



**Le chèque syndical au chevet du syndicalisme  
français ?**

**La CFDT et l'expérimentation AXA, 1981-1993**

**Rémi Bourguignon**

IAE de Paris- Sorbonne, chercheur associé au Cevipof/Sciences Po

**Mathieu Floquet**

Université de Lorraine

**Février 2016**

## Introduction

Les débats et controverses sont récurrents en France sur le mode de financement légitime des organisations syndicales. Ils opposent fondamentalement les défenseurs d'un subventionnement (public ou privé) qui font observer que les organisations syndicales agissent dans l'intérêt général des salariés et non de leurs seuls membres aux défenseurs d'un financement par la cotisation, qui considèrent que seul le financement par l'adhérent garantit l'indépendance du syndicat. Cette question dépasse le problème des moyens à la disposition de ces organisations et questionne directement les relations entre les organisations syndicales et les salariés. Insister sur la nécessité de privilégier les cotisations c'est reconnaître que les organisations syndicales, pour obtenir des moyens, doivent se rendre utiles aux salariés et donc considérer leurs attentes. Les caractéristiques spécifiques du système français de relations professionnelles rendent toutefois cette perspective peu crédible car il n'est pas nécessaire d'être syndiqué pour bénéficier de l'action syndicale. Depuis les années 1990, un dispositif intermédiaire est pourtant régulièrement mis en avant. Le chèque syndical s'apparente à un titre de paiement émis par l'employeur qui permet aux bénéficiaires, les salariés de l'entreprise, de financer les organisations syndicales de leur choix. Ce dispositif combine ainsi un financement collectif – l'échange monétaire se fait avec l'entreprise et non les salariés – avec la logique incitative du marché puisque ce sont bien les choix individuels qui déterminent l'allocation des moyens.

Ce chèque syndical occupe une place tout-à-fait paradoxale dans le débat public. Débattu depuis les années 1980 au sein de la confédération syndicale CFDT, mis en place dans la compagnie d'assurance Axa dès 1990, le dispositif n'a pas essaimé. Il existe aujourd'hui dans quelques secteurs, comme les instituts de cancérologie ou l'union nationale des caisses de sécurité sociale, mais reste très marginal alors même qu'il est régulièrement mis en avant dans les rapports institutionnels affichant l'ambition de rénover le syndicalisme français : Barthélémy/Cette en 2010, Institut Montaigne en 2011, Terra Nova en 2012, Institut de l'entreprise en 2013, Trésor en 2014, Institut Montaigne, de nouveau, en 2015. Dans son rapport de 2006, Raphaël Hadas-Lebel<sup>1</sup> constatait que ce dispositif « *n'a pas rencontré à ce jour de succès significatif* » mais proposait toutefois de le mettre à l'agenda social. En octobre 2015, c'est le premier ministre lui-même qui en imagine la généralisation. Ce statut paradoxal tient alors, c'est notre argument, du symptôme et se présente, à ce titre, comme un objet d'étude tout à fait pertinent. La coexistence d'une valorisation quasi rituelle à un *statu quo* invite en effet à revenir sur ce dispositif, ses fondements et son histoire.

L'exploration historique proposée dans cet article montre que le dispositif a fait l'objet, à ses débuts, d'intenses débats au sein de la CFDT et qu'il était loin de faire consensus. Car, en pointant la nature des relations entre les salariés et les organisations syndicales, c'est la conception même de l'adhésion syndicale qui est mise en débat. Les promoteurs du chèque syndical, au plus haut niveau de la CFDT, nourrissaient l'espoir d'en faire un levier de recomposition sociologique des adhérents pour aller vers un syndicalisme moins idéologisé. Mais cette ambition sera contrariée, au-delà de l'opposition politique interne, par un défaut de maîtrise de l'expérimentation engagée chez Axa. Le paramétrage du chèque syndical retenu dans cette expérimentation, pour des raisons d'articulation avec le régime normal de la CFDT,

vient dénaturer la philosophie du dispositif qui est, dans les faits, ramené à un mode de financement et non à un mode nouveau d'adhésion. Au final, si le chèque syndical a servi de point d'appui au débat sur la conception de l'adhésion, il en restera une version édulcorée, plus consensuelle mais moins ambitieuse.

Pour mener à bien cette exploration historique, nous avons utilisé deux types de sources. D'une part, des comptes rendus de réunion, documents de travail, projets d'accord ont été collectés au sein des archives de la CFDT<sup>2</sup> ; d'autre part, nous avons mené des entretiens auprès de certains acteurs de l'expérience<sup>3</sup>. Dans la suite de cet article nous revenons sur l'émergence du débat autour du financement syndical pour bien camper la problématique à laquelle tente de répondre le chèque syndical. Nous proposons ensuite de retracer l'histoire en distinguer une première phase durant laquelle le dispositif est imaginé au sein de la confédération CFDT puis une seconde phase qui démarre avec l'expérimentation du dispositif et sa mise en débat dans les instances politiques. Pour conclure, nous analyserons les raisons expliquant l'échec de la généralisation du chèque syndical mais montrerons qu'il a pu participer à une légitimation du financement par l'entreprise des organisations syndicales au tournant des années 1990.

## **1- L'émergence d'un débat : quel financement pour les organisations syndicales françaises ?**

La fin des années 1970 est considérée comme un point de rupture dans l'histoire des relations industrielles française avec l'amorce d'un processus de désyndicalisation<sup>4</sup> dont les explications sont à la fois économiques, liées à la modification de l'appareil productif (crise de l'industrie notamment de la sidérurgie) et sociologiques (montée de l'individualisme, extension du modèle consumériste...). Dès lors, il est à craindre d'une part une baisse des ressources financières pour les grands syndicats et d'autre part une perte de légitimité à un moment où leur rôle dans la démocratie sociale est affirmé. La question du financement des organisations gagne progressivement en importance dans le débat public et académique.

### **a. Des organisations syndicales sous tension**

Pour comprendre, au fond, ce débat et ses lignes de structure, il convient de rappeler quelques caractéristiques du système français de relations professionnelles et notamment la conception de la liberté syndicale dans le droit français. Au sens de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), la liberté syndicale est la possibilité garantie aux employeurs et aux salariés de s'organiser collectivement pour défendre leurs intérêts dans un rapport de négociation collective. Cette liberté figure parmi les principes fondamentaux de l'OIT dès sa naissance en 1919. En France, la liberté syndicale est reconnue depuis 1884 avec la loi Waldeck-Rousseau mais sa constitutionnalisation en 1946 a ouvert la voie à une acception nuancée. La liberté syndicale s'entend, au-delà du droit de s'organiser collectivement, comme une protection individuelle. Si chacun est libre d'adhérer ou non à une organisation syndicale, et dans ce cas celle de son choix, il ne saurait alors y avoir de dispositif contraignant les individus à adhérer comme cela a pu exister, par exemple, dans le système de relations professionnelles anglo-saxon avec la pratique du *closed-shop* ou ailleurs en réservant le bénéfice de l'action

syndicale aux seuls syndiqués<sup>5</sup>. En d'autres termes, le système français s'est constitué sur une norme tout à fait atypique prévoyant que l'action syndicale bénéficie à l'ensemble des salariés sans qu'il ne soit possible de contraindre ou d'inciter trop fortement les salariés à adhérer.

En suivant l'analyse bien connue de Mancur Olson sur le paradoxe de l'action collective, on perçoit vite les limites d'une telle configuration<sup>6</sup>. Si l'on admet qu'adhérer à une organisation syndicale représente un coût pour les salariés qui peuvent s'en passer pour bénéficier de l'action syndicale alors ils auront tendance à se comporter en passager clandestin. D'autant que l'adhésion à une organisation syndicale est largement perçue, en France, comme une prise de risque. Le sondage réalisé régulièrement depuis 2005 par Dialogues sur le rapport des salariés français au syndicalisme montre que la peur des représailles est un frein très important à la syndicalisation. Ainsi dès 1980, le taux de syndicalisation en France est en dessous de 20 % contre plus de 30 % pour les pays de l'OCDE. Au final, et comme le pointe Visser, le système français de relations professionnelles a ceci d'atypique qu'il se caractérise simultanément par un taux de couverture syndicale parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et par le taux de syndicalisation le plus faible<sup>7</sup>.

Sur le plan financier, cette configuration est particulièrement problématique. Elle implique en effet une activité très dense requérant des moyens élevés mais une incapacité à collecter des cotisations. Et l'érosion continue du taux de syndicalisation au cours des années 1950, 60 et 70 n'a fait qu'aggraver cette difficulté qui devient criante et questionne le modèle de syndicalisme à l'œuvre. Les organisations syndicales ont progressivement cherché des financements alternatifs de type subvention ou mise à disposition de personnel permanent par les entreprises et la fonction publique. Mais, pour Rosanvallon, cette logique de compensation n'est pas viable et se posera à court terme la « *question d'un financement public et officiel des syndicats* » même si cette perspective ne résout pas le risque de perte d'autonomie des organisations syndicales<sup>8</sup>.

