

# Autriche

## La crise, rappel et mise à l'épreuve du partenariat social

*Christian DUFOUR*

**C**omment l'Autriche, pays emblématique du partenariat social, traverse-t-elle la crise économique ouverte en 2008 ? Cette crise survient alors même qu'un gouvernement de coalition se voit contraint d'anticiper un retour aux urnes. Elle se traduit par un freinage progressif mais sévère de la production industrielle, entraînant des pertes d'emploi importantes. Le nouveau gouvernement de coalition installé fin 2008 privilégie une stratégie de traversée brève d'une dépression profonde : il s'agit de sécuriser les structures financières des entreprises et de préserver les savoir-faire qui seront nécessaires au redémarrage de l'économie. Cette stratégie, conduite sous un leadership social-démocrate, laisse s'élargir des brèches dans le système social ; les syndicats ne disposent que d'une capacité limitée d'intervention. Le partenariat social autrichien risque à nouveau de se trouver face à un déséquilibre social et politique majeur ; les lourdes décisions qui se profilent nécessiteront une transformation de la place des acteurs au sein du pays.

---

### Conjonction d'une crise politique et de la crise économique

Lorsque la crise économique survient en septembre 2008, l'Autriche se trouve dans un moment de recomposition politique et gouvernementale. La coalition gouvernementale entre sociaux-démocrates (SPÖ, rouge) et chrétiens démocrates (ÖVP, noir) formée sous leadership SPÖ en 2006 est sévèrement ébranlée. Certes, le pays profite pleinement de la mondialisation en jouant sur son positionnement géographique, politique et économique. Mais les partis de la coalition se divisent sur la stratégie de l'Autriche dans l'Union européenne, certains au sein du SPÖ envisageant un référendum à son sujet. Derrière des mouvements tactiques complexes, un conflit mal explicité oppose les forces favorables au maintien du partenariat social et celles qui souhaiteraient s'en distancier ; les lignes de clivage sont floues en la matière.

## AUTRICHE

### **De la neutralité à la mondialisation**

Politiquement « neutre » de l'après-guerre à 1995, date de son entrée dans la Communauté européenne, l'Autriche a su tirer parti de l'ambiguïté de son statut international. Sa neutralité lui a permis d'attirer un nombre important de sièges de sociétés internationales (l'OPEP par exemple). Sur cette base, la République alpine est parvenue à s'équiper d'un système bancaire performant, jouant sur les attributs des paradis fiscaux. Elle s'est acquis un rôle économique qui outrepassa sa taille et pallie l'inconvénient de son enclavement continental.

L'ouverture de l'Union européenne vers l'Est a redonné une place stratégique à l'ancien centre de l'empire austro-hongrois. L'Autriche figure parmi les vingt pays les plus actifs en matière d'investissements directs à l'étranger. La moitié de ces investissements (51 milliards d'euros en 2007) a pour objectif l'est de l'Europe. Ayant intégré économiquement les transformations géostratégiques de ses voisins vers l'Est et le Centre, l'Autriche est l'investisseur principal en Slovaquie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Roumanie et Bulgarie (Österreichische Nationalbank, 2009a).

Ce positionnement lui permet de bénéficier des courants économiques nouveaux. Son PIB passe de 210 à 245 entre 2001 et 2008, reprenant une progression momentanément affectée par la crise des années 2000 (+3,3 % en 2007, +2,3 % en 2008). Suivant un effort de long terme, le pays s'est installé dans une position de fournisseur de biens d'exportation à

haute valeur ajoutée, en matière tant industrielle que de services. Pour cela, il combine un rôle de sous-traitant haut de gamme pour de grandes entreprises allemandes, et un rôle de production de biens originaux, en particulier pour la consommation alimentaire et les services. En 2008, 30 % des exportations autrichiennes étaient dirigées vers l'Allemagne<sup>1</sup>. La demande émanant des pays européens en voie d'équipement industriel et d'accès à la consommation de masse soutient l'économie autrichienne, y compris indirectement à travers la demande venant d'Allemagne. En outre, l'Autriche profite de sa position alpine pour générer un fort courant touristique, source de devises et d'emplois. L'emploi se répartit en 70 % d'emplois tertiaires, 25 % d'emplois industriels et 5 % d'emplois agricoles.

### **Un équilibre social et politique de long terme remis en cause**

La crise survient alors que l'Autriche se trouve sur une pente économique assez favorable, au moins en comparaison intra-européenne, grâce à son positionnement économique. Mais, dans ce pays réputé pour l'équilibre que lui confère le partenariat social institué dans l'après-guerre, cela s'accompagne d'une instabilité politique qui s'accélère depuis une dizaine d'années. Dans le modèle néocorporatiste autrichien les compromis entre employeurs et syndicats de salariés font partie du mode de gouvernement national. Les arrangements entre le niveau social et le niveau politique de ce modèle passent par des combinaisons institutionnelles<sup>2</sup> et des échanges de rôles : les lea-

1. Contre 9 % vers l'Italie, 5 % vers les USA, 4 % vers la Suisse, 3,6 % vers la France et la République tchèque et 3,5 % vers la Grande-Bretagne.

