

Autriche

La discussion sur le salaire minimum

Konstantin WACKER *

L'Autriche se trouve au centre de cet axe géographique vertical qui partage l'Europe en deux. Sur cet axe, se trouvent les pays de l'exception européenne qui n'ont pas de salaire minimum légal : le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, et aussi l'Autriche. Pourquoi l'Autriche ne s'est-elle pas ralliée à la normalité européenne jusqu'ici ? On peut trouver des raisons à la fois dans les performances économiques et sociales finalement acceptables du pays, comme dans les spécificités de son système représentatif.

La pauvreté et les salariés

Si l'on se contente d'une vue superficielle sur le marché du travail autrichien à l'aide de quelques indicateurs, on peut s'en construire une image relativement positive. Les salaires moyens bruts annuels en Autriche sont plus élevés qu'en France : 11,3 % en euros et 35,2 % en standard de pouvoir d'achat (Eurostat, 7/2006:3). Le chômage a progressé au cours des dernières années, mais avec 5,2 % le taux de chômage est près de moitié inférieur à celui de la France et il se situe nettement sous la moyenne européenne (Eurostat, homepage).

Pourtant ces indicateurs ne peuvent pas masquer que la pauvreté est devenue une menace grandissante au cours de la même période. Elle concernait en 1999 11 % de l'ensemble de la population (BMSSG, 2002:189) et 13,2 % en 2003 (BMSGK, 2005:213). Chez les actifs à plein temps elle est de 6 % et de 18 % chez les salariés à temps partiel (*ibid.*, 217).

Jusqu'au début des années 1980, le développement de l'Etat providence en Autriche s'est caractérisé par une expansion significative. Cela marque encore fondamentalement les principes de la législation en vigueur. Sur le fond, ce système repose sur la sécurisation à partir de l'activité professionnelle et de carrières (essentiellement masculines) sans interruption dans le cadre d'une relation de travail standard, accompagnées de relations familiales traditionnelles. Or, aujourd'hui, les relations de travail de courte durée et le passage de l'une à l'autre marquent la vie active. Entre elles s'insèrent des phases de chômage. En Autriche, la durée moyenne d'une relation de travail est de 1,8 année. Statistiquement, sur quatre années, chaque salarié autrichien connaît 111 jours de chômage ; chaque année un million de salariés sont

* Economiste à l'Arbeiterkammer Österreich.

confrontés au chômage au moins de court terme.

Le secrétaire général de Caritas ¹, Stefan Wallner, tente de synthétiser les problèmes qui résultent de cette situation quand il affirme : « En Autriche, nous avons peut-être confondu trop longtemps politique de sécurisation sociale et politique sociale ».

Alors que le chômage contribue significativement à la pauvreté, la petite république alpine n'est pas été épargnée par la thématique des *working poor*. Ceux qui connaissent des modes d'emploi instables – certains indépendants ou les détenteurs d'une forme d'emploi atypique – se voient menacés plus fortement par le risque de paupérisation. Or il faut bien reconnaître qu'au cours de ces dernières années le travail soi-disant indépendant et les formes atypiques d'emploi ont progressé, quand elles n'ont pas été favorisées. Parmi les personnes menacées de pauvreté, 46 % sont actives (Statistik Austria, 2006:50)

Il existe bien des relations de travail normales pour lesquelles les salaires minima issus des conventions collectives, pour un plein temps, sont bas. Dans environ une cinquantaine de métiers, souvent pour des groupes de salariés déterminés comme les débutants ou les moins qualifiés, ils se situent en dessous de 1 000 euros. Ainsi en va-t-il dans la distribution de journaux, la podologie, les cosmétiques et les instituts de massage, la boulangerie, la production et la vente de fleurs, le commerce de viandes, les laveries, les assistants chez les juristes et les médecins, le vêtement, la confiserie, la minoterie,

l'agro-alimentaire, la jardinerie, la droguerie ². S'y ajoutent le commerce, les femmes de chambre dans l'hôtellerie, la transformation des cuirs.

