

OCTOBRE 2011

LE FINANCEMENT ET LA TRANSPARENCE DES SYNDICATS

LOUIS FORTIN

Conseiller en relations industrielles agréé

YOURI CHASSIN

Économiste à l'Institut économique de Montréal

MICHEL KELLY-GAGNON

Président-directeur général de l'Institut économique de Montréal





1010, rue Sherbrooke O.,
bureau 930
Montréal (Québec)
H3A 2R7, Canada

Téléphone : 514 273-0969
Télécopieur : 514 273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions de l'auteur de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Infographie: Mireille Dufour

©2011 Institut économique de Montréal

ISBN 978-2-922687-32-3

Dépôt légal: 4^e trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

Louis Fortin

Conseiller en relations industrielles agréé

Youri Chassin

Économiste à l'Institut économique de Montréal

Michel Kelly-Gagnon

Président-directeur général de l'Institut économique de Montréal

Le financement et la transparence des syndicats

Les Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal

•

Octobre 2011

Table des matières

RÉSUMÉ	8
INTRODUCTION	9
CHAPITRE 1 Le financement des organisations syndicales	11
CHAPITRE 2 Les avantages fiscaux consentis aux syndicats	13
CHAPITRE 3. Les obligations des syndicats en matière de transparence	16
CHAPITRE 4. La formule Rand et les causes défendues par les syndicats.....	23
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	27
À PROPOS DES AUTEURS	30

Résumé

Les organisations privées – entreprises ou organismes de bienfaisance – comptent d’abord sur un financement par transactions volontaires. Par conséquent, elles n’ont pas de comptes à rendre au public en général.

Dans l’administration publique, les crédits budgétaires sont rendus publics et la loi prévoit d’autres outils de transparence. Les organisations publiques, parce qu’elles reçoivent un financement qui provient des contribuables, héritent en même temps d’un devoir de transparence accrue puisqu’elles sont responsables d’employer judicieusement le financement obtenu.

Les organisations syndicales sont des organisations privées dont le financement relève toutefois d’un pouvoir indirect de taxation, qu’on appelle la formule Rand. Elles jouissent également de divers avantages fiscaux, dont un crédit d’impôt pour les cotisations syndicales, une exemption d’impôt pour les indemnités de grève ainsi que des crédits d’impôt pour les cotisations aux fonds de travailleurs. Malgré ces prérogatives de financement quasi public, les organisations syndicales québécoises ne font en général pas preuve de transparence financière et n’ont que très peu d’obligations à cet égard.



Les auteurs de ce cahier de recherche évaluent les revenus de cotisations des organisations syndicales à 795 millions de dollars en 2008 au Québec. Leurs avantages fiscaux sont mis en parallèle avec les obligations de transparence très limitées que la législation impose aux syndicats.

Les auteurs font un survol des règles qui existent ailleurs au Canada et en particulier aux États-Unis

et en France, où la loi exige une plus grande transparence. Ceci a l’avantage de rehausser la qualité de la gouvernance des syndicats et la légitimité de leurs activités. Pour cette seule raison, les organisations syndicales auraient elles-mêmes avantage à adopter des pratiques de transparence financière qui amélioreraient leur réputation.

Une organisation syndicale, comme toute organisation privée, pourrait vouloir conserver son information financière loin du regard du public ou de ses concurrents. Les auteurs recommandent que les organisations syndicales qui le souhaitent disposent alors du choix légitime de renoncer à la formule Rand pour leur financement afin de ne pas se soumettre à des obligations de transparence. Dans ce cas, elles fonctionneraient comme de véritables organisations privées, avec un financement volontaire, et les conditions de transparence à respecter seraient celles exigées d’une organisation privée.

Introduction

Au Québec comme ailleurs dans le monde, les relations de travail sont largement réglementées. Des organismes gouvernementaux comme la Commission des relations du travail veillent à l'application des lois et règlements divers. Toutefois, les relations de travail sont essentiellement un domaine qui met en cause des acteurs privés. La majorité des employeurs sont des entreprises privées. Certains employés sont représentés par des associations de salariés¹, ou syndicats, des organisations privées formées de leurs membres.

La distinction entre les organisations publiques et privées signifie généralement que les premières sont redevables à l'ensemble des contribuables parce que ce sont eux qui les financent directement ou indirectement, mais presque toujours par obligation. En l'occurrence, seul l'État peut légitimement imposer des obligations financières à ses citoyens. Les organisations privées, quant à elles, doivent compter sur l'échange volontaire d'un bien ou d'un service en contrepartie d'un paiement, ou du moins sur la persuasion. Elles ne peuvent jamais forcer quelqu'un à leur verser de l'argent. Les organisations publiques, parce qu'elles reçoivent un financement public, héritent en même temps d'un devoir de transparence accrue puisqu'elles sont responsables d'employer judicieusement le financement obtenu.

D'une part, bien que les syndicats appartiennent au domaine privé, leur financement ne répond pas aux caractéristiques habituelles des organisations privées. Le régime de relations de travail leur confie des pouvoirs tout à fait particuliers sur ce plan. La loi oblige en effet tous les employés à verser une cotisation syndicale, qu'ils soient ou non membres du syndicat représentant leurs collègues de travail. Ces cotisations sont directement prélevées à même leur paie par l'employeur qui remet ces sommes au syndicat.

L'ampleur du financement est décidée par une majorité des membres du syndicat présents dans les instances appropriées. Toutefois, ceux qui ne sont pas membres du syndicat n'ont pas voix à ce chapitre même si les conséquences de cette décision s'appliquent aussi à eux. En pratique, cette loi accorde donc l'équivalent d'un pouvoir de taxation aux syndicats.

D'autre part, les obligations de transparence des syndicats ne sont pas celles d'organisations publiques. Ils n'ont pas à divulguer leurs états financiers au public. Leurs revenus comme leurs dépenses demeurent inconnus pour les citoyens en général. Cette situation, normale pour une organisation privée, apparaît toutefois singulière dans le cas des syndicats dont le modèle de financement est d'une nature quasi publique.

La transparence financière représente une exigence essentielle dans la gestion des fonds publics. C'est par ce mécanisme que les contribuables se protègent des risques d'arbitraire, de corruption, de dilapidation des fonds publics ou de déresponsabilisation qui peuvent surgir, même au sein d'une administration publique au service des citoyens. Dans le cas des syndicats, financés par le biais d'un pouvoir indirect de taxation et d'avantages fiscaux, cette transparence constituerait donc aussi un outil légitime.

Tant sur le plan du financement que sur celui de la transparence, la situation actuelle des syndicats au Québec soulève de sérieuses questions. Le premier chapitre du présent cahier de recherche lève en partie le voile sur le financement global des syndicats au Québec, en estimant les revenus de l'ensemble des syndicats à partir de données fiscales. Le second chapitre explique les avantages fiscaux octroyés aux syndicats. Dans le troisième chapitre, les obligations en matière de transparence des syndicats québécois sont détaillées et comparées aux exigences en vigueur dans d'autres pays, notamment les États-Unis et la France.

L'utilisation des cotisations obligatoires à d'autres fins que la négociation collective (la raison pour laquelle elles sont prélevées), une pratique

1. L'expression *association de salariés* est celle employée dans le *Code du travail* du Québec et définie comme « un groupement de salariés constitué en syndicat professionnel, union, fraternité ou autrement et ayant pour buts l'étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres et particulièrement la négociation et l'application de conventions collectives ».

interdite aux États-Unis et en Europe, fait aussi l'objet d'une analyse. Cet exemple illustre en effet un impact concret de l'opacité financière actuelle des syndicats, qui utilisent leurs outils de financement pour atteindre des objectifs multiples.

Enfin, ce cahier se conclut par des recommandations concrètes visant à améliorer la transparence des organisations syndicales qui choisissent d'utiliser des moyens de financement quasi publics. Cela signifie concrètement que les syndicats qui souhaitent demeurer des organisations privées en renonçant aux avantages conférés par l'État ne seraient pas concernés par ces recommandations. Par contre, pour les organisations jouissant de divers avantages financés par les contribuables et d'un pouvoir indirect de taxation, les obligations de transparence seraient renforcées par respect pour les syndiqués et les contribuables en général.

CHAPITRE 1

Le financement des organisations syndicales

Au Québec, l'ampleur des revenus et des dépenses des organisations syndicales demeure inconnue du grand public. Avant d'aborder les sources de ce financement, il semble donc approprié de donner un portrait du montant global en jeu.

Parmi les organisations syndicales, seule la Confédération des syndicats nationaux (CSN) rend publics ses états financiers. C'est aussi le cas de l'Union des artistes (UDA), une organisation qui n'est pas un syndicat à proprement parler mais qui joue dans le secteur culturel un rôle un peu similaire à celui d'une centrale syndicale. Par contre, les autres centrales syndicales et syndicats locaux demeurent essentiellement opaques sur ce plan¹.

