

**Le financement des syndicats : étude d'administration  
comparée  
Le cas de l'Allemagne**

*Rapport présenté par :*

*Jérôme GUEDJ, Pierre DE SAINTIGNON*

*Valérie JESKE-SAINTOYANT et Holger OSTERRIEDER*

*Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales*

*Rapport 2004 131  
Septembre 2004*

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

Le taux de syndicalisation est en baisse depuis plusieurs dizaines d'années. Désormais de l'ordre de 29%, il est relativement faible par rapport aux autres pays européens. Néanmoins, ce taux global masque de fortes disparités régionales et sectorielles. Cette particularité, conjuguée à une forte concentration du paysage syndical, explique que les syndicats allemands demeurent puissants. La principale confédération, le DGB, regroupe 83% des personnes syndiquées ; les syndicats qui lui sont affiliés ne se font pas concurrence.

Aux termes d'une jurisprudence de la juridiction fédérale du travail, cette puissance, mesurée au nombre d'adhérents et à leur capacité de mener des grèves, conditionne la légitimité des organisations syndicales à participer à la négociation collective. Cette dernière, protégée par le principe constitutionnel de l'autonomie tarifaire, est concentrée au niveau des branches. Cependant, le nombre et l'importance des accords d'entreprise ont tendance à augmenter, fragilisant le système traditionnel de négociation collective.

Au sein de l'entreprise, les comités d'entreprise (*Betriebsräte*) jouent un rôle important, notamment grâce à leurs droits en matière de cogestion. En outre, en l'absence de statut officiel pour les délégations syndicales, ils constituent le principal vecteur d'influence des syndicats dans l'entreprise (75% des membres des comités d'entreprise sont syndiqués).

Présents dans les instances dirigeantes de nombreux organismes de protection sociale, les syndicats n'y sont cependant généralement pas représentés en tant que tels et les bénéfices de cette fonction pour le syndicat sont faibles. Dans le domaine de la formation professionnelle, des instituts de formation rattachés aux syndicats participent à la formation des demandeurs d'emploi, financée par l'Agence fédérale de l'emploi (*Bundesarbeitsagentur*).

Dans ce contexte, le financement des organisations syndicales s'organise de la manière suivante. Compte tenu du nombre d'affiliés, les cotisations représentent des sommes considérables (de l'ordre de 1,3 milliards d'euros pour les syndicats du DGB) et constituent de loin la première ressource des organisations syndicales. Associées aux autres ressources propres (20 millions d'euros), essentiellement générées par les actifs des syndicats, elles sont garantes de l'indépendance des syndicats à l'égard de l'Etat et des employeurs. Elles permettent de financer l'intégralité de l'activité syndicale. Celle-ci est comprise de manière extensive et comprend une large gamme de services offerts aux adhérents.

Il n'existe pas d'autre source de financement direct des syndicats qui soit d'un montant significatif. En effet, les délégations syndicales ne reçoivent généralement pas d'aide financière ou matérielle de la part des entreprises. La prise en charge par les employeurs des coûts de fonctionnement des comités d'entreprise ne se traduit pas par des flux financiers en faveur des syndicats, même si ces derniers bénéficient indirectement de cette aide. Les indemnités versées aux membres syndiqués des conseils de surveillance sont reversées à un institut de recherche et les jetons de présence accordés par les organismes de protection sociale sont faibles.

Par ailleurs, les crédits publics accordés au titre de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (environ 270 millions d'euros) sont versés aux instituts de formation dans le cadre de comptabilités distinctes.

Enfin, les autres subventions publiques, qu'elles soient octroyées par le Bund, les Länder ou la Communauté européenne sont, selon les informations que la mission a pu recueillir, très faibles et circonscrites à des projets précis. Les avantages fiscaux prennent la forme de déductions fiscales (qui ne concernent que peu de salariés syndiqués) et d'exonérations ; il n'existe pas d'évaluation de leur montant.

## Sommaire

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>2</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME ALLEMAND DES RELATIONS PROFESSIONNELLES</b> .....	<b>3</b>
1.1 EN DÉPIT D'UN TAUX DE SYNDICALISATION GLOBALEMENT MODESTE, LE PAYSAGE SYNDICAL ALLEMAND EST DOMINÉ PAR DES SYNDICATS PUISSANTS.....	3
1.1.1 <i>Le taux de syndicalisation global, modeste et en déclin, masque de fortes disparités régionales et sectorielles.</i> .....	3
1.1.2 <i>Dans ce contexte, les syndicats sont contraints d'adapter leurs stratégies de recrutement ainsi que leur offre de service.</i> .....	4
1.1.3 <i>Le paysage syndical allemand est dominé par des syndicats puissants.</i> .....	5
1.1.4 <i>Le maintien de leur puissance est primordial pour les syndicats dans la mesure où il s'agit d'une condition de leur reconnaissance.</i> .....	7
1.2 LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, TRADITIONNELLEMENT CONCENTRÉE AU NIVEAU DES BRANCHES, A TENDANCE À ÊTRE DÉCENTRALISÉE AU NIVEAU DES ENTREPRISES.....	8
1.2.1 <i>Le principe de l'autonomie tarifaire des partenaires sociaux a valeur constitutionnelle.</i> .....	8
1.2.2 <i>Les conventions collectives de branche forment le cœur de la concertation sociale.</i> .....	9
1.2.3 <i>Le nombre et l'importance des accords d'entreprise tend à augmenter, notamment sous l'effet des clauses d'ouverture.</i> .....	10
1.2.4 <i>La dichotomie entre conventions collectives et accords d'entreprise se reflète dans le système dual de représentation des salariés.</i> .....	10
1.3 LES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE ACCORDENT UNE PLACE LIMITÉE AUX SYNDICATS.....	13
1.3.1 <i>Les organismes de protection sociale sont cogérés par les employeurs et les représentants des assurés</i> .....	13
1.3.2 <i>L'Agence fédérale de l'emploi finance la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, assurée en partie par des centres de formation rattachés aux syndicats.</i> .....	13
<b>DEUXIÈME PARTIE - LE FINANCEMENT DES SYNDICATS ALLEMANDS</b> .....	<b>15</b>
2.1 LES COTISATIONS, CONJUGUÉES AUX REVENUS FINANCIERS PROPRES, FINANCENT L'INTÉGRALITÉ DE L'ACTION SYNDICALE.....	15
2.1.1 <i>Les cotisations représentent la principale ressource des syndicats.</i> .....	15
2.1.2 <i>Les ressources issues du patrimoine des syndicats ont considérablement diminué au cours des dernières décennies.</i> .....	16
2.1.3 <i>Les revenus propres permettent de financer l'intégralité de l'action syndicale.</i> .....	17
2.2 LA COGESTION, FINANCÉE ESSENTIELLEMENT PAR LES ENTREPRISES, NE SERT GÉNÉRALEMENT PAS À FINANCIER L'ACTIVITÉ SYNDICALE.....	19
2.2.1 <i>Les délégations syndicales ne reçoivent en principe pas d'aide financière ou matérielle de la part des entreprises.</i> .....	19
2.2.2 <i>L'employeur prend en charge les frais de fonctionnement des comités d'entreprise.</i> .....	19
2.2.3 <i>Les membres syndiqués des conseils de surveillance perçoivent des indemnités qu'ils reversent à une fondation de recherche.</i> .....	21
2.3 LA PARTICIPATION DES SYNDICATS À LA PROTECTION SOCIALE NE DONNE PAS LIEU À DES FINANCEMENTS DIRECTS DES SYNDICATS.....	22
2.3.1 <i>Les jetons de présence accordés par les organismes paritaires sont faibles.</i> .....	22
2.3.2 <i>Les organismes de formation professionnelle, dont certains sont rattachés aux syndicats, font l'objet d'un financement public.</i> .....	23
2.4 LES FINANCEMENTS DE LA PART DES POUVOIRS PUBLICS SONT MARGINAUX. ....	23
2.4.1 <i>Quelques subventions publiques, de montant modeste, sont destinées à la formation des jeunes et à la formation politique.</i> .....	23
2.4.2 <i>Les avantages fiscaux prennent la forme de déductions d'impôt et d'exonérations.</i> .....	24
2.5 LES ÉVENTUELLES SUBVENTIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES NE SONT PAS RÉPERTORIÉES. ....	24
2.5.1 <i>Les subventions de la Commission européenne sont ciblées et rarement sollicitées.</i> .....	24
2.6 LES CONTRÔLES DES COMPTES DES SYNDICATS SONT ESSENTIELLEMENT ORGANISÉS EN INTERNE. ....	25
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>27</b>
<b>ANNEXE</b>	

## INTRODUCTION

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

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

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

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

## **Première partie - Les principales caractéristiques du système allemand des relations professionnelles.**

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

### **1.1 En dépit d'un taux de syndicalisation globalement modeste, le paysage syndical allemand est dominé par des syndicats puissants.**

#### *1.1.1 Le taux de syndicalisation global, modeste et en déclin, masque de fortes disparités régionales et sectorielles.*

D'après les données du centre de recherches ZUMA (*Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen*), **le taux de syndicalisation, rapporté à la population active, était de 28,7% en 2001**. Les syndicats allemands comptent ainsi presque neuf millions d'adhérents. Parmi ceux-ci, près de 35% sont des non-actifs, qu'ils soient retraités ou demandeurs d'emploi.

Le taux de syndicalisation est en baisse depuis plusieurs dizaines d'années et notamment depuis le début des années 1990. Il était en effet de 40,6% en 1991 et encore de 35% en 1995. La réunification avait dans un premier temps permis aux syndicats d'Allemagne de l'ouest de recruter de nouveaux membres (le nombre d'adhérents est ainsi passé à 13,7 millions en 1990, soit 3 millions de plus que l'année précédente), mais cet effet s'est rapidement érodé. A titre d'illustration, la principale confédération allemande, le DGB, comptait 7,9 millions de membres en 1989, 11,8 millions au lendemain de la réunification, 8 millions en 1999 et 7,4 millions en 2003. En revanche, les deux autres grandes confédérations allemandes, le CGB et le DBB, n'ont pas été affectées par la diminution du nombre de membres, le DBB enregistrant même une augmentation du nombre d'adhérents de 16% pendant cette période.

Aujourd'hui, l'Allemagne se situe dans le groupe des pays européens ayant un taux de syndicalisation relativement faible, aux côtés de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de la Grèce<sup>1</sup>.

Le taux de syndicalisation varie sensiblement entre les Länder allemands. Brême et la Sarre, deux Länder avec une forte tradition syndicale, recensent des taux élevés. Pour le DGB, il y est respectivement de 43,5% et de 41,5% contre 18,1% en Bavière, la moyenne nationale étant de 24,1%.

<sup>1</sup> Observatoire européen des relations professionnelles, EIRO. *Trade union membership 1993-2003*. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2004/03/update/tn0403105u.html>

De fortes disparités existent également entre catégories socio-professionnelles. Au sein du DGB, les fonctionnaires représentent la catégorie la plus syndiquée (64%), avant les ouvriers (39%) et les employés (19%).