## **b. Financement et modèle de syndicalisme**

S'efforçant de faire la lumière sur les ressources opaques des organisations syndicales, Adam et Landier se montrent autrement plus critiques et inquiets devant l'évolution du syndicalisme français. Ils constatent en effet le poids grandissant des subventions qu'elles proviennent d'organismes publics ou des employeurs eux-mêmes<sup>9</sup>. Ils y voient une cause de l'institutionnalisation dénoncée depuis plusieurs années déjà par Adam<sup>10</sup>. En s'autonomisant des salariés et en se rendant financièrement dépendantes de l'Etat et des employeurs, les organisations syndicales auraient engagé une mutation majeure les conduisant à jouer un rôle d'agence sociale plutôt que celui de contre-pouvoir indépendant qu'ils prétendaient historiquement être. Leur emboitant le pas, Amadieu souligne de surcroît que les financements alternatifs dont bénéficient les organisations sociales reposent largement sur une logique de saupoudrage qui alimente l'émiettement du syndicalisme français. Il suffirait à ces organisations de se présenter aux élections professionnelles<sup>11</sup> pour bénéficier de moyens car « *des résultats même modestes suffisent à entraîner l'attribution de ressources aux syndicats ayant présenté des candidats* »<sup>12</sup>. L'ensemble de ces critiques reposent fondamentalement sur l'idée que le financement des organisations syndicales n'est pas qu'une question de moyens,

*i.e.* à savoir si les moyens sont proportionnés à leurs missions, mais également une question d'incitation. L'enjeu est finalement de savoir de qui sont dépendantes les organisations syndicales : des salariés ? de l'Etat ? des employeurs ? L'accroissement de la part du subventionnement dans les ressources des organisations syndicales au détriment de la cotisation éloigne le syndicat de ses adhérents et participe finalement de son institutionnalisation. L'enjeu est donc à la fois de maintenir la légitimité, l'indépendance et l'autonomie syndicale en plaçant les cotisations au centre des ressources tout en assumant que les organisations syndicales jouent un rôle pour l'ensemble des salariés notamment lorsqu'elle participe aux négociations interprofessionnelles ou à la gestion paritaire de certaines institutions. L'équation financière n'est dès lors pas simple à résoudre car elle se heurte aux spécificités précédemment évoquées du système français en vertu desquelles il ne semble pas exister de marché de l'adhésion. C'est à ce dilemme que tente de répondre le chèque syndical en cherchant à concilier un rôle central donné aux salariés et une source de financement extérieur.

Le chèque syndical, dans ses principes, s'apparente au bon de financement adopté dans un certain nombre d'Etats américains pour financer l'institution scolaire et relève d'une logique de quasi-marché. Il repose sur une déconnexion entre le payeur et le décideur. Au sein de l'entreprise, l'employeur distribue une fois par an un chèque aux salariés avec un montant préétabli, chèque que les salariés sont libres de remettre, s'il le souhaite, à une organisation syndicale de leur choix. A la fin de la période de collecte, l'employeur verse à chaque organisation syndicale la somme correspondant à l'ensemble des chèques qu'elle a collectés. Si c'est bien l'employeur qui finance *in fine* les organisations syndicales, l'allocation des fonds est, elle, décidée par les salariés eux-mêmes. C'est en ce sens que les promoteurs de ce dispositif y voient un moyen propre à refonder la relation entre les salariés et les organisations syndicales. Cet optimisme ne fera toutefois pas consensus. De nombreux débats tant au sein de la CFDT qu'en dehors accompagneront cette expérimentation.

## **2- Impulser la réforme : l'expérimentation plutôt que la loi**

Le chèque syndical représente ainsi un mode de financement original qui prend acte de la spécificité du système français de relations professionnelles et tente de concilier un financement par l'entreprise avec un contrôle direct des salariés. A ce titre, il participe d'une volonté de transformer ce système de relations professionnelles et va servir de point d'appui pour le débat sur l'avenir du syndicalisme. Son émergence dans le débat public ne s'est pas faite du jour au lendemain. C'est la CFDT, engagée depuis la fin des années 1970 dans une révision de sa doctrine syndicale qui en sera à l'origine. L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de gauche avec l'espoir d'une grande loi sur le syndicalisme sera l'occasion d'accélérer la réflexion sur le financement des syndicats, conduisant finalement à une expérimentation lancée en juillet 1990 dans l'entreprise d'assurance Axa.

### **a. L'exploration des alternatives possibles**

Inquiète de sa situation financière et profitant de l'élection de François Mitterrand (1981), la CGC<sup>13</sup> dépose auprès des pouvoirs publics un projet de cotisation syndicale obligatoire<sup>14</sup>.

Cette proposition fera long feu, l'obligation d'adhésion rend la solution anticonstitutionnelle, mais elle semble avoir permis de faire avancer ce débat tant auprès des pouvoirs publics français que de la CFDT. En effet, après avoir soutenu le programme commun de la gauche et fait sien du programme autogestionnaire, la CFDT cherche à se rapprocher des adhérents et des militants dans un syndicalisme plus proche du terrain. S'amorce, à contre-courant du mouvement de désyndicalisation, un recentrage sur la fonction syndicale qui implique notamment d'élargir la base des adhérents. Il s'agit de prendre ses distances avec l'action politique pour revenir vers la question des relations au travail et finalement les tâches syndicales les plus classiques<sup>15</sup>.

La question financière est posée dès 1982, il semble qu'une première étape consiste à rendre le débat acceptable et à l'ouvrir au-delà du cercle des spécialistes confédéraux. Aussi, en 1982, dans la revue interne de la CFDT, *Nouvelles CFDT*, un appel à contribution est lancé par le bureau national de la CFDT invitant les URI<sup>16</sup> (échelon régional) et les fédérations professionnelles (échelon sectoriel) à débattre du rôle du syndicalisme dans la société mais également du volet financier de ce rôle<sup>17</sup>. Parmi les modalités de financement sont citées la cotisation obligatoire ou le chèque syndical, ce dernier est décrit comme une « *sorte de taxe payée par l'entreprise, sur ses fonds ou prélevés sur le salaire, et versée pour le fonctionnement des syndicats* »<sup>18</sup>. En réalité, il ne s'agit pas de la première occurrence du terme « *chèque syndical* », il apparaît en 1981 dans un document interne établi par le Bureau de Recherche d'Analyses et d'Etudes Coordonnées (BRAEC), organe de la CFDT dédié à la réalisation d'études et rattaché au service politique. Le chèque syndical n'y est toutefois pas explicité dans son principe et son fonctionnement, ce qui laisse à penser qu'il est suffisamment connu des lecteurs de la note<sup>19</sup> (le bureau national) pour qu'il ne soit pas utile d'apporter des précisions.

En janvier 1983 et suite à l'appel à contribution lancé dans la revue interne, les réponses sont examinées par le bureau national qui constate que le débat ne suscite pas d'enthousiasme puisque « *seules deux régions et une fédération ont répondu* »<sup>20</sup>. Les réponses ne citent pas le chèque syndical et se positionnent pour un financement *via* la mise à disposition de moyens de la part des collectivités locales. Aucune réponse ne cite l'entreprise, le salarié ou l'adhérent comme apporteur de nouvelles ressources financières. La question semble ensuite mise en sommeil.

En septembre 1984, le gouvernement sollicite la confédération pour réfléchir à la question du financement du syndicalisme<sup>21</sup>, laissant entendre que François Mitterrand serait prêt à agir sur cette question<sup>22</sup>. Plus précisément, il s'agit par la loi de « *revaloriser la place et les responsabilités du syndicalisme dans la vie sociale* »<sup>23</sup>. Le cahier des charges va au-delà de la question financière et invite la CFDT à réfléchir à la place que doit jouer une organisation syndicale dans le dialogue social. L'initiative gouvernementale semble surprendre l'exécutif de la confédération et une demande de prise de contact rapide est adressée au Ministre du travail. Au moment de la sollicitation, Michel Delebarre n'est Ministre du travail que depuis deux mois mais son calendrier de travail est contraint par les élections législatives de mars 1986 qui lui laissent peu de marges de manœuvre.

Au sein de la CFDT, un groupe de travail *ad-hoc* est constitué qui pose ainsi les termes du problème : « *le syndicalisme français intervient, propose, participe à la mise en place des textes et dispositions qui déterminent le statut social des travailleurs. [...] Cette fonction, qui nécessite de plus en plus de moyens, de connaissances, doit être reconnue officiellement et financée officiellement* »<sup>24</sup>. En effet, la CFDT subit, comme les autres organisations françaises, une baisse du nombre d'adhérents mais elle bénéficie d'une augmentation des suffrages en sa faveur aux élections professionnelles. Le groupe de travail constate également que le syndicat « *est pris comme une institution, une assurance pour bon nombre de ses tâches de défense des travailleurs, renseignement, défense juridique par exemple* » et présente le phénomène sous l'angle du passage clandestin : « *pour la réalisation et le financement, on se satisfait très facilement du dévouement de quelques-uns* ». Cet état des lieux semble partagé aux différents échelons de l'organisation. Ainsi l'union régionale de Lorraine écrit que « *pour bénéficier des acquis d'une négociation, des retombées positives d'un conflit, du droit à la formation permanente et continue, de la couverture salariale et sociale, c'est-à-dire de tout ce qui résulte de l'action syndicale, il n'y a pas lieu d'être adhérent et personne ne s'en offusque* »<sup>25</sup>. Précisément, Il émerge une nouvelle possibilité proposée par François Rogé (ancien trésorier) : « *le financement du syndicat par l'ensemble des travailleurs à partir de son rôle contractuel* ». Reste à faire de cette règle de principe une proposition concrète, c'est ainsi, que dans le débat, l'idée « *d'un chèque syndical du style chèque restaurant*<sup>26</sup> *que les travailleurs devraient renvoyer à l'organisation de leur choix* »<sup>27</sup> se précise. En plus d'assurer un nouvel équilibre budgétaire il doit permettre « *de faire évoluer le comportement, la responsabilité des travailleurs vis-à-vis du syndicalisme* »<sup>28</sup>. Ce chèque syndical ne doit pas être seulement perçu comme un mode de financement mais comme une démarche devant permettre d'élargir la base des adhérents.