2. Ainsi, au sein de la confédération syndicale unique, l'ÖGB, les clivages se font sur la base des tendances politiques officiellement reconnues.

ders du partenariat social sont engagés dans les partis qui assurent le compromis politique. En conséquence, la coalition entre ÖVP et SPÖ constitue une sorte de norme gouvernementale, le changement de leadership formant l'alternance.

Passer par des crises récurrentes fait partie du modèle : renouvellement ou fin, telle est toujours la question. Mais une étape nouvelle est atteinte dans ce débat en 1999. L'équilibre des compromis est rompu par l'arrivée au pouvoir d'une coalition entre l'ÖVP et le FPÖ, parti d'extrême droite dirigé par Jörg Haider<sup>1</sup>. Cette coalition, condamnée par l'Union européenne, dure jusqu'en 2006. Elle s'affiche explicitement comme une tentative de dépassement du partenariat social, même si toutes les forces au sein de l'ÖVP ne soutiennent pas cette position. Les syndicats font le dos rond, espérant des jours meilleurs avec le retour au pouvoir de leur allié social-démocrate.

C'est chose faite à l'automne 2006. Une coalition rouge/noire dirigée par le leader social-démocrate Alfred Gusenbauer revient au pouvoir. Mais les syndicats ne peuvent profiter de cette opportunité. L'ÖGB, la confédération unique, est impliquée depuis le printemps de cette même année dans un retentissant scandale financier qui la prive d'une partie importante de ses moyens de fonctionnement et qui lui fait subir une défaite morale durable (Dufour, 2006). Le SPÖ s'est distancié de son allié syndical pour éviter d'être entraîné dans une nouvelle défaite. Mais cette rupture cause des dégâts plus profonds qu'il ne semble. Le SPÖ ne parvient pas à assurer sa place dirigeante dans la coalition. Son leader est désavoué en juillet 2008 et de nouvelles

élections ont lieu en septembre. Le SPÖ les emporte de justesse, obtenant son plus mauvais score électoral au Parlement depuis soixante ans. Il entreprend, sous la responsabilité de Werner Faymann, avec l'ÖVP, elle aussi très diminuée, une longue négociation pour la formation du gouvernement. Celle-ci aboutit à la constitution d'un nouveau gouvernement SPÖ/ÖVP le 2 décembre 2008. Ainsi, l'Autriche traverse les premiers mois de la crise avec un gouvernement de transition. Les négociateurs de la coalition à mettre en place peuvent mesurer les contraintes économiques de la période qui s'ouvre. Ils agissent surtout sous la menace des deux partis d'extrême droite (FPÖ et BZÖ) qui sont les véritables gagnants des élections de septembre 2008. Ils obtiennent ensemble plus de 28 % des voix contre moins de 15 % deux ans auparavant et s'opposent à une coalition passée de 75 à 55 % des suffrages.

Ces circonstances exceptionnelles poussent la société politico-syndicale autrichienne à renouer avec une pratique qui semblait en voie d'abandon, celle de l'intégration de responsables syndicaux dans la représentation législative et dans la composition gouvernementale. Des leaders syndicaux sont à nouveau élus députés ; le président de la confédération ÖGB, Rudolf Hundstorfer, passe sans coup férir de sa fonction syndicale à celle de ministre des Affaires sociales et du Travail *via* un siège de député du SPÖ. Cela peut s'interpréter comme un retour aux fondamentaux du partenariat social ou comme un appel ultime à des forces en voie de disparition.

Spécialisation productive, équilibre politique fragile et maintien du compromis

1. Haider perd la direction du FPÖ en cours de coalition en 2005. Il fonde alors le BZÖ.

## AUTRICHE

social se combinent pour expliquer les réactions retenues du syndicalisme autrichien dans cette crise.

### Une stratégie de traversée d'une crise brève

Au long de la première année de crise – de l'automne 2008 à l'automne 2009 – les leaders politiques et sociaux autrichiens partagent la même conviction : la crise est une difficulté qui, pour sérieuse qu'elle soit, ne doit pas empêcher l'économie autrichienne de poursuivre sur ses points forts. Il faut passer cette phase cruciale, qui devrait être courte, tout en recherchant les compromis internes nécessaires à un fonctionnement institutionnel complexe.

Deux types de moyens sont officiellement conjugués pour cette transition : des mesures économiques conjoncturelles (*Konjunkturpakete*) et des mesures pour l'emploi (*Arbeitsmarktpakete*).