Enfin, certaines branches se caractérisent par des taux de syndicalisation particulièrement importants. C'est le cas pour les industries traditionnelles, comme par exemple la métallurgie. Ainsi, IG Metall estime que les industries dans lesquelles il est représenté recensent un taux de syndicalisation de plus de 80%. De la même manière, les grandes entreprises ont des taux élevés. En revanche, il existe des branches d'activité, en particulier dans le secteur des services, et des types d'entreprise (les petites et moyennes entreprises) qui n'ont que très peu de salariés syndiqués. Un des grands enjeux pour les syndicats au cours des prochaines années est par conséquent de développer le recrutement dans ces secteurs.

Au total, le taux global de syndicalisation masque le fait que les syndicats ont une forte influence dans les secteurs d'activités et les entreprises où ils sont bien représentés.

### ***1.1.2 Dans ce contexte, les syndicats sont contraints d'adapter leurs stratégies de recrutement ainsi que leur offre de service.***

Les facteurs explicatifs de la diminution continue du taux de syndicalisation sont de plusieurs ordres. Le premier facteur invoqué est l'évolution de structure de l'économie et du marché du travail. Les syndicats ont plus de difficultés à s'implanter dans le secteur des services que dans l'industrie et peinent à recruter les salariés à temps partiel, à durée déterminée ainsi que les femmes. En revanche, dans les grandes entreprises et les secteurs caractérisés par de forts taux de syndicalisation (industrie et secteur public), la tradition syndicale continue à jouer un rôle important.

Deuxièmement, la perception par les salariés de l'influence dont disposent les syndicats dans la vie économique, sociale et politique a des conséquences sur le taux de syndicalisation. A cet égard, on peut noter que, bien que les organisations syndicales n'aient généralement pas de place en tant que telles dans les entreprises, elles jouent souvent un rôle déterminant dans les comités d'entreprise qui participent à la cogestion des entreprises (voir infra). *A contrario*, des mesures ou politiques défavorables aux salariés peuvent être imputées par ceux-ci aux syndicats, ce qui joue en leur défaveur.

Pour infléchir la tendance à la diminution du taux de syndicalisation, les syndicats ont développé, au cours des quinze dernières années, la gamme des services qu'ils offrent à leurs adhérents, estimant qu'il s'agit désormais d'une incitation majeure pour les salariés à adhérer à un syndicat. Le DGB a particulièrement insisté sur cet aspect lors de son entretien avec la mission. Ces services concernent essentiellement :

- L'information sur le droit du travail et les conventions collectives ;
- L'assistance juridique : elle prend la forme de la consultation d'un avocat ou, le cas échéant, de la couverture des frais de procédure et d'avocat, notamment en cas de licenciement ou de discrimination. Ce service est généralement fourni par les centres de services des syndicats, répartis sur le territoire. Le DGB dispose ainsi d'une centaine de centres et emploie environ 700 avocats et assistants juridiques.

- Le paiement des indemnités de grève : les syndicats allemands ont constitué d'importantes caisses de grève qui permettent de compenser en grande partie la perte de revenue liée à une grève. Réservée aux membres du syndicat, l'indemnité est calculée en fonction notamment de l'ancienneté d'affiliation et du montant de la cotisation versée ; elle n'est pas imposable.
- Des tarifs privilégiés pour des voyages, la souscription de polices d'assurances ou l'achat de véhicules... Ces services sont généralement proposés par des organismes ayant leur propre personnalité juridique mais rattachés aux syndicats.

### **Encadré 1 : Les services offerts par le DBB<sup>2</sup>**

Le DBB propose une assistance juridique à ses membres. A cet effet, un service spécifique suit toutes les questions relevant du droit du travail et du statut la fonction publique, ainsi que les problèmes particuliers liés à certains métiers, et fournit des conseils sur ces sujets.

En outre, le DBB dispose d'une académie qui joue en particulier le rôle de centre de formation. Ces formations, d'ordre politique ou professionnel, sont proposées non seulement à ses adhérents mais aussi à d'autres personnes intéressées. L'académie dispense également des conseils en matière administrative et instruit des projets scientifiques.

Le centre d'édition du DBB propose des publications traitant de sujets de la vie professionnelle quotidienne dans le secteur public. Il s'est par ailleurs spécialisé dans des livres relatifs à l'informatique. L'internet est très utilisé comme outil de publication.

Le service d'assurances permet aux adhérents du DBB de souscrire, à des conditions avantageuses, à des assurances diverses auprès de compagnies d'assurance.

Enfin, les adhérents bénéficient de tarifs préférentiels sur un certain nombre de produits.

### ***1.1.3 Le paysage syndical allemand est dominé par des syndicats puissants.***

Bien qu'environ 150 syndicats soient recensés, le paysage syndical allemand se caractérise par une forte concentration. **La principale confédération, le *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB), composée de huit syndicats<sup>3</sup>, regroupe 83% des personnes syndiquées.** Au sein du DGB, **IG Metall et Ver.di, avec respectivement 2,6 et 2,5 millions de membres, constituent les deux plus grands syndicats allemands.**

La concentration syndicale a été renforcée par un mouvement de fusions au cours des dernières années. La plus spectaculaire concerne Ver.di. En effet, le « syndicat unifié des services » (*Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*) est issu de la fusion, en mars 2001, de

<sup>2</sup> DBB. [http://www.dbb.de/htm/2\\_49\\_DEU\\_HTML.htm](http://www.dbb.de/htm/2_49_DEU_HTML.htm).

<sup>3</sup> Ver.di (secteur des services), qui représente 35,5% des adhérents du DGB ; IG Metall (métallurgie) (34,5%) ; IG Bergbau, Chemie, Energie (secteurs des mines, de la chimie et de l'énergie) (10,9%) ; IG Bauen-Agrar-Umwelt (construction, agriculture et environnement) (6,3%) ; TRANSNET (transports) (3,8%) ; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (éducation et recherche) (3,5%) ; Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (alimentation et hôtellerie) (3,2%) ; Gewerkschaft der Polizei (police) (2,5%).

quatre syndicats du DGB et d'une confédération auparavant autonome<sup>4</sup>. Désormais, Ver.di revendique le titre de « plus grand syndicat professionnel du monde »<sup>5</sup>.

Conformément à la règle « une entreprise – un syndicat »<sup>6</sup>, il n'existe pas de concurrence entre les syndicats du DGB, même si des problèmes d'attribution de branches ou d'entreprises émergent parfois. Compte tenu de la faible taille des deux autres confédérations existantes (DBB et CGB), le DGB dispose d'un quasi-monopole de fait.

- Le *Deutscher Beamtenbund* (DBB) est présent dans le service public et les entreprises publiques privatisées. Dans ces secteurs, 59% des salariés syndiqués sont affiliés au DBB, contre 38% pour le DGB. En outre, contrairement à la tendance générale, le DBB a connu une augmentation du nombre de ses adhérents au cours des dernières années, celui-ci étant désormais de 1,2 million.
- Le *Christlicher Gewerkschaftsbund* (CGB), composé de 17 syndicats organisés en trois centrales professionnelles, regroupe 300 000 adhérents, soit 2% de la population active et 5% des salariés du secteur public affiliés à un syndicat. Alors que les syndicats du DGB sont des syndicats unitaires (*Einheitsgewerkschaften*), c'est-à-dire ouverts à tous les salariés, indépendamment de leurs convictions politiques ou religieuses, le CGB poursuit un programme basé sur les valeurs chrétiennes.

**Tableau 1 : Les adhérents des trois principales confédérations**

	Nombre d'adhérents en millions			Variation depuis 1993	Part du nombre total d'adhérents
	1993	1998	2003		
DGB	10,3	8,3	7,4	-28%	83%
DBB	1,1	1,2	1,2	+13%	14%
CGB	0,3	0,3	0,3	-1%	3%
<b>Total</b>	<b>11,7</b>	<b>9,8</b>	<b>8,9</b>	<b>-24%</b>	<b>100%</b>

Enfin, hors des trois confédérations, il existe plusieurs petits syndicats, représentant une profession déterminée. Le syndicat des médecins (*Marburger Bund*), le syndicat des cadres supérieurs (*Union der Leitenden Angestellten*), le syndicat des employés bancaires d'Allemagne (*Deutscher Bankangestelltenverband*), le syndicat des journalistes d'Allemagne (*Deutscher Journalisten-Verband*), et le syndicat des salariés indépendants (*Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Betriebsangehöriger*) en sont les plus importants. A contre-courant du processus de concentration, ce type de syndicat se multiplie. Un syndicat des pilotes, par exemple, s'est créé, la *Vereinigung Cockpit e.V.*, afin de défendre les intérêts d'environ 4000 pilotes et 2000 ingénieurs de vol. En 2001, il a fait parler de lui en obtenant une augmentation du salaire des pilotes de 26% sur trois ans. La création de tels syndicats va

<sup>4</sup> Le syndicat allemand des employés (*Deutsche Angestelltengewerkschaft*), le syndicat allemand des postes (*Deutsche Postgewerkschaft*), le syndicat du commerce, des banques et des assurances (*Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen*), le syndicat des médias (*Industriegewerkschaft Medien*) et le syndicat des services publics et des transports (*Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr*).

<sup>5</sup> Udo Rehfeldt, « Ver.di : problèmes d'organisation du plus grand syndicat du monde », *Chronique internationale de l'IREs*, n°75, mars 2002.

<sup>6</sup> Selon ce principe, il n'existe qu'un syndicat du DGB par entreprise et ce syndicat représente tous les salariés d'une branche, quelque soit leur statut professionnel.

à l'encontre du principe de syndicats unitaires (défendant toutes les professions d'un secteur) et est fortement critiquée à ce titre par les grandes confédérations.

Quant à **la représentation des employeurs**, elle est essentiellement assurée par la *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)* (fédération des associations allemandes d'employeurs). La BDA regroupe les principales associations sectorielles d'employeurs et dispose à ce titre d'un quasi-monopole de fait. On estime que les organisations affiliées au BDA couvrent plus de 80% des salariés<sup>7</sup>. Le plus notable de ses membres est l'association des employeurs des fabrications métalliques (*Gesamtmetall*). Association privée dotée d'une personnalité juridique, financée par les cotisations des associations affiliées, la BDA ne signe en pratique pas de conventions collectives, laissant ce rôle aux associations sectorielles. Son rôle essentiel consiste à coordonner les plates-formes de négociation et à effectuer la médiation des intérêts de ses membres, notamment à l'égard des pouvoirs publics. En outre, la BDA est représentée dans une série d'instances de protection sociale.

La plupart des entreprises allemandes sont également membres du *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)* (fédération de l'industrie allemande). Tandis que la BDA représente les intérêts des entreprises en tant qu'employeurs, le BDI se focalise sur la coordination de leurs intérêts économiques et commerciaux vis-à-vis des pouvoirs publics et du grand public. Il ne participe pas aux négociations collectives.

D'autres organisations patronales interviennent dans des secteurs déterminés. Le *Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)* (association centrale de l'artisanat allemand), par exemple, représente les employeurs de l'artisanat.

Il est à noter que **de plus en plus d'employeurs ont tendance à quitter les organisations patronales** afin de pouvoir notamment accorder des rémunérations inférieures à celles qui sont prévues dans les conventions collectives. Ce mouvement est particulièrement marqué en Allemagne de l'Est<sup>8</sup>.