Après avoir rencontré le ministre, en octobre 1984, les participants<sup>29</sup> de la CFDT à cette réunion de travail craignent que l'affaiblissement dans l'opinion publique du gouvernement mette en échec le projet. Pour éviter cela, il faudrait que le gouvernement élabore son texte avec les syndicats, un consensus des cinq confédérations, une neutralité du patronat. La rencontre avec le ministre laisse espérer une avancée rapide sur cette question, le groupe projet indique qu'il s'agit de « *son gros projet personnel* »<sup>30</sup>.

De façon méthodique, en septembre 1985<sup>31</sup>, le groupe de travail propose de référencer toutes les solutions envisageables et mises en œuvre à l'étranger puis de consulter deux universitaires (P. Rosanvallon et P. Garnier). L'inventaire dressé en novembre<sup>32</sup> de la même année permet de classer les techniques de financement suivant deux alternatives principales : un financement par la collectivité ou un financement par le salarié. Dans la première catégorie, figurent le financement par l'entreprise (cotisation fonction de la masse salariale), par l'Etat (sous la forme d'une taxe parafiscale ou d'une subvention) ou par le chèque syndical émis par l'employeur. Dans la seconde catégorie, il est envisagé un prélèvement sur le salaire, une contribution de solidarité (à l'image du modèle suisse) et de nouveau le chèque syndical comme une part de la rémunération du salarié. A la suite de cet inventaire, le groupe de travail va considérer les critères de choix pouvant être compatibles avec la définition cédétiste du syndicalisme. Sept critères sont arrêtés : indépendance du syndicalisme, liberté

du salarié, action d'adhésion, rôle de l'adhérent, simplicité du dispositif, secret de l'adhésion vis-à-vis de l'employeur. A l'aune de ces critères, seules deux solutions peuvent être conservées : le chèque syndical constituant soit une charge unique de l'entreprise, soit un élément de rémunération du salarié.<sup>33</sup> La solution qui se dégage imagine l'édition par l'entreprise d'un titre financier transmis au salarié avec sa fiche de paye. Ce titre ne peut être encaissé par le salarié qui doit le transmettre soit à l'une des cinq organisations syndicales représentatives, soit à un organisme paritaire. Outre l'apport en ressources financières du chèque, il est également conçu comme un outil de recrutement de nouveaux adhérents. Le titre de la note « *transformer nos électeurs en adhérents* » est confirmé par une explication dans le détail du statut qu'il conviendra d'attribuer aux donateurs du chèque :

*« Qu'est-ce que ces adhérents qui décident d'attribuer à la CFDT un titre financier qu'ils ne peuvent pas encaisser ? Des demi-soldes, des pas vraiment vrai, des êtres louches et pas acceptables ?*

*Ne nous le cachons pas, ces questions seront en débat : un nombre suffisamment grand de sections syndicales pratiquent des tests très sélectifs à l'adhésion pour que nous n'ayons pas un enthousiasme dans l'accueil de ces nouveaux adhérents.*

*Mais il faut être clair. Un adhérent c'est stricto-sensu, une personne qui fait le choix de soutenir financièrement une organisation syndicale. (...)*

*Dès lors qu'un salarié affecte à la CFDT le titre particulier défini ci-dessus, il doit être considéré comme adhérent. »<sup>34</sup>*

#### **b. La frilosité des responsables politiques et la préférence pour l'expérimentation**

Avec cette posture ambitieuse, le chèque syndical devient un outil d'adhésion mais doit encore convaincre des acteurs externes et internes pour voir le jour. Il faut faire accepter le projet par un gouvernement, à défaut une entreprise, il faut ensuite obtenir un accord au sein de l'organisation pour que les donateurs du chèque soient assimilés à des adhérents à part entière. Mais, la note se conclue de façon pessimiste, le groupe de travail qui se voit dans une impasse considère que « *cette solution n'a aucune chance d'être mise en œuvre car aucun parti politique n'a de raison à prendre le risque politique de l'acte législatif la rendant possible* ». En effet, le projet a fuité dans le journal l'Expansion du 20 septembre 1985 où il est dit que « *l'idée chemine au ministère du travail de donner aux syndicats les moyens financiers plus réguliers en incitant les salariés à accepter un prélèvement sur leur rémunération* ». Dans un premier temps, le ministère ne dément pas cette information, la fuite semble avoir été organisée pour tester la proposition auprès du patronat et des autres syndicats. En décembre 1985, à trois mois d'élections nationales, le journal télévisé d'Antenne 2 présente ce projet comme une « *cotisation syndicale obligatoire* », ce qui le rend vite impopulaire. Le 19 décembre 1985, le ministre du Travail annonce finalement dans un communiqué « *qu'il n'existe aucun projet de loi en discussion ou à l'étude sur le problème des ressources financières des organisations syndicales, en particulier sur la création d'une*

*cotisation syndicale obligatoire payée par tous les salariés, qui serait contraire à toutes les traditions de notre vie démocratique* ». D'ailleurs, fin 1985, une loi est votée, elle vise à donner de nouveaux moyens en matière de formation aux élus syndicaux sans s'intéresser à la question du financement du syndicalisme. Il est permis d'imaginer que les ambitions initiales du ministre étaient de s'intéresser au volet financier des moyens attribués aux élus et aux syndicats. Ce reniement au sommet de l'Etat aurait pu conduire la CFDT à enterrer le projet, mais il n'en a rien été. Le projet passe rapidement les différents échelons de la direction confédérale. Fin 1985, compte tenu de ces derniers éléments, le groupe projet s'interroge sur la pertinence de maintenir la question du chèque syndical à l'ordre du jour du conseil national prévu en janvier 1986, mais le projet demeure au programme des études.

La commission exécutive de la CFDT ne désespère pas de voir aboutir le chèque syndical ; pour cela, la solution choisie est celle d'une avancée par la voie contractuelle. Le document présenté en conseil national en janvier 1986 abandonne définitivement la possibilité d'établir le chèque syndical par la loi. C'est en pratique, la solution de la négociation au cas par cas qui sera utilisée pour mettre en place le chèque syndical sans toutefois être largement généralisé, d'ailleurs, un document interne pose la question « *Existe-t-il quelques entreprises, clairement désignées, dans lesquelles un minimum de conditions sont réunies pour tenter d'obtenir un accord ?* »<sup>35</sup>. Il semble alors que « *quelques organisations CFDT ont déjà commencé à sonder certains de leurs interlocuteurs patronaux. Des avancées s'annoncent possibles* »<sup>36</sup>. En 1987, une première version d'un accord (sous la forme d'articles) est rédigée<sup>37</sup>, on règle les détails techniques de la proposition, par exemple sur la question de la forme que doit prendre le chèque, la CFDT sollicite la société Chèque Déjeuner (société coopérative proche de la centrale) pour la réalisation d'une note technique sur le « *chèque cotisation syndicale* » suivant le modèle du chèque déjeuner ou du chèque vacances<sup>38</sup>.

Dès avril 1987, des contacts sérieux sont pris avec la direction d'AXA<sup>39</sup> qui accepte de mettre en place le chèque syndical et a d'ores et déjà prévu une ligne budgétaire. Le débat demeure officieux et la direction d'AXA laisse le temps nécessaire à la CFDT pour gérer la question avant l'officialisation. Ici, il semble qu'une ambiance très dure entre la CFDT et la CGT ne facilite pas l'avancée de cette question<sup>40</sup>. Durant cette période, la réflexion sur le statut de l'adhérent a encore évolué. Si les premiers travaux voyaient dans le chèque syndical la possibilité de rompre avec le phénomène du passager clandestin, à la fin des années 1980, la question du chèque syndical est traitée en même temps que la mise en œuvre d'une offre de service à destination de l'adhérent. Le dossier du chèque syndical est confié au nouveau trésorier de la confédération, Jean-Marie Spaeth qui met en place un groupe *ad-hoc* en charge de suivre trois dossiers :

- « une étude de faisabilité sur la mise en place d'un numéro vert destiné aux adhérents CFDT [dans le but d'informer les salariés sur leurs droits]
- la réalisation d'une campagne médiatique
- le dossier du chèque syndical »<sup>41</sup>.

Les trois dossiers sont très liés. Il s'agit de rendre concrète l'offre de services apportée aux adhérents de la CFDT, de communiquer *via* une campagne médiatique sur ce service et

d'offrir ces services aux salariés qui remettent leur chèque syndical à la CFDT. Par rapport aux ambitions de 1985, le projet est donc en retrait sur le statut du donateur. Il n'est plus considéré comme un adhérent de plein droit mais comme le bénéficiaire de service (principalement conseil juridique en droit du travail), il perd ainsi le droit de prendre part aux orientations du syndicat.