L'évaluation de l'effectif des salariés à plein temps qui dans ces branches profiteraient d'un éventuel salaire minimum légal fixé à 1 000 euros est très discutée. La confédération des syndicats autrichiens (ÖGB) estime que cela concernerait quelque 10 000 à 20 000 salariés. D'autres enquêtes au sein des syndicats avancent le chiffre de 70 000 voire de 77 000 salarié(e)s. De son côté, la vice-présidente de l'ÖGB, présidente des femmes syndiquées, Renate Csögits, parle de 150 000 à 170 000 femmes employées à plein temps dans cette situation. Elle revendique un salaire minimum de 1 000 à 1 100 euros, qui serait inclus dans les conventions collectives et ne serait pas fixé par la loi. La Chambre fédérale du travail (Arbeiterkammer, AK) évalue la population concernée à environ 140 000 salariés parmi les salariés à plein temps. Cela ne doit pas conduire à ignorer que s'y ajoutent les néo-indépendants.

Il est bien clair que les femmes sont concernées plus que proportionnellement par les bas salaires. Nombre d'entre elles travaillent dans les secteurs à salaires traditionnellement bas (textile, nettoyage, commerce, hôtellerie-restauration, tourisme). En plus, elles sont souvent incluses dans des échelons de classifications inférieurs, même à qualification égale. La Commission européenne recommande d'ailleurs dans son « rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005 » l'introduction d'un salaire minimum à 1 000 euros pour limi-

1. Caritas est une association de bienfaisance confessionnelle, très implantée en Autriche et en Allemagne (NdT).
2. *Der Kurier*, 27 février 2006.

AUTRICHE

ter l'écart salarial manifeste entre hommes et femmes. Il n'est donc pas étonnant que les femmes et les migrants aient été dans les années 1980 les principaux protagonistes de la discussion sur le salaire minimum en Autriche.

En raison de ce paysage social, les Verts ont fait déposer en mars 2003 un projet de loi par l'un de leurs députés, Karl Öllinger. Il prévoyait la création d'un salaire de 1 100 € mensuels comme base d'un minimum vital. Les salariés à temps partiel auraient reçu la fraction correspondant à leur travail hebdomadaire. Ce salaire aurait évolué en fonction de l'indice des prix, annuellement. Ce projet a été repoussé pendant deux ans¹ et il n'a finalement jamais abouti.

Il est vrai qu'en avril 2005 la partie chrétienne-démocrate du gouvernement (ÖVP) allait prendre une initiative. Dans son programme électoral de 2002, ce parti affirmait que « chaque salarié(e) travaillant à plein temps devait pouvoir prétendre à un salaire mensuel d'au moins 1 000 euros ». Mais il renvoyait la balle dans le camp des interlocuteurs sociaux en charge de la négociation collective. Le ministre de l'Economie et des Finances, Martin Bartenstein, recommandait même aux employeurs et aux syndicats de s'unir au cours d'une rencontre au sommet sur un salaire minimum de 1 000 euros.

Tous les interlocuteurs sociaux ont été d'accord pour refuser un salaire minimum qui aurait été fixé par la loi. L'Autriche disposerait, selon eux, d'un système institué de négociation collective qui inclut toutes les entreprises, à la différence du système allemand.

En lieu et place, le gouvernement a alors introduit un salaire combiné (*Kombilohn*) qui répond aux objectifs classiques d'une économie de l'offre néolibérale : on subventionne les relations de travail normales dans les secteurs à bas salaires.

Les observateurs extérieurs peuvent s'étonner de la position des syndicats autrichiens, et s'interroger sur leur hostilité à un salaire minimum légal. Cela se comprend dans une perspective historique et institutionnelle.

La position et les exigences des syndicats

Historiquement, l'Autriche connaît un haut niveau d'organisation des travailleurs, en particulier dans le syndicat, mais avec une forte influence du parti social-démocrate (SPÖ). Avec 63 %, le niveau de syndicalisation est plusieurs fois supérieur à celui de la France. Il n'est dépassé que par ceux des pays scandinaves et de la Belgique (Lesch, 2004:3). L'ÖGB constitue une organisation syndicale unitaire, sans appartenance politique, et elle compte environ 1,4 million de membres. Douze syndicats de branche s'y côtoient (ils devraient se réduire à dix dans les années à venir), et cinq groupes politiques s'y confrontent (sociaux-démocrates, chrétiens, verts, bloc gauche, libéraux de droite). Les relations professionnelles et le statut du travail sont historiquement fortement marqués par le partenariat économique et social entre, d'une part, la Chambre économique (Wirtschaftskammer, WKÖ) et la Chambre agricole pour les employeurs et, d'autre part, la

1. La majorité parlementaire est alors en Autriche composée des chrétiens-démocrates et d'une fraction de l'ancien parti de Jörg Haider (Ndt).