#### ***1.1.4 Le maintien de leur puissance est primordial pour les syndicats dans la mesure où il s'agit d'une condition de leur reconnaissance.***

A l'occasion de conflits relatifs à la représentativité de syndicats, la juridiction fédérale du travail (*Bundesarbeitsgericht*) a défini plusieurs critères permettant de déterminer si un syndicat est en droit de participer à la négociation collective (*Tariffähigkeit*)<sup>9</sup>.

Premièrement, le syndicat doit s'être constitué librement, conformément aux principes démocratiques. Il doit être indépendant, non seulement vis-à-vis des entreprises mais aussi des pouvoirs publics (*Gegnerfreiheit* ou *Gegnerunabhängigkeit*). Cette indépendance se définit au niveau financier et au niveau organisationnel : un salarié ne peut pas être obligé d'adhérer à un syndicat et un salarié syndiqué ne peut pas être obligé d'adhérer à un parti politique.

<sup>7</sup> Base de données sur les partenaires sociaux en Europe de l'Institut des sciences du travail de l'UCL : [www.trav.ucl.ac.be/partenaires/de-1.html](http://www.trav.ucl.ac.be/partenaires/de-1.html)

<sup>8</sup> Labour Research Department : *Worker representation in Europe*, Labour Research Department Booklets, mai 2004.

<sup>9</sup> [www.info-arbeitsrecht.de/Arbeitsrecht\\_Tariffrecht/arbeitsrecht\\_tariffrecht.html](http://www.info-arbeitsrecht.de/Arbeitsrecht_Tariffrecht/arbeitsrecht_tariffrecht.html)

Deuxièmement, ses statuts doivent prévoir parmi les objectifs de l'organisation la participation à la négociation collective et la signature de conventions collectives.

Troisièmement, le syndicat doit apporter la preuve de sa « puissance sociale » (*soziale Mächtigkeit*), c'est-à-dire qu'il doit être capable de contraindre son adversaire, l'employeur, à prendre en compte les revendications des salariés. Cette « puissance sociale » est notamment mesurée par le nombre de membres ainsi que par la propension et la capacité du syndicat à organiser une grève<sup>10</sup>. A titre d'exemple, la Cour fédérale du travail a admis, en juin 2000<sup>11</sup>, le principe de l'examen de la « puissance sociale » du syndicat chrétien de l'industrie minière, chimique et électrique, affilié à la CBG, à la suite de la contestation par un syndicat membre du DGB de sa représentativité dans le secteur, notamment eu égard au nombre réduit d'affiliés.

**Compte tenu de cette jurisprudence relative à la « puissance sociale », il est primordial pour les syndicats de conserver un nombre de membres suffisant et de constituer des caisses de grève** qui représentent de véritables moyens de pression à l'encontre des employeurs. D'où l'importance accordée par les syndicats à leur politique de recrutement ainsi que la poursuite du processus de concentration par fusions successives. Les interlocuteurs de la mission ont estimé que pour avoir une taille suffisante, un syndicat devait compter au moins 200 000 adhérents<sup>12</sup>.

## 1.2 La négociation collective, traditionnellement concentrée au niveau des branches, a tendance à être décentralisée au niveau des entreprises<sup>13</sup>.

### 1.2.1 Le principe de l'autonomie tarifaire des partenaires sociaux a valeur constitutionnelle.

Conformément à l'article 9.3 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, les partenaires sociaux ont le droit et la liberté de conclure des conventions collectives régissant les relations du travail sans intervention de l'Etat dans ce domaine : c'est **le principe de l'autonomie tarifaire** (*Tarifautonomie*)<sup>14</sup>.

En application de ce principe, l'Etat n'intervient que pour fixer le cadre légal dans lequel s'exerce le droit à la négociation collective. La loi de 1949 relative à la négociation collective constitue à cet égard la principale référence. Il est à noter néanmoins que les principales précisions relatives au contenu et à l'effet juridique des conventions collectives

<sup>10</sup> Le droit allemand encadre étroitement le droit de grève. Une grève ne peut porter que sur des sujets très précis relevant de la négociation collective et ne peut être organisée que par un syndicat. Les grèves politiques sont interdites. En outre, une grève ne peut être que l'*ultima ratio*. Avant chaque grève, plusieurs tentatives de trouver un compromis doivent être faites par les partenaires sociaux. Enfin, une grève n'est légale que si 75% des membres syndiqués dans une branche s'y déclarent favorable. A *contrario*, par un vote, 25% des salariés peuvent contraindre un syndicat à terminer une grève. Les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève.

<sup>11</sup> Décision de la Cour fédérale du travail du 6 juin 2000, 1 ABR 21/99.

<sup>12</sup> Des syndicats plus petits n'assument pas toujours la totalité de leurs fonctions tout seuls. A titre d'exemple, le syndicat du commerce (DHV), qui est affilié au CGB et qui organise 80.000 salariés, a adhéré au *DBB Tarifunion* pour se faire représenter dans les négociations collectives dans le secteur de la fonction publique.

<sup>13</sup> Pour une présentation plus détaillée du système de négociation collective allemand, voir le rapport de l'IGAS n°2003-086, *L'information sur les conventions collectives en Allemagne*, juillet 2003.

<sup>14</sup> Le statut des fonctionnaires (*Beamte*) est défini par le Parlement.

ont été apportées par la jurisprudence. C'est aussi elle qui a défini les conditions pour qu'une organisation d'employeurs ou de salariés puisse participer à la négociation collective.

### 1.2.2 Les conventions collectives de branche forment le cœur de la concertation sociale.

Traditionnellement, il n'existe pas de conventions nationales interprofessionnelles<sup>15</sup>. Dans ce cadre, même si la loi de 1949 relative à la négociation collective leur en donne formellement le droit, les confédérations syndicales ne signent pas de conventions collectives en tant que telles<sup>16</sup>. Elles jouent essentiellement un rôle de coordination, de structuration des intérêts de leurs membres et fournissent conseils et assistance pour les négociations sectorielles ou d'entreprises.

**En l'absence de conventions nationales interprofessionnelles, la négociation collective se concentre au niveau des branches, même si les conventions collectives d'entreprise ont tendance à se développer**<sup>17</sup>. En 2003, en Allemagne de l'ouest, 63% des salariés travaillaient dans des entreprises couvertes par des conventions collectives de branche (*Verbandstarifverträge*) et 7% dans des entreprises disposant d'une convention d'entreprise (*Firmentarifverträge*). En Allemagne de l'est, les chiffres sont plus faibles, respectivement de 43% et de 12%<sup>18</sup>. Cette différence s'explique essentiellement par la décision de nombreux employeurs de ne plus s'affilier à des organisations patronales<sup>19</sup>.

**Tableau 2 : Nombre des conventions collectives de branche et d'entreprise en vigueur fin 2003.**

	Allemagne de l'ouest	Allemagne de l'est	Ensemble du pays
Conventions de branche	28 057	5 102	33 159
Conventions d'entreprise	21 532	4 945	26 477

Source : Ministère de l'économie et de l'emploi, rapport 2003 sur les conventions collectives (*Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003*).

En règle générale, les négociations collectives sectorielles sont conduites à l'échelle d'une région entre les sections régionales des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les négociations sectorielles / régionales sont toutefois bien coordonnées entre elles. Au sein d'un même secteur, les résultats obtenus dans une région servent de référence et la fédération sectorielle veille à une certaine homogénéisation. Entre les différents secteurs, il est fréquent

<sup>15</sup> Au printemps 2003 cependant, un accord interprofessionnel sur le travail intérimaire a été conclu par huit fédérations syndicales, sous l'égide du DGB, avec les principales organisations patronales.

<sup>16</sup> Une autre raison pour laquelle le DBB ne conclut pas de conventions collectives est que sa composante « fonction publique », dotée d'un statut particulier, ne peut négocier des conventions collectives. C'est pourquoi les autres associations affiliées se sont regroupées dans une structure spécifiquement chargée des négociations, la *DBB-Tarifunion*.

<sup>17</sup> Dans les secteurs de l'industrie pétrolière, de l'aéronautique et de la télévision, la négociation collective est conduite quasi exclusivement au niveau de l'entreprise, aboutissant à des conventions collectives d'entreprise.

<sup>18</sup> Ministère de l'économie et de l'emploi, rapport 2003 sur les conventions collectives (*Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003*).

<sup>19</sup> En effet, les conventions collectives de branche ne s'appliquent en principe qu'aux travailleurs syndiqués dont l'employeur est membre de l'association patronale signataire de la convention. Il existe plusieurs exceptions à ce principe. Premièrement, il est fréquent que l'ensemble des salariés d'une entreprise, qu'ils soient syndiqués ou non, bénéficient des dispositions d'une convention collective, soit sur décision de l'employeur, soit à la suite d'une déclaration d'obligation générale (*Allgemeinverbindlichkeitsvertrag*). Deuxièmement, certains employeurs, bien qu'ils ne soient pas liés par la convention collective, choisissent de mettre en oeuvre ses dispositions.

que les accords obtenus dans certains secteurs influencent les autres, notamment en ce qui concerne les augmentations salariales. Ainsi, les conventions conclues dans le secteur du métal dans le Land de Bade-Würtemberg fonctionnent comme des accords pilotes (*Pilotabschluss*) pour les autres secteurs et régions.

### **1.2.3 Le nombre et l'importance des accords d'entreprise tend à augmenter, notamment sous l'effet des clauses d'ouverture.**

Le droit de négocier des conventions collectives est un privilège syndical. Néanmoins, en dehors du cadre *stricto sensu* de la négociation collective, des accords peuvent être signés au niveau de l'entreprise ou de l'établissement par l'employeur, d'une part, et le comité d'entreprise (*Betriebsrat*), d'autre part. Ces accords d'entreprise (*Betriebsvereinbarungen*) ne sont pas comptabilisés parmi les conventions collectives, constituant une catégorie juridique à part.

Lorsque les accords d'entreprise interfèrent avec les conventions collectives, les règles suivantes s'appliquent :

- dans les matières qui relèvent de la cogestion (voir infra), et si une convention collective intervient déjà dans une de ces matières, les comités d'entreprise ont la possibilité de conclure des accords d'entreprise si la convention collective laisse une marge de manœuvre et / ou si l'accord d'entreprise prévoit des conditions plus favorables ;
- dans les matières qui ne relèvent pas de la cogestion, les accords d'entreprise ne peuvent être conclus que s'il n'existe pas de conventions collectives les régissant ou bien si les conventions prévoient explicitement la conclusion d'accords d'entreprise complétant ou précisant la convention, ou y dérogeant.

