur de nombreux cas, exigeant parfois que soit organisée une consultation. Au regard de ces résultats, le projet de loi relative aux relations professionnelles, actuellement en discussion au Parlement, ne prévoit que quelques améliorations mineures, conformément aux souhaits de la CBI. Le TUC, pour sa part, revendique que le seuil au-delà duquel s'applique la procédure (21 salariés) soit abaissé ; actuellement un cinquième des salariés s'en trouve en effet exclu.

En dépit du succès de cette disposition, le renforcement du rôle des syndicats dans l'entreprise reste très progressif et d'ampleur limitée.

1.3 La délégation récente de la mission de formation professionnelle aux syndicats constitue un facteur de promotion de leur rôle dans l'entreprise.

A la fin des années 1990, le gouvernement britannique a affirmé sa volonté d'améliorer le capital humain du pays et d'offrir des perspectives de formation tout au long de la vie aux salariés. Un accent particulier est mis sur la formation de base, telle que l'écriture

ou le calcul. Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement s'est efforcé de mettre en place un partenariat actif avec les entreprises et les organisations syndicales.

C'est dans ce cadre que les syndicats ont nommé des représentants syndicaux dédiés à la promotion de la formation professionnelle, les *union learning representatives (ULR)*. Présents dans l'entreprise aux côtés des salariés, le rôle des ULR est de promouvoir la formation professionnelle, d'identifier les besoins des salariés en la matière, de les conseiller, d'organiser les formations et de consulter l'employeur sur ces sujets.

Le gouvernement a reconnu le rôle que jouent les syndicats dans la formation professionnelle en adoptant deux mesures importantes aux yeux des syndicats :

- la création d'un fonds destiné à financer des actions de promotion de la formation, le *union learning fund (ULF)* ;
- l'octroi, en 2002, aux *union learning representatives (URL)* d'un droit à des crédits d'heures pour accomplir leur mission.

Une enquête commandée par le TUC, publiée en novembre 2003, met en évidence l'augmentation rapide du nombre d'URL : de 2 000 en 2000, il est passé à 6 500 en 2003. Le TUC a fixé un objectif de 22 000 URL en 2010.

La participation à la politique de formation présente un double intérêt pour les syndicats. D'une part, le développement de la formation générale (et pas seulement pour répondre aux besoins immédiats de l'employeur) des travailleurs constitue une revendication traditionnelle des syndicats. Participer à cet effort national est par conséquent cohérent et contribue à la bonne image du mouvement syndical. D'autre part, le recrutement d'URL a pour effet non seulement d'augmenter directement le nombre de représentants syndicaux (28% des URL n'étaient pas porteurs d'un mandat syndical avant d'occuper cette fonction) mais aussi d'ainsi renforcer la présence syndicale dans l'entreprise. *In fine*, un des objectifs poursuivis est de soutenir la politique de recrutement, notamment en faveur des femmes, des minorités ethniques et des travailleurs à temps partiel.

La présentation de ces caractéristiques du système britannique des relations professionnelles est indispensable pour bien appréhender les modalités de financement des syndicats. En effet, d'une part, l'affaiblissement des syndicats au cours des dernières décennies, conjuguée à l'absence de système de négociation collective organisé, d'autre part, les récentes initiatives gouvernementales pour promouvoir le rôle des syndicats dans l'entreprise constituent le cadre dans lequel s'inscrivent les mécanismes de financement.

Deuxième partie - Le financement des syndicats britanniques

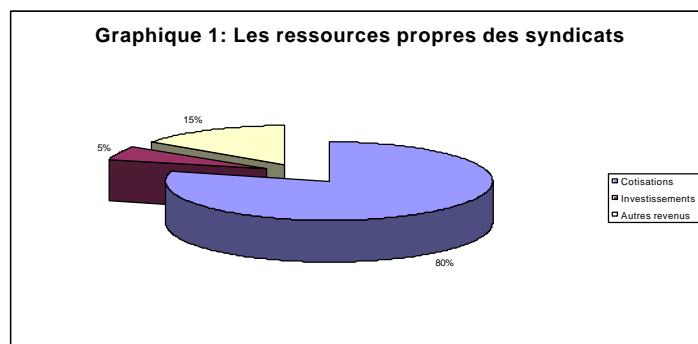
2.1 Les cotisations, conjuguées aux revenus financiers propres, financent la quasi intégralité de l'action syndicale.

Le *Certification office*, l'autorité d'accréditation chargée de synthétiser les comptes de l'ensemble des syndicats, classe les revenus des syndicats en trois catégories : les cotisations, les retours sur investissements et les autres revenus. Les deux premières constituent intégralement des revenus propres des syndicats, la troisième peut être de nature mixte.