Fin octobre 1989, un projet d'accord sur le droit syndical est élaboré entre la direction de l'entreprise Axa et la CFDT, les autres organisations syndicales ne sont pas associées aux discussions, elles ne découvriront l'accord qu'une fois approuvé par la direction et la CFDT. Dans sa version initiale, l'accord prévoit la possibilité pour les salariés de verser le chèque soit<sup>42</sup> :

- à l'organisation représentative de leur choix, soit
- à un fond géré paritairement par les signataires de l'accord,
- soit une association paritaire
- soit à une œuvre soutenue par le mécénat humanitaire.

Les archives ne nous ont pas permis de retracer les échanges entre la CFDT et Axa. Cependant, dans la version adoptée de l'accord, le chèque pourra être endossé uniquement par une organisation syndicale, l'accord écarte ainsi la possibilité d'une distribution au profit d'une œuvre humanitaire<sup>43</sup>. Outre le chèque syndical, cet accord introduit le droit à la formation pour les élus et délégués du personnel et l'arbitrage par un médiateur en cas de désaccord dans le cadre d'une négociation.

Le 02 juillet 1990, l'accord est signé en présence du secrétaire général, Jean Kaspar. Il défend le projet élaboré par la CFDT non comme « *une forme de financement du syndicalisme* » mais comme « *une nouvelle forme d'adhésion* »<sup>44</sup>. Pourtant, la question du statut du donateur n'a pas été débattu au sein de la CFDT et rien n'est encore prévu, à l'issue de la première collecte, le chèque syndical n'a pas d'autres enjeux que des enjeux financiers et ne permet d'accroître la base des adhérents cédétistes.

### **3- Des avatars de l'expérimentation Axa au congrès de Paris de 1992**

Entre les premiers travaux sur le chèque syndical et le lancement de sa première expérimentation chez Axa, il se sera donc écoulé une dizaine d'années. Avec la signature de l'accord, une nouvelle séquence s'ouvre qui va mettre le chèque syndical dans le débat public mais aussi au cœur des débats internes à la CFDT. Certes, l'union régionale de Bretagne en 1986 avait déjà fait part de son rejet du chèque syndical en indiquant qu'il s'agissait d'une réponse « *inadaptée, précipitée et dangereuse* » et en expliquant que le chèque loin de développer l'adhésion créerait de la passivité<sup>45</sup>. Mais ces prises de position sont jusque-là très rares et la question du financement semble être restée à un niveau élevé de la hiérarchie cédétiste. Les interrogations qui vont alors s'exprimer parmi les militants traduisent l'intensité des débats internes sur la question de l'avenir du syndicalisme et de son financement. Débats qui trouveront leur point d'orgue au congrès de Paris de 1992.

### a. Une expérimentation entre euphorie et dénonciation

L'expérimentation lancée par la CFDT n'est pas passée inaperçue. Il faut dire que le plan de communication a été préparé avec soin. La presse est conviée à la signature de l'accord et titrera sur le sujet, de manière majoritairement élogieuse, dès le lendemain et pour plusieurs jours. Le débat public ne tarde pas non plus à commenter cet accord. Gérard Adam, professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers, attaque violemment le chèque syndical qui devrait, selon lui, ne satisfaire que « *les adversaires les plus résolus du syndicalisme* ». A ses yeux, ce dispositif, loin d'enrayer l'institutionnalisation à l'œuvre des organisations syndicales, la pousse plus loin encore car il confirme et renforce la dépendance des organisations syndicales à l'employeur<sup>46</sup>. En réponse, et sans nier le processus d'institutionnalisation ni la responsabilité des organisations syndicales dans celle-ci, Nicole Notat, alors secrétaire générale adjointe de la CFDT, met clairement en cause le système français de relations professionnelles et s'efforce de montrer combien le chèque syndical permet d'y répondre. L'enjeu, explique-t-elle, est de provoquer la rencontre entre salariés et organisations syndicales. Le chèque syndical, tout en respectant le caractère libre et volontaire de l'acte de remise, constitue une telle opportunité de rencontre. L'échange qui se noue à ce moment-là entre les salariés et les militants est l'occasion de rendre compte des résultats de la politique syndicale. Il est aussi l'occasion de proposer aux salariés qui se sont fait connaître de franchir le cap de l'adhésion. En conclusion, elle laisse donc apparaître une convergence avec Gérard Adam sur l'analyse mais revendique une démarche courageuse qui cherche à « *dépasser le stade de l'analyse pour rechercher des solutions à la crise du syndicalisme* » face à ceux qui, trop accrochés à l'histoire, empêcheraient même que toute dynamique sociale soit engagée<sup>47</sup>. Cette controverse traduit assez nettement la matrice qui servira à juger la légitimité de ce mode de financement hybride à mi-chemin entre la cotisation et la subvention.

En révélant les discussions avec Axa et en proposant une expérimentation, la CFDT a de fait obligé les autres organisations syndicales à prendre position. La CFTC et la CGC lui ont ainsi emboîté le pas et ont signé l'accord. En signe de soutien plein et entier, les numéros un de ces deux organisations feront le déplacement pour être sur la photo aux côtés de Jean Kaspar, secrétaire général de la CFDT, et du charismatique patron d'Axa, Claude Bébéar. Il en va tout autrement de la CGT et FO invitées elles aussi à expliciter leur position à ce sujet. Si aucune des deux n'est signataires, leurs lignes d'argumentation sont nuancées. Interrogé dans Libération, Louis Viannet, alors numéro deux de la CGT, adresse une critique révélatrice de l'embarras dans laquelle est mise son organisation. Le dispositif est condamné moins sur son principe que sur les risques qu'il pourrait entraîner si ses modalités ne sont pas claires : ces chèques « *conduisent tout droit à la possibilité de ficher son personnel* » rapporte le journal. Une critique en demi-teinte avec laquelle tranche Marc Blondel, secrétaire général de FO qui attaque plus frontalement la logique qui sous-tend le dispositif : « *le syndicalisme n'est pas à vendre et n'est pas un produit marketing* »<sup>48</sup>.

De fait, la politique de la CGT vis-à-vis de la question du financement est particulièrement peu claire à ce moment-là. Pour Alain Brouhmann qui était alors le secrétaire fédéral au sein de la fédération Banques Assurances de la CGT, il ne faut pas voir dans la non-signature de la CGT un rejet du chèque syndical. L'accord contenait un certain nombre d'autres mesures

comme l'obligation d'aboutir dans les négociations, la sollicitation d'un médiateur en cas de blocage ou l'instauration, avant toute négociation, d'une période d'information d'un mois durant laquelle les partenaires s'engagent à ne pas créer de conflit, mesures qui, elles, étaient clairement contestées par la CGT. Lorsqu'à la fin de l'expérimentation, elles ont été écartées, la CGT a du reste signé l'accord de droit syndical prévoyant le chèque.

Au fond, il apparaît que le chèque syndical révèle, dans les organisations syndicales, les lignes de clivage et on peut suspecter que la position ambiguë de la CGT ne soit la traduction d'une absence de consensus. Ce phénomène sera particulièrement visible lors du lancement d'expérimentations du chèque dans d'autres entreprises. Par exemple, au GAN, un an après le lancement chez Axa, la CGT et FO apporteront leur soutien au chèque syndical en signant l'accord collectif. Alain Brouhmann rappelle qu'il a eu « à faire face à de violentes critiques au GAN de la part des camarades de la CGT et de la direction confédérale. Cela n'a pas été facile pour nos copains de l'entreprise et pour nous »<sup>49</sup>. Quant au délégué syndical FO, sa signature lui a valu de se faire retirer son mandat syndical au titre de sanction par l'organisation.

### b. Une évaluation contrariée

Au lancement de l'expérimentation, donc, la cause est entendue. Le chèque syndical ne pourra être généralisé que s'il est effectivement un moyen de développer l'adhésion. Mais si l'émergence de l'expérimentation a pris de court la CGT et FO, elle a aussi révélé des clivages au sein de la CFDT. Certaines fédérations ont rapidement pris faits et causes pour le chèque, comme en témoigne, par exemple, la Une du bulletin du militant d'octobre 1990, journal de la fédération générale des mines et métallurgie dont est issu le secrétaire général, Jean Kaspar. On y voit un dessin montrant des dizaines de salariés se pressant vers le local CFDT, un chèque syndical à la main, et un militant CFDT ayant pour seul souci, celui de manquer de cartes pour satisfaire la demande<sup>50</sup>.