Le tableau suivant résume les grandes lignes des états financiers 2008-2011 de la CSN déposés lors de son 63^e congrès tenu en mai 2011. En bref, les revenus provenant des 274 156 syndiqués CSN sont de 209 millions de dollars, ou 69,7 millions de dollars par année en moyenne, et l'excédent des revenus totaux sur les dépenses totales atteint près de 10 millions de dollars annuellement.

On ne peut savoir si le portrait financier de la CSN est véritablement représentatif de la situation globale des centrales syndicales au Québec. Puisqu'en 2009, le Québec comptait 1,31 million de syndiqués², la CSN représentait à peine plus d'un syndiqué sur cinq. Les caractéristiques des membres de la CSN, plus concentrés dans le secteur public, pourraient aussi modifier le fonctionnement et donc les dépenses de cette centrale.

1. Sites Web des différentes organisations syndicales.
2. Institut de la statistique du Québec, *Nombre d'emplois syndiqués chez les travailleurs (employés), résultats selon diverses caractéristiques de la main-d'oeuvre et de l'emploi, moyennes annuelles, Québec, 2008-2010*, 20 avril 2011.

Tableau 1.1
CSN - États financiers 2008-2011

Revenus totaux (cotisations et intérêts)	215 571 801 \$
Nombre moyen de cotisants (par mois)	274 156
Taux moyen (par mois)	21,20 \$
Dépenses totales	185 974 101 \$
Direction	37 040 454 \$
Syndicalisation	17 836 973 \$
Relations de travail	26 415 906 \$
Communications	8 310 085 \$
Mobilisation	29 436 000 \$
Administration	9 079 236 \$
Fonds de défense professionnelle	57 855 595 \$
<i>Luttes</i>	<i>31 560 079 \$</i>
<i>Négociations</i>	<i>23 523 646 \$</i>
<i>Revendications</i>	<i>2 773 977 \$</i>
<i>(Créances douteuses recouvrées)</i>	<i>(2 107 \$)</i>
Excédent des revenus sur les dépenses	29 597 700 \$
Actif net au 28 février 2011	22 015 456 \$

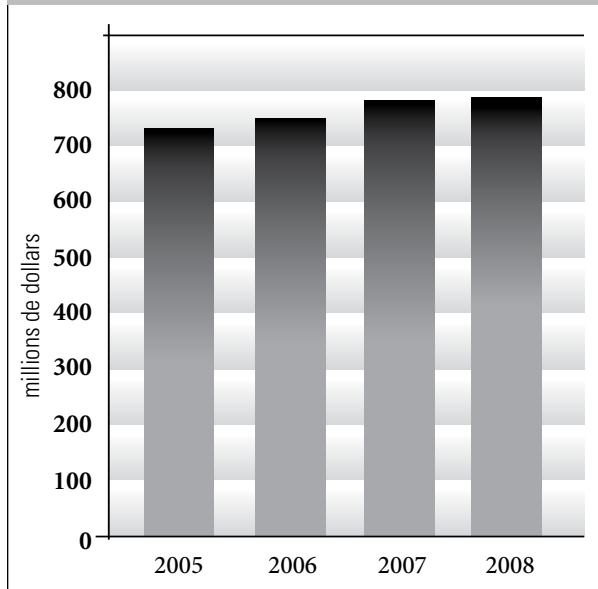
Source : CSN, *Rapport des finances – États financiers 2008-2011*, mai 2011, p. XI.

Même si les autres organisations syndicales ne font pas preuve de la même transparence que la CSN, il est possible d'estimer leurs revenus totaux. Tant à l'échelle fédérale que provinciale, il existe un crédit d'impôt non remboursable pour les cotisations professionnelles et syndicales³. En consultant les statistiques fiscales des particuliers produites par le ministère des Finances du Québec, on obtient la somme totale déclarée au titre de ce crédit d'impôt. Ensuite, il s'agit de déduire le montant des revenus des ordres professionnels reconnus par le *Code des professions* du Québec⁴.

Il est intéressant de constater que les syndicats québécois bénéficient de ressources importantes qui sont prélevées automatiquement. On peut évaluer les revenus de cotisations des organisations syndicales à environ 795 millions de

3. Ministère du Revenu du Québec, *Crédit pour cotisations syndicales, professionnelles ou autres*, http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/credits/credits/credits_reduisant/autres.
4. L'annexe 1 du *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, répertorie les 46 ordres professionnels au Québec.

Figure 1.1
Estimation des revenus de cotisations
des organisations syndicales
au Québec (2005 à 2008)



Sources : Calculs des auteurs à partir des statistiques de l'Office des professions du Québec pour les revenus des ordres professionnels ainsi que du Ministère des Finances, *Statistiques fiscales des particuliers*, 2005 à 2008.

dollars en 2008 (l'année la plus récente pour laquelle les données sont disponibles). La Figure 1.1 présente les résultats financiers pour la période allant de 2005 à 2008. Puisqu'il s'agit d'une approximation, la prudence dans l'interprétation de ces données est de mise. Comme seules les cotisations sont prises en compte et non les autres sources de revenus des syndicats québécois, ces données sous-estiment leurs revenus réels.

Les autres sources de revenus des organisations syndicales

Outre les cotisations directes des employés, les syndicats ont d'autres sources de revenus. Par le passé, des subventions au titre de l'éducation des travailleurs ont été octroyées aux organisations syndicales⁵. En sus, le gouvernement distribue des fonds publics aux organisations patronales et

syndicales pour qu'elles agissent en tant que cogestionnaires des dossiers de sécurité et de santé du travail⁶. En 2009, selon la Commission de la santé et la sécurité du travail (CSST), dix millions de dollars ont ainsi été versés aux organisations syndicales et patronales⁷. On peut supposer que la moitié a été versée aux syndicats dans le cadre d'une organisation paritaire comme la CSST.

Par ailleurs, les organisations syndicales peuvent obtenir des contrats avec le gouvernement pour des projets particuliers, notamment une contribution à des publications sur la santé et la sécurité du travail.

Les organisations syndicales peuvent aussi effectuer des investissements divers. À titre d'exemple, la CSN prévoit engranger 3,2 millions de dollars en intérêts au cours de son exercice financier 2011-2014, sans toutefois détailler la provenance de ces paiements d'intérêts⁸.

Somme toute, les cotisations syndicales demeurent la principale source de revenus des syndicats, auxquelles s'ajoutent l'argent reçu directement du gouvernement et les revenus d'intérêts. Enfin, des frais d'initiation, des amendes ou des cotisations spéciales peuvent s'ajouter, ces montants provenant tous d'une déduction directe du salaire.

6. *Id.*, p. 71-73.

7. CSST, *Statistiques annuelles 2009, 2010*, p. 65.

8. CSN, *Rapport des finances – Budget 2011-2014*, mai 2011, p. VI.

5. Mona-Josée Gagnon. *Le syndicalisme : états des lieux et enjeux*, Institut de la recherche sur la culture, 1994, p. 71-72.

CHAPITRE 2

Les avantages fiscaux consentis aux syndicats

Comme cela a été noté, le prélèvement de cotisations obligatoires confère aux syndicats un pouvoir indirect de taxation. Ce pouvoir octroyé par le *Code du travail* se double de traitements fiscaux avantageux. Les principaux leviers fiscaux que le gouvernement du Québec a adoptés au bénéfice des organisations syndicales sont :

1. le crédit d'impôt pour les cotisations syndicales ;
2. l'exemption d'impôt pour les indemnités de grève ;
3. les crédits d'impôt pour les cotisations aux fonds de travailleurs.

Le crédit d'impôt pour les cotisations syndicales

Au Québec, il existe un crédit d'impôt de 20 % sur les cotisations syndicales et professionnelles¹. À l'échelle fédérale, ces cotisations sont entièrement déductibles du revenu imposable².

Les cotisations professionnelles permettent d'adhérer à un ordre professionnel et, puisque cette adhésion est généralement nécessaire pour pratiquer son métier, on peut considérer qu'il s'agit d'une dépense professionnelle. De plus, les ordres professionnels sont institués par des lois à cette fin. En fin de compte, il est normal de permettre de

déduire une cotisation obligatoire du revenu imposable, ou d'en diminuer l'impact fiscal par un crédit d'impôt, puisque l'individu ne peut utiliser cette somme à sa guise.

La même logique s'applique aux cotisations syndicales, qui ne sont pas volontaires non plus pour les travailleurs œuvrant dans un milieu syndiqué, puisque la formule Rand impose le versement de ces cotisations. Toutefois, là s'arrêtent les parallèles entre les deux situations.

Un ordre professionnel n'a officiellement pour objectif que la défense du public, et non de servir ses propres membres³. D'un point de vue juridique, la cotisation professionnelle finance donc un service public et n'entraîne en théorie aucun bénéfice pour le professionnel, outre le fait d'avoir rempli une exigence préalable à l'exercice de son métier. Les syndicats, quant à eux, n'existent formellement que pour leurs membres et ne servent que leurs intérêts. Alors que la cotisation professionnelle répond à une obligation juridique, la cotisation syndicale correspond plutôt au prix payé pour bénéficier de la protection d'une association.