Tableau 2 : Les revenus propres des syndicats en 2002-2003

	Nombre de membres (millions)	Revenus bruts (millions d'euros)			
		Cotisations	Investissements	Autres revenus	TOTAL
Syndicats enregistrés	7,73	965	42	183	1211
Dont :					
- Unison	1,29	178	2	4	187
- Amicus	1,06	97	3	4	106
- T&G	0,84	108	1	0,3	109
- GMB	0,70	67	1	1	70
TUC	-	18	4	10	34
Syndicats non enregistrés	0,008	25	0,4	3	28
TOTAL 2001-2002	7,74	1010	69	195	1274
Total 2000-2001	7,75	989	58	192	1238

Source : *Annual Report of the Certification Officer (2003-2004)*



2.1.1 Les cotisations représentent la ressource principale des syndicats.

Compte tenu du nombre élevé d'affiliés (7,3 millions en 2003¹¹), les cotisations reçues par les syndicats représentent des sommes considérables. Selon les données du *Certification Office*, les revenus issus des cotisations ont représenté, en 2002-2003, 674 millions de livres (1010 millions d'euros), soit 80% du total des revenus (850 millions de livres ou 1274 millions d'euros).

¹¹ Toutefois, le nombre de membres est d'environ 11% plus élevé que le nombre de cotisants. En effet, il comprend, outre les cotisants, les membres à la retraite ou au chômage ou ceux en congé maternité ou arrêt longue maladie.

Il faut néanmoins préciser que le montant moyen de la cotisation est relativement faible par rapport aux autres grands pays européens : £2,28 par semaine (3,42€), soit 0,47% du salaire moyen, contre 1% du salaire brut en Allemagne par exemple. Le montant de la cotisation n'est généralement pas fonction du revenu de l'affilié, même si une cotisation plus faible est exigée des salariés travaillant à temps partiel. Unison en revanche applique un système de cotisation par tranche de revenus.

Tableau 3 : Les montants des cotisations dans les quatre principaux syndicats

En £/semaine	Cotisation forfaitaire	Cotisation forfaitaire Temps partiel	
Amicus	2,12	1,17	-
T&G	1,95	0,90	
GMB	2,10	1,05	
	Cotisation pour la tranche de revenus la plus basse	Cotisation pour la tranche de revenus la plus haute	% moyen du salaire
UNISON	0,28	4,88	0,7
	Cotisation moyenne	-	% du salaire moyen
Ensemble des syndicats	2,28		0,47

Source : Lionel FULTON, *Union members pay less in UK*, Labour Research, avril 2004.

Le mode de paiement des cotisations le plus répandu est la retenue à la source par les employeurs (*check-off*). En 1998, environ 75% des entreprises y avaient recours. Environ un dixième de ces entreprises exige en contrepartie des frais de gestion¹². Depuis 1993, les employeurs sont contraints de demander une autorisation écrite de chaque travailleur ; ce dernier peut demander la suppression du prélèvement à la source à tout moment. Il est à noter que le mécanisme de la retenue à la source est un moyen pour les employeurs de connaître les noms et le nombre des affiliés à chaque syndicat, sans que cela ne semble constituer une préoccupation pour les syndicats ou leurs membres.

A la cotisation directement versée aux syndicats peut s'ajouter une cotisation destinée au fonds politique. Les modalités de ce financement par les syndicats des partis politiques sont strictement encadrées. Premièrement, la poursuite d'objectifs politiques doit être clairement affichée et avoir été approuvée par un vote des membres du syndicat. Ce dernier peut alors créer un fonds spécifique, dit fonds politique (*political fund*), dont les comptes doivent être transparents et distincts de celui destiné à l'activité syndicale. Deuxièmement, les membres du syndicat ont le droit de refuser de payer la part de la cotisation destinée au fonds politique (*contracting out*). Ce principe, établi par une jurisprudence de 1909 (*Osborne judgment*), a été confirmé par une loi de 1913.