Mais cet enthousiasme n'est pas partagé par tous et des voix vont rapidement se faire entendre pour porter la critique. Alors même que le principe d'une expérimentation du chèque syndical avait été acté lors du congrès de Strasbourg en 1988, la signature de l'accord chez Axa a soulevé des critiques autour du risque de marchandisation du syndicalisme. Ainsi, le secrétaire général du STIC CFDT<sup>51</sup> adresse le 10 septembre 1990, quelques jours après la signature de l'accord donc, un courrier à la commission exécutive confédérale<sup>52</sup> pour contester l'idée que le chèque syndical pourrait valoir adhésion comme l'a laissé entendre Jean Kaspar dans les médias. Deux démarches de contestation sont visibles. La première, règlementaire, rappelle que si le congrès de Strasbourg autorise bien le lancement d'une expérimentation du chèque syndical, il n'a jamais ouvert la voie à une modification du régime d'adhésion. Le courrier du STIC souligne au passage le risque que représenterait le chèque syndical s'il devait devenir une source principale de financement pour le syndicalisme, un risque d'instabilité, en somme, puisque le financement reposerait sur « *l'humeur des salariés* ». L'autre démarche de contestation, parodiant une chanson, pousse la critique plus loin encore la critique<sup>53</sup> :

*« Aujourd'hui l'entreprise vit dans la fièvre. Les bons d'achats d'adhésion sont à l'imprimerie, les Organisations Syndicales nettoient le magasin, préparent l'étalage avant le grand jour de l'ouverture.*

*Les idées marketing fleurissent et on annonce pour bientôt de grandes soldes sur les taux de cotisations » (Extrait de « Axa Ira, Axa Ira », 10SG7)*

C'est ici une marchandisation du syndicalisme qui est clairement dénoncée. Le débat semble avoir eu des relais jusqu'au bureau national de la CFDT, à telle enseigne que Jean Kaspar est contraint d'intervenir sur le sujet lors de la réunion du bureau national des 18, 19 et 20 septembre 1990. Il constate que le débat est passionné tout en souhaitant que « *cette passion ne déborde pas le bureau national* ». Et c'est bien un discours d'apaisement que semble tenir le secrétaire général de la confédération. Après la mise en scène de la signature de l'accord et l'agitation médiatique orchestrée, il relativise la portée de l'expérimentation qui ne saurait être prise pour un « modèle ». A demi-mots, les limites de l'accord sont reconnues : il rappelle qu'il est un compromis, qu'il ne s'agit pas : « *d'un accord idéal / il doit être amélioré* »<sup>54</sup>. Et de se questionner très directement : « *le chèque syndical tel qu'il est dans l'accord Axa est-il suffisant ? Ce n'est pas sûr.* ». En guise de sortie à cette polémique, il propose donc de mettre en place un groupe de travail confédéral composé du responsable du développement, du trésorier, du responsable de l'organisation et de la communication<sup>55</sup>. Ce groupe travaillera en lien avec la fédération des services et le syndicat Axa. Surtout il propose le lancement d'autres expérimentations pour améliorer l'accord Axa.

Les mois qui suivent seront l'occasion de mettre de l'ordre dans ce débat en proposant une première évaluation de l'expérimentation. Les instances vont s'enchaîner – commission exécutive le 3 décembre 1990, bureau national les 19 et 20 décembre 1990 – et le chèque syndical figurera en bonne place dans l'ordre du jour. Mais ces échéances apparaîtront trop précoces pour tirer des conclusions et il sera finalement proposé de renvoyer le débat autour

d'un bilan plus fourni au second semestre 1991. Quoi qu'il en soit, ce bilan d'étape réalisé pour le bureau national de décembre 1990 donne à voir les limites de l'expérimentation Axa<sup>56</sup>.

Le débat se construit en effet autour du statut d'adhérent. Le salarié qui remet le chèque syndical est-il automatiquement, pour peu que l'on se soit assuré de son consentement, comptabilisé comme un adhérent ? Le dispositif chèque syndical tel que formalisé dans l'accord ne tranche pas cette question dont la réponse est à donner par les organisations syndicales elles-mêmes. La confédération CFDT répond par l'affirmative à cette question. Elle souhaite faire du chèque une modalité d'adhésion différente soulevant ainsi la question d'une possible segmentation du statut d'adhérent<sup>57</sup>. Dans le cas de l'expérimentation Axa, cette perspective ne peut, en réalité, pas être expérimentée car le montant du chèque est sensiblement inférieur au montant de la cotisation. Un salarié qui remet son chèque à la CFDT n'est donc pas adhérent. S'il souhaite adhérer, il devra compléter financièrement et engager une démarche volontaire d'adhésion. Cette situation vient bouleverser profondément les enjeux de l'expérimentation et en amoindrir l'intérêt pour le groupe confédéral. Car « *le chèque Axa ne crée pas à lui seul une génération spontanée de salariés adhérant en masse à la CFDT* ». Pour faire de ce dispositif, une dynamique de syndicalisation, le travail syndical à réaliser est autrement plus exigeant puisqu'il faut (1) convaincre les salariés de remettre leur chèque, (2) convaincre ceux qui ont remis leur chèque de se faire connaître et enfin (3) engager avec ceux qui ont levé l'anonymat une démarche allant vers l'adhésion<sup>58</sup>. C'est en ce sens que l'expérimentation Axa qui ne lie pas remise de chèque et adhésion vient contrarier les espoirs qu'avait mis la confédération dans cette expérimentation. Le montant du chèque, une modalité jusque-là peu discutée, transforme radicalement la nature du projet.

La déception qui se fait sentir à ce moment-là trouvera écho dans l'évaluation réalisée un an plus tard par le groupe de travail confédéral et présentée au bureau national des 24 et 25 février 1992. Si le chèque syndical a permis de dégager des moyens utiles pour l'équipe syndicale Axa, l'effet en termes de syndicalisation est modeste. Le groupe de travail relève que, « *chez Axa, les équipes ont la plus grande difficulté à construire un projet de syndicalisation* ». Des pistes ont été envisagées et amorcées sans qu'aucune n'aboutisse. Il se confirme que le chèque syndical, avec les modalités de l'expérimentation est un outil potentiel pour le développement mais qu'à lui-seul, il ne suffit pas<sup>59</sup>.

Le groupe de travail se trouve finalement embarrassé avec cette expérimentation qui ne produit pas les résultats escomptés mais qui ne remet pas non plus en cause le principe du chèque syndical. Car la difficulté tient aux modalités particulières retenues chez Axa. D'autres modalités pourraient produire des résultats tout à fait autres. En d'autres termes, le groupe de travail fait savoir au bureau national qu'il lui est impossible de tirer des conclusions et qu'il faut engager d'autres expérimentations. Surtout la CFDT découvre à cette occasion les exigences méthodologiques qu'implique l'expérimentation comme méthode pour produire la norme sociale. En effet, c'est bien un défaut de maîtrise des expérimentations qui est pointée dans cette note et en engager de nouvelles n'aurait de sens, pour ses signataires, que si elles sont maîtrisées. Le groupe de travail propose à cet effet d'arrêter une charte d'expérimentation et de formaliser des contrats d'expérimentation entre la confédération et

ses équipes syndicales<sup>60</sup>. On comprend à ce stade que l'expérimentation Axa s'apparente finalement à un coup d'épée dans l'eau.

L'équipe syndicale Axa tentera de susciter à nouveau l'intérêt de la confédération en juin 1993 en prenant l'initiative d'adresser leur propre bilan. Les délégués syndicaux centraux signataires de ce bilan montre que le chèque a permis de déclencher des adhésions, une vingtaine en 4 ans, ce qui est certes modeste par rapport à l'ambition initiale mais il s'agit là, précisent-ils, de membres actifs. Le principal bénéfice tient finalement à un renforcement de la CFDT dans l'entreprise qui peut s'appuyer sur un réseau de 500 salariés. Regrettant que « *la CFDT, de fait, impulse moins ces expériences* », ils invitent à ce que leur organisation « *mette en valeur les résultats de ces expériences et ré-embraye pour que de nouvelles expériences existent* »<sup>61</sup>.

### **c. La validation politique en demi-teinte**

Cette dénaturation du chèque syndical par l'expérimentation Axa et l'impossibilité pour le groupe de travail d'en tirer un bilan vont contrarier la démarche confédérale qui voyait dans le chèque syndical un changement majeur pour la CFDT, voire pour le syndicalisme français. Comme il a été rappelé plus tôt, le principe d'une expérimentation de ce dispositif avait été acté dès le congrès de 1988, l'article 403 de la résolution d'orientation précisant<sup>62</sup> :

*« Le développement syndical fera l'objet d'efforts de réflexion soutenus. Il faut dépasser un élitisme trop fréquent. La recherche de nouvelles formes d'adhésion, de participation au syndicalisme, de contribution à son financement – chèque syndical ou autre – doit se poursuivre. Toute proposition doit respecter le choix individuel volontaire des salariés et garantir les droits de tous les adhérents à participer à la vie syndicale ».*

La formulation extrêmement générale de cet article laissant ouvertes de nombreuses perspectives sans vraiment clarifier le statut du chèque ne va pas vraiment susciter le débat. Seul un amendement, non retenu, du syndicat général de l'éducation nationale du Maine et Loire viendra rappeler un principe essentiel : « *ces nouvelles formes devront toujours impliquer l'adhésion au projet syndical de la CFDT* ». Dans le même esprit, le syndicat des services publics parisiens rappelle le devoir de solidarité interne attaché à l'appartenance CFDT<sup>63</sup>. Si ces précisions ne provoquent pas de rejet de l'article proposé, elles montrent que les syndicats font clairement une différence entre le chèque syndical comme forme de financement et le chèque syndical comme forme d'adhésion. Dans le second cas, certains craignent une dilution du projet syndical. Ce débat reviendra, et de manière beaucoup plus nourrie et directe lors du congrès de Paris en 1992. Le projet confédéral a, entre temps, mûri et la résolution d'orientation adressée aux syndicats en vue du congrès indique dans son article 322<sup>64</sup> :