Cette protection n'étant pas un bénéfice public, mais bien un avantage pour le salarié, il apparaît légitime de se demander pourquoi on lui accorde un traitement fiscal avantageux. Après tout, quand les employés se dotent d'un régime d'assurance pour les soins dentaires ou les médicaments, cette dépense ne fait pas l'objet d'un crédit d'impôt. Les paiements pour les « services » d'un syndicat, pourtant, reçoivent ce traitement fiscal avantageux aux frais des contribuables.

L'exemption d'impôt pour les indemnités de grève

Les cotisations syndicales servent à plusieurs fins, dont celle de constituer un fonds de grève visant à indemniser les travailleurs lors d'un conflit

1. Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2010*, 2011, p. B.149. Un crédit d'impôt permet de réduire l'impôt à payer, dans ce cas-ci d'un montant équivalent à 20% des cotisations payées. La déduction fiscale, elle, permet de retrancher un montant de son revenu imposable. Quant au concept de dépense fiscale, il s'agit de recettes fiscales non perçues en raison d'un crédit d'impôt ou d'une déduction fiscale, par exemple.

2. Agence du revenu du Canada, *Guide général d'impôt et de prestations*, 2010, p. 27.

3. Il faut toutefois préciser que les effets réels et économiques de la présence d'un ordre professionnel peuvent être bien différents de l'objectif officiel.

de travail. Advenant une grève ou un lock-out, lorsque ce fonds de grève verse effectivement des indemnités aux syndiqués, ces revenus d'appoint sont exempts d'impôt et constituent un revenu net⁴. Le caractère non imposable des indemnités, en dépit du fait que les cotisations soient elles-mêmes déductibles d'impôt, a été confirmé en 1990 par la Cour suprême du Canada⁵. Ce n'est pourtant pas le cas de tous les revenus d'appoint, puisque même les prestations de l'assurance-emploi, un programme du gouvernement fédéral, sont imposables⁶.

Autrement dit, l'impôt n'est pas prélevé sur les sommes qui sortent du fonds de grève, et les cotisations qui servent à le constituer sont aussi en partie déductibles d'impôt. Ce traitement fiscal n'est pas le même dans d'autres cas de régimes visant à mettre de côté des revenus d'appoint. À titre de comparaison, dans le cas des REER, les cotisations sont déductibles d'impôt, mais les retraits sont imposés. L'impôt est en quelque sorte reporté. Dans le cas des CELI, les cotisations ne sont pas déductibles d'impôt, mais les retraits, eux, sont libres d'impôt, ce qui évite d'être imposé deux fois sur son épargne. Les fonds de grève ont la particularité d'échapper presque complètement à la fiscalité, tant par la déductibilité partielle des cotisations que par l'exemption des indemnités.

Concrètement, les fonds de grèves bénéficient donc d'un système d'exemption et de crédit d'impôt singulièrement avantageux.

Les crédits d'impôt pour les cotisations aux fonds de travailleurs

Les fonds de capital de risque de travailleurs, soit le Fonds de solidarité FTQ et le Fondation CSN, sont des entités séparées des organisations syndicales à proprement parler, bien que les liens entre ces fonds et les centrales syndicales qui les

mettent sur pied soient parfois étroits. Par exemple, les présidents de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et de la CSN sont respectivement président du conseil d'administration du Fonds de la solidarité FTQ et de celui du Fondation CSN. Ces fonds d'investissement ont connu une forte croissance pendant les dernières décennies grâce à un avantage fiscal très intéressant obtenu lors de leur démarrage.

Comme c'est le cas pour tous les fonds, l'individu qui place son épargne sous forme de REER dans un fonds de travailleurs réduit son revenu imposable. Toutefois, les fonds de travailleurs jouissent d'un avantage fiscal unique⁷: le cotisant profite d'un crédit d'impôt (tant à l'échelle fédérale que provinciale) qui atteint 30 % au total pour ses placements au Fonds de solidarité FTQ et 40 % pour ceux au Fondation CSN⁸. Selon les évaluations du ministère des Finances du Québec, le simple relèvement du crédit d'impôt au bénéfice de Fondation aurait entraîné une diminution des recettes fiscales de 35,6 millions de dollars ces deux dernières années⁹.

Ces fonds représentent un outil pour favoriser la disponibilité du capital dans l'économie québécoise, selon le gouvernement, qui leur accorde en conséquence un traitement fiscal avantageux à titre de « mesure de capitalisation des entreprises », une des multiples catégories d'aide fiscale aux entreprises¹⁰.

Or, il est généralement admis dans la littérature économique et financière que les fonds de travailleurs n'augmentent pas l'offre globale de capital de risque disponible, dans la mesure où ces fonds remplacent d'autres formes d'investissements

4. Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2010*, 2011, p. A.10; Agence du revenu du Canada, *Guide général d'impôt et de prestations*, 2010, p. 11.

5. *Canada c. Fries*, [1990] 2 R.C.S. 1322.

6. Agence du revenu du Canada, *Guide général d'impôt et de prestations*, 2010, p. 12.

7. Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2010*, 2011, p. B.111.

8. Ce taux exceptionnel, adopté dans le budget du gouvernement québécois 2009-2010, sera en vigueur jusqu'à ce que la capitalisation du Fondation CSN atteigne 1,25 milliard de dollars. Actuellement, l'actif sous gestion au Fondation CSN s'élève à 843 millions de dollars (Fondation, *États financiers aux 31 mai 2011 et 2010*, p. 3) alors que celui du Fonds de solidarité FTQ atteint 8,2 milliards de dollars en 2011 (Fonds de solidarité FTQ, *États financiers aux 31 mai 2011 et 2010*, p. 2).

9. Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2009-2010*, mars 2009, p. A.15.

10. Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2010*, 2011, p. XII.

de capital de risque, un phénomène appelé *effet d'éviction*. À l'effet d'éviction s'ajoute un élément de concurrence « déloyale » limitant la création de fonds d'investissement privés. Selon une étude canadienne sur la question, l'offre globale de capital de risque au Canada serait amputée en moyenne de 1 milliard de dollars en raison de cette concurrence des fonds des travailleurs¹¹.

Qui plus est, depuis le début des années 1990, moins de la moitié des fonds mobilisés par les fonds de travailleurs sont réellement investis dans des entreprises visées par le programme d'aide gouvernementale au financement, et cette tendance semble s'aggraver depuis 2001, selon une étude d'Industrie Canada¹². Cela démontre bien que les fonds de travailleurs n'ont joué que partiellement le rôle de pourvoyeurs de capital de risque exigé par le gouvernement en échange d'un avantage fiscal si important.

D'autres aspects des fonds de travailleurs, comme les frais de gestion élevés, la gouvernance ou la rémunération des dirigeants indépendante des rendements, soulèvent des questions quant à la pertinence de leur traitement fiscal préférentiel. De plus, en imposant de strictes conditions aux actionnaires pour pouvoir retirer leurs fonds, ceux-ci sont impuissants s'ils sont mécontents des rendements obtenus. Autrement dit, les mauvaises décisions des gestionnaires ne sont pas pénalisées comme cela serait le cas pour d'autres fonds de placement.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le rendement de ces fonds soit plus faible que ceux observés sur les marchés financiers réguliers, et de loin. À titre indicatif, le rendement réel du Fonds de solidarité FTQ selon les données fournies sur son site a été de 1,4 % par année en moyenne depuis

sa création jusqu'en 2010. Pendant cette période, l'indice boursier de Toronto (TSX) enregistrait un rendement réel annuel moyen de 5,6 %. Cela signifie qu'en dollars constants, 1000 \$ d'épargne vaudraient aujourd'hui 1436 \$ s'ils avaient été confiés au Fonds de solidarité FTQ en 1984, alors qu'ils auraient valu 4099 \$ en suivant le TSX¹³.

En fin de compte, les fonds de travailleurs sont des instruments financiers qui n'atteignent ni leurs objectifs économiques, soit de rendre disponible du capital de risque pour aider les entreprises québécoises, ni leurs objectifs financiers d'offrir un bon rendement aux déposants, le rendement n'étant intéressant que si l'on tient compte du crédit d'impôt additionnel. Par contre, ce crédit d'impôt signifie concrètement des milliards de dollars en recettes fiscales auxquelles l'État a renoncé et implique que les autres contribuables doivent pallier ce manque à gagner.

Encore une fois, le traitement fiscal généreux dont bénéficient les fonds de travailleurs, les outils financiers d'organisations privées, impose un coût aux contribuables au bénéfice de leurs cotisants. Dans leur cas, les fonds de travailleurs communiquent clairement leurs résultats financiers et les rendent disponibles au grand public. Par contre, l'atteinte de leurs objectifs et les répercussions de leur avantage fiscal généreux ne sont pas évaluées par le gouvernement. Dans le cas des syndicats, par contre, c'est l'accès à l'information financière qui fait défaut.

11. Douglas Cumming et Jeffrey McIntosh, « Crowding out private equity: Canadian evidence », *Journal of Business Venturing*, vol. 21 (2006), no 5, p. 601.