2.1.2 *Les autres revenus propres sont essentiellement générés par le patrimoine des syndicats.*

Hormis les cotisations, les syndicats bénéficient des revenus liés aux investissements qu'ils ont réalisés. Au total, pour l'ensemble des syndicats, ceux-ci ont

¹² N.Millward, A.Bryson, J.Forth : *All change at Work*, 2000, cité dans Altmeyer, Werner : *Interessenmanager vor neuen Herausforderungen. Eine empirische Studie über Belegschaftsvertretungen in Deutschland, Frankreich, Spanien und Grossbritannien*, (Nomos Universitätsschriften Wirtschaft, 55) Baden-Baden : Nomos, 2001.

représenté, en 2002-2003, 46 millions de livres (69 millions d'euros), soit 5% des revenus des syndicats. Dans cette catégorie de revenus, telle qu'elle est définie par le *Certification Office*, les syndicats sont tenus de déclarer :

- les ressources issues de la location d'immeubles ou de terrain ;
- les dividendes générés par les actions qu'ils détiennent ;
- les intérêts produits par les obligations, les hypothèques ou autres placements financiers.

Enfin, **d'autres ressources propres peuvent être répertoriées dans la catégorie des « autres revenus » : plus-values sur la vente d'actions ou d'immobilisations, vente de publications...** Il est rare que des subventions publiques figurent dans cette catégorie. Dans la mesure où elles financent des projets précis, elles sont généralement enregistrées comme diminution de charges.

Le fait que les revenus liés aux investissements ou aux ventes d'actifs représentent une part importante des revenus des syndicats illustre que le patrimoine de ceux-ci est considérable.

Tableau 4 : Les actifs des syndicats en 2002-2003

	Actifs bruts (millions d'euros)			
	Immobilisations	Investissements	Autres actifs	TOTAL
Syndicats enregistrés	675	595	418	1688
Dont :				
- Unison	42	10	100	153
- Amicus	70	88	18	177
- T&G	87	39	19	145
- GMB	40	30	7	78
TUC	9	9	1	19
Syndicats non enregistrés	19	28	66	114
TOTAL 2001-2002	703	633	486	1821
Total 2000-2001	481	664	504	1649

Source : *Annual Report of the Certification Officer (2003-2004)*

2.1.3 Les revenus propres permettent de financer la quasi intégralité de l'action syndicale.

La majorité des dépenses des syndicats sont relatives à la couverture des frais de fonctionnement, en particulier des frais de personnel, des différentes structures au niveau national mais aussi au niveau des branches et des régions.

Le deuxième poste de dépenses sont les prestations accordées aux membres. Pour chacune des deux grandes organisations syndicales, Unison et Amicus, ces prestations représentent 10 millions de livres (15 millions d'euros), soit respectivement 8% et 15% des dépenses totales. Les affiliés à Unison par exemple bénéficient d'une protection juridique (4,1 millions de livres), assurée par des prestataires externes, d'informations (3 millions de livres) et de formation (1,3 million de livres).

Enfin, une partie des revenus issus des cotisations est reversée au TUC, sur la base du nombre d'affiliés. En 2002, le TUC a reçu à ce titre 12 millions de livres (18 millions d'euros), soit 53% de l'ensemble de ses revenus qui s'élève à 23 millions de livres (34 millions d'euros). Au total, 97% des revenus du TUC sont des revenus propres (cotisations, revenus d'investissements, redevances pour des services rendus aux membres, dons, vente de publications...).

2.2 Le temps et les moyens matériels mis à disposition des représentants syndicaux par les entreprises sont à un niveau généralement faible.

2.2.1 *La loi dispose que les entreprises sont tenues d'accorder un volume de crédits d'heures « raisonnables ».*

Depuis la loi de 1975 relative à la protection de l'emploi, **les représentants syndicaux ont un droit légal à des crédits d'heure**. En 1989, les dispositions législatives sont devenues plus restrictives quant aux activités y donnant droit. Enfin, la loi de 1992 relative aux syndicats et aux relations professionnelles a redéfini le système des crédits d'heure. La loi prévoit désormais que, dans les entreprises où un syndicat est reconnu par l'employeur, celui-ci est tenu d'accorder des crédits d'heures « raisonnables » (*reasonable time-off*) pour l'accomplissement des « devoirs syndicaux », d'une part, et des activités syndicales, d'autre part :

- Les représentants syndicaux ont le droit à des crédits d'heure raisonnables pour accomplir leurs « devoirs syndicaux », en particulier la participation à la négociation collective, et pour suivre des formations directement liées à l'accomplissement de ces devoirs. Dans ces cas, le représentant syndical continue à être rémunéré par l'employeur.
- Les affiliés aux syndicats ont le droit à des crédits d'heure raisonnables pour participer à des activités syndicales (participation à des réunions, à l'élection des représentants syndicaux...), à l'exception des grèves. Le temps passé à ces activités n'est pas rémunéré.
- La loi relative à l'emploi de 2002 a accordé aux représentants syndicaux responsables de la formation (*union learning representatives*) les mêmes droits qu'aux autres représentants syndicaux.