#### Priorité à l'activité économique

Le PIB autrichien s'est contracté de 2,6 % sur un an au premier trimestre 2009, surtout en raison d'une forte compression de la demande étrangère

vers la production industrielle. La banque nationale autrichienne s'attend à un recul de 4,2 % du PIB en 2009. Elle estime aussi, dans un rapport publié en juin 2009, que la phase la plus difficile sera atteinte dans la deuxième partie de 2009. 2010 enregistrerait à nouveau un recul de 0,4 % du PIB, avant que ce dernier ne redevenue positif de 1,2 % en 2011. Suivant ce scénario, assez consensuel, dix-huit mois particulièrement difficiles sont à attendre, à compter de juin 2009. Au début de 2011 on se trouvera en outre au milieu de la législature.

Suivant cette analyse, l'essentiel des moyens mis en œuvre par l'Autriche, à travers deux *Konjunkturpakete* a été consacré à la sécurisation des bilans de banques et d'entreprises (*via* des facilités de crédit et des interventions sur bilan), et au maintien de l'activité économique. Le soutien de l'activité a bénéficié à la fois de mesures de relance par les dépenses d'infrastructures et de mesures fiscales permettant de diminuer les charges des entreprises et d'accroître les revenus des ménages. Au total, ces mesures représentent l'équivalent de 4,2 % du PIB de 2008 (encadré 1).

#### Encadré 1

### Les principales mesures des plans de relance et des soutiens fiscaux

1. Extension des investissements en infrastructures (1 435 millions d'euros) ;
2. Baisse des charges financières des entreprises (2 080 millions d'euros) ;
3. Hausse du revenu disponible des ménages (5 953 millions d'euros) ; hausse des dépenses publiques et des subventions (370 millions d'euros).

Les deux *Konjunkturpakete* et la réforme fiscale représentent ensemble 3,5 % du PIB initial de 2008, dont 2,1 % dus à la réforme fiscale. Si l'on rajoute les aides apportées par les *Länder*, les mesures se montent à 4,2 % du PIB de 2008. « L'Autriche compte ainsi parmi les pays qui ont consenti une impulsion conjoncturelle substantielle, compte tenu de sa capacité économique » (Breuss *et al.*, 2009).

Karl Aiginger, directeur de l'institut de recherche économique Wifo, considérant les mesures prises dans le premier *Konjunkturpaket* de février 2009 et s'appuyant sur une analyse comparative des crises de 1929 et 2008 (Aiginger, 2009), pense que les subventions publiques ont été justement utilisées et qu'il n'est pas opportun de les réduire. « Tant que la consommation n'a pas repris vigoureusement le relais des aides qui ont évité la catastrophe économique dont la crise était grosse, il convient de soutenir l'économie », affirme-t-il, pour commenter les mesures contenues dans le *Konjunkturpaket* de l'automne 2009. Intervenant au moment où s'ouvre le débat sur le budget de 2010, il justifie ainsi les mesures prises à travers les deux *Konjunkturpakete*, en particulier la réforme fiscale survenue au début de 2009. Selon Wifo, ces mesures ont réduit de 2,1 points de PIB les conséquences négatives de la crise. Une moitié est due aux mesures fédérales spécifiques et aux mesures fiscales, et 0,4 point provient des mesures prises dans les *Länder*. Il reste donc 0,8 point qu'il faut attribuer aux mesures prises par les principaux partenaires commerciaux de l'Autriche. Ces mesures auraient protégé 41 500 postes de travail, limitant de 0,7 point la hausse du chômage (Breuss *et al.*, 2009).

Les mesures prises jouent principalement sur la demande des ménages, *via* les baisses d'impôts et les diminutions de charges sociales sur les salaires, selon l'analyse de Wifo. Les économistes de cet institut en attendent des effets moins immédiats mais de plus long terme par rapport aux dépenses directes de l'Etat, privilégiées dans d'autres pays. « Il faut s'attendre à un effet d'autant plus positif que les réductions d'impôts concernent les ménages aux revenus les plus faibles,

qui sont aussi les moins portés sur l'accroissement de l'épargne. » Cette analyse s'oppose à celle qui souhaite au contraire réduire les subventions pour diminuer le déficit public, en arguant qu'un point de déficit supplémentaire coûte un quart de point de PIB, comme l'affirme Veit Sorger, le président de l'organisation patronale IV (Industriellenvereinigung), dans le même débat sur le budget de 2010.