12. Industrie Canada, *Labour-Sponsored Venture Capital Corporations: An Overview of Their Role and Activities (1991-2003)*, 2005.

13. Calculs des auteurs à partir des données de rendement du Fonds de solidarité FTQ et de Bloomberg pour le TSX. Voir aussi : Jean-Marc Suret, « Le financement des entreprises » dans Filip Palda, *L'État interventionniste : le gouvernement provincial et l'économie du Québec*, 1994, Institut Fraser p. 113-168; Jean-Marc Suret, *Le marché de la finance entrepreneuriale et du capital de risque*, CIRANO, 2011; Gérard Bérubé, « Les fonds de travailleurs rapportent moins », *Le Devoir*, 12 février 2011.

CHAPITRE 3

Les obligations des syndicats en matière de transparence

Une organisation privée se finance généralement par le biais de transactions volontaires, qu'il s'agisse de revenus commerciaux ou de dons. Les clients ou les donateurs ont toujours le choix de cesser ce financement. Ce n'est pas le cas pour le financement des États et des organismes publics en général, l'impôt n'étant pas optionnel. En ce sens, le financement des syndicats a toutes les apparences d'un financement public puisqu'il repose sur un ensemble de règles imposées aux syndiqués et aux contribuables.

L'État et les organisations publiques doivent se soumettre à l'examen de tous pour démontrer que l'utilisation des fonds reçus respecte de bonnes pratiques et les fins publiques pour lesquelles ils ont été perçus. En démocratie, cette *transparence* est la contrepartie naturelle d'un financement obligatoire. Sur ce point, par contre, les syndicats sont traités par la loi comme des organisations privées. La divulgation d'information financière n'est pas courante dans les syndicats et ne répond à pratiquement aucune norme. Leur statut ambigu sur ce plan justifierait l'obligation de se conformer aux exigences de transparence permettant l'examen public, ou alors de renoncer aux avantages qui leur font profiter d'un financement quasi public.

Pour bien comprendre la notion de transparence, il faut aussi dans un premier temps aborder la notion de gouvernance. Dans les pages qui suivent, les obligations de transparence des syndicats ici et ailleurs dans le monde seront aussi détaillées.

Gouvernance et transparence

La notion de transparence des organisations peut s'appliquer tant aux organisations privées qu'aux organisations publiques puisqu'il s'agit en fait d'une pratique liée à la saine gouvernance. Le président du conseil de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) définissait la gouvernance comme la réponse à la question « comment un petit groupe de personnes (...) peut-il arriver à surveiller et contrôler les agissements et décisions des gestionnaires d'une [organisation]? »¹.

Autrement dit, lorsqu'il y a délégation de pouvoirs, comme lorsqu'un bureau syndical est élu par les membres, les dirigeants détiennent davantage d'information sur la gestion de l'organisation que ceux qui les nomment et qui évaluent leur gestion. En économie, on utilise l'expression *problème principal-agent* pour décrire ce type de situation dans laquelle une personne, le « principal », mandate un « agent », mais où ce dernier disposera de plus d'information et pourra utiliser cette asymétrie de l'information à son avantage. Les études sur la saine gouvernance proposent des pistes de solutions à mettre en œuvre pour rééquilibrer la relation entre le principal et l'agent, comme entre les actionnaires et la direction d'entreprise ou, dans le cas qui nous occupe, entre les syndiqués et leurs représentants au bureau syndical.

L'OCDE propose aux administrations publiques un certain nombre d'éléments de bonne gouvernance parmi lesquels on retrouve la transparence²:

1. Yvan Allaire et Mihaela Firsirotu, « La gouvernance en question », *La Presse*, 17 octobre 2002, http://www.igopp.org/IMG/pdf/2002-10-17_La_Presse_YA_La_gouvernance_en_question.pdf.2.2.
2. OCDE, *Principaux éléments de la bonne gouvernance*, www.oecd.org/document/48/0,3746,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html.

L'obligation de rendre compte: les administrations publiques sont capables et désireuses de montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus.

La transparence: l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures.

L'efficacité et l'efficacités: les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique.

La réceptivité: les autorités publiques ont les moyens et la flexibilité voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et elles sont prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'État.

La prospective: les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles et des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux, par exemple).

La primauté du droit: les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.

La notion de transparence est large, mais il s'agit généralement de transparence financière et parfois de transparence quant aux processus

décisionnels et à la gestion courante de l'organisation. La transparence fait partie des pratiques de saine gouvernance, parce qu'elle permet de rendre disponible l'information nécessaire afin de vérifier si les décisions prises sont bien appliquées, si les dirigeants ne commettent pas de malversations et si l'organisation remplit bien son rôle.

La question de la transparence se pose particulièrement pour les organisations publiques puisqu'elles gèrent des fonds publics provenant des contribuables. Une entreprise privée, si elle est cotée en bourse, doit aussi rendre publics un bon nombre de renseignements quant à ses finances par exemple. Par contre, les organisations privées qui ne reçoivent pas de fonds publics et qui ne font pas appel aux marchés financiers ne souffrent généralement pas du problème principal-agent et peuvent se passer plus aisément des contraintes de la gouvernance. La distinction entre une organisation privée et une organisation publique à ce chapitre est donc essentielle.

Les organisations syndicales sont généralement reconnues comme des organisations privées, mais leur rôle est balisé par des lois, comme le *Code du travail* au Québec, et leur financement correspond davantage à celui d'un organisme public comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Certaines obligations en matière de transparence leur sont déjà applicables à l'heure actuelle.

Les obligations des syndicats en matière de transparence au Québec

Le *Code du travail* québécois précise qu'une organisation syndicale « doit divulguer chaque année à ses membres ses états financiers. Elle doit aussi remettre gratuitement au membre qui en fait la demande une copie de ces états financiers »³. Il s'agit de la seule obligation d'un syndicat en matière de gouvernance que prévoit le *Code du travail*.

L'obligation de divulgation des états financiers d'un syndicat est donc limitée à ses membres. Cette divulgation prend souvent la forme d'un

3. *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 47.1.

rapport du bureau syndical à l'assemblée générale. De la manière dont l'article 47.1 est formulé, les états financiers n'ont même pas à être remis en mains propres aux membres présents afin que ces derniers puissent les étudier en détail. Pour obtenir une copie, un membre doit en faire la demande. Si l'obtention d'une copie des états financiers n'est pas automatique, une telle demande risque d'être interprétée comme une remise en question du bureau syndical en place et le membre qui en fait la demande pourrait être vu d'un œil suspect.

En bref, le *Code du travail* prévoit une obligation minimale. En pratique, certains syndicats vont au-delà de cette exigence et remettent des copies de leurs états financiers aux membres, parfois plusieurs fois par année. Chaque syndicat se dote des règles qu'il juge opportunes en la matière puisque le *Code du travail* est très peu contraignant.

Le public, lui, n'a pas accès aux états financiers des organisations syndicales. On justifie cela par le fait que les états financiers d'un syndicat peuvent contenir des renseignements privilégiés qui, entre les mains d'un syndicat concurrent, le désavantageraient. Comme les entreprises, les syndicats entrent en concurrence les uns avec les autres, ces derniers pour réunir le plus de membres possible. Cela ne remet cependant pas en question la nécessité de divulguer plusieurs renseignements de nature financière.

Les obligations des syndicats en matière de transparence ailleurs au Canada

Le *Code du travail* fédéral, pour sa part, prévoit aussi que les syndicats « sont tenus, sur demande d'un de leurs adhérents, de fournir gratuitement à celui-ci une copie de leurs états financiers »⁴. Par rapport au *Code du travail* québécois, de nouvelles précisions circonscrivent les obligations de transparence financière du syndicat. Par exemple, il est précisé qu'il doit s'agir d'une copie des états financiers du dernier exercice et « certifiée conforme par le président ainsi que par le trésorier » et que les états financiers « doivent être suffisamment

détaillés pour donner une image fidèle des opérations et de la situation financières du syndicat (...) ». Ces précisions additionnelles ajoutent toutefois peu de choses puisque la principale obligation des syndicats demeure, comme dans le cas de la loi québécoise, de fournir les états financiers aux membres qui le demandent.

C'est aussi le cas de la *Loi sur les relations de travail de l'Ontario*, qui présente la particularité d'ajouter un devoir de transparence additionnel pour les administrateurs de fonds gérés par les syndicats (fonds constitués pour les vacances, les retraites ou au profit de syndiqués et de leurs bénéficiaires). Ces administrateurs doivent transmettre annuellement les états financiers vérifiés de ces fonds au ministère du Travail de l'Ontario et en remettre une copie aux membres du syndicat qui en font la demande par écrit⁵.