*« L'ambition, que nous affichons pour contribuer à la construction d'un syndicalisme majoritaire par le nombre des salariés qu'il organise implique un effort de réflexion et d'expérimentation de nouvelles formes d'adhésion. L'expérimentation du chèque syndical, qui doit être poursuivie et*

*développée, a ouvert la voie. Il faut élargir le champs de l'investigation sans rejeter a priori aucune hypothèse »*

Dans cette nouvelle formulation soumise au vote, le statut du chèque syndical est tranché. Ce n'est pas un simple mode de financement mais bien une forme d'adhésion. Contrairement au cas Axa, la confédération souhaite faire du salarié qui remet le chèque syndical un adhérent appelé à participer à la vie syndicale. C'est l'étude d'un autre document de congrès, le rapport général, qui rend le mieux compte de cette ambition. En effet, si la version finale de ce document fait une référence très limitée au chèque syndical comme un moyen parmi d'autres de rechercher de nouvelles formes d'adhésion, les premières versions de travail vont beaucoup plus loin. Dans une version de mars 1991, le chèque syndical est présenté comme une « *position intermédiaire, et donc positive, entre l'anonymat inactif et l'adhésion militante* » qui vise un « *renouvellement de l'échange salariés-organisation* »<sup>65</sup>. Dans la quatrième version datée du 1<sup>er</sup> avril 1992, l'ambition confédérale apparaît explicitement<sup>66</sup> :

*« Mais parler de syndicalisme majoritaire parmi les salariés ne nous oblige pas seulement à un changement d'échelle dans nos résultats. Nous sommes aussi contraints, nous militants CFDT, à un changement culturel qui nous oblige à revoir notre conception de l'adhésion syndicale. Nous espérons atteindre un taux d'adhésion plus proche de la norme européenne mais nous continuons à penser à un type d'adhésion qui est politique ou idéologique, non à l'adhésion à des résultats, l'adhésion à des leaders plus qu'à une pratique. »*

Il s'agit d'élargir la base syndicale, à partir d'une adhésion non idéologique et ce pour permettre une large participation des salariés à la détermination de la politique syndicale<sup>67</sup>. A un syndicalisme construit sur une minorité militante, la confédération souhaite substituer un syndicalisme majoritaire en « *exigeant moins à l'adhérent pour obtenir plus d'adhérents* ». Le chèque syndical est alors présenté comme le moyen d'aller dans cette voie. Si les textes présentés au congrès – rapport général et résolution d'orientation – ne retiennent pas une telle explicitation, les syndicats ont bien compris ce qui se joue ici. L'article proposant de prolonger les expérimentations en cours du chèque syndical suscitera 16 dépôts d'amendements et fera l'objet d'un débat au moment du congrès. Les amendements les plus radicaux proposeront de supprimer la phrase sur le chèque syndical ou de faire inscrire l'échec de l'expérimentation en cours et la nécessité de continuer la recherche dans d'autres directions. Les autres amendements renvoient essentiellement à l'idée que le chèque syndical ne doit pas être une forme d'adhésion mais bien une forme de financement pouvant conduire à une adhésion classique<sup>68</sup>. Une position qui sera portée à la tribune par plusieurs syndicats le temps du congrès. Ces amendements et débats proposent, de manière implicite, de rester sur la modélisation mise en place chez Axa et dont le bilan s'est révélé décevant et en décalage avec l'intention initiale aux yeux de la direction confédérale. D'ailleurs, dans sa réponse, Jean Kaspar prendra soin de ne pas faire référence à l'expérimentation Axa mais à une autre expérimentation en cours, chez Cernay<sup>69</sup>. Plus discrète, cette expérimentation fait clairement du chèque syndical un mode d'adhésion mais elle fera long feu. L'entreprise va mal, les effectifs chutent et l'expérimentation, à peine mise en place, est menacée. Manquant

d'arguments factuels, Jean Kaspar fera une réponse convenue minimisant le désaccord sur le chèque syndical. Finalement, l'article proposé par la confédération l'emportera mais, avec 58,6% des suffrages exprimés, la direction confédérale nouvellement élue prendra conscience de la fracture interne sur les orientations proposées que ce soit sur la reconnaissance du marché comme « *réalité incontournable* » ou sur la conception de l'adhésion.

## **Conclusion**

Le chèque syndical, au-delà du dispositif technique, concentre plusieurs des débats récurrents sur la nature du syndicalisme français. L'idée apparaît au début des années 1980 quand la vague de désyndicalisation devient critique à un moment où, précisément, on espère faire de la démocratie sociale un levier pour conduire les réformes économiques à venir. C'est au cœur de la CFDT que l'idée mûrit pour en trouver une première réalisation chez Axa en 1990. Pour ses concepteurs, l'objectif est double. Il s'agit de répondre à un déficit grandissant de moyens devant le recul des cotisations encaissées mais également de renouveler les relations entre les salariés et les organisations syndicales. La combinaison du subventionnement par l'entreprise et de l'allocation fondée sur les décisions individuelles des salariés crée, *de facto*, une incitation pour les organisations syndicales à mieux satisfaire les attentes des salariés que ce soit en termes de politiques syndicales ou de services. Pour le syndicalisme français essentiellement structuré sur une conception militante et idéologique, presque sacrificielle, du syndicalisme, il s'agit effectivement d'une pratique qui perturbe les équilibres internes comme le révéleront les débats nourris autour de cette proposition. Durant la dizaine d'années qui mena de l'émergence de l'idée en 1981 jusqu'au congrès CFDT de Paris en 1992, le débat a mûri aboutissant à un désaccord radical sur le paramétrage du dispositif. Bien rares sont les militants CFDT qui s'opposent au principe même du chèque syndical, mais il y a bien deux conceptions de ce chèque syndical qui se font face. Pour certains, et ce fut la position des dirigeants confédéraux de l'époque, un salarié qui finance l'organisation *via* le chèque syndical doit être considéré comme un adhérent de plein droit. Il participe, à ce titre, à l'élaboration de la politique syndicale et possède un droit de vote. Pour ces défenseurs du « chèque-adhésion », il s'agit d'un moyen d'élargir la base syndicale pour rendre l'organisation plus représentative et plus influente. Pour d'autres, en revanche, cette option revient à diluer l'engagement syndical. C'est l'identité CFDT qui serait ainsi mise en danger. L'instabilité des opinions de salariés n'ayant qu'un regard lointain sur la chose crée un risque que l'organisation ne doit pas prendre. Pour eux, le chèque syndical est un mode de financement qui ne suffit pas à donner des droits à celui qui le remet. Le salarié qui souhaite participer à la vie syndicale doit témoigner de son engagement en adhérant. En somme, le débat suscité par le chèque syndical dévoile un clivage très marqué entre deux conceptions du syndicalisme. L'une très ouverte qui autorise des salariés peu investis à prendre une part minime à la vie syndicale, l'autre, plus fermée, qui fait de l'homogénéité idéologique la force de l'organisation syndicale. Ce que révèle, en outre, l'exploration des archives, c'est que ce débat provoqué par le chèque syndical n'a pas trouvé d'issue et que l'arbitrage entre ces deux options n'a pas vraiment eu lieu au sein de la CFDT pour des raisons politiques, évidemment, mais également contingentes. Trois enseignements principaux sont à retirer de cette histoire, le premier relatif à la révision doctrinale de la CFDT, le second à l'expérimentation comme

levier de transformation du syndicalisme et le troisième à la dimension politique des outils de gestion.

En effet, l'expérimentation du chèque syndical et les débats qui l'accompagnent sont à replacer dans l'histoire plus large de l'évolution de la CFDT d'un syndicat autogestionnaire clairement ancré à gauche à un syndicat réformiste qui revendique son indépendance vis-à-vis du politique. Il a été rappelé que cette évolution, dite stratégie de recentrage, est amorcée par Edmond Maire dès 1976 et trouve son inspiration dans le rapport Moreau de 1978. S'il est courant de rappeler que ce changement repose sur un agenda syndical indépendant de l'agenda politique et sur la revendication d'une transformation du capitalisme par la négociation plutôt que par la loi et le pouvoir politique, l'histoire du chèque syndical permet d'insister sur une autre dimension de la révision doctrinale à l'œuvre. Il s'agit des logiques d'engagement des individus dans le syndicalisme. A l'instar des débats académiques dans le champ de la sociologie de l'engagement, il apparaît que la traduction en Français de l'ouvrage de Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, en 1978 ait eu une influence considérable<sup>70</sup>. Le fait que l'ouvrage soit pris en référence par les acteurs eux-mêmes, comme nous l'avons souligné, alimente cette thèse. Reconnaître que l'engagement dans un syndicat n'est pas mû par la seule idéologie mais par une logique de rétribution invite en effet à revisiter les modalités d'adhésion. De la même manière, une inflexion doctrinale est perceptible quand les discours des leaders syndicaux tendent à relativiser le fossé entre la masse des travailleurs inactifs et le militant engagé. Pour eux, le passage de l'un à l'autre ne se ferait pas de manière mécanique mais suivant un processus fait de rencontres multiples comme autant d'occasions de socialisation<sup>71</sup>. Lorsque Jean Kaspar avance que l'adhésion ne doit pas être pensée comme une adhésion idéologique mais comme une adhésion à des résultats ou à une pratique, et lorsque Nicole Notat, défendant le chèque syndical, avance que c'est la multiplication des contacts entre salariés et syndicalistes qui permettra le développement syndical, ils sont clairement dans une rupture intellectuelle et doctrinale au regard d'une conception de l'adhésion comme un acte idéologique. Précisément, le chèque syndical dans sa conception originale peut être un outil d'une nouvelle forme d'adhésion syndicale moins engageante que l'adhésion classique et sur des motivations liées à l'action syndicale dans l'entreprise et non sur des motivations idéologiques. Que l'expérimentation du chèque syndical n'ait pas rencontré le succès escompté ne signifie d'ailleurs pas que cette désidéologisation du syndicalisme ait été mise en échec. Pour preuve, une enquête menée par le Cevipof montre que la motivation idéologique primait dans l'acte d'adhésion chez 46% des salariés qui se sont syndiqués entre 1964 et 1981, un taux qui n'a cessé de décroître depuis pour atteindre environ 20% aujourd'hui<sup>72</sup>.