#### **Forte progression du chômage depuis un niveau bas**

Lorsque la crise survient, l'Autriche reconnaît qu'elle manque de main-d'œuvre. Des goulets d'étranglement se manifestent depuis 2005. De la main-d'œuvre spécialisée a été recrutée, partiellement en Allemagne, mais principalement dans les pays voisins de l'est, finalement moins concurrents que complémentaires, qui abritent une réserve de main-d'œuvre. Au deuxième trimestre 2008, l'Autriche affiche un taux de chômage de 3,4 % et un taux d'activité des 15-64 ans de 72,3 % (79 % des hommes, 65,7 % des femmes). On décompte alors plus de 4,1 millions d'actifs, dont 45 % de femmes. Le taux d'activité atteint même 74,5 % avant correction saisonnière. Les effectifs de travailleurs indépendants diminuent rapidement au profit de la salarisation des actifs.

Les effets de la crise sur l'emploi, d'abord progressifs, se manifestent plus brutalement à partir de février 2009, lorsque le taux de chômage progresse de plus de 23 %. Le nombre d'actifs baisse légèrement. Mais le niveau de chômage s'interprète dans une perspective de plusieurs années : la moyenne du taux de chômage en 2007 était de 4,4 %, le niveau de mars 2009 n'est donc pas alarmant lorsqu'il atteint 4,5 %. L'Autriche, avec

## AUTRICHE

ce taux, se classe au deuxième rang européen.

Cela permet de comprendre pourquoi l'Autriche, quoiqu'élève fidèle des recommandations de l'OCDE, se voit reprocher par cette instance de n'avoir produit qu'un effort limité concernant l'aide à l'emploi depuis le début de la crise<sup>1</sup>. Ce constat est corrigé mais pas vraiment contesté par le ministre des Affaires sociales et du Travail, Rudolf Hundstorfer.

### Un chômage sélectif

En fait, les moyennes concernant le chômage masquent des écarts importants et qui s'accroissent. Une différenciation forte s'opère par *Land* : les écarts, au premier trimestre 2009, vont de 7,3 % à Vienne à 2,4 % au Tyrol. Une autre s'effectue entre catégories de salariés, suivant l'âge, la nationalité et le sexe. Pour

la même période, les hommes voient leur taux de chômage s'étaler de 10 % (ceux de 15 à 24 ans) à 2,4 % (les plus de 55 ans). Les étrangers connaissent un taux de 10,7 % alors que les Autrichiens atteignent 3,9 %.

Ces caractéristiques se confirment et s'amplifient au cours du deuxième trimestre 2009. Si la progression du nombre de chômeurs concerne tous les groupes d'âge, elle est plus forte chez les jeunes de 15 à 24 ans. Au deuxième trimestre 2009 on compte 58 000 chômeurs dans cette classe d'âge contre 40 000 un an plus tôt. En même temps, le nombre d'actifs de cette classe diminue de 16 000 en un an. Le taux de chômage pour eux progresse de 3,2 points pour atteindre 10 %. Pour le groupe des 55-64 ans l'effectif des actifs reste pratiquement inchangé à 382 000. Leur taux de chômage reste aussi inchangé à 2,4 %.

#### Encadré 2

### Les décomptes du chômage en Autriche

L'Autriche utilise en interne une mesure du chômage qui n'est pas la définition internationale. Selon la définition autrichienne est chômeuse toute personne enregistrée à la fin du mois concerné auprès des services régionaux du service de l'emploi (Arbeitsmarktservice, AMS) pour rechercher un emploi, qui ne se trouve ni en emploi ni en formation<sup>1</sup>. Cette définition double presque le taux mesuré suivant les critères internationaux. Elle indique au milieu de 2009 un seuil de 8,3 % de chômage, soit près de 302 000 personnes au chômage, non compris quelque 50 000 autres en formation.

Nous utilisons dans cet article la mesure internationale. Mais le débat autrichien se mène sur la définition nationale. Si son niveau est supérieur, sa progression est relativement moins forte que sous la mesure internationale. Au deuxième trimestre 2009, celle-ci indique une progression de 53 000 chômeurs, soit près de 25 %. La définition autrichienne enregistre une progression de 55 000 personnes, mais de « seulement » 20 %.

1. [http://www.ams.or.at/ueber\\_ams/14200.html#Arbeitslose\\_Personen](http://www.ams.or.at/ueber_ams/14200.html#Arbeitslose_Personen)

1. Rapport publié mi-septembre, cf. *Der Standard*, 17 septembre 2009.

A compter du printemps 2009 la courbe des offres d'emploi, avec -29 %, s'éloigne brutalement de celle des demandes. Les postes perdus concernent essentiellement des salariés à plein temps (-2,5 %), dans l'industrie : des postes d'hommes. Leur effectif dans les statistiques du chômage progresse plus vite que celui des femmes. Ils voient leur taux de chômage progresser de 3,1 % au deuxième trimestre 2008 à 5 % au premier trimestre 2009, alors que les femmes résistent mieux, avec une progression de 3,8 % à 4,3 % sur la même période. L'emploi préservé se transforme lui aussi. En un an, les emplois à plein temps reculent de 77 000 et les emplois à temps partiel progressent de 50 000. Cela explique la moindre progression du chômage féminin, les femmes assurant l'essentiel du travail à temps partiel (74 %). La durée moyenne du travail passe de 38,6 à 38,2 heures en un an.