Chambre du Travail (AK) et l'ÖGB du côté des salariés. L'objectif est d'assurer la médiation des intérêts des uns et des autres et leur équilibrage en évitant la lutte des classes.

Dans ces conditions, les « partenaires » sociaux (normalement la WKÖ et les syndicats) négocient entre eux les conventions collectives. Ces contrats incluent l'essentiel des domaines du monde du travail : revalorisation des salaires minima et réels, temps de travail, délais de préavis. Ils complètent la législation du travail par 450 conventions collectives pour des branches différentes. Tous les salariés de ces branches sont concernés, qu'ils soient ou non syndiqués. Ainsi, plus de 90 % des salariés autrichiens sont concernés par une convention collective. Ce haut niveau réduit la question des bas salaires à celle de groupes qui passent pour « marginaux et étroits ». Le syndicalisme ne leur accorde pas la priorité dans son travail. Il cultive plutôt la crainte d'une intervention étatique sur l'autonomie de négociation sous le prétexte des bas salaires. Et, pour l'heure, il considère les risques d'un salaire minimum légal plus élevés que ses avantages.

Par contre, à partir de la fin des années 1980 et plus nettement au cours des années 1990, les syndicats se sont habitués à fixer des objectifs de salaires minima transversaux aux branches (interprofessionnels). Ils sont définis essentiellement lors des congrès de l'ÖGB. Et on tente de les atteindre au cours des quatre années qui suivent. En 2007, un objectif de salaire minimal interprofes-

sionnel de 1 100 euros pourrait être décidé.

Un besoin de passer à l'action

La crainte, du côté syndical, d'une perte d'autonomie tarifaire sous la pression d'un salaire minimum étatique ne conduit pas à la dissolution de tous les principes. Mais les épreuves du syndicalisme allemand sonnent comme un tocsin. L'influence syndicale peut disparaître très vite. En Allemagne, 35 % des salarié(e)s ne disposent actuellement d'aucune convention collective. « Non seulement le syndicalisme autrichien est confronté aux attaques néolibérales, mais il est encore mis sous pression par le gouvernement de centre-droit depuis le début des années 2000. Il se trouve pour le moment sur la défensive et traverse une crise suffisamment aigue¹ pour qu'on s'interroge sur sa capacité à pérenniser la couverture par les conventions collectives ».

L'ouverture du marché du travail autrichien aux nouveaux pays de l'Union européenne à compter de 2011 pourrait s'accompagner de problèmes supplémentaires. D'un côté, la pression accrue sur le marché du travail pourrait affaiblir durablement la position de négociation du syndicalisme. D'un autre côté, les prescriptions des conventions collectives actuelles pourraient être contournées par le développement de formes précaires d'emploi (au bon souvenir de la directive Services européenne).

Il faut de toute façon prendre en considération le mauvais niveau d'orga-

1. La banque dont le syndicat est (était) propriétaire a perdu deux milliards d'euros à travers des spéculations hasardeuses. Cf. Christian Dufour, « La faillite de l'ÖGB et d'une référence des relations professionnelles », *Chronique internationale de l'IRES*, 100, mai 2006, p.12-24.

AUTRICHE

nisation syndicale des secteurs à bas salaires. Une éventuelle offensive de l'ÖGB sur les bas salaires pourrait peut-être gagner ces salariés au syndicalisme. La progression de leur niveau de syndicalisation pourrait se réaliser sans attenter à la position des branches déjà bien organisées. Dans ces dernières, les syndicats devraient pouvoir conclure des accords au-dessus des salaires minimaux en raison de leur capacité organisationnelle, ce qui reste un argument décisif dans le processus de syndicalisation. C'est déjà ce qui se passe en matière de temps de travail maximum ou de durée des congés. Dans ces domaines, les règles légales ne peuvent qu'être améliorées en faveur des salariés par les conventions collectives.