Ces dispositions législatives sont précisées dans un guide des bonnes pratiques élaboré par l'*Advisory, conciliation and arbitration service* (ACAS)¹³. Néanmoins, ces précisions ne concernent que les devoirs ou les activités pour lesquels des crédits d'heure doivent être accordé et pas le volume de ceux-ci.

2.2.2 *Cette obligation est appliquée dans les entreprises de manière variable.*

Compte tenu de la formulation générale de la loi, **la détermination du volume de crédits d'heure, des moyens matériels et des conditions dans lesquelles il peut en être fait**

¹³ ACAS, *Code of practice : time-off for trade union duties and activities (including guidance on time-off for union learning representatives)*, avril 2003. L'ACAS est un organisme public chargé de la promotion des relations professionnelles.

usage relève de la négociation entre l'employeur et les syndicats présents dans l'entreprise. Parfois, cette négociation se déroule au niveau de l'établissement ou de l'unité de travail ; elle ne donne pas toujours lieu à un accord écrit. En cas de différend, les parties peuvent faire appel à l'ACAS ou à la juridiction du travail.

Selon les interlocuteurs de la mission, **les moyens ainsi obtenus sont faibles aussi bien par rapport aux véritables besoins des représentants syndicaux qu'en comparaison avec les autres pays européens.** Une étude de cas, réalisée par un chercheur à la fin des années 1990, révèle que tous les représentants syndicaux interrogés citaient le manque de temps et de moyens comme un des problèmes essentiels dans l'accomplissement de leur mission¹⁴. Il est très rare que les employeurs versent des subventions financières directes.

Il est vrai que les moyens accordés par l'entreprise aux organisations syndicales ne doivent pas être tels qu'ils puissent menacer son indépendance. Lorsqu'un syndicat fait la demande d'un certificat attestant de son indépendance (*certificate of independence*), l'autorité d'accréditation s'assure de son indépendance financière vis-à-vis de l'employeur. Une distinction est faite entre les syndicats disposant d'une large base et qui pourraient continuer de fonctionner sans les aides de l'employeur et ceux qui en dépendent pour leur survie. Néanmoins, le constat d'une dépendance financière est rare, compte tenu de la faiblesse des moyens accordés en réalité aux syndicats.

Quant aux autres institutions représentatives du personnel, dans la mesure où elles ne sont pas institutionnalisées, elles ne disposent que des moyens que la négociation au niveau de l'entreprise ou de l'établissement leur a permis d'obtenir.

2.3 Les financements publics se sont fortement développés au cours des dernières années, tout en restant marginaux.

Les financements accordés par les pouvoirs publics aux syndicats prennent la forme de cofinancements de projets. Ceux-ci doivent être soumis, avant de pouvoir être mis en œuvre, à une commission qui décide de l'attribution des fonds disponibles. Le dossier doit comporter le détail des dépenses prévisibles, celles-ci devant être justifiées au fur et à mesure que le projet est mis en œuvre. Le ministère responsable du fonds fait ensuite des contrôles plus approfondis d'échantillons.

Parmi les syndicats, **le principal bénéficiaire des financements publics est le TUC**. En 2002, il a reçu 750 000 livres (1,12 millions d'euros) de subventions publiques diverses, soit 3% de l'ensemble de ses revenus. Quant aux organisations syndicales, elles comptabilisent les financements publics soit sous la rubrique « autres revenus », soit en diminution de charges. Le *Certification office* n'a pas établi de règles à cet égard, d'où la difficulté de déterminer le montant reçu à ce titre par chacun des syndicats.

¹⁴ Altmeyer, Werner : *Interessenmanager vor neuen Herausforderungen. Eine empirische Studie über Belegschaftsvertretungen in Deutschland, Frankreich, Spanien und Grossbritannien.* (Nomos Universitätsschriften Wirtschaft, 55) Baden-Baden : Nomos . 2001.

2.3.1 Les crédits destinés à la formation syndicale ont fortement diminué.

Avant 1996, la formation syndicale était financée dans une proportion significative par l'Etat. Entre 1992 et 1996, le gouvernement conservateur a progressivement réduit les subventions publiques à ce titre¹⁵. Désormais, la formation syndicale est financée essentiellement par les cotisations des membres. Quelques subventions publiques sont directement accordées aux centres de formation dans lesquels se déroulent les formations syndicales et qui peuvent appartenir aux syndicats (par exemple, le *National education centre* du TUC). La mission n'a pas pu obtenir de précision au sujet de ces subventions.