A la fin de l'été 2009, la Banque d'Autriche s'attend à voir le chômage monter jusqu'à une moyenne de 6,5 % en 2010 après un niveau de 5,3 % en 2009<sup>1</sup>. Au même moment, à l'occasion du « jour de l'industrie », la fédération patronale (Industriellenvereinigung, IV) fait un bilan succinct de la situation : la production industrielle, qui est directement ou indirectement responsable de 30 % de la création de la valeur en Autriche, a vu ses commandes baisser de 30 % au cours des deux premiers trimestres de 2009. Le niveau de production n'a cependant encore baissé que de 16 % par rapport à la période précédant la crise. Dans la métallurgie, qui exerce un rôle décisif dans

l'industrie, on s'attend à ce que 3 ou 4 % des emplois soient supprimés<sup>2</sup>.

### Sécurisation de l'emploi stratégique

Comme l'OCDE l'a relevé, les mesures en faveur de l'emploi n'ont pas été à la hauteur des mesures de sécurisation financière et de relance économique. Elles se concentrent sur une fraction du salariat, stratégique en terme économique, clientèle électorale et syndicale privilégiée des acteurs institutionnels du modèle autrichien.

La principale de ces mesures a consisté à modifier les conditions d'accès au chômage technique (*Kurzarbeit*). Sa durée a été prolongée et la période de temps ainsi libérée et financée a été rendue « utile » (encadré 3).

Le *Kurzarbeit* devrait être une mesure transitoire – il l'a été. En septembre 2009, l'AMS fait part d'un recul rapide de l'effectif concerné. On comptait 53 181 personnes dans cette situation au début du mois, dans 321 entreprises, mais seulement 45 719 mi-septembre dans 316 entreprises. « Quoique la situation du marché du travail se détériore rapidement, le recul de l'effectif au chômage technique semble indiquer que dans certaines entreprises les commandes sont de retour », selon Johannes Kopf, président de l'AMS. Une entreprise comme Voestalpine (sidérurgie spécialisée) a supprimé par anticipation le *Kurzarbeit* à Linz pour près de 3 500 personnes, comme les firmes Epcos (composants électroniques, pour 1 400 personnes), Magna Powertrain (automobile, pour 700 personnes) ou PPC insulators (équipement électrique, pour 260 personnes).

1. Österreichische Nationalbank (2009b).

2. *Wirtschaftsblatt*, 17. September 2009.

### Les mesures de chômage technique (*Kurzarbeit*)

Avec un premier plan d'emploi (*Arbeitsmarktpaket*), décidé début février 2009, le chômage technique (*Kurzarbeit*) a vu sa durée maximale prolongée de 12 à 18 mois. Cela représente un coût prévisionnel de 220 millions d'euros pour 2009 comme pour 2010. Cette prolongation se couple à la possibilité d'assurer des mesures de qualification au sein des entreprises pendant cette période. A la mi-juin 2009 un deuxième *Arbeitsmarktpaket* a été mis en place, pour un coût de 150 millions d'euros. Il prévoit en particulier la prolongation du *Kurzarbeit* jusqu'à 24 mois et la compensation complète des cotisations employeurs à la sécurité sociale à partir du septième mois de chômage technique. Avec l'arrivée de ces nouvelles mesures, le chômage technique a significativement progressé. De janvier à mi-juin 2009, il a été multiplié par quatre : de 15 000 personnes à 57 806 personnes, qui se trouvent dans 336 entreprises.

Depuis avril 2009, le *Kurzarbeit* peut se combiner à des mesures de qualification. En septembre 2009 on comptait, selon l'AMS, 71 entreprises qui avaient utilisé cette possibilité. L'AMS participe aux coûts de ces mesures. Le but de cette aide est d'utiliser le temps libéré pour des mesures de qualification significatives pour l'entreprise, selon le président de l'AMS.

Le choix de la qualification revient solidairement aux employeurs et aux représentants des salariés. Le niveau de l'aide se chiffre à 60 % des seuls coûts de formation. Elle est financée par l'AMS et par le fonds social européen pour moitié chacun. Cela suppose l'élaboration d'un projet et sa présentation au service régional de l'AMS avant le début des cycles de formation.