Relevons ensuite que la préférence pour l'expérimentation, comme réponse à la frilosité des responsables gouvernementaux de l'époque, présente une limite majeure que ces responsables semblent avoir sous-estimée en ce qu'elle ne peut totalement être isolée de son environnement. Ainsi, lorsque l'équipe syndicale CFDT-Axa met en place le chèque syndical avec la direction de l'entreprise, elle fait le choix de ne pas donner le statut d'adhérent aux salariés qui remettent leur chèque syndical. Les arguments avancés tiennent à la difficulté de coordonner un régime d'adhésion atypique avec le régime d'adhésion normal. D'une part, le

montant du chèque syndical étant inférieur à celui d'une cotisation, cela serait revenu à introduire une asymétrie entre les adhérents. D'autre part, cela aurait enclenché, de fait, une arrivée massive de nouveaux adhérents, tous salariés Axa, qui auraient eu un poids politique excessif au sein des instances syndicales comme l'union régionale ou la fédération professionnelle. En d'autres termes, la méthode de l'expérimentation qui s'imposait du fait d'une difficulté à impulser la réforme par le haut s'est heurtée à une difficulté, celle de l'articulation de ce régime expérimental avec le fonctionnement normal du reste de l'organisation. Avec le chèque syndical, la CFDT fait l'expérience des limites ou exigences de cette méthode pour réformer le système de relations professionnelles. Ce défaut de maîtrise des paramètres de l'expérimentation par la confédération aura pour conséquence de priver ses défenseurs de toute évaluation à même de lever les craintes exprimées par les opposants ou les militants perplexes. Car en refusant le statut d'adhérent aux salariés qui remettent un chèque, l'expérimentation Axa dénature l'esprit du projet initial. Chez Axa, le chèque syndical devient une simple incitation pour les équipes syndicales à aller régulièrement à la rencontre des salariés pour déployer une campagne de syndicalisation plus classique et ressemble finalement plus à un simple financement qu'une nouvelle forme d'adhésion. De ce point de vue, le chèque syndical peut apparaître décevant car il n'a pas permis de déclencher une adhésion massive des salariés.

Le dernier enseignement à tirer de ce cas est relatif à la dimension politique des outils de gestion. Tout au long de l'histoire que nous avons retracée, on observe que le chèque syndical est saisi par les différents acteurs qui cherchent à le façonner pour en faire le prolongement d'un projet politique. Simple outil de financement pour les uns, incitation au développement syndical pour les autres ou même nouvelle forme d'adhésion, il apparaît clairement que l'outil 'chèque syndical' peut être l'incarnation de conceptions différentes, voire incompatibles, du syndicalisme. C'est que le contenu politique des outils de gestion peut se nicher dans les détails. Ici, le chèque syndical, si on en a une conception vague peut convenir à tous. Mais dès lors que l'on en précise ce qui s'apparente dans un premier temps à des paramètres techniques de mise en œuvre, les dissensions et désaccords radicaux émergent. De ce point de vue, on voit que l'outil de gestion remplit une fonction qui ne lui est pas initialement dédiée, celle de structurer le débat politique au sein de l'organisation.

Au fond, chèque syndical a joué, au sein de la CFDT, un rôle politique en servant de support à une mise en discussion de la notion d'adhérent même si l'essoufflement du débat n'aura pas permis d'y apporter une conclusion. Dans les relations industrielles françaises, la médiatisation de cette expérience a très certainement participé à lever le tabou du financement du syndicat par l'entreprise. En effet, en 1991-92, un certain nombre d'accords<sup>73</sup> sur le droit syndical seront signés ; fait nouveau, ils incluent un volet financement. La formule est ici plus simple à mettre en œuvre, il s'agit d'une subvention globale répartie en fonction des résultats aux élections professionnelles. Si elle permet d'éluder la question de l'adhésion, elle est porteuse d'une nouvelle conception de l'entreprise. Elle devient le bien commun associant salariés et actionnaires et à ce titre, recevoir une subvention de l'entreprise n'est plus considéré comme un financement patronal mais comme le droit de l'une des parties prenantes devant permettre un dialogue social apaisé.

---

<sup>1</sup> Barthélémy J. et Cette G., *Refondation du droit du travail*, 2010 ; Hadas-Label R., *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, 2006 ; Institut Montaigne, *Reconstruire le dialogue social*, juin 2011 ; Terra Nova, *Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale*, 2012 ; Institut de l'entreprise, *Dialogue social : l'âge de raison*, 2013 ; Trésor-Eco, *La syndicalisation en France : paradoxes , enjeux et perspectives*, 2014 ; Institut Montaigne, *Sauver le dialogue social*, 2015.

<sup>2</sup> Les instruments de recherche sont mis à disposition sous la forme de base de données sur le site internet des archives de la CFDT : <http://portail.nosarchives.cfdt.fr>

<sup>3</sup> Il s'agit principalement du PDG et du directeur des ressources humaines d'Axa, du secrétaire général de la confédération, des responsables de la fédérations des Services de la CFDT et du secrétaire général de la fédération Banques et Services de la CGT.

<sup>4</sup> 1977 pour Mouriaux; 1978 pour Andolfatto et Labbé; 1975 pour Bevort et Jobert; le milieu des années 1970 pour Karila-Cohen et Wilfert

<sup>5</sup> Le closed shop ne s'est pratiqué que de manière marginal en France dans l'imprimerie ou chez les dockers. Lefrancq G. (1969) *Le mouvement syndical de la libération aux événements de mai-juin 1968*, Paris : Payot, p. 122.

<sup>6</sup> Olson, M. (1965). *The logic of collective action* Cambridge. Mass.: Harvard, 1971.

<sup>7</sup> Visser, J. (2006). Union membership statistics in 24 countries. *Monthly Lab. Rev.*, 129, 38.

<sup>8</sup> Rosanvallon, P. (1988). *La question syndicale*, Seuil (p.92)

<sup>9</sup> Adam G. et Landier H. (1987). *Le coût de fonctionnement des instances représentatives du personnel*, Centre d'observation sociale.

<sup>10</sup> Adam, G. (1983). *Le pouvoir syndical*, Dunod.

<sup>11</sup> Depuis la circulaire Parodi du 28 mai 1945 jusqu'à la loi de 2008 redéfinissant les règles de représentativité, cinq organisations syndicales bénéficiaient d'une rente légale leur garantissant un monopole d'accès à la négociation et un monopole de présentation de candidats au premier tour des élections professionnelles organisées dans les entreprises.

<sup>12</sup> Amadiou, J. F. (1999). *Les syndicats en miettes*, Seuil. (p.103)

<sup>13</sup> Syndicat des cadres.

<sup>14</sup> SOBS15, note d'information, la cotisation syndicale obligatoire : propositions de la CGC, 10 juillet 1981.

<sup>15</sup> Dès 1976, Edmond Maire, secrétaire général de la CFDT, amorce cette stratégie de recentrage en insistant sur l'indépendance de son organisation à l'agenda politique. Il se refuse à attendre que le changement social du pouvoir politique même avec la perspective d'une victoire de la gauche en 1978. Le rapport rédigé par Jacques Moreau, dirigeant de la CFDT, en 1978 explicite cette nouvelle stratégie de la CFDT. Il proposera notamment de donner une plus ample place à la négociation plutôt qu'à la loi pour réformer le système économique. Cette orientation marque encore aujourd'hui la politique syndicale de la CFDT. Voir à ce propos Guy Groux, « Regards sur le passé. Quelles ruptures ? Quelles permanences ? in Barthélémy M., Dargent C., Groux G. et Rey H. (2012), *Le réformisme assumé de la CFDT*, Presses de Sciences Po.

<sup>16</sup> Unité régionale interprofessionnelle

<sup>17</sup> SOBS15, Note : le syndicalisme ses responsabilités son financement, Nouvelles CFDT, 19 février 1982.

<sup>18</sup> Op.cit., p. 25.