Le TUC a dépensé, en 2002, 817 000 livres (1,1 million d'euros) pour la formation syndicale, soit 4% des dépenses totales et 36% de moins qu'en 2001 (mais le même niveau qu'en 1999). Il forme environ 65 000 représentants syndicaux par an. Les syndicats affiliés au TUC choisissent aussi souvent d'assurer eux-mêmes la formation de leurs représentants, celle-ci étant alors financée essentiellement sur leurs propres ressources : UNISON a dépensé 1,3 millions de livres (2 millions d'euros) à ce titre en 2002, soit 1,1% de ses dépenses totales ; Amicus 2,3 millions de livres (3,4 millions d'euros), soit 3,5% de ses dépenses.

On peut rappeler que la loi de 1992 dispose que les employeurs doivent accorder des crédits d'heure rémunérés à la fois aux représentants syndicaux et aux représentants responsables de la sécurité et de la santé afin que ceux-ci puissent suivre des formations en lien avec leurs fonctions. Ni la loi, ni le guide de l'ACAS ne précisent le nombre d'heures approprié. Une enquête de 1998 a révélé que seuls 70% des représentants avaient suivi une formation, illustrant ainsi la fréquente difficulté d'obtenir les crédits d'heure pourtant prévus par la loi.

2.3.2 Le gouvernement fournit un appui financier à la promotion de la formation professionnelle.

En parallèle à la mise en œuvre de sa stratégie nationale en faveur de la formation et de la qualification de la population active, le gouvernement a souhaité promouvoir l'action des syndicats en ce domaine. Pour encourager les syndicats à désigner des représentants locaux, les URL, et à lancer des initiatives, un fonds spécifique a été créé, le *union learning fund*. Il s'agit *in fine*, grâce à la participation des syndicats, d'offrir à l'ensemble des salariés des opportunités pour se former.

Lors de la dernière conférence annuelle du fonds, qui s'est tenue en juillet 2004, le secrétaire d'Etat à l'éducation et aux qualifications a présenté les réalisations du fonds. Depuis 1998, 450 projets, représentant une participation de l'Etat de 40 millions de livres (60 millions d'euros), ont été mis en œuvre. Pour 2004, 46 nouveaux projets ont été approuvés pour un montant de 14 millions de livres (21 millions d'euros).

¹⁵ J.BRIDGFORD and J.STIRLING (eds), *Trade Union Education in Europe*, European Trade Union College, 2000.

2.3.3 *Le fonds destiné à la promotion du partenariat social finance essentiellement des projets présentés par les employeurs.*

En 1999, le ministère du commerce et de l'industrie, le *Department for Trade and Industry* (DTI), a créé un fonds destiné à promouvoir le partenariat social entre employeurs et syndicats, le *Partnership at Work Fund*, doté à l'origine de 5 millions de livres (7 millions d'euros). Ce montant a été dépensé au cours des quatre premières années pour financer environ 160 projets. Désormais environ 10 millions de livres (15 millions d'euros) par an sont disponibles. Le cofinancement est de 50% maximum et l'aide allouée ne peut pas dépasser 50000 livres (70000 euros).

Bien qu'ouvert aux syndicats, aux employeurs et leurs fédérations ainsi qu'aux associations, le fonds a pour l'instant essentiellement bénéficié aux employeurs, dont les projets représentent environ 90% de l'ensemble, selon une estimation du DTI.

2.3.4 *Le projet d'un fonds destiné à la modernisation des organisations syndicales suscite de nombreuses controverses.*

La loi relative aux relations professionnelles (*Employment Relations Bill*), actuellement en discussion devant le Parlement, prévoit la création d'un fonds destiné à financer la modernisation des organisations syndicales. Le secrétaire d'Etat aux relations professionnelles a déclaré que les crédits seraient de l'ordre de 5 à 10 millions de livres (7 à 15 millions d'euros), avec des dépenses programmées sur plusieurs années, à compter de 2005 – 2006. Il s'agirait probablement d'un appel à projets, le fonds intervenant pour les cofinancer à une hauteur qui reste à préciser. La loi devrait être adoptée au cours de l'automne.

Le concept de modernisation et la vocation exacte du fonds n'ont pas encore été précisés et une consultation a été lancée à ce sujet. Le secrétaire d'Etat aux relations professionnelles, pour sa part, a suggéré que le fonds serve à financer des initiatives innovantes dans les domaines suivants : formation des représentants syndicaux ; audit de la structure interne des syndicats ; développement des nouvelles technologies pour faciliter le dialogue avec les membres et moderniser les procédures de vote ; une plus grande ouverture des syndicats aux jeunes et autres groupes actuellement sous-représentés dans les organisations syndicales.

La création d'un telle subvention publique, qui ne corresponde pas à une priorité gouvernementale clairement définie (comme c'est le cas pour la formation), constitue une nouveauté dans le système des relations professionnelles britannique.

Pour le gouvernement, l'objectif de cette disposition du projet de loi est de soutenir les organisations syndicales afin de renforcer leur crédibilité et leur rôle dans les relations du travail et de les inciter à se restructurer et se moderniser. Le gouvernement semble inquiet, d'une part, de la diminution continue du taux de syndicalisation et, d'autre part, des positions dures adoptées par les syndicats ces dernières années.

La CBI a fortement critiqué le projet du gouvernement. Elle s'est dite « fondamentalement opposée à ce transfert d'argent des contribuables vers des groupes isolés

de lobbying »¹⁶. Elle conteste la légitimité des syndicats, qui ne représentent plus que 18% des salariés du secteur privé, et craint que le fonds de modernisation ne serve en fait à financer des frais de personnel. Elle exige par conséquent que, si le fonds est effectivement mis en place, soit nommé un régulateur, chargé de vérifier l'utilisation des crédits alloués.

Quant au leader des conservateurs, M.Howard, il a critiqué les relations financières entre le gouvernement et le parti travaillistes et les syndicats dans les termes suivants : « Le parti travailliste obtient 6 millions de livres des syndicats et les syndicats obtiennent 10 millions de livres des contribuables »¹⁷.

2.3.5 Il n'existe pas de mécanisme de déduction fiscale.

Les cotisations versées par les affiliés aux syndicats ne sont ni déductibles des revenus, ni éligibles à une réduction d'impôt. Cette situation fait néanmoins souvent l'objet de débats dans la mesure où les cotisations aux organisations strictement professionnelles (ordre des médecins par exemple) font l'objet d'une déduction fiscale, alors que ces organisations entrent parfois en concurrence avec les syndicats.

Par ailleurs, en matière de TVA, les organisations syndicales ne bénéficient d'aucun régime fiscal qui leur soit spécifique. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, il n'est exigible que si les revenus générés par les investissements, les plus-values et certains autres revenus (les cotisations ne sont pas concernées) dépassent le montant des prestations sociales (*provident benefits*) versées par le syndicat (section 467 du Income and Corporation Taxes Act 1988).

2.3.6 Les éventuelles subventions des collectivités locales ne sont pas répertoriées.

Selon les interlocuteurs de la mission, il est possible et probable que des collectivités locales (*local governments*) versent des subventions à des syndicats, mais cette pratique serait rare et circonscrite à des projets précis. La mission n'a pas pu obtenir de données plus précises à ce sujet.

2.3.7 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.

¹⁶ The Guardian, 29 avril 2004.

¹⁷ The Guardian, 12 février 2004.

- 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 britanniques peuvent répondre aux appels d'offre européens pour obtenir des cofinancements sur des projets précis, mais tel est rarement le cas.

2.4 Le contrôle et la transparence des comptes des syndicats sont très développés.

2.4.1 *Les syndicats sont obligés de soumettre leurs comptes à un commissaire aux comptes.*

Les sections 33 à 36 de la loi de 1992 sur les syndicats et les relations du travail régissent les obligations des syndicats en matière de contrôle de leurs comptes. Premièrement, chaque syndicat est tenu de désigner un commissaire aux comptes (*auditor*). Seuls les très petits syndicats (nombre de membres inférieur à 500 et budget inférieur à 5000 livres) peuvent choisir des contrôleurs, qui ne possèdent pas la qualification officielle de commissaire aux comptes.

Le commissaire aux comptes doit faire toutes les investigations nécessaires qui lui permettent de s'assurer que :

- le syndicat a tenu des comptes conformément aux règles en vigueur ;
- le syndicat a organisé un système de contrôle des recettes et dépenses satisfaisant ;
- les comptes correspondent aux différentes comptabilités.

2.4.2 *Le Certification Office garantit la transparence de ces comptes et peut exercer, le cas échéant, des contrôles complémentaires.*

L'autorité d'accréditation (*Certification Office*) a été créée sous sa forme actuelle en 1975 mais l'obligation pour les syndicats de transmettre leurs comptes à un régulateur existe depuis le début du siècle. La loi de 1992 a précisé les fonctions du *Certification Office* ; celles-ci sont élargies par le projet de loi relative aux relations professionnelles, actuellement en discussion au Parlement.

Aux termes de la loi, le responsable de l'accréditation (*Certification Officer*) exerce une double fonction : quasi-juridictionnelle et administrative.

La fonction quasi-juridictionnelle consiste à traiter toutes les plaintes d'affiliés relatives à une infraction de leur syndicat, dès lors que ces plaintes concernent la désignation, l'élection ou la révocation d'une personne, les procédures disciplinaires, les divers scrutins (à l'exception de ceux organisés pour décider d'une grève), la constitution ou le fonctionnement de comités.

En outre, les syndicats sont obligés d'adresser tous les ans un résumé des comptes annuels à tous leurs membres et tout membre d'un syndicat peut exiger de consulter les documents comptables de l'organisation auquel il appartient. En cas de difficulté ou de refus, il peut faire un recours auprès du *Certification office*. Une jurisprudence s'est développée à ce sujet (voir décision Mortimer v. Amicus, 14 février 2003).

La fonction administrative du *Certification officer* se compose de plusieurs tâches :

- La tenue d'une liste de tous les syndicats et de toutes les organisations patronales. Au 31 mars 2003, 197 syndicats (et 91 organisations patronales) étaient enregistrés auprès de l'autorité d'accréditation. Environ 19 syndicats (et 87 organisations patronales) répondent à la définition légale des syndicats et se soumettent à l'obligation de rendre un bilan annuel sans pour autant être enregistrés. L'intérêt pour un syndicat d'être enregistré est de pouvoir demander un certificat d'indépendance et bénéficier de la disposition légale spécifique relative à l'impôt sur les sociétés.
- La garantie de l'indépendance des syndicats par l'examen de leur situation à l'égard des employeurs¹⁸ et par l'octroi, le cas échéant, d'un certificat d'indépendance. Ce certificat ouvre notamment le droit aux crédits d'heure définis par la loi et aux subventions publiques.
- La surveillance des fusions des syndicats et des associations patronales, des fonds politiques et plus généralement des finances syndicales.
- L'enregistrement et la vérification des rapports annuels que les syndicats (et les organisations patronales) sont obligés de lui faire parvenir.

Concrètement, le *Certification officer* envoie tous les ans un formulaire que le syndicat doit remplir en fournissant des données relatives à ses revenus et ses dépenses ainsi que son bilan. Une des rubriques doit être remplie par le commissaires aux comptes qui certifie que les comptes retracent les recettes et dépenses du syndicat de manière claire et sincère. Les rapports annuels ainsi fournis par les organisations syndicales sont consultables sur place par toute personne qui en fait la demande.

Le *Certification office* lui-même dispose de pouvoirs de contrôle mais, selon les dires des syndicats, il n'en fait usage qu'en cas de suspicion d'irrégularités, c'est-à-dire rarement. De même, les données relatives au nombre de membres sont déclaratives. Au total, si les pouvoirs du *Certification office*, et les obligations qui en découlent pour les syndicats, servent indubitablement la cause de la transparence, il n'est pas avéré qu'ils apportent une réelle plus-value en termes de contrôle du respect de la réglementation, par rapport au travail réalisé par le commissaire aux comptes.

En outre, bien que l'autorité d'accréditation établisse des statistiques annuelles sur le nombre de membres des syndicats, leurs ressources, leurs dépenses et leurs actifs¹⁹, elle n'exploite pas ces données pour réaliser des études par exemple sur la situation ou les stratégies financières des syndicats, les variations respectives du nombre de membres et des revenus liés aux cotisations etc...

¹⁸ La section 5 de la loi de 1992 dispose qu'un syndicat est indépendant à condition de ne pas être sous la domination ou le contrôle d'un employeur ou d'un groupe d'employeurs et de ne pas subir l'ingérence d'un employeur (par l'octroi de moyens matériels ou financiers) qui tendrait à un tel contrôle.

¹⁹ Le rapport annuel de l'autorité d'accréditation est consultable sur internet (www.certoffice.org).

CONCLUSION

Afin de compléter les données publiées par le *Certification office*, la mission s'est efforcée de mettre en perspective, de manière schématique et non exhaustive, les ressources de l'ensemble des organisations syndicales britanniques. Cette présentation est faite du point de vue des financeurs et ne tient compte ni des mécanismes de répartition internes entre le TUC et les syndicats affiliés, ni des modes de comptabilisation des subventions (recettes ou diminution de charges). Enfin, la mission n'a pas été en mesure de valoriser les crédits d'heures ou les mises à disposition de moyens matériels.

Tableau 5 : Les revenus de l'ensemble des syndicats

En millions d'euros	Données pour 2002-2003
Revenus propres	1274
Dont :	
- Cotisations	1010
- Investissements	69
- Autres revenus	195
	Estimation du montant annuel disponible pour financer des projets
Subventions publiques	
Dont :	
- Subventions pour la formation syndicale	Nd
- Fonds pour la formation professionnelle (ULF)	21
- Fonds pour la promotion du partenariat social	15*
- Fonds pour la modernisation des syndicats	3-4
Aides directes versées par les entreprises	Nd (très rare)
Subventions des collectivités locales	Nd (rare)

* 90% du fonds sont utilisés par les employeurs ou organisations d'employeurs

Au total, le système de financement des syndicats britanniques se caractérise par les éléments suivants :

- Les cotisations constituent la principale ressource des syndicats puisqu'elles représentent 80% de leurs revenus. Ce facteur se conjugue à la diminution continue du taux de syndicalisation au cours des vingt dernières années pour expliquer la nécessité, quasi vitale, pour les syndicats de fidéliser leurs membres et surtout de mener une politique active de recrutement. Dans ce contexte, il n'est pas rare que les syndicats, même s'ils appartiennent à une même fédération, se fassent concurrence au sein d'une entreprise. Une stratégie alternative consiste en la fusion entre organisations syndicales. Néanmoins, l'enjeu essentiel demeure l'implantation dans les entreprises où il n'y a pas de représentation syndicale (deux-tiers des entreprises en 1998).
- Les autres ressources propres, bien qu'importantes, ne suffisent pas à compenser d'éventuelles fortes pertes de revenus liées à la diminution du nombres de membres.

- Enfin, la forte dépendance des syndicats aux revenus issus des cotisations et, par conséquent, au nombre de leurs affiliés est renforcée par la faiblesse des moyens mis à disposition par les entreprises, d'une part, et par le montant limité et le ciblage des subventions publiques, d'autre part.
- Ce constat relatif au système de financement des syndicats britanniques est néanmoins susceptible d'être modifié légèrement dans les prochaines années. En effet, plusieurs évolutions sont à l'œuvre.

Premièrement, l'instauration par voie législative d'une disposition obligeant les entreprises à reconnaître l'implantation syndicale, lorsque celle-ci recueille le soutien de la majorité des salariés (*statutory recognition procedure*), marque l'intervention de l'Etat dans la sphère des relations professionnelles et peut contribuer à terme à développer le rôle des syndicats et leur poids dans la négociation au niveau de l'entreprise.

Deuxièmement, le partenariat établi avec l'Etat pour promouvoir la formation des salariés permet aux syndicats non seulement de renforcer leur présence dans l'entreprise, grâce aux *union learning representatives*, mais aussi de bénéficier de financements publics, via le *union learning fund*.

Troisièmement, la création par les pouvoirs publics d'un fonds de soutien à la modernisation des syndicats ouvre la voie d'un financement public accru. Les montants en jeu restent cependant modestes au regard des sommes que représentent les cotisations.

Pierre de SAINTIGNON

Jérôme GUEDJ

Valérie SAINTOYANT

Holger OSTERRIEDER

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 Liste des personnes rencontrées
- Annexe 2 Formulaire envoyé par le certification office aux syndicats

ANNEXE 1
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

➤ Ambassade de France

- Christiane DUCASTELLE
Conseiller social

➤ Commission européenne

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

➤ Chercheurs

- Christian DUFOUR
IRES
Directeur adjoint
- Lionel FULTON
Labour Research Department
Rédacteur en chef

➤ Ministère du commerce et de l'industrie

- Bernard CARTER
Department for Trade and Industry (DTI)
Chef du service chargé des relations professionnelles
- Louise MARFANY
Department for Trade and Industry (DTI)
Conseiller

➤ Autorité d'accréditation

- Gerard WALKER
Certification Office
Assistant certification officer

➤ Organisation syndicales et patronales

- Dr Neil BENTLEY
Confederation of British Industry (CBI)
Chef du groupe responsable des relations avec les salariés

- Iain MURRAY
Trade Union Congress (TUC)
Administrateur au service chargé de l'organisation et des services
- Nick SIGLER
Unison
Directeur des relations internationales
- Michael CARDELL
Amicus
Directeur financier
- Harriet EISNER
Amicus
Directrice des relations internationales

ANNEXE 2
FORMULAIRE ENVOYE PAR LE CERTIFICATION OFFICE AUX SYNDICATS

Annexe non mis en ligne disponible sur simple demande à l'Inspection générale des affaires sociales