Les mesures de chômage technique se sont accompagnées d'autres mesures, dans le deuxième paquet : nouvelle réglementation de la retraite à temps partiel, suppression des charges sociales pour la première embauche dans une entreprise n'ayant qu'un actif, adaptation à l'inflation de la mesure d'évolution de l'indemnité chômage, et institution d'une fondation pour les jeunes intérimaires devenus chômeurs. Mais ces mesures, très modestes, ne semblent pas répondre à la situation d'urgence des catégories non concernées par le *Kurzarbeit* : les jeunes, qui ne parviennent plus à entrer sur le marché du travail, et les salarié(e)s dont les emplois précaires disparaissent au fil des mois. La stratégie actuelle du gouver-

nement semble ne pas se concentrer sur ces catégories sociales.

---

#### Des demandes syndicales modestes non honorées

L'ÖGB se dit satisfait des mesures prises sur l'ensemble de la période par le gouvernement en concertation avec les partenaires sociaux. Il a pourtant fait part à plusieurs reprises de demandes supplémentaires. Elles concernent essentiellement la formation prolongée pour les jeunes mis au chômage, la hausse des indemnités chômage (l'indemnisation du chômage serait portée de 55 % à « au moins 60 % » du revenu antérieur) et la création d'emplois socialement utiles



(santé...). L'ÖGB revendique au début de l'automne 2009 la conclusion d'un troisième *Arbeitsmarktpaket*, insistant sur les conséquences du chômage sur les jeunes.

Sans surprise, ces demandes n'ont pas abouti en novembre 2009. Le ministre du Travail s'était opposé dès septembre 2009 aux demandes de l'organisation qu'il présidait il y a encore quelques mois. Dans une intervention, à la suite d'un séminaire gouvernemental Hundstorfer s'est dit satisfait de l'efficacité des mesures prises par le gouvernement quant à l'emploi. Les mesures économiques ont créé des appels d'air. « On ne peut pas parler de détente, mais d'une diminution de la pression à la hausse du chômage »<sup>1</sup>. Les moyens d'action du syndicat sont d'autant plus faibles que le ministre peut toujours arguer des contraintes internes à la coalition gouvernementale soutenue par l'ÖGB pour justifier la modestie des efforts envers les chômeurs. Et les mesures de *Kurzarbeit* ne sont pas sans effet sur l'acceptation globale de la situation dans les entreprises où se trouvent les bastions syndicaux. Les contraintes légales en amont à des licenciements assurent aussi au moins un effet retard sur d'éventuelles suppressions d'emploi.

En réaction à la crise, les syndicats ont surtout réaffirmé la nécessité de maintenir des négociations collectives à résultats positifs. Contre des voix venues de certains milieux patronaux ou politiques, l'ÖGB et ses fédérations se sont très rapidement positionnés pour s'opposer à la demande de *Nullrunde* (« round zéro »), autrement dit de négociations sans augmentation des niveaux de salaires. Un « calculateur » est disponible sur le site de l'ÖGB, qui permet

de mesurer les répercussions d'un *Nullrunde* sur un salaire au bout de dix années. Effet garanti<sup>2</sup>.

Traditionnellement, les négociations salariales sont annuelles et les plus significatives d'entre elles ont lieu à l'automne. La métallurgie d'une part et quelques branches de la fédération des employés d'autre part donnent le ton aux niveaux d'augmentation. En septembre 2007 les métallos avaient obtenu 4 % d'augmentation, pour une inflation alors de 1,9 %. En 2008, les attentes étaient fortes en raison de la dynamique économique dans laquelle se trouvait le pays. Fin 2008, les négociateurs syndicaux se sont cependant trouvés pris dans le piège du surgissement de la crise. Les résultats ont été généralement des augmentations au-dessus de 2,2 %.

A compter du printemps 2009, les négociateurs se mettent à faire preuve d'imagination pour tenir compte de la diversité des situations des entreprises tout en maintenant un système collectif. Ainsi, dans la métallurgie et l'industrie électrique, les augmentations générales sont prévues à 2,2 %. Mais, pour les entreprises qui, au cours du premier trimestre 2009 enregistrent un recul de chiffre d'affaires d'au moins 15 %, des baisses de salaires réels (*Istlöhne*, voir encadré 4), jusqu'à 1,4 % peuvent être consenties. A compter de 2010, les salaires réels et conventionnels devaient être augmentés de 1,1 % en plus du taux d'inflation constaté. La chimie a elle aussi accepté une négociation sur une base biennale<sup>3</sup>. Pour les syndicats, il s'agit à travers ces accords d'éviter des politiques

1. *Der Standard*, 4. September 2009.

2. Un salaire brut de 1 600 € affiche au bout de dix ans une perte de 4 905 € s'il subit un *Nullrunde*, au lieu d'une augmentation de 2 %.

3. *Wirtschaftsblatt*, 4. September 2009.

## AUTRICHE

salariales individualisées par entreprise, en négociation directe avec les *Betriebsräte* (Dufour, 2009).

Les résultats des négociations menées jusqu'au milieu de 2009 « sont corrects », si l'on tient compte de la pression à la baisse et des circonstances exceptionnelles. Une série de négociations donnent les résultats au-dessus de 2 % d'augmentation, pour une durée de contrat se limitant à douze mois (sucre, cuir, alimentation, habillement, laveries). Ces négociations se situent dans la zone organisationnelle de GMTN, la fédération qui regroupe métallurgie, textile, cuir et alimentation. Elles ont souvent été menées avec l'autre grande fédération du privé, celle des employé(e)s, le GPA.

Ce dernier, moins marqué par la crise et plus offensif syndicalement, est parvenu à obtenir des augmentations supérieures à 3,5 % pour les employés de branches comme la construction et l'habitat communal. Le GPA a aussi obtenu

entre 3,2 % et 4,5 % en 2009 pour les salaires minima dans l'informatique. En 2010 ces branches n'auront qu'une progression de 1,5 %, mais avec une augmentation de 10 % de la prime de Noël (qui correspond à un treizième mois de salaire).

« Le partenariat social est particulièrement nécessaire en période de crise », affirme le leader de la fédération de la métallurgie, Rainer Wimmer, en septembre 2009 au moment où s'ouvre la négociation annuelle sur les salaires. Mais cette fois les résultats ne semblent pas au rendez-vous. Après plus d'un mois d'échanges les syndicats se trouvent confrontés à des blocages nouveaux dans le camp patronal. Les effets reportés des augmentations de salaires antérieures sont avancés pour refuser des augmentations nouvelles. Et le patronat réclame désormais une refonte du temps de travail, au profit de plus de flexibilité<sup>1</sup>. La crise permet de soutenir d'autant plus facilement

### Encadré 4

#### Quelques spécificités de la négociation salariale autrichienne

Les subtilités de la négociation salariale autrichienne distinguent la négociation des salaires conventionnels et la négociation des salaires réels pratiqués dans les entreprises. Ces deux éléments sont liés au sein de la négociation centrale. Les réels, connus comme « *Istlöhne* » (les salaires comme ils sont), ne sont pas laissés à la seule appréciation des situations locales. En 2007, la convention pour la métallurgie et ses 196 000 salariés prévoit ainsi une augmentation de 3,5 % des salaires conventionnels, plus une partie fixe aboutissant au montant de 4 %. Les *Istlöhne* – par définition plus élevés que les salaires conventionnels – connaissent une progression de 3,2 %, plus une masse de 0,3% à utiliser par la négociation locale. Pour encadrer les progressions de salaire dans les rets de la négociation conventionnelle, ce même accord prévoit des tranches de primes pour tenir compte des profits des entreprises : les entreprises qui obtiennent un profit de plus de 6 % du chiffre d'affaires procèdent au versement d'une prime uniforme de 200 €. De 0 à 6 %, la prime est de 150 €. Si le résultat est négatif, il n'y a pas de prime.

1. Finalement, le 10 novembre 2009, une augmentation de 1,45 % est obtenue dans la métallurgie.

ces demandes que les équipes syndicales locales peuvent être prêtes à des compromis isolés.

#### Désaffection politique à gauche, pauvreté, dette publique

La gestion de la crise en Autriche se comprend ainsi comme un mouvement à la fois de jeux tactiques conjoncturels et de mouvements de plus grande ampleur autour de la logique antérieure du système social.

Quelques signes viennent indiquer que les compromis fondateurs de l'après-guerre pourraient être sur le point de chavirer. La coalition politique en place paraît peu adaptée à la situation, des fractions significatives de la population glissent vers l'état de pauvreté et une lutte se profile autour de l'équilibre des comptes sociaux.

Des élections dans deux *Länder* aux caractéristiques très différentes mais à majorité ÖVP sont survenues en septembre 2009. Dans le Voralberg (20 septembre) comme en Haute Autriche (27 septembre) des transferts de voix se sont opérés, essentiellement au profit des partis d'extrême droite. Dans le Voralberg, le FPÖ double ses voix avec 25 % par rapport à 2003 ; le SPÖ perd 7 points, passant de 17 à 10 %. En Haute-Autriche, le SPÖ perd un tiers de ses voix (-14 % à 25 %) ; FPÖ et BZÖ progressent de près de 10 points à 18 %. L'ÖVP parvient à maintenir ses positions. Dans les deux cas la participation au vote a progressé. Ces élections confirment que les électeurs jeunes et ouvriers se dirigent vers les partis d'extrême droite, le SPÖ se spécialisant dans l'électorat plus âgé. Les sociaux-démocrates, et indirectement

leurs alliés syndicaux, supportent électoralement l'essentiel des conséquences de la politique conduite à Vienne. Mais, au vu de ces résultats, le chancelier Faymann s'est dit inflexible dans sa politique.

