

Autriche

Encore une représentation corporatiste ?

Christian DUFOUR

A lire le *European Employment and Industrial Relations Glossary* (Traxler, 2000) consacré à l