Ces dernières années, les obligations en matière de transparence prévues par la loi ontarienne ont fait l'objet de débats politiques. En 2010, un projet de loi privé d'un député de l'opposition proposait d'ajouter l'obligation pour les syndicats de divulguer leurs états financiers en détaillant chacune de leurs dépenses de plus de 5000 \$. Le même projet de loi proposait de limiter le prélèvement obligatoire des cotisations syndicales à la somme destinée à la négociation collective, sauf si le syndiqué autorise un prélèvement additionnel pouvant servir à d'autres fins. Cette « protection du chèque de paie » évite aux syndiqués de financer des causes politiques qu'ils n'appuient pas.

Le Tableau 3.1 résume les obligations de transparence financière que doivent respecter les syndicats à l'échelle fédérale et dans les provinces canadiennes. Les lois sont généralement similaires, surtout parce qu'aucune province n'exige la transparence financière envers le grand public. Certaines différences demeurent toutefois, comme la divulgation aux membres qui en font la demande ou qui s'adressent à une commission ou au ministère du Travail ainsi que la vérification professionnelle des états financiers qui ne sont pas obligatoires partout.

4. *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), c. L-2, art. 110.

5. *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, art. 93.

6. *Loi de 2010 sur la défense des droits des employés*, projet de loi no 71, 2010.

Tableau 3.1
Obligations de transparence financière des syndicats au Canada

	Divulgence au grand public des états financiers des syndicats requis?	Divulgence aux membres des états financiers de syndicats si requis?	Accès anonyme aux états financiers par une commission ou le ministère du Travail? (A)	Vérification des états financiers par des vérificateurs professionnels?
Colombie-Britannique	Non	Oui	Oui	Oui
Alberta	Non	Non	Non	Non
Saskatchewan	Non	Non	Non	Non
Manitoba	Non	Oui	Oui	Non
Ontario	Non	Oui	Oui	Oui
Québec	Non	Oui	Non	Non
Nouveau-Brunswick	Non	Oui	Oui	Oui
Nouvelle-Écosse	Non	Oui	Oui (B)	Non (B)
Île-du-Prince-Édouard	Non	Non	Non	Non
Terre-Neuve-et-Labrador	Non	Oui	Oui	Oui
Fédéral	Non	Oui	Oui	Non (C)

Source : Milagros Palacios, Jason Clemens, Keith Godin et Niels Veldhuis, *Union Disclosure in Canada and the United States*, Institut Fraser, septembre 2006, p. 11.

(A) Par l'entremise de la Commission des relations de travail, sauf pour la Nouvelle-Écosse où la demande est effectuée par l'entremise du ministère du Travail.

(B) Bien que les états financiers ne soient pas vérifiés, une déclaration sous serment est requise, ce qui garantit néanmoins aux syndiqués que les états financiers ont été révisés par une tierce personne indépendante et extérieure au syndicat.

(C) Même si ce n'est pas requis selon le *Code canadien du travail*, il est de pratique courante que les syndicats remettent à leurs membres des états financiers vérifiés par des vérificateurs professionnels.

Les obligations des syndicats en matière de transparence aux États-Unis

En 1959, à la suite d'allégations de corruption et de malversations au sein du monde syndical, le Congrès américain a adopté le *Labor Management Reporting and Disclosure Act* (LMRDA, également connu sous le nom de *Landrum-Griffin Act*) dans le but de contraindre les organisations syndicales du pays à dévoiler leurs activités⁷. Le Comité spécial du Sénat sur les « activités inappropriées dans le milieu de travail ou la mauvaise gestion », ou Comi-

té McClellan, qui a mené à l'adoption de cette loi, avait été formé pour étudier la corruption, l'infiltration de criminels et les activités illégales dans plusieurs syndicats importants aux États-Unis.

Les obligations de transparence prévues par le LMRDA sont fondées sur le dévoilement de rapports détaillés pour superviser les relations financières et les activités entre les dirigeants syndicaux et les employés, les employeurs et les consultants en relations de travail. Les syndicats américains ont l'obligation de répondre à des questionnaires de l'Office of Labor-Management Standards⁸ du ministère fédéral du Travail au sujet de leur situation

7. On peut trouver un résumé des clauses du LMRDA à l'adresse www.dol.gov/olms/regs/compliance/lmrda-factsheet.htm. Alors que le LMRDA couvre essentiellement les syndicats du secteur privé, le *Civil Service Reform Act* (CSRA) établit les normes pour les syndicats du secteur public.

8. Le site de cet organisme rend publics les rapports de nombreux syndicats pour l'année courante et plusieurs années antérieures. En tout, des dizaines de milliers de rapports et de formulaires sont accessibles sur ce site.

financière. Leurs réponses sont ensuite rendues publiques. Les organisations syndicales doivent aussi divulguer toutes leurs contributions politiques.

Les permanents syndicaux et les employés d'un syndicat engagés dans certaines activités ou ayant certains intérêts financiers doivent chaque année déposer un formulaire connu sous le nom de LM-30⁹. On leur demande par exemple de déclarer les intérêts des membres de leurs familles dans une entreprise où le syndicat est présent. Lorsqu'ils gèrent divers fonds, les dirigeants syndicaux doivent prendre un cautionnement qui sert en quelque sorte d'assurance pour la bonne gestion de ces fonds et garantissent aux syndiqués qu'advenant des pertes financières dues à des malversations, ces fonds seraient remboursés¹⁰.

Grâce au LMRDA, la justice américaine a déposé 877 actes d'accusation pour corruption et pour détournement illégal de fonds de 2001 à 2007. Ainsi, 103 millions de dollars ont été retournés aux syndicats où les cotisations des membres avaient été utilisées de façon inappropriée¹¹. La divulgation financière concernant en particulier les fonds syndicaux en fiducie, les fonds de grève et les fonds de formation de toutes sortes a été particulièrement utile pour identifier et tenter de contrer des actes de corruption.

Cette méthode présente certes des inconvénients. Tous ces formulaires constituent un fardeau pour plusieurs syndicats et employeurs, qui dénoncent notamment leur complexité. Mais il s'agit encore de la méthode utilisée parce qu'elle représente le meilleur moyen d'obtenir une information juste et sujette à vérification.

En somme, toutes ces obligations de transparence, beaucoup plus étendues qu'au Québec,

composent un ensemble de règles renforçant la démocratie interne des syndicats. La LMRDA comprend même une charte des droits accordés aux syndiqués vis-à-vis de leur syndicat. Bref, aux États-Unis, l'encadrement de la gouvernance des syndicats est beaucoup plus strict et étendu qu'au Québec ou qu'au Canada dans son ensemble.

Les obligations des syndicats en matière de transparence en France

La transparence financière des organisations syndicales a connu un nouveau développement en France avec l'adoption de *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, qui vise aussi les organisations patronales. Les dispositions de cette loi entrent en vigueur progressivement depuis 2009¹². À la suite de doutes émis sur la qualité de la gouvernance de certains syndicats, cette loi met en place de nouvelles obligations de transparence financière. Principalement, les organisations syndicales doivent respecter de strictes normes comptable et rendre disponibles leurs états financiers en ligne¹³.

Il est important de préciser qu'en France, les syndicats ne sont pas seulement financés par les cotisations syndicales, mais reçoivent aussi des subventions publiques. Les cotisations représentent ainsi de 20 à 60 % des revenus des cinq grandes centrales syndicales¹⁴.

Cette réforme avait pour objectif premier de doter le *Code du travail* français de nouvelles règles sur la représentativité et la négociation collective. Auparavant, cinq confédérations syndicales étaient reconnues comme représentatives

9. Les renseignements concernant le formulaire LM-30 ont été adaptés à partir de l'information disponible sur le site www.olms.dol.gov.
10. On peut trouver des renseignements pertinents à propos des exigences de cautionnement (ou *bonding* en anglais) au : www.dol.gov/olms/regs/compliance/bonding.htm.
11. U.S. Department of Labor, *US Labor Department enforcement agency announces eight criminal convictions for December 2007*, communiqué de presse, 15 janvier 2008, www.dol.gov/opa/media/press/esa/archive/ESA20080071.htm.

12. On peut consulter en ligne les motifs de l'adoption de cette loi et la loi elle-même sur le site Légifrance.
13. Voir : Comité de la réglementation comptable, Règlement no 2009-10 Afférent aux règles comptables des organisations syndicales, 3 décembre 2009 et le site Web : <http://www.journal-officiel.gouv.fr/comptes-syndicats/>.
14. Raphaël Hadas-Lebel, Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales, mai 2006, p. 58. Ces chiffres datent de 2003. De nouvelles données seront progressivement disponibles grâce à l'application de la nouvelle loi.

à l'échelle nationale¹⁵, ce qui leur permettait par défaut de négocier des conventions collectives à l'échelle du pays, de l'industrie et de l'entreprise¹⁶. Les syndicats indépendants et plus récents avaient un statut différent. Tous les syndicats doivent désormais satisfaire à un ensemble de critères de représentativité pour pouvoir mener les négociations collectives en tant que représentants des employés. Parmi les critères de représentativité figure l'obligation de transparence financière. Ce nouveau critère est assuré par des règles de certification et de publication des comptes des confédérations, fédérations et unions régionales de syndicats, ainsi que de tout syndicat à partir d'un seuil de ressources fixé par décret.