Cette continuité dans la politique a consisté en particulier à refuser les demandes soutenues par nombre d'associations, rejointes par l'ÖGB, d'améliorer le niveau du « minimum de sécurité » (*Mindestsicherung*) dont relèvent plus de 400 000 Autrichien(ne)s (Dufour, 2008). Le ministre du Travail s'est chargé de faire savoir à ses anciens collègues de l'ÖGB que leur demande conjointe de passer de 733 € mensuels à 855 € n'était pas défendable étant donné l'état des finances publiques <sup>1</sup>.

Cette question de la *Mindestsicherung* est étroitement liée à un débat qui s'est ouvert à nouveau en Autriche sur la présence des travailleurs étrangers. Nombre d'entre eux ont dû quitter le territoire à la fin de leurs contrats temporaires, soulageant les statistiques des demandeurs d'emplois. Mais cela ne réduit pas l'âpreté du débat, attisé par les forces politiques en expansion.

Corrélativement, la thématique de la pauvreté et d'un revenu minimum prennent de l'ampleur. Le statut des jeunes sans emploi est devenu une question d'autant plus lourde que la préservation des salariés en postes est parallèle à la fermeture du marché du travail pour les nouveaux demandeurs. Des dizaines de milliers de jeunes se retrouvent ainsi sans ressource, et les moyens essentiels de la politique de l'emploi vont au *Kurzarbeit*. L'ÖGB ne parvient pas à combler le fossé qui est ainsi créé entre les salariés.

1. *Der Standard*, 12. Oktober 2009.

## AUTRICHE

La question du partage des moyens de la politique sociale prend un tour d'autant plus vif que les déficits publics augmentent et que des choix devront être opérés. En 2010, l'Autriche devrait atteindre le seuil de 4,7 % de déficit budgétaire, loin d'une norme européenne désormais quelque peu désuète. Cette estimation est corrigée par les services bruxellois, qui pronostiquent plutôt un niveau de 5,3 %, et encore plus par ceux de l'OCDE qui montent jusqu'à 6,1 %. Plusieurs causes de déficits sont repérées : l'assurance maladie et les régimes de retraite, les uns et les autres à la charge de l'Etat. Ils ne sont pas liés à la crise, mais interfèrent directement avec les moyens mobilisables. D'ores et déjà, le gouvernement a ouvert un chantier sur le régime d'assurance maladie. Il devra bientôt s'attaquer à celui des retraites. La pyramide des âges est telle que les coûts supportés par l'Etat pour les retraites vont exploser dans les années qui viennent. Chaque restriction budgétaire annoncée actuellement se justifie sur cette logique des charges pour les retraités à venir. Ainsi, les étudiants se sont mobilisés à l'automne 2009 pour défendre les budgets de leurs universités, sans relais autre que moral auprès des organisations représentatives du partenariat social.

Au total, après un an d'exercice du pouvoir, la coalition rouge-noire semble déjà avoir épuisé l'essentiel de ses forces. Ni le SPÖ ni les syndicats ne semblent en état de pouvoir assumer des arbitrages sociaux au détriment de leurs bases traditionnelles, ce qui laisse le champ libre à d'autres dans la prise en charge de ques-

tions sociales aigües. En leur sein les voix qui contestent les positions dominantes restent faibles. Le temps de la législature et de la coalition actuelle, sans doute plus court qu'attendu <sup>1</sup>, pourrait être consacré à des jeux tactiques, au plus grand profit des partis d'opposition qui voient un retour à l'épisode de 1999 (une alliance ÖVP-FPÖ) comme l'issue la plus probable.

### Sources

Aiginger K. (2009), *A Comparison of the Current Crisis with the Great Depression as Regards their Depth and the Policy Responses*, OECD Conference, 18. September.

Breuss F., Kaniovski S., Schratzenstaller M. (2009), *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009*, August, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Dufour C. (2006), « Autriche : la faillite de l'ÖGB et d'une référence des relations professionnelles », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 100, mai, p. 12-24

Dufour C. (2008), « L'opulente Autriche, le salaire minimum et la pauvreté », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 111, p. 37-42.

Dufour C. (2009), « Autriche : élections aux chambres du travail, congrès de l'ÖGB, difficultés des négociations », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 119, p 3-12.

Österreichische Nationalbank (2009a), « Direktinvestitionen 2009 deutlich schwächer », *Aktuelles aus der Direktinvestitionsstatistik*, 17. September, [http://www.oenb.at/de/stat\\_melders/presse/Aussenwirtschaft/Direktinvestitionen/2009](http://www.oenb.at/de/stat_melders/presse/Aussenwirtschaft/Direktinvestitionen/2009).

Österreichische Nationalbank (2009b), *Bericht über die wirtschaftliche Lage, Konjunktur Aktuell*, Juni.

*Profil, Der Standard, Wirtschaftsblatt.*

1. *Der Standard* 24-26. Oktober 2009.