Ce dernier cas tend à se produire de manière de plus en plus fréquente depuis quelques années. Ainsi, **les conventions collectives contiennent des clauses d'ouverture (*Öffnungsklausel*) permettant aux entreprises de déroger aux règles fixées au niveau de la branche.** Ces clauses sont généralement prévues pour des entreprises en difficulté ou soumises à une forte concurrence internationale. De nombreux employeurs sont favorables à cette évolution. **Cet élément, conjugué à la diminution du nombre d'entreprises membres des organisations patronales, fragilise considérablement le système traditionnel des négociations de branche.** Actuellement, cette situation fait l'objet de débats passionnés en Allemagne, comme en témoigne l'exemple récent du passage aux 40 heures, par accords d'entreprise, dans certaines usines de Daimler-Chrysler, de Siemens et de Bosch<sup>20</sup>.

### **1.2.4 La dichotomie entre conventions collectives et accords d'entreprise se reflète dans le système dual de représentation des salariés.**

Le système allemand des relations professionnelles se caractérise par un mode dit dual de représentation des salariés dans l'entreprise :

- D'une part, les syndicats sont responsables de la négociation de conventions collectives et de la défense des intérêts des salariés. Mais il est à noter que **les délégations ou sections syndicales dans les entreprises (*Vertrauensleute*)**, composées de représentants syndicaux

<sup>20</sup> <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,310055,00.html> ;  
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,309418,00.html>.

et des membres syndiqués des comités d'entreprise, n'ont juridiquement pas de compétence en matière de négociation collective, même si elles sont associées à la négociation de conventions d'entreprise par le biais d'une commission tarifaire appelée à donner son avis. Elles ont par conséquent **un statut officiel très limité** dans l'entreprise<sup>21</sup>. L'employeur n'est pas tenu d'accorder des moyens à la délégation syndicale et les réunions se tiennent normalement en dehors du lieu de travail.

- D'autre part, dans toute entreprise de plus de cinq salariés, les salariés peuvent élire des comités d'entreprise (*Betriebsräte*). Ceux-ci ont deux missions principales. Premièrement, ils doivent veiller à ce que les textes législatifs, réglementaires et conventionnels en vigueur soit appliqués dans l'entreprise. Deuxièmement, ils doivent participer aux affaires de l'entreprise dans les domaines économique et social. A cet égard, **les comités d'entreprise disposent d'une série de droits qui constituent une spécificité importante du système des relations professionnelles allemand.**

Dans la mesure où tous les membres du personnel sont électeurs et éligibles, les comités d'entreprise sont en principe indépendants des organisations syndicales. En outre, les membres des comités d'entreprise sont tenus de défendre les intérêts de l'entreprise et ne peuvent pas par conséquent initier une grève, par exemple. Ils sont tenus de préserver la confidentialité des informations qui leur sont transmises dans l'exercice de leurs fonctions. Il arrive même que le comité d'entreprise s'oppose ouvertement à la politique syndicale officielle.

**Dans les faits, cependant, les syndicats exercent une forte influence dans les comités d'entreprise.** Plus de 70% des membres et des présidents des comités d'entreprise sont adhérents à un syndicat, avec des différences sectorielles. Au cours de leur mandat, un tiers des membres non-syndiqués décident d'adhérer à un syndicat. Grâce à cette forte présence, les syndicats peuvent utiliser les comités d'entreprise pour disposer d'informations, pour participer à la gestion de l'entreprise et pour attirer de nouveaux adhérents. Une tendance vers une diminution des membres syndiqués des comités d'entreprise est néanmoins à observer. Ainsi, en 1975, seuls 18% des membres n'étaient pas syndiqués<sup>22</sup>. En l'absence de statut officiel pour les délégations syndicales, les syndicats surveillent de près cette évolution car ils souhaitent préserver à tout prix le moyen d'influence et le facteur d'attractivité que constituent les comités d'entreprise.

---

<sup>21</sup> La loi prévoit que le comité d'entreprise et la direction doivent coopérer en confiance mutuelle avec les syndicats représentés dans l'institution. En général, seules les entreprises où il y a un comité d'entreprise ont également une délégation syndicale. Celle-ci représente les intérêts de son syndicat dans l'entreprise, maintient des liens entre les permanents syndicaux et les adhérents, informe les adhérents et recrute de nouveaux membres. Elle a le droit de proposer des candidats pour les élections du comité d'entreprise. La participation du président de la délégation syndicale en tant que membre consultatif aux réunions du comité d'entreprise est possible, sur demande d'un quart de ses membres. Le président a également un rôle limité de conciliation en cas de désaccord au sein du comité d'entreprise. En outre, il a un vote consultatif à l'assemblée de tous les salariés, qui se tient au moins tous les six mois.

<sup>22</sup> Lexisnexis. [http://www.lexisnexis.de/downloads/Infodienst\\_02\\_03.pdf](http://www.lexisnexis.de/downloads/Infodienst_02_03.pdf).

### **Encadré 2 : Les comités d'entreprise (*Betriebsräte*)**

Régis par la loi de 1972 sur l'organisation des entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*), les comités d'entreprise (*Betriebsräte*) peuvent être créés dans tout établissement du secteur privé de plus de cinq salariés, avec en moyenne un représentant pour 47 salariés. Des élections ont lieu tous les quatre ans et sont électeurs et éligibles tous les membres du personnel de 18 ans et plus. Les élections de 2002 ont enregistré un taux de participation de 78%. Dans la fonction publique, l'équivalent du comité d'entreprise est le comité du personnel (*Personalrat*).

Les prérogatives dont disposent les comités d'entreprise sont de deux types. D'une part, il s'agit du droit d'information en matière économique et du droit d'information et de consultation en cas de changement d'organisation du travail, d'environnement de travail, de nouvelles technologies. D'autre part, il existe un droit de cogestion (*Mitbestimmungsrecht*) dans certains domaines précis : gestion individuelle du personnel (recrutement, licenciement, mutation), principes de rémunération, méthodes de paiement des salaires, rémunération liée à la performance, horaires de travail, heures supplémentaires... Le droit de cogestion signifie concrètement que la direction ne peut prendre aucune décision dans ces matières sans avoir obtenu l'approbation du comité d'entreprise.

En matière de gestion du personnel, le comité d'entreprise peut, à certaines conditions, émettre un avis défavorable sur les mesures individuelles concernant les salariés. Selon certains interlocuteurs de la mission, ce pouvoir des comités d'entreprise, et donc indirectement des représentants syndicaux, peut inciter les salariés à adhérer à un syndicat.

Enfin, **dans les entreprises de plus de 500 salariés, sont institués des conseils de surveillance**, chargés de suivre la gestion et les résultats de l'entreprise. La proportion des représentants des salariés parmi les membres du conseil de surveillance varie d'un tiers, pour les entreprises de 500 à 2000 salariés, à la moitié, pour les entreprises de plus de 2000 salariés. Dans ces dernières, le président du conseil de surveillance représente les actionnaires et a une voix prépondérante. La seule exception à cette règle concerne les grandes entreprises dans les secteurs du charbon, du fer et de l'acier dans lesquelles les présidents sont indépendants.

Les syndicats occupent une place variable dans les conseils de surveillance. Dans les entreprises entre 500 et 2000 salariés, les représentants des salariés sont élus par ceux-ci. Les syndicats n'ont donc pas de place en tant que tels même si de nombreux représentants sont syndiqués. Dans les entreprises de plus de 2000 salariés, sur les dix sièges accordés aux représentants des salariés, trois sont occupés par des permanents syndicaux, généralement non salariés dans l'entreprise. Dans ce dernier cas, à la différence des comités d'entreprise, les syndicats sont donc représentés en tant que tels.

Au total, le système allemand de représentation des salariés dans l'entreprise présente une double originalité par rapport au système français :

- l'absence de statut pour une délégation syndicale dans l'entreprise et, par conséquent, l'importance des comités d'entreprise à la fois pour la conclusion d'accords d'entreprise et en tant que vecteur d'influence pour les syndicats ;
- la représentation des syndicats dans les conseils de surveillance.

### 1.3 Les organismes de protection sociale et de formation professionnelle accordent une place limitée aux syndicats.

#### 1.3.1 *Les organismes de protection sociale sont cogérés par les employeurs et les représentants des assurés.*

Les organismes de protection sociale ainsi que certains autres organismes sont gérés paritairement. Les employeurs, d'une part, et les assurés, d'autre part, sont représentés dans les organes d'« autogestion » (*Selbstverwaltung*), à savoir l'assemblée des représentants (*Vertreterversammlung*) et le comité de direction (*Vorstand*) qui est élu par cette assemblée. Si l'Etat n'intervient pas directement dans la gestion des organismes de sécurité sociale, il est néanmoins responsable des grandes orientations budgétaires et réglementaires.

Les organismes paritaires les plus importants sont : les caisses locales d'assurance maladie, la *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* (caisse de retraite pour les employés), la *Bundesknappschaft* (organisme de sécurité sociale, qui regroupe l'assurance maladie, la caisse de retraite et la caisse de dépendance des artisans), les caisses d'accident du travail... Quant à l'Agence fédérale de l'emploi (*Arbeitsagentur*), elle est gérée de manière tripartite.

La place des syndicats dans ces organismes est très variable. En effet, les assurés peuvent soit être représentés par des représentants proposés par des syndicats, soit par des représentants élus non syndiqués. Généralement, les deux types de représentation coexistent, les représentants syndiqués pouvant être minoritaires. A titre d'exemple, à la *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BFA)*, un tiers seulement des représentants des assurés a été élu sur la liste présentée par les syndicats. En outre, si les élections ont lieu tous les six ans, elles ne donnent pas toujours lieu à un véritable vote, les syndicats et les associations d'assurés ayant alors établi au préalable une liste unique<sup>23</sup>.

Les bénéfices que les syndicats retirent de l'autogestion des organismes de protection sociale restent au total limités : les syndicats ne sont pas représentés en tant que tels, les questions traitées sont surtout d'ordre très technique et le rôle des syndicats est largement méconnu par l'opinion publique. Selon les interlocuteurs de la mission, les syndicats ne s'impliquent pas beaucoup dans l'autogestion.

Enfin, les syndicats sont également, directement ou indirectement, représentés dans une série d'autres organismes d'intérêt général. Ils participent au comité de sélection pour les juges des conseils de prud'hommes et sont représentés au tribunal des prud'hommes<sup>24</sup>, aux côtés des organisations patronales.

#### 1.3.2 *L'Agence fédérale de l'emploi finance la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, assurée en partie par des centres de formation rattachés aux syndicats.*

La formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi est financée par l'*Arbeitsagentur* (agence fédérale de l'emploi), nouveau nom du *Bundesarbeitsamt* depuis

<sup>23</sup> Cette pratique permet d'éviter l'organisation d'une véritable élection qui représente un coût considérable pour l'organisme. Ainsi, le budget pour les élections 2004 à la BFA est de 35 millions d'euros.

<sup>24</sup> Loi sur les tribunaux de travail, § 14 (*Arbeitsgerichtsgesetz*).

2003. Ce changement de nom a été concomitant à des réformes d'envergure dans le financement de la formation professionnelle. Ces réformes avaient été initiées par l'ancien président, M. Gerstner, mais il a dû démissionner en 2003. Il reprochait aux syndicats d'avoir abusé de leur influence au sein du comité de gestion de l'Agence fédérale de l'emploi pour augmenter la part des subventions publiques destinées aux organismes de formation, sans en contrepartie accepter une démarche qualité.

Un des principaux éléments de la réforme est la création de chèques formation (*Bildungsgutschein*), distribué sous certaines conditions à un demandeur d'emploi qui souhaite suivre une formation professionnelle. Le demandeur d'emploi est alors libre de choisir l'institut de formation et d'échanger le chèque contre une formation adaptée à ses besoins. En contrepartie, l'institut de formation est soumis à une accréditation de la part des pouvoirs publics et, depuis 2003, à une obligation de résultat. Un taux de réussite de 70% (c'est-à-dire 70% des participants à une formation doivent occuper un emploi à la suite de celle-ci) est exigé. Cette obligation de résultat est fortement contestée par les instituts de formation.

**Les organisations syndicales sont concernées par la formation professionnelle des demandeurs d'emploi dans la mesure où elles disposent d'instituts offrant de telles formations et subventionnés à ce titre par l'Agence fédérale de l'emploi.** Deux instituts sont rattachés au DGB : l'académie allemande des employés, qui appartient à Verdi. (*Deutsche Angestellten-Akademie*, DAA) et l'organisme de formation professionnelle des syndicats (*Berufsbildungswerk*, BFW).

Ces instituts rattachés aux syndicats ne détiennent qu'une partie minoritaire du marché de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, les autres instituts de formation étant soit indépendants, soit rattachés au patronat (par exemple, le *Bildungswerk der bayerischen Wirtschaft*).

En outre, les syndicats participent à l'élaboration des textes réglementaires sur la formation professionnelle puisqu'ils sont représentés à l'Institut fédéral pour la formation professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*). Cet organisme public est chargé des questions relatives à la formation professionnelle et est financé par le ministère fédéral de la recherche et de l'éducation. Les syndicats sont également représentés dans les comités de formation professionnelle (*Berufsbildungsausschüsse*) des chambres de commerce et d'industrie.

La présentation de ces caractéristiques du système allemand des relations professionnelles est indispensable pour bien appréhender les modalités de financement des syndicats. En effet, la puissance des syndicats dans certaines branches et entreprises, qui s'appuie sur les principes de base du syndicalisme allemand (indépendance, puissance sociale), d'une part, le mode dual de représentation des salariés dans l'entreprise, d'autre part, constituent des facteurs explicatifs des modalités de financement.

## Deuxième partie - Le financement des syndicats allemands.

Les syndicats allemands sont connus pour l'importance de leurs ressources financières qui leur permettent de financer l'activité syndicale par leurs revenus propres. En fait, les syndicats considèrent que les principes de base du syndicalisme allemand, en particulier l'indépendance vis-à-vis de l'Etat et de l'employeur, interdisent toute source de financement extérieure pour la conduite de l'action syndicale.

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

#### 2.1.1 Les cotisations représentent la principale ressource des syndicats.

Les cotisations constituent la ressource essentielle des syndicats et, compte tenu de la grande taille de certaines organisations syndicales, elles peuvent représenter des sommes considérables. **Les syndicats affiliés au DGB reçoivent environ 1,3 milliards d'euros de cotisations par an**<sup>25</sup>. En ce qui concerne plus particulièrement IG Metall, le montant des cotisations perçues en 2002 était de 446 millions d'euros, soit près de 92% de ses ressources totales (486 millions d'euros)<sup>26</sup>.

Le montant unitaire des cotisations est déterminé par les statuts des syndicats. En général, il est de 1% du salaire brut, sans inclure le treizième mois, ni d'autres rémunérations supplémentaires. Le montant est modulé en fonction de l'activité ; les demandeurs d'emploi et les retraités sont assujettis à des cotisations plus faibles<sup>27</sup>. Les étudiants paient une cotisation mensuelle de 2,50 euros. Chaque adhérent est libre d'acquitter une cotisation supérieure. Certains syndicats pratiquent des tarifs plus bas dans le cadre de leur politique de recrutement. Ainsi, les cotisations versées aux syndicats affiliés au DBB représentent généralement 0,8% du salaire brut.

Le prélèvement automatique des cotisations est largement développé, ce qui favorise la régularité des versements. Le paiement par timbres a quasiment disparu. Dans certaines grandes entreprises avec une forte tradition syndicale (une vingtaine d'entreprises dans le champ de compétence d'IG Metall), la cotisation est directement prélevée à la source par l'employeur et reversée aux syndicats. En général, en cas de non-paiement de la cotisation pendant trois mois, l'adhérent est exclu du syndicat.

En ce qui concerne les confédérations, leur principale ressource provient des cotisations versées par les syndicats qui leur sont affiliés. Ces cotisations sont calculées en fonction du nombre d'adhérents de chaque syndicat : le DGB reçoit environ 12% des

<sup>25</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (éd.). Dossier : *Gewerkschaften in Deutschland*, page 19.

<sup>26</sup> Rapport présenté au conseil d'administration d'IG Metall en 2003 et Institut der deutschen Wirtschaft Köln (éd.). Dossier : *Gewerkschaften in Deutschland*, page 21.

<sup>27</sup> La plupart des syndicats exigent une cotisation des demandeurs d'emploi correspondante à 0,5% de leurs revenus, l'assiette prise en compte pour ce calcul variant en fonction du syndicat.

cotisations<sup>28</sup> et le DBB un montant forfaitaire de 0,99 euros par adhérent. Les syndicats membres du DGB ont ainsi versé à la confédération 147,5 millions d'euros en 2002, le montant de ce versement ayant augmenté et diminué au courant des années 1990 au gré des fluctuations du nombre d'adhérents<sup>29</sup>.

Enfin, une partie des cotisations, entre 3 et 10%, sert à abonder les caisses de grève, gérées au niveau de chaque syndicat. A cette ressource s'ajoutent pour les caisses de grève les rendements des placements financiers réalisés grâce aux fonds mis en réserve et, le cas échéant, des hypothèques sur les bâtiments dont les syndicats sont propriétaires. Les montants des caisses de grève ne sont pas publiés, mais des estimations suggèrent qu'il s'agit de sommes considérables, environ 2,5 milliards d'euros pour IG Metall par exemple<sup>30</sup>.

### **2.1.2 Les ressources issues du patrimoine des syndicats ont considérablement diminué au cours des dernières décennies.**

Aussi bien pour les syndicats que pour les confédérations, leurs autres ressources propres sont composées en particulier des intérêts des placements financiers, des dividendes des participations dans des entreprises et d'éventuelles plus-values<sup>31</sup>. **On estime que, pour l'ensemble des syndicats du DGB, ces autres revenus propres représentent environ 20 millions d'euros par an<sup>32</sup>.**

Par ailleurs, les syndicats sont généralement propriétaires des bâtiments qu'ils occupent ; à la suite de la réunification, les propriétés des anciens syndicats d'Allemagne de l'est ont été transférées aux syndicats d'Allemagne de l'ouest.

Il est à noter qu'à une époque, le DGB a été un des grands entrepreneurs de l'économie allemande, en tant que non seulement actionnaire mais aussi dirigeant d'entreprise. Entre 1979 et 1982, le capital propre des entreprises détenues par le DGB (plus d'une centaine) s'élevait à l'équivalent de plus de 2,5 milliards d'euros<sup>33</sup>. Toutefois, au cours des années 1980 et 1990, plusieurs scandales (notamment celui de la *Neue Heimat*) ont ébranlé ce modèle de gestion directe d'entreprises par les syndicats et ont conduit à des pertes financières considérables. Après une période de consolidation et de redressement, la BGAG<sup>34</sup>, la holding qui gère la plus grande partie du patrimoine des syndicats du DGB, est parvenue à rétablir l'équilibre. En 2003, elle a enregistré un bénéfice de 15 millions d'euros, dont 5 millions ont été reversés sous forme de dividendes aux syndicats actionnaires de la BGAG<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> A titre d'exemple, IG Metall verse 5% de ses revenus réguliers à la fédération pour financer les frais de fonctionnement, ainsi que 6,5% au titre de l'assistance juridique offerte par la fédération à tous les syndiqués.

<sup>29</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (éd.). Dossier : *Gewerkschaften in Deutschland*, page 22.

<sup>30</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (éd.). Dossier : *Gewerkschaften in Deutschland*, page 21.

<sup>31</sup> Les ressources issues de la vente de produits (T-shirts, affiches) et de la publicité dans des journaux syndicaux n'ont pas pu être estimées par la mission.

<sup>32</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (éd.). Dossier : *Gewerkschaften in Deutschland*, page 19

<sup>33</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (éd.). Dossier : *Gewerkschaften in Deutschland*, page 53.

<sup>34</sup> La *BGAG Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften AG* a le statut de société anonyme. Ses actionnaires sont le DGB et les syndicats qui lui sont affiliés. Environ 90% de ses investissements ont un caractère financier (activités bancaires, financements immobiliers et hypothécaires), 10% représentent des activités immobilières (acquisition, gestion et transactions). Les syndicats ont en outre créé des associations spécifiques (par exemple *Vermögensverwaltungs- und Treuhandgesellschaft des Deutschen Gewerkschaftsbundes mbH*) pour gérer leurs participations.

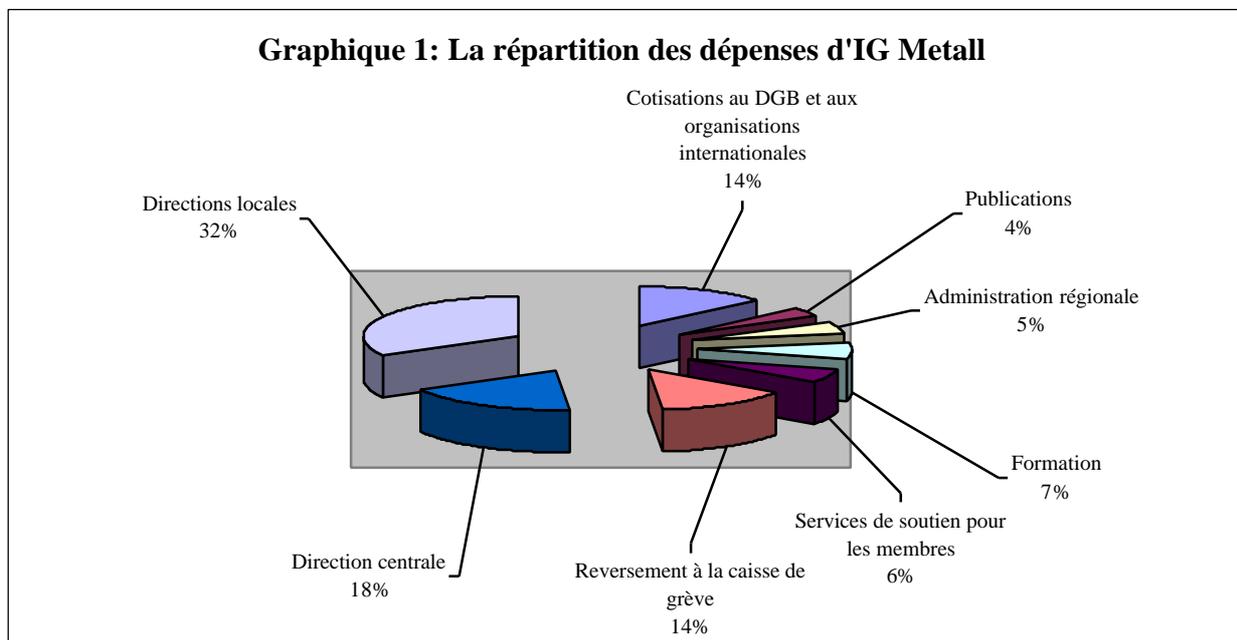
<sup>35</sup> BGAG. [http://www.bgag.de/presse/presse.mitteilungen/presse\\_mit.15/index.html](http://www.bgag.de/presse/presse.mitteilungen/presse_mit.15/index.html).