En ce qui concerne les confédérations elles-mêmes, la loi instaure aussi l'obligation soit de produire des comptes consolidés, soit « de fournir, en annexe à leurs propres comptes, les comptes [des] personnes morales [qu'elles chapeautent], ainsi qu'une information sur la nature du lien de contrôle. Dans ce cas, les comptes de ces personnes morales doivent avoir fait l'objet d'un contrôle légal ».

Pour tous les syndicats, la nouvelle loi signifie l'obligation de produire des états financiers annuellement et d'en assurer « la publicité ». Qui plus est, au-delà d'un montant fixé de ressources financières, chaque syndicat doit nommer un « commissaire aux comptes ». Les processus internes d'approbation des états financiers des syndicats doivent aussi répondre à de nouvelles exigences. Fait intéressant, cette obligation de transparence faisait partie d'une liste de demandes communes d'organisations syndicales et patronales présentées au gouvernement dans le cadre des débats précédant l'adoption de la loi¹⁷.

Les premiers résultats de cette réforme commencent à apparaître. Par exemple, en mai 2011,

la Confédération française démocratique du travail (CFDT) a dévoilé des états financiers *certifiés*, une première historique pour cette centrale syndicale¹⁸. Les comptes consolidés, c'est-à-dire incluant toutes les entités syndicales affiliées, avaient été préalablement approuvés par le commissaire aux comptes de la CFDT.

La culture syndicale en France semble donc s'adapter plutôt bien à cette obligation de transparence, notamment parce que ces nouvelles obligations font suite à des critiques envers la gouvernance des syndicats. Ces derniers, en respectant une loi plus contraignante que par le passé, contribuent à rétablir leur propre crédibilité.

Les obligations de transparence des syndicats en Allemagne

L'Allemagne représente un cas un peu particulier. L'encadrement légal des syndicats y est minimal et ceux-ci disposent d'une grande autonomie¹⁹. Les relations entre un syndicat et ses membres ne sont essentiellement régies que par les statuts de l'organisation. L'État fédéral vérifie les déclarations fiscales des syndicats, comme pour toute association. Un syndicat doit justifier de ses activités pour continuer de bénéficier d'une exonération fiscale, c'est-à-dire pour ne pas avoir à payer l'impôt des sociétés ni la taxe de vente sur la plupart des activités financées par les cotisations des membres²⁰.

Les syndicats ont volontairement mis en place des systèmes de contrôle interne et externe, en réaction à des scandales et à des pertes financières dans les années 1980 et 1990. La révision interne s'intéresse à la légalité des dépenses ainsi qu'à leur opportunité. Les comptes, ou états financiers, sont également vérifiés par des contrôleurs externes dans bien des cas. Les commissaires aux comptes peuvent contrôler aussi bien les organismes rattachés aux syndicats que les syndicats eux-mêmes. Leurs rap-

15. Ces cinq syndicats étaient la Confédération générale du travail (CGT), la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO), la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

16. Udo Rehfeldt, « The French System of Collective Bargaining », *Social Europe Journal*, vol. 5 (2010), no 1, p. 34.

17. MEDEF et coll., *Position commune sur la représentativité, le développement du dialogue syndical et le financement du syndicalisme*, 9 avril 2008, p. 1.

18. CFDT, *Nos comptes*, www.cfdt.fr/rewrite/nocache/article/11390-qui-sommes-nous/nos-chiffres/rapports-financiers/nos-comptes.htm?idRubrique=9092.

19. Jérôme Guedj, Pierre de Saintignon, Valérie Jeske-Saintoyant et Holger Osterrieder, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée – Le cas de l'Allemagne*, septembre 2004, p. 25.

20. *Id.*, p. 24.

ports annuels sont rendus publics par le biais d'une publication syndicale et sont présentés aux membres lors des assemblées générales tous les quatre ans.

Des leçons pour les syndicats québécois?

Compte tenu des allégations véhiculées par les médias contre certains syndicats dans le milieu de la construction au Québec, y compris à propos de liens avec le crime organisé et des entrepreneurs soupçonnés de corruption, la stratégie des syndicats français et allemands de respecter des obligations de transparence financière légales ou auto-imposées pourrait s'avérer une piste intéressante pour leurs homologues d'ici. Il est aussi pertinent de noter que l'exigence de divulgation de renseignements financiers est parfois liée aux avantages fiscaux dont bénéficient les syndicats, comme en Allemagne, alors qu'ici les syndicats jouissent d'avantages fiscaux et réglementaires sans avoir à dévoiler quoi que ce soit sur le plan financier. Enfin, la loi en vigueur aux États-Unis, plus exhaustive, permet d'atteindre des résultats concrets en matière de condamnations et de restitution de sommes syndicales détournées par des individus peu scrupuleux.

CHAPITRE 4

La formule Rand et les causes défendues par les syndicats

Comme on l'a vu, le *Code du travail* oblige tous les salariés d'une entreprise représentés par un syndicat à verser une cotisation à celui-ci, qu'ils y aient adhéré ou non. Cette obligation de payer une cotisation, connue sous le nom de formule Rand, se fonde sur l'argument selon lequel tous les salariés bénéficient en commun de l'action de leur syndicat et que même le travailleur qui n'en est pas membre bénéficiera des conditions de travail négociées pour les membres. Plusieurs aspects des conditions de travail obtenues par les syndicats au profit de leurs membres lors des négociations avec l'employeur peuvent être considérés en quelque sorte comme des « biens publics » que tous obtiendraient, qu'ils paient ou non leur cotisation¹. L'argent ainsi récolté sert à payer les négociations collectives, l'arbitrage des plaintes ou griefs des syndiqués, les moyens de pression par la constitution d'un fonds de grève, la formation, la tenue d'activités syndicales, etc., ce qu'on peut définir comme étant des activités liées aux relations de travail.

Or, il appert que les cotisations syndicales ne servent pas uniquement au financement des relations de travail. Les exemples abondent d'utilisations par les syndicats des cotisations des employés à d'autres fins, comme la défense de causes diverses d'ordre idéologique. Pourtant, non seulement la logique de la formule Rand ne s'applique-t-elle pas aux dépenses pour ces causes, puisque tous les employés n'en bénéficient pas, mais en plus, certains voient leurs valeurs lésées par ce processus, si démocratique soit-il.

1. Voir notamment : Richard B. Freeman et James L. Medoff, « Le syndicalisme à deux visages », *Revue économique*, vol. 31 (1980), no 3, p. 505-539.

L'opacité des finances des syndicats empêche de connaître la part de leurs dépenses dédiée à d'autres fins que les relations de travail. On ne peut pas savoir quelles causes ils soutiennent, quelles sommes y sont consacrées et, en fin de compte, quelle proportion des cotisations obligatoires finance des activités sans lien avec les relations de travail.

L'utilisation des cotisations obligatoires à d'autres fins que les relations de travail

L'utilisation des cotisations obligatoires à d'autres fins que les relations de travail peut soulever plusieurs problèmes du point de vue d'un employé. Lorsqu'un syndicat offre un soutien financier à des causes syndicales étrangères, le lien ténu entre ces activités et la défense des intérêts des employés ne justifie pas de les imposer puisqu'il ne s'agit pas d'une activité liée aux relations de travail des cotisants du syndicat en question. Si certains peuvent y voir une contribution à la « cause syndicale » en général, d'autres n'y trouveront pas leur intérêt et ne devraient pas être forcés d'y contribuer.

Le soutien à des causes étant subjectif, tous les syndiqués n'ont pas les mêmes préférences lorsque vient le temps de choisir telle cause plutôt que telle autre. Par exemple, les sommes versées à la lutte contre l'homophobie, cause importante pour certains syndiqués, ne sont pas versées à un organisme venant en aide aux femmes en difficulté que pourraient préférer d'autres syndiqués. Ou encore, certains syndiqués auraient pu préférer épargner pour les études de leurs enfants plutôt que de financer par leurs cotisations une bourse d'études offerte par les centrales syndicales.

Enfin, même si certains syndiqués jugent qu'une cause est bonne, d'autres peuvent être d'avis qu'elle contredit carrément leurs valeurs et se trouvent alors lésés d'être obligés d'y contribuer. La formation de la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics heurte ainsi les préférences politiques des syndiqués pour qui les solutions de libre marché favorisant les consommateurs et les contribuables sont préférables à une intervention plus lourde de l'État.

Bien entendu, ces syndiqués lésés ont toujours la possibilité de faire entendre leur désaccord dans le cadre des instances internes des syndicats qui les représentent et où sont adoptés les budgets qui incluent ces dépenses. Dans les budgets, les causes défendues ne sont cependant pas nécessairement identifiées clairement. Ce sont possiblement des montants réservés à « l'appui aux mobilisations et à la vie régionale », à « l'appui aux luttes » ou à « l'appui à nos revendications » qui regroupent les montants utilisés pour financer différentes causes.

Même si ces dépenses des syndicats à d'autres fins que les relations de travail étaient transparentes et approuvées démocratiquement par les membres, la décision démocratique permet à la majorité d'imposer des coûts à la minorité alors que rien n'empêche que ces choix relèvent plutôt d'une décision personnelle.

Les cotisations à d'autres fins que les relations de travail devraient-elles être volontaires?

Actuellement, la formule Rand génère des revenus que les syndicats sont libres d'utiliser comme ils l'entendent. Dans l'affaire *Lavigne*², la Cour suprême du Canada avait jugé à la majorité que la formule Rand ne violait pas le droit à la liberté d'expression. Ce jugement a été rendu en 1991. Or, aujourd'hui, il est interdit à un syndicat de dépenser l'argent de cotisations obligatoires pour soutenir des causes idéologiques ou sociales sans le consentement individuel de ses syndiqués à peu près partout dans les pays démocratiques. C'est le cas aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ainsi que dans la Communauté européenne depuis un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme rendu en 2007³. Qui sait si, saisie à nouveau de cette question, la Cour suprême arriverait à une conclusion différente aujourd'hui sachant que le Canada est clairement l'exception parmi les sociétés libres et démocratiques du monde?

2. *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211.

3. *Evaldsson et autres c. Suède*, no 75252/01 (2007).

En rendant le financement des causes politiques et idéologiques volontaire, les syndicats gagneraient en légitimité et pourraient toujours financer de telles causes. D'une part, l'appui du syndicat à ces causes serait légitimé par le fait que ses propres membres auraient véritablement choisi de les soutenir. D'autre part, un financement purement volontaire signifie que si les causes soutenues bénéficient d'un large appui parmi les syndiqués, ces dépenses trouveront le financement souhaité. Si toutefois ce n'est pas le cas, alors il serait d'autant plus important que les syndiqués qui ne souhaitent pas contribuer à ces causes puissent choisir de ne pas le faire pour que la légitimité du syndicat ne soit pas remise en question.

Le départage entre les cotisations pour relations de travail et les cotisations à d'autres fins

On l'a vu, les syndicats ne peuvent forcer le financement de causes idéologiques ou sociales par les cotisations obligatoires dans la plupart des pays libres et démocratiques. Malheureusement, il demeure difficile de trancher entre les dépenses aux fins de relations de travail et les dépenses en soutien à d'autres causes. D'une part, les syndicats ne font pas preuve de suffisamment de transparence et, d'autre part, ce départage n'est jamais simple.

Aux États-Unis, seule la portion des cotisations destinée aux relations de travail, comme la négociation collective, la gestion des contrats et les procédures de règlement des griefs, peut être exigée par le syndicat des employés qu'il couvre⁴. Aucun de ceux-ci ne peut être forcé de payer les montants prévus pour des questions de politique, de lobbying ou d'idéologie. C'est la conclusion à laquelle est arrivée unanimement la Cour suprême dans l'affaire *Abood*, c'est-à-dire qu'il est inconstitutionnel de dépenser les ressources financières des non-

4. *Communications Workers of America v. Beck*, 487 U.S. 735 (1988). Dans les États qui n'ont pas de loi de type *right-to-work*, les adhérents et les non-membres du syndicat paient leurs cotisations aux fins des relations de travail. Dans les États avec le *right-to-work*, voir : Louis Fortin et Michel Kelly-Gagnon, *Le modèle de syndicalisation québécois : une anomalie à corriger*, IEDM, février 2011.

membres aux fins de l'expression de points de vue politiques, au bénéfice de candidats à une élection ou pour la promotion d'autres causes idéologiques qui ne se rapportent pas aux devoirs de négociation collective du syndicat⁵.

De manière concrète, il a été établi que les dépenses suivantes par un syndicat ne faisaient pas partie des activités liées aux relations de travail et ne pouvaient donc faire l'objet d'un financement obligatoire⁶ :

- l'élection de candidats à des fonctions publiques, y compris les contributions à un parti politique, organisme politique ou candidat;
- le recrutement (ou les efforts qui y sont consacrés) de nouveaux membres;
- le lobbying (à l'exception de lobbying directement lié à la ratification ou la mise en œuvre d'une convention collective);
- les cotisations à une fédération syndicale;
- les contributions aux organismes de bienfaisance et d'éducation;
- les activités ayant pour but de promouvoir une idéologie;
- les activités de relations publiques;
- les grèves illégales;
- une partie au prorata du coût des publications syndicales consacrées à la couverture des sujets mentionnés ci-dessus ou d'autres sujets n'étant pas liés directement aux travailleurs.

Bien entendu, les coûts d'une activité reliée aux relations de travail et les coûts des autres activités

ne sont pas comptabilisés séparément et les mêmes représentants syndicaux s'assoient aux tables de négociation et aux rencontres de groupes de pression idéologiques sans lien avec les relations de travail. Pour résoudre cette difficulté, lorsque vient le temps de déterminer quelles dépenses relèvent des activités directement liées aux responsabilités d'un syndicat, il a été établi que c'est ce dernier qui porte le fardeau de la preuve pour démontrer qu'une dépense financée par toutes les cotisations concerne bien les négociations collectives, l'administration des contrats et le règlement des griefs.

En Europe, à la lecture du jugement de la Cour européenne des droits de l'homme qui interdit les cotisations syndicales obligatoires à d'autres fins que les relations de travail⁷, on constate que les critères permettant de départager les activités de relations de travail des activités idéologiques ou politiques ne sont pas encore bien définis. Il faut dire que l'interdiction européenne est très récente puisqu'elle date de 2007. Le jugement souligne toutefois le lien entre ce départage difficile et le manque de transparence des syndicats à cet égard. Il conclut qu'en raison du manque de transparence de leur syndicat, les demandeurs n'ont pas reçu suffisamment d'information afin de vérifier comment ont été utilisées les cotisations payées. Pourtant, ils étaient en droit de recevoir cette information, d'autant plus que les cotisations ont été prélevées contre leur gré par une organisation défendant des causes politiques qu'ils n'appuyaient pas.

Un peu à l'image des États-Unis, où le fardeau de la preuve revient aux syndicats, la Cour européenne des droits de l'homme ajoute que les rapports et budgets syndicaux ne permettaient pas de conclure qu'aucune somme n'avait été utilisée à d'autres fins que les relations de travail.

Cette difficulté dans le départage des dépenses syndicales apparaît donc comme un problème récurrent. La solution la plus évidente semble être

5. *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977).

6. Voir : National Right to Work Legal Defense Foundation, <http://www.nrtw.org/nce.htm> et International Association of Machinists and Aerospace Workers, <http://www.goiam.org/images/articles/tcunion/constitution-and-bylaws/agency%20fee.pdf>.

7. *Evaldsson et autres c. Suède*, *op. cit.*, note 3.

d'autoriser explicitement les syndicats à engager ces dépenses uniquement sur la base d'un appel volontaire aux contributions de leurs membres. Une telle solution repose en grande partie sur la bonne foi des syndicats et leur transparence financière complète. Il serait opportun, comme c'est le cas en Europe et aux États-Unis, que les syndicats doivent en tout temps justifier leurs dépenses et démontrer leurs liens avec les relations de travail.

Conclusion et recommandations

Au Québec, les organisations syndicales disposent annuellement d'environ 800 millions de dollars de revenus de cotisation grâce à leur pouvoir indirect de taxation octroyé par le *Code du travail* et connu sous le nom de « formule Rand ».

Les syndicats profitent aussi d'un régime fiscal particulièrement avantageux puisqu'à la fois les cotisations syndicales et les indemnités de grève donnent droit à un crédit d'impôt ou sont totalement exemptes d'impôt. Par comparaison, même les revenus d'assurance-emploi sont imposables. Les avantages fiscaux des syndicats s'étendent aussi aux fonds de travailleurs, des créations des centrales syndicales qui se sont beaucoup développées ces dernières décennies. Ces fonds bénéficient d'un appui de taille en pouvant offrir à leurs cotisants un crédit d'impôt substantiel dont ne profitent pas les autres fonds de placement. Cet avantage explique d'ailleurs leur réussite puisque sans ce crédit d'impôt supplémentaire, le rendement des fonds de travailleurs est particulièrement décevant.

En somme, bien que les syndicats soient en théorie des organisations privées et indépendantes de l'État, ils bénéficient d'un financement très particulier fondé sur une forme indirecte de taxation et d'un traitement fiscal avantageux ressemblant beaucoup au modèle de financement de l'État.

Dans tous les cas, le double avantage fiscal qui s'applique aux cotisations et aux indemnités de grève doit être revu. Si les revenus provenant d'un régime d'assurance public comme l'assurance-emploi sont imposables, il n'y a aucune raison pour que le régime fiscal actuel favorisant les syndicats soit maintenu. Les exemptions fédérales et provinciales sur les indemnités de grève devraient être abolies. Le traitement fiscal avantageux des cotisations syndicales serait quant à lui maintenu.

Il faut être conscient que cela pourrait ne pas changer grand-chose financièrement parlant, puisqu'un revenu d'appoint comme l'assurance-emploi ou une indemnité de grève représente généralement une partie seulement du revenu normal. L'impôt effectivement payé sur les indemnités de grève serait donc peu élevé.

Le choix de la transparence publique ou du financement privé

Les organisations privées, entreprises ou organismes de bienfaisance, comptent d'abord sur un financement par transactions volontaires. Un financement relevant d'un pouvoir indirect de taxation – et donc d'une prérogative quasi publique – devrait s'accompagner d'une grande transparence quant à la provenance et à l'utilisation de ces fonds. Dans l'administration publique, les crédits budgétaires sont publics et la *Loi sur l'administration publique* prévoit même d'autres outils de transparence¹.

Pourtant, les organisations syndicales québécoises ne font pas preuve de transparence financière. Seule la CSN a le mérite de publier en ligne son budget. Ces renseignements financiers sont présentés selon les normes propres à la centrale syndicale puisqu'il n'existe pas de réglementation à ce sujet.

Selon les résultats d'un sondage récent, huit travailleurs canadiens sur dix (83,1 %) étaient complètement d'accord ou plutôt en accord avec la divulgation publique obligatoire des états financiers détaillés des syndicats sur une base régulière². Cette proportion augmente à 94,6 % pour les travailleurs québécois.

Un telle obligation de transparence existe ailleurs: aux États-Unis depuis 1959 et en France depuis 2008, par exemple. Cette transparence présente l'avantage de rehausser la qualité de la gouvernance des syndicats et la légitimité de leurs activités. Pour cette seule raison, les organisations syndicales elles-

1. L'article 12 de la *Loi sur l'administration publique* prévoit par exemple qu'une « convention de performance et d'imputabilité » peut être conclue.
2. InfoTravail, *État des syndicats: Rapport préliminaire*, 2011, p. 4.

mêmes auraient avantage à adopter des pratiques financières transparentes qui, en plus, amélioreraient leur réputation.

Une organisation syndicale, comme toute organisation privée, pourrait vouloir conserver son information financière loin du regard du public ou de ses concurrents. Il apparaît juste que les organisations syndicales qui le souhaitent disposent alors du choix légitime de renoncer aux avantages quasi publics dont elles jouissent pour leur financement afin de ne pas se soumettre à des obligations de transparence. Dans ce cas, elles fonctionneraient comme de véritables organisations privées, avec un financement volontaire, et les conditions de transparence à respecter seraient celles exigées d'une organisation privée.

Modifications au *Code du travail*

En pratique, le choix de faire preuve de transparence financière pour bénéficier de la formule Rand ou non devrait être explicite dans le *Code du travail*. Son article premier introduirait une distinction dans les définitions d'une association de salariés et d'association accréditée, soit qu'une association peut être publique ou privée. Les privilèges et responsabilités d'une association seraient modulés en fonction de cette distinction comme suit.

Pour une association privée :

1. Elle conserverait la possibilité de l'accréditation syndicale qui confère la représentativité d'une unité d'accréditation, et les privilèges qui y sont associés. Par contre, elle perdrait le droit à la formule Rand, définie à l'article 47.
2. Aucune nouvelle règle ne viendrait encadrer l'appui financier à des causes sociales ou idéologiques puisque les syndiqués ont toujours le choix de cotiser ou non en l'absence de la formule Rand. Les règles internes du syndicat pourraient bien sûr traiter de cette question.

3. L'obligation de divulguer ses états financiers serait la même que l'obligation actuelle, définie par l'article 47.1, soit une divulgation aux membres une fois par année ainsi qu'à tout membre qui en fait la demande.

Pour une association publique :

1. L'article 47, obligeant la retenue et le paiement de la cotisation syndicale, s'appliquerait.
2. En contrepartie, les obligations en matière de transparence seraient plus exigeantes. Elles se traduiraient dans un nouvel article 47.1 du *Code du travail* qui préciserait la situation applicable à chaque catégorie d'association accréditée :

Une association privée accréditée doit divulguer chaque année à ses membres ses états financiers. Elle doit aussi remettre gratuitement au membre qui en fait la demande une copie de ces états financiers.

Une association publique accréditée doit divulguer chaque année à ses membres ses états financiers. Elle doit aussi remettre une copie de ces états financiers au ministre du Travail qui les rend publics.

3. Un article ajouterait que les normes de présentation des états financiers seraient définies par règlement. Celles-ci pourraient s'inspirer notamment des règles françaises en la matière³. En particulier, les états financiers des syndicats publics devront être vérifiés par des vérificateurs externes et indépendants. Ils devront aussi faire état de leurs dépenses en ventilant celles-ci adéquatement pour donner un juste portrait de l'utilisation de leurs revenus.
4. Un autre article préciserait que lorsqu'une association publique accréditée souhaite engager des dépenses qui ne sont pas liées

3. Voir par exemple les avis 2009-08, -09 et -10 de l'autorité des normes comptables en France: www.anc.gouv.fr/sections/textes_et_reponses_2/textes_adoptes_en_20/avis/avis_2009/view.

Tableau C.1
Modèle proposé pour le financement et la transparence des syndicats

CHOIX Entre le statut de syndicat privé ou de syndicat public	
SYNDICAT PRIVÉ	SYNDICAT PUBLIC
Ne peut pas recourir à la formule Rand (art. 47)	Bénéficie d'un financement obligatoire par la formule Rand (art. 47)
N'a pas de nouvelles obligations de transparence financière (maintien de l'actuel article 47.1)	Doit faire preuve de transparence financière en rendant public ses états financiers (nouvel article 47.1), selon des normes de présentation définies par règlement
Le financement des causes idéologiques ou sociales n'est pas encadré par d'autres règles que celles dont se dote le syndicat	Le financement des causes idéologiques ou sociales y est strictement volontaire
DANS TOUS LES CAS... Les revenus reçus à titre d'indemnités de grève deviennent imposables	

aux relations de travail (comme la négociation collective, l'arbitrage de griefs ou l'amélioration des conditions de travail), elle doit solliciter les contributions financières volontaires de ses membres et ne peut utiliser les sommes reçues par la formule Rand. Le même article établirait qu'une association accréditée doit pouvoir en tout temps établir qu'une dépense relevait effectivement des relations de travail si elle a utilisé les cotisations obligatoires de ses membres pour la défrayer, et ce pour un certain nombre d'années après le paiement effectif.

Le tableau ci-dessus illustre logiquement les principales modifications législatives et fiscales avancées ici.

Ces simples changements amélioreraient considérablement la qualité de la gouvernance des syndicats par l'exigence de la transparence financière, un critère incontournable dans une organisation qui souhaite être démocratique.

À propos des auteurs



Louis Fortin, conseiller en relations industrielles agréé

Louis Fortin a été vice-président des ressources humaines chez Bell Helicopter Textron Canada ltée à Mirabel de 1986 à 2009. Auparavant, il a travaillé chez RCA inc. en tant que directeur des relations avec les employés de 1982 à 1986 et il a oeuvré pour Domtar inc. de 1978 à 1982 comme conseiller en relations de travail. Aujourd'hui, M. Fortin est à la barre de son propre cabinet de consultation en matière de gestion stratégique du capital humain. Il est chercheur associé à l'IEDM, représentant au Québec de l'organisme InfoTravail et chargé de cours en relations industrielles à l'Université McGill. Il est titulaire d'un baccalauréat en relations industrielles de cette université ainsi que d'une maîtrise en relations de travail de l'Université de Montréal.



Yuri Chassin, économiste

Yuri Chassin est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal et a passé un trimestre à Mexico dans le cadre de ses études. Il a été analyste économique au Conseil du patronat du Québec (CPQ) et économiste au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), où il a notamment collaboré à l'ouvrage *Le Québec économique 2009*. Son intérêt pour les politiques publiques remonte à son passage à l'université pendant lequel il a oeuvré à la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), au Conseil permanent de la jeunesse et à Force Jeunesse. Il est l'auteur de plusieurs études portant sur les finances publiques, sur l'emploi chez les jeunes, sur les universités et sur la fiscalité.



Michel Kelly-Gagnon, président-directeur général

Après avoir dirigé l'IEDM de 1999 à 2006, Michel Kelly-Gagnon a été président du Conseil du patronat du Québec (CPQ) jusqu'en janvier 2009. Il est diplômé en droit de l'Université de Montréal et a exercé au début de sa carrière chez Colas & associés à Montréal, pour ensuite se lancer en affaires en devenant un des actionnaires et dirigeants de Formatrad, une firme spécialisée dans la formation en entreprise. M. Kelly-Gagnon est membre de la Société du Mont-Pèlerin et président de l'organisation canadienne Civitas. Il est président du comité avisier de Global Ressources Humaines et a été membre du conseil d'administration de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) de 2006 à 2009. Il a été l'un des six Québécois honorés par le palmarès 2008 des *40 Canadiens performants de moins de 40 ans™*. Il participe activement aux conseils d'administration de la Fondation canadienne pour l'innovation et de plusieurs fondations charitables dont la Fondation universitaire Pierre Arbour et la John W. Dobson Foundation.