Vent portant avec le nouveau gouvernement ?

L'élection au Parlement le 1^{er} octobre 2006 a ouvert des perspectives dans la politique intérieure autrichienne¹. Le SPÖ porte une exigence de sécurisation minimale dans les négociations gouvernementales en cours. Cela se traduirait par un revenu de 800 euros par mois (soit 48 euros de moins que le seuil de pauvreté estimé pour l'Autriche) pour toutes les personnes actuellement titulaires d'une prestation sociale et à la recherche d'un emploi. Avec cette perspective d'un revenu minimum, le SPÖ tente d'éviter un conflit avec le syndicat à propos d'un salaire minimum. Il trouve des alliés à ce

sujet au sein de la Chambre du travail (AK) et de l'institut autrichien des études économiques (WIFO).

Le GPA, syndicat autrichien des employés et plus importante organisation au sein de l'ÖGB, travaille sur un concept de ce type. Mais toutes ces tentatives se heurtent à la question des trappes à pauvreté (*Armutsfalle*), et à l'effet dissuasif d'un revenu minimum sur le retour à l'emploi. Cet argument est essentiellement employé comme contre-offensive depuis les rangs conservateurs. Pour réduire ce risque, il faudrait mettre en place une règle de sécurisation minimale de revenu à caractère progressif (*Einschleifregelung*), qui conduirait inévitablement à une subvention des salaires. Plus on veut éviter le risque de trappe à pauvreté, plus les coûts des subventions s'élèvent.

Le secrétaire général de Caritas estime que le revenu minimum « doit être la base d'un système social moderne ». Le modèle proposé par le SPÖ n'aurait ainsi pas d'effets aussi directs que le revenu minimum que propose l'académie sociale catholique (*Katholische Sozialakademie*). Le directeur de cette dernière, Markus Schlagnitweit, revendique un revenu minimum inconditionnel, indépendant de toute activité professionnelle. Caritas, de son côté, affirme qu'une liaison au marché du travail est fondamentale.

D'autres ONG (Conférence sur la pauvreté, *Armutskonferenz*, ATTAC) peuvent se satisfaire d'une revendication de revenu minimum. Mais l'éventualité de

1. Contre toute prévision des sondages, le SPÖ a devancé l'ÖVP, ce qui lui laisse la priorité pour une tentative de formation gouvernementale. Le SPÖ se voyait lourdement handicapé par le scandale financier dans lequel l'ÖGB est impliqué. Sa très courte victoire ne lui laisse cependant guère d'espace de négociation. Une coalition avec les Verts semble exclue, y compris pour des raisons d'arithmétique parlementaire. L'ÖVP reste en position stratégique (NdT).

LA DISCUSSION SUR LE SALAIRE MINIMUM

l'introduction d'un élément de ce type dans la vie sociale autrichienne reste aussi incertaine que celle d'un salaire minimum légal. Cela explique que les syndicats restent sceptiques, qu'il s'agisse des syndicalistes verts ou des différentes sensibilités de gauche. Au sein de l'ÖGB, la majorité syndicale d'obédience sociale-démocrate refuse sans faiblir un salaire minimum légal. Les syndicats chrétiens sont ceux qui hésitent le plus, et tendanciellement ils sont plutôt favorables à cette perspective. Du coup, tant que la politique syndicale au sein de la négociation collective n'est pas davantage mise en question, ou aussi longtemps qu'aucune poussée de la base syndicale ne se manifesterait dans ce sens, la position du syndicat ne variera pas. La seconde éventualité pourrait se concrétiser lors du congrès de l'ÖGB en janvier 2007. De leur côté, les offensives néolibérales se préoccupent peu de ce type d'agenda.

*Article traduit de l'allemand
par Christian Dufour*

Sources :

BMSGK (Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz) (2005), *Bericht über die soziale Lage 2003-2004*, Wien.

BMSSG (Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen) (2002), *Bericht über die soziale Lage 2001-2002*, Wien.

Eurostat (2006), « Disparités de salaires entre pays et régions européens », *Statistiques en bref*, 7.

Lesch, Hagen (2004), « Gewerkschaftlicher Organisationsgrad im internationalen Vergleich », *iw-trends*, n°2, pp.1-16.

Statistik Austria (2006), *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen*, Wien.