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

L'action syndicale est comprise par les syndicats de manière extensive puisqu'elle comprend à la fois la défense des intérêts des salariés, la participation à la négociation collective, la formation des représentants syndicaux (à l'exclusion des membres des comités d'entreprise) et des adhérents et une gamme de services gratuits. En outre, les syndicats concourent à la préparation et à l'élaboration du droit de travail et de toute réglementation relative aux conditions de travail. Ils participent également à des consultations publiques. Enfin, ils siègent dans de nombreux organismes paritaires, cette présence ne donnant lieu qu'au versement de jetons de présence et de remboursement de frais (voir infra).

Pour conduire l'action syndicale, les syndicats emploient de nombreux permanents syndicaux et les dépenses de personnel constituent un poste de dépenses important. IG Metall, par exemple, emploie 2500 permanents ETP qui se répartissent entre la centrale (550), les directions régionales (200), les centres administratifs (1500) et les centres de formation gérés directement par les syndicats (250), pour un coût salarial de 220 millions d'euros par an.

En outre, les syndicats disposent d'un réseau de centres de service, destiné à la fois au conseil et au soutien des membres des comités d'entreprise et aux adhérents, même si ces derniers peuvent aussi s'adresser directement aux délégués syndicaux présents dans leur entreprise. IG Metall consacre environ 35% de son budget annuel à ses 170 centres répartis sur le territoire. Au niveau du DGB, 40% des dépenses de la confédération sont réservées à l'assistance juridique, le DGB ayant créé une société à responsabilité limitée spécifique à cette fin (la *DGB Rechtsschutz GmbH* emploie 800 personnes).



### Encadré 3 : Exemple du syndicat TRANSNET

Le syndicat TRANSNET, affilié au DGB, représente les salariés du secteur des transports et compte 290 000 adhérents. Près de 80 % des membres des comités d'entreprise dans le domaine de la société de chemins de fer allemands (Bahn AG) et d'autres entreprises ferroviaires sont membres de TRANSNET (17% sont membres du DBB, 3% sont indépendants). Au total, TRANSNET a obtenu environ 3000 mandats dans les élections de 2002. Le syndicat emploie 360 permanents, dont 100 travaillent dans la centrale à Francfort. Les autres salariés travaillent dans des centres syndicaux répartis en Allemagne.

Les revenus annuels issus des cotisations et des placements financiers ont été de 42,9 millions d'euros en 2003<sup>36</sup>. La cotisation mensuelle des membres s'élève à 0,8% du revenu brut. Les apprentis paient 2,50 euros (2,35 euros dans l'est de l'Allemagne), les retraités 0,7% de leur pension. Au total, la cotisation moyenne est de 12 euros par mois. Il est estimé que plus de 95% des membres paient régulièrement leurs cotisations. Un non-paiement continu et prolongé (plus de trois mois) entraîne normalement l'exclusion du syndicat. Environ 3% des revenus sont reversés à la caisse de grève.

TRANSNET a créé une multitude d'institutions pour gérer ses différentes activités, notamment deux organismes de formation, TRANSWEB et TRANSBIT. TRANSWEB offre des formations relatives à la cogestion, réservées aux membres des comités d'entreprise. Ces formations sont intégralement financées par les employeurs. TRANSBIT est chargé de la formation professionnelle et la coopération internationale et reçoit à ce titre de la part de TRANSNET une subvention annuelle de 860 000 euros. La formation pour les jeunes, proposée dans un camp situé en France, est financée par le syndicat (environ 300 000 euros par an) et par une subvention de l'Etat (15 000 euros). Enfin, TRANSNET dispose également d'un centre de vacances, « Haus Hammersbach », au pied du Zugspitze. D'éventuels gains financiers sont réinvestis dans l'institution concernée, soit pour améliorer le service, soit pour réduire les prix.

Si, dans la situation actuelle, les différentes institutions ne servent pas à financer l'activité syndicale de TRANSNET, le syndicat en tire un avantage considérable dans la mesure où elles constituent un élément attractif pour les membres.

**En dépit de l'importance du flux des cotisations et des réserves accumulées dans les caisses de grève, plusieurs syndicats ont connu des difficultés financières au cours des dernières années.** Normalement, les actifs des syndicats ne servent pas à financer leur fonctionnement courant mais, afin de combler des déficits, certains ont dû vendre une partie de leurs placements financiers, en parallèle à une réduction de leurs effectifs. Ainsi, IG Metall avait un déficit de 33 millions d'euros en 1995, de 18 millions d'euros en 1999 et de 8 millions d'euros en 2002. Le DGB a annoncé, début juillet 2004, une réduction continue du nombre de ses permanents, en raison de difficultés financières. Il comptait 2000 salariés en 2003, contre 2100 en 1998 et 2600 en 1995. Des discussions sur l'ouverture du service juridique du DGB aux non-syndiqués moyennant le paiement de frais sont également en cours.

<sup>36</sup> TRANSNET. Inform. Juin 2004. p. 35.

## 2.2 La cogestion, financée essentiellement par les entreprises, ne sert généralement pas à financer l'activité syndicale.

Dans le système dual allemand, une distinction est faite entre, d'une part, les délégations syndicales, qui ne reçoivent aucune forme d'aide de la part des employeurs, et, d'autre part, les comités d'entreprise et conseils de surveillance qui participent à la gestion de l'entreprise et dont le fonctionnement est, à ce titre, financé par l'employeur.

### 2.2.1 *Les délégations syndicales ne reçoivent en principe pas d'aide financière ou matérielle de la part des entreprises.*

En l'absence de statut officiel dans l'entreprise et dans la mesure où elles ne jouent pas de rôle en matière de négociation collective, les délégations syndicales dans l'entreprise ne reçoivent aucune forme d'aide, que ce soit la mise à disposition de locaux ou de matériel, des crédits d'heures ou des aides financières.

Les membres des délégations syndicales peuvent certes suivre des formations organisées par les syndicats. Mais dans ce cas, ils sont mis en disponibilité et le salaire est normalement à la charge du syndicat. Toutefois, les employeurs ne demandent pas toujours le remboursement du salaire (environ 20% des entreprises selon IG Metall).

La seule exception au principe d'absence d'aide aux délégations syndicales concerne certaines grandes entreprises. Dans celles-ci, en effet, le président de la délégation syndicale, ainsi que dans une moindre mesure ses membres, peuvent être libérés d'une partie de leur temps de travail pour poursuivre leur activité syndicale. Les entreprises cherchent de cette manière à avoir un interlocuteur compétent pour les questions de négociation collective. Ces règles sont normalement fixées dans des conventions collectives qui datent encore des années 1970 et qui n'ont pas été renégociées depuis. Il ne s'agit pas d'un droit, mais plutôt d'une tradition. La légalité de ce dispositif est parfois mise en cause par les chercheurs<sup>37</sup>.

### 2.2.2 *L'employeur prend en charge les frais de fonctionnement des comités d'entreprise.*

La loi de 1972 sur l'organisation des entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*) dispose que **les employeurs sont tenus de supporter la totalité des coûts de fonctionnement des comités d'entreprise**. Ils doivent mettre à leur disposition des locaux, des moyens techniques et des assistants dans la limite de ce qui est nécessaire et prendre en charge le coût des scrutins lors des élections des comités d'entreprise, soit un coût moyen de 13,86 euros par salarié<sup>38</sup>. Enfin, l'employeur doit financer la formation des membres du comité d'entreprise, celle-ci étant souvent organisée dans des centres de formation rattachés aux syndicats<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Altmeyer, Werner : *Interessenmanager vor neuen Herausforderungen. Eine empirische Studie über Belegschaftsvertretungen in Deutschland, Frankreich, Spanien und Grossbritannien*. (Nomos Universitätsschriften Wirtschaft, 55) Baden-Baden : Nomos, 2001. page 76.

<sup>38</sup> Lexisnexis. [http://www.lexisnexis.de/downloads/Infodienst\\_02\\_03.pdf](http://www.lexisnexis.de/downloads/Infodienst_02_03.pdf).

<sup>39</sup> En plus de leurs droits spécifiques à la formation, les membres des comités d'entreprise peuvent recourir au congé formation : chaque nouveau membre d'un comité d'entreprise, syndiqué ou non, a droit à trois à quatre semaines de congés formation payés. En revanche, le coût de la formation dans ce cadre n'est pas à la charge de l'employeur.

La formulation de la loi étant générale, l'étendue des moyens matériels est négociée entre la direction et le comité d'entreprise. En pratique, le comité d'entreprise dispose généralement des mêmes moyens que la direction de l'entreprise. **En revanche, il ne lui est pas accordé d'enveloppe budgétaire, à la différence des comités d'entreprise français.** En cas de désaccord persistant, toutefois extrêmement rare, le comité d'entreprise peut saisir la justice pour réclamer des moyens supplémentaires. Les frais de recours sont alors à la charge de l'entreprise.

**Outre ces moyens matériels, les membres du comité d'entreprise bénéficient de crédits d'heures,** pendant lesquels ils continuent à être rémunérés par l'entreprise. Le nombre de crédits d'heures n'est pas fixé par la loi, mais dépend des nécessités concrètes dans l'entreprise. Les réunions des comités d'entreprise ont également lieu pendant les horaires de travail. Par ailleurs, les comités d'entreprise peuvent organiser tous les trois mois des réunions de l'ensemble des salariés qui se déroulent alors pendant les heures de travail et sur le lieu de travail.

**En complément aux crédits d'heures, suivant la taille de l'entreprise, un certain nombre de salariés est entièrement mis à disposition du comité d'entreprise. Ce nombre est défini par la loi<sup>40</sup>.** Les conventions collectives ou les accords d'entreprise peuvent prévoir des règles plus favorables. Ces exceptions sont cependant extrêmement rares et ne concernent que quelques très grandes entreprises (par exemple, Lufthansa ou la Bahn AG), qui sont implantées sur plusieurs sites et qui ont besoin d'une coordination accrue du travail des différents comités d'entreprise.

Des règles similaires s'appliquent aux comités du personnel (*Personalräte*), l'équivalent des comités d'entreprise dans le secteur public. Cependant, dans la fonction publique, il n'existe pas de crédits d'heures pour les délégués syndicaux et ceux des membres du comité du personnel ne dépassent pas les limites prévues par la loi. Comme dans certaines grandes entreprises avec forte tradition syndicale, il peut toutefois arriver que les présidents des comités du personnel soient mis à disposition de la délégation syndicale pour travailler au sein de l'entreprise sur des questions syndicales. Selon les interlocuteurs de la mission, il ne s'agirait que de très rares exceptions.

Enfin, dans le secteur privé, l'employeur doit supporter un autre coût indirect engendré par le comité d'entreprise : la protection dont bénéficient ses membres ainsi que les candidats aux élections. Les membres ne peuvent pas être licenciés pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les douze mois qui suivent, sauf en cas de faute grave. Pour les candidats non élus, cette période est de six mois. L'ordre de grandeur de ce coût indirect pour l'entreprise est évidemment difficile à estimer.

Au total, l'impact sur les syndicats du financement des comités d'entreprise par l'employeur est complexe :

- D'une part, les membres des comités d'entreprise ont comme vocation de représenter les salariés et non pas d'être des porte-parole des stratégies syndicales. Ceux qui sont mis entièrement à disposition restent présents dans l'entreprise et ne peuvent en aucun cas être

---

<sup>40</sup> Une personne pour 200 à 500 salariés ; deux personnes pour 501 à 900 salariés ; 3 personnes pour 901 à 1500 salariés ... 12 personnes pour 9001 à 10000 salariés ; puis une personne supplémentaire par tranche de 2000 salariés. En 2002, la réforme de la loi sur l'organisation des entreprises a augmenté le nombre de mises à disposition. Le seuil minimal pour une personne entièrement mise à disposition n'est plus de 300, mais de 200 salariés.

détachés dans un syndicat. En l'absence d'enveloppe budgétaire propre, il n'est en outre pas possible d'envisager des flux financiers des comités d'entreprise en direction des organisations syndicales. A ce titre, la prise en charge des coûts de fonctionnement des comités d'entreprise par l'employeur ne constitue pas un mode de financement des syndicats.

- D'autre part, *de facto*, une majorité des membres des comités d'entreprise sont adhérents à un syndicat. Il n'est par conséquent pas à exclure qu'une partie des crédits d'heures accordés par l'employeur soit utilisée pour des activités syndicales et les syndicats retirent indubitablement un bénéfice en terme de prestige et d'influence du fait de leur présence dans le comité d'entreprise. Par ailleurs, les syndicats profitent, par le biais de leurs centres de formation, du financement par l'employeur de la formation des membres des comités d'entreprise. Si là encore, il n'y a pas de flux financiers directs (les centres de formation ayant des personnalités juridiques et donc des comptabilités distinctes de celles des syndicats), les syndicats trouvent des avantages à ce système qui leur permet non seulement d'entretenir une infrastructure de formation mais aussi de participer à la détermination du contenu de ces formations.

### **2.2.3 Les membres syndiqués des conseils de surveillance perçoivent des indemnités qu'ils reversent à une fondation de recherche.**

Premièrement, les frais de fonctionnement du conseil de surveillance sont entièrement à la charge de l'entreprise. Cependant, dans l'exercice de leur fonction en tant que membres de conseil de surveillance, les représentants syndiqués sont assistés par des permanents syndicaux, eux-mêmes rémunérés par les syndicats.

Deuxièmement, les membres des conseils de surveillance reçoivent des indemnités, qui représentent souvent une somme considérable. Pour Daimler-Chrysler par exemple<sup>41</sup>, le budget total du conseil de surveillance, constitué de vingt membres, s'élève à 2,5 millions d'euros. Le montant de l'indemnité est fixé par l'assemblée générale de l'entreprise. Elle se compose de trois parties : le remboursement des frais de voyage, de repas et d'hébergement ; un jeton de présence de 1 100 euros par session ; une partie fixe de 75 000 euros par an pour un membre ordinaire, trois fois cette somme pour le président, le double pour le vice-président et le président du comité de contrôle, 1,5 fois cette somme pour les présidents d'autres comités et 1,3 fois cette somme pour les membres des comités du conseil de surveillance.

Le président du ThyssenKrupp, pour sa part, a reçu, en 2002, 192 000 euros, le vice-président M. SCHULTE, qui, à l'époque, était également président du DGB, 132 000 euros. Les indemnités des autres membres ont varié entre 48 000 et 96 000 euros par an<sup>42</sup>.

Il est important de préciser que **les membres syndiqués des conseils de surveillance sont tenus de reverser leurs indemnités à des fondations de recherche**. Il ne s'agit pas d'une obligation légale, mais d'une décision interne des syndicats<sup>43</sup>. Chaque membre d'un conseil de surveillance adhérent à un des syndicats du DGB reverse ses jetons de présence à la

<sup>41</sup> DaimlerChrysler. <http://www.daimlerchrysler.com>

<sup>42</sup> Thyssenkrupp. <http://www.thyssenkrupp.com/fr/02-03/de/governance.html>

<sup>43</sup> Les syndicats ont mis en place un mécanisme pour contraindre leurs membres à effectuer le reversement de ces sommes : ils affichent, dans leurs publications destinées aux membres, les noms des personnes qui n'ont pas reversé leurs indemnités. De plus, ces personnes sont, le cas échéant, exclues de futures fonctions officielles.

fondation Hans-Böckler, à l'exception de 4 600 euros par. Ces sommes représentent plus de 20 millions d'euros par, ainsi que le confirme le rapport annuel 2003 de la fondation Hans-Böckler (une contribution de 24,9 millions d'euros a été versée par les « promoteurs », ou *Förderer*, en 2003, dont une majorité provenant des membres syndiqués des conseils de surveillance)<sup>44</sup>. Les autres confédérations ont créé des instituts similaires.

La fondation Hans-Böckler exerce une importante fonction de recherche syndicale, et à ce titre, elle apporte une aide au bon fonctionnement des syndicats. Dans le milieu universitaire, cette fondation est également connue par les bourses d'étude qu'elle alloue aux étudiants sur critères de mérite. Ces bourses sont en grande partie financées sur des fonds publics (10 millions d'euros de subventions par an contre 15 millions d'euros de dépenses totales de la fondation pour les bourses). Les syndicats en tirent un bénéfice indirect. En effet, un certain nombre d'étudiants - boursiers font des stages au sein des syndicats et d'anciens boursiers occupent souvent des postes de permanents syndicaux.

## **2.3 La participation des syndicats à la protection sociale ne donne pas lieu à des financements directs des syndicats.**

### ***2.3.1 Les jetons de présence accordés par les organismes paritaires sont faibles.***

Tous les représentants élus dans les instances des organismes paritaires y siègent à titre dit honorifique. Ils ne perçoivent donc aucune rémunération fixe mais il leur est accordé le remboursement de leurs frais ainsi que des jetons de présence. Ces jetons représentent des sommes relativement faibles puisqu'ils varient en moyenne entre 50 et 100 euros par réunion. Les présidents perçoivent, en plus des jetons de présence, des indemnités de 400 à 600 euros par mois. Comme pour les conseils de surveillance, les membres syndiqués reversent leurs jetons de présence à la fondation Hans-Böckler.

A titre d'exemple, la caisse d'assurance vieillesse pour les employés (*Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, BFA) verse une indemnité d'environ 52 euros par réunion à chaque membre de l'assemblée des représentants, sachant que se tiennent deux à quatre réunions par an. Les membres du comité de direction reçoivent des indemnités plus élevées, jusqu'à 7000 euros par an pour le président.

Les membres ne reçoivent pas de formation particulière. Celle-ci est assurée par les syndicats pour les membres syndiqués. Toutefois, les représentants des assurés obtiennent des crédits d'heures de l'employeur pour la participation à des formations ainsi qu'aux réunions.

Enfin, certains de ces organismes font, de temps à autre, de la publicité dans les publications des syndicats. Toutefois, ils paient le prix du marché ou échangent de l'espace publicitaire avec les syndicats.

<sup>44</sup> Hans-Böckler Stiftung. [http://www.boeckler.de/pdf/pub\\_jahresbericht\\_2003.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/pub_jahresbericht_2003.pdf)

### **2.3.2 Les organismes de formation professionnelle, dont certains sont rattachés aux syndicats, font l'objet d'un financement public.**

Les subventions versées par l'Agence fédérale de l'emploi aux organismes de formation, au titre de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, par le biais des chèques formation, ont représenté environ 2 milliards d'euros en 2003 (2,7 milliards d'euros en 2002). Elles ont fortement diminué depuis deux ans, obligeant les centres de formation à réduire leurs effectifs.

Environ 270 millions d'euros, soit 15% de l'ensemble des subventions, ont été versés aux instituts de formation du DGB. En effet, les chiffres d'affaire du DAA et du BFW ont été respectivement de 180 et 120 millions d'euros en 2002 et près de 90% de leurs revenus sont issus des chèques formation. En comparaison, le principal centre de formation du patronat, le *Bildungswerk der bayerischen Wirtschaft* a fait un chiffre d'affaires de 230 millions d'euros en 2002, dont 50% de fonds publics.

Les instituts de formation ont des personnalités juridiques et donc des comptabilités distinctes de celles des organisations syndicales. Par ailleurs, elles ne font pas de bénéfice, les deux instituts du DGB ayant même enregistré des déficits<sup>45</sup>.

Si le financement public de la formation professionnelle ne bénéficie pas directement aux organisations syndicales, elles en tirent néanmoins un avantage en terme d'image auprès des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les dirigeants des institutions de formation sont souvent d'anciens permanents syndicaux.

## **2.4 Les financements de la part des pouvoirs publics sont marginaux.**

### **2.4.1 Quelques subventions publiques, de montant modeste, sont destinées à la formation des jeunes et à la formation politique.**

Il existe des subventions relatives à la formation politique. Or certains des organismes dispensant ce type de formation sont rattachés aux syndicats. A titre d'exemple, l'agence fédérale de formation politique (*Bundeszentrale für politische Bildung*), mais aussi les agences régionales (*Landeszentrale für politische Bildung*), subventionnent des séminaires offerts par un des organismes de formation du DGB (*Bildungswerk der Gewerkschaften*). En outre, comme tous les autres organismes proposant des formations destinées aux jeunes, les syndicats sont bénéficiaires de subventions publiques pour ce type de formation.

La mission n'a pas pu obtenir des informations précises au sujet de ces subventions. Toutefois, selon les interlocuteurs de la mission, les montants en jeu seraient faibles et ne couvriraient qu'une petite partie des coûts.

Enfin, on peut noter que, à la suite d'un accord conclu dans les années 1950 entre le ministre des affaires étrangères et le DGB, il est admis que la moitié des conseillers sociaux (20 au total) soit nommée sur proposition des syndicats, le choix des candidats se faisant alors au plus haut niveau dans les syndicats.

<sup>45</sup> TAZ. <http://www.taz.de/pt/2004/01/28/a0171.nf/text>

### **2.4.2 Les avantages fiscaux prennent la forme de déductions d'impôt et d'exonérations.**

Les cotisations des adhérents à un syndicat entrent dans la catégorie des frais professionnels déductibles (art. 9, alinéa 1, 3 de la loi sur l'impôt sur le revenu). Pour pouvoir tirer un bénéfice de cette déduction, le contribuable doit déclarer des frais professionnels dépassant un certain plafond, situé à environ 1000 euros (montant forfaitaire). Compte tenu du niveau de revenu moyen des adhérents des syndicats, cette déduction ne concerne qu'une petite partie des membres. A noter également que les indemnités de grève ne sont pas imposables.

Les syndicats ne revendiquent pas une modification de cette situation. Ils estiment qu'une augmentation de la déductibilité ou la mise en place d'une réduction d'impôt pour les cotisations seraient contraires au principe de leur indépendance. En revanche, certains groupes, notamment au sein du patronat, estiment nécessaire d'abolir la déductibilité, au moins en partie. Ils arguent du fait que l'assistance juridique est une activité commerciale et n'entre pas dans la catégorie des charges professionnelles. Par conséquent, les cotisations destinées à la financer ne devraient pas être déductibles des impôts.

Dans le même ordre d'idée, ils contestent que l'activité d'assistance juridique soit exonérée de l'impôt sur les sociétés. En effet, les syndicats allemands bénéficient en général - comme toutes les entreprises à but non-lucratif - d'un régime spécifique à l'égard de l'impôt sur les sociétés et de la TVA : ils sont exonérés de l'impôt sur les sociétés et de la TVA pour toutes les activités non commerciales financées par les cotisations, ainsi que pour la gestion de leurs participations et immobilisations.

Le montant des déductions et exonérations fiscales n'est évalué ni par le ministère des finances ni par les syndicats. La mission n'a pas pu par conséquent avoir accès à des statistiques ou des études sur ce sujet.

## **2.5 Les éventuelles subventions des collectivités locales ne sont pas répertoriées.**

Selon les interlocuteurs de la mission, les collectivités locales ne versent en principe pas de subventions aux syndicats. La mission n'a pas pu obtenir de données plus précises à ce sujet.

### **2.5.1 Les subventions de la Commission européenne sont ciblées et rarement sollicitées.**

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

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

Les organisations syndicales allemandes peuvent répondre aux appels d'offre européens pour obtenir des cofinancements sur des projets précis, mais dans les faits elles le font rarement.

## 2.6 Les contrôles des comptes des syndicats sont essentiellement organisés en interne.

Les syndicats allemands bénéficient d'une grande autonomie, garantie par la Loi fondamentale. Pour des raisons historiques, la plupart d'entre eux ont le statut d'associations de fait, le syndicat Ver.di constituant à cet égard la principale exception (association enregistrée au sens du paragraphe 21-79 du code civil). Les relations entre les syndicats et leurs membres ne sont régies que par les statuts de l'organisation<sup>46</sup>.

Compte tenu de la nature juridique des syndicats et de leur mode de financement, presque exclusivement par des revenus propres, l'Etat n'exerce que peu de contrôles, voire aucun véritable contrôle, sur les comptes des syndicats. En effet, les subventions publiques sont généralement versées à des organismes juridiquement distincts, qui eux en revanche sont contrôlés. L'Etat fédéral vérifie les déclarations fiscales comme pour toute association ; tous les trois ans, les syndicats doivent justifier de leurs activités pour continuer à bénéficier de l'exonération fiscale.

Les syndicats ont mis en place des systèmes de contrôle interne et externe. La révision interne concerne la légalité des dépenses ainsi que leur opportunité. Les comptes (y compris ceux des centres de services, dotés d'une large autonomie financière, et ceux des organismes rattachés) sont également vérifiés par des contrôleurs (*Rechnungsprüfer*, *Revisionskommission*). Leurs rapports annuels sont publiés dans le magazine du syndicat et présentés lors des assemblées générales qui ont lieu tous les quatre ans.

A ces contrôles réalisés en interne s'ajoute souvent un contrôle externe effectué par des commissaires aux comptes (*Wirtschaftsprüfer*). Ces contrôles, lorsqu'ils existent, ont été mis en place de manière volontaire, en réaction à des scandales et à des pertes financières dans les années 1980 et 1990. Les commissaires aux comptes peuvent contrôler aussi bien les organismes rattachés aux syndicats ainsi que les syndicats eux-mêmes.

Les comptes sont parfois publics, à l'exception des caisses de grève et d'une partie des comptes des entreprises gérées par les syndicats. Les cadres syndicaux dirigeants publient le montant des jetons de présence qu'ils touchent.

En ce qui concerne les organismes paritaires, ils sont soumis à des contrôles internes et externes. Le contrôle externe est assuré par l'autorité d'inspection compétente (normalement un ministère fédéral), qui fixe notamment le montant des indemnités versées aux membres des différents organes d'autogestion. Ces indemnités sont également soumises à l'approbation et

---

<sup>46</sup> On peut rappeler que, en revanche, les règles générales relatives aux droits et aux devoirs des syndicats sont déterminées par des dispositions législatives (notamment la loi de 1949 relative à la négociation collective et la loi de 1972 sur l'organisation sociale des entreprises, le *Betriebsverfassungsgesetz*) et que la jurisprudence a apporté des précisions fondamentales relatives à la reconnaissance des syndicats.

au contrôle de l'office fédéral des assurances sociales (*Bundesversicherungsamt*). Enfin, la cour des comptes fédérale peut intervenir, en cas de suspicion légitime d'irrégularités.

## CONCLUSION

En l'absence de la publication des comptes des organisations syndicales, la mission s'est efforcée de reconstituer, de manière très schématique et non exhaustive, les ressources des organisations syndicales allemandes. A cette fin, elle a essentiellement utilisé les données fournies par le centre de recherche *Institut der deutschen Wirtschaft* de Cologne. Les chiffres cités sont des ordres de grandeur.

Le tableau ci-dessous est présenté de la perspective des financeurs. Certaines ressources, telles que subventions publiques au titre de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, sont perçues dans le cadre de comptabilités séparées. Enfin, la mission n'a pas été en mesure de valoriser les mises à disposition de personnel ou de moyens matériels.

**Tableau 3 : Estimations des ressources des syndicats du DGB**

En millions d'euros	Les syndicats du DGB
Cotisations versées par les affiliés	1300
<b>Dont</b> - partie versée par les syndicats à la confédération (12%)	150
- partie qui reste aux syndicats (88%)	1150
Autres revenus propres (intérêts, dividendes, plus-values, publicité, frais de dossiers...)	20
Avantages fiscaux	ND
Financement par l'employeur de la formation des membres des comités d'entreprise et des conseils de surveillance*	ND
Indemnités versées aux membres des conseils de surveillance et reversées à la fondation Hans-Böckler	20
Subventions versées par l'Agence fédérale de l'emploi au titre de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi****	270
Subventions publiques pour la formation des jeunes et la formation politique	ND

\* Les membres des comités d'entreprise et des conseils de surveillance sont libres de choisir le prestataire de formation. Une partie de cette formation est assurée par des instituts rattachés aux syndicats.

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

- Les cotisations constituent la principale ressource des syndicats, à hauteur presque de 100% de leurs revenus. Compte tenu du nombre de salariés syndiqués dans certaines branches, elles représentent des sommes considérables. Elles permettent de financer l'intégralité de l'activité syndicale et octroient ainsi aux organisations syndicales une large liberté d'action. Les syndicats allemands demeurent des partenaires sociaux puissants, interlocuteurs incontournables dans un système de co-gestion et de négociation collective développé.

- Cependant, la diminution continue du taux de syndicalisation constitue une grande préoccupation pour les syndicats. En effet, conserver un niveau de cotisations suffisant et des caisses de grève imposantes est primordial dans la mesure où celles-ci garantissent l'indépendance des syndicats et par conséquent conditionnent à terme leur survie, conformément à l'exigence jurisprudentielle de « puissance sociale ».
- Il n'existe pas de flux financiers des employeurs en direction des organisations syndicales (à l'exception des jetons de présence des conseils de surveillance mais ceux-ci sont intégralement reversés à la fondation Hans-Böckler). Les délégations syndicales ne reçoivent ni des moyens financiers, ni des moyens matériels ou en termes de temps. En revanche, il est indéniable que les syndicats bénéficient indirectement de la prise en charge par l'employeur des coûts de fonctionnement des comités d'entreprise.
- De même, la participation des instituts de formation des syndicats à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi n'engendre pas des gains financiers mais tout au plus des avantages en terme d'image. Les indemnités versées par les organismes paritaires sont faibles.
- Les subventions publiques, enfin, sont très circonscrites et représentent une ressource infime pour les syndicats.

**ANNEXE**

**ANNEXE 1**  
**Liste des personnes rencontrées**

Ambassade de France

- Jean-Philippe ARNOLD  
Conseiller social

Commission européenne

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

Instituts de recherche

- Christian DUFOUR  
IRES  
Directeur adjoint
- Dr Werner ALTMAYER  
Euro-betriebsrat (institut de formation et de recherche)  
Chercheur et consultant
- Prof. Dr Klaus SCHÖNHOFEN  
Université de Mannheim

Ministères fédéraux et autres organismes publics et para-publics

- Dr Christian SCHLEITHOFF  
Ministère fédéral de l'emploi  
Chef du bureau des relations bilatérales
- Corinna LIEDTKE  
Ministère fédéral des finances  
Chargé de mission, Stratégie et impôt sur les sociétés (*Referat Grundsatzfragen der Unternehmensbesteuerung*)
- Sabine SYDOW  
Ministère de l'économie et des finances français  
Direction générale des impôts
- Henry KOTEC  
AOK Berlin  
Directeur (*Unternehmensbereichsleiter*)
- Peter NERGER  
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BFA)

Chargé de mission, Paritarisme (*Verwaltungsamtsrat*)

Organisations syndicales et patronales

- Andreas BOTSCH  
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)  
Assistant de la direction (*Vorstandssekretär*)
- Dr. Sigrid BACHLER  
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)  
Chef de bureau, Stratégie (*Referatsleiterin Grundsatz*)
- Gerd ESSER  
Deutscher Beamtenbund (DBB)  
Directeur général (*Bundesgeschäftsführer*)
- Peter SENFT  
IG Metall  
Directeur régional (*Bezirksleiter Berlin-Brandenburg-Sachsen*)
- Rolf LUTZKE  
TRANSNET  
Directeur, Stratégie (*Abteilungsleiter Grundsatz*)
- Jörg HEBSACKER  
Deutscher Handels- und Industrieangestellten Verband (DHV)  
Président (*DHV-Verbandsvorsitzender*)
- Michael ZIELASKO  
Gewerkschaft der Polizei (GdP)  
Chargé de communication (*Pressesprecher*)
- Annette TERWEIDE  
Gewerkschaft der Polizei (GdP)  
Chargé de mission, Formation (*Bundesvorstand, Abteilung Bildung/Werbung*)
- Ulrich HÜTTENBACH  
Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)  
Directeur, Administration et organisation (*Geschäftsführer, Abteilungsleiter Verwaltung und Verbandsorganisation*)
- Renate HORNUNG-DRAUS  
Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)  
Directrice, Union européenne et politique sociale internationale (*Geschäftsführerin, Abteilungsleiterin Europäische Union und Internationale Sozialpolitik*)
- Reiner VEIDT  
Association des commissaires aux comptes (*Wirtschaftsprüferkammer*)
- Heinz-Rudi FÖRSTER  
Association des commissaires aux comptes (*Wirtschaftsprüferkammer*)