<sup>19</sup> SOBS15, BRAEC, Décembre 1981

<sup>20</sup> SOBS15, Conseil national, le financement des organisations syndicales, 27 et 28 janvier 1983.

<sup>21</sup> SOBS15, Projets du gouvernement sur le syndicalisme, 28 septembre 1984.

<sup>22</sup> Le programme du candidat François Mitterrand de 1981 n'abordait pourtant pas la question du fonctionnement du syndicalisme. Il prévoyait toutefois d'élargir les attributions économiques des instances représentatives du personnel, ce qui sera effectivement réalisé par les lois Auroux en 1982.

<sup>23</sup> SOBS15, note d'information du groupe de travail « financement du syndicalisme », 2 novembre 1984.

<sup>24</sup> SOBS15, Note d'information du groupe de travail « financement du syndicalisme », 2 novembre 1984. Les éléments soulignés ici, le sont dans le texte original.

<sup>25</sup> SOBS15, Pour une CFDT plus forte, tribune publiée dans le cadre des colonnes ouvertes et rédigée par l'URI lorraine pour Nouvelles CFDT, 10/1982.

<sup>26</sup> Titre permettant le paiement des repas en restauration et bénéficiant d'un abondement de l'employeur. Sous certaines conditions, cette forme de rémunération bénéficie d'un avantage social et fiscal.

<sup>27</sup> SOBS15, Projets du gouvernement sur le syndicalisme, réunion du 18 septembre 1984.

<sup>28</sup> SOBS15, Note d'information du groupe de travail « financement du syndicalisme », 2 novembre 1984.

<sup>29</sup> Pierre Hureau, François Rogé, Jean-Paul Jacquier, Noël Mandray et Daniel Remond, membres du groupe de travail et, pour trois d'entre eux, membres du comité exécutif de la CFDT.

- 
- <sup>30</sup> 5OBS15, Note d'information du groupe de travail « financement du syndicalisme », 2 novembre 1984.
- <sup>31</sup> 5OBS15, Note manuscrite réunion du groupe financement du syndicalisme, 30 septembre 1985.
- <sup>32</sup> 10SG7, Commission exécutive, transformer nos électeurs en adhérents, 16 décembre 1985.
- <sup>33</sup> 10SG7, Commission exécutive, transformer nos électeurs en adhérents, 16 décembre 1985.
- <sup>34</sup> 10SG7, Commission exécutive, transformer nos électeurs en adhérents, 16 décembre 1985, p. 12.
- <sup>35</sup> 10SG7, Financement syndicalisme ; 1986.
- <sup>36</sup> 10SG7, Conseil national, Pour un développement de l'adhésion, 22, 23 et 24 janvier 1986.
- <sup>37</sup> 5OBS15, Instauration d'un bon de financement d'intérêt collectif, 13/4/1987.
- <sup>38</sup> 15P41, Note technique sur le chèque cotisation syndicale, 6/3/1987.
- <sup>39</sup> La compagnie d'assurance Axa s'est constituée à la suite d'une vague de concentration dans le secteur au début des années 1980, elle est incarnée par son charismatique président fondateur Claude Bébéar. Le secteur va connaître des bouleversements importants dans les années 1980 et 1990 : concentration, privatisation de certaines entreprises en 1986 (AGF et GAN), internationalisation et déréglementation (1994). Pour faciliter les restructurations quasi-permanentes d'Axa, Claude Bébéar voit alors la mobilisation des salariés comme une condition de la compétitivité, si bien qu'Axa est souvent décrit comme innovateur en matière de relations sociales. L'entreprise entend favoriser le dialogue social et cherche ainsi à renforcer les organisations syndicales. Le chèque syndical vise à participer à cette stratégie. Sur la constitution du groupe Axa et les concentrations dans le secteur de l'assurance voir notamment : Strauss A. (2013), La concentration des entreprises d'assurance en France, *Entreprises et Histoire*, vol.3, n°72, pp. 55 à 79.
- <sup>40</sup> 5OBS15, Instauration d'un bon de financement d'intérêt collectif, 13/4/1987.
- <sup>41</sup> 10CG7, réunion du groupe JMS, 12/10/1989.
- <sup>42</sup> 10SG7, Projet d'accord sur le droit syndical, 31 octobre 1989
- <sup>43</sup> 10SG7, Accord Axa sur l'exercice du droit syndical, 1990.
- <sup>44</sup> 10CG7, Intervention de Jean Kaspar à la signature de l'accord sur l'exercice du droit syndical, 2/7/1990.
- <sup>45</sup> 10SG7, Financement du syndicalisme par l'UR CFDT Bretagne, 16/01/1986
- <sup>46</sup> Adam G., Les syndicats sous perfusion, *Droit Social*, décembre 1990.
- <sup>47</sup> Notat N., A propos de l'accord Axa. Pour une nouvelle relation syndicats-salariés, *Droit Social*, février 1991.
- <sup>48</sup> Libération, 4 juillet 1990.
- <sup>49</sup> Entretien réalisé avec Alain Brouhmann en juillet 2015.
- <sup>50</sup> 29DOF6, Bulletin du militant n°341, octobre 1990.
- <sup>51</sup> STIC : Syndicat des Travailleurs des Industries Chimiques de région parisienne
- <sup>52</sup> A la CFDT, le bureau national est composé de 38 membres chargés de mettre en œuvre les décisions du congrès. La commission exécutive est une émanation du bureau national et prend en charge l'activité courante de la CFDT. Elle contrôle également la conduite et la mise en œuvre des décisions du bureau national. C'est l'instance la plus élevée de la hiérarchie cégétiste. Elle représente la CFDT dans les rencontres nationales avec les pouvoirs publics, le patronat, les institutions nationales.
- <sup>53</sup> 10SG7, courrier du STIC à la commission exécutive confédérale, 10/09/1990
- <sup>54</sup> Souligné dans la note originale.
- <sup>55</sup> 10SG7, Réponse de JK sur les problèmes de chèque syndical, non daté.
- <sup>56</sup> 10SG7, Bureau national, session des 19, 20 décembre 1990, point 5 de l'ordre du jour, 19/12/1990.
- <sup>57</sup> Est effectivement évoquée le statut « d'adhérent-chèque » et « d'adhérent classique ».
- <sup>58</sup> 10SG7, Bureau national, session des 19, 20 décembre 1990, point 5 de l'ordre du jour, 19/12/1990.
- <sup>59</sup> 29DOF6, Bureau national, session des 24,25 février 1992, point 2 de l'ordre du jour, 24/02/1992.
- <sup>60</sup> 29DOF6, Bureau national, session des 24,25 février 1992, point 2 de l'ordre du jour, 24/02/1992.
- <sup>61</sup> CDOF378, Courrier de CFDT Axa Assurances, 14/06/1993.
- <sup>62</sup> 1G98, 41<sup>ème</sup> congrès les textes en débat.
- <sup>63</sup> 1G98, Résolution Orientations, les amendements, Octobre 1988.
- <sup>64</sup> 1G104, 41<sup>ème</sup> congrès les textes en débat, 19/12/1991.
- <sup>65</sup> 1G104, Bureau national, session des 13-14 mars 1991, point 3 de l'ordre du jour, 13/03/1991.
- <sup>66</sup> 1G104, Présentation du rapport Général, Projet n°4, 01/04/1992.
- <sup>67</sup> Cette analyse semble directement nourrie du rapport IRES-CFDT de mai 1987 intitulé « conception de l'adhérent dans la CFTC-CFDT (1919-1979) ». Cette étude distingue deux conceptions de l'adhérent : la conception du « syndicalisme idéologique » selon laquelle l'adhésion reflète l'accord avec l'idéologie et la conception du « syndicalisme de services » fondée sur la qualité des services individuels. L'étude montre que ces deux conceptions coexistent dans l'ensemble des syndicats français mais avec une domination du syndicalisme idéologique. La CFTC-CFDT serait particulièrement concernée du fait de son héritage social-chrétien qui appelle dévouement et esprit de sacrifice. Les auteurs rappellent du reste qu'avant-guerre il fallait être présenté par un parrain pour adhérer. Sur cette question, voir également Bevort A. (1994). « Le syndicalisme français et la logique du recrutement sélectif : le cas de la CFTC-CFDT », *Le mouvement social*, 169.

---

<sup>68</sup> 1G101, Résolution orientation – les amendements, 11/02/1992.

<sup>69</sup> 1G104, Réponse de JK aux intervenants sur le rapport général, 10/04/1992

<sup>70</sup> Voir à ce sujet : Sawicki, F., & Siméant, J. (2009). Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français. *Sociologie du travail*, 51(1), 97-125.

<sup>71</sup> Dans le domaine académique, ce sont les analyses d'Olivier Fillieule qui ont formalisé cette approche. Par exemple : « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. Post-scriptum », *Revue française de science politique* 2001/1 (Vol. 51), p. 199-215.

<sup>72</sup> Barthélémy M., Dargent C., Groux G. et Rey H. (2012), *Le réformisme assumé de la CFDT*, Presses de Sciences Po, p.66.

<sup>73</sup> Il en est ainsi dans le domaine de la grande distribution Casino (03/10/91), ou dans deux compagnies d'assurance Gan (07/02/92) et Gmf (30/04/92). Voir Grevy M. (1992), Les accords de droit syndical, *Action juridique*, n°96, p. 3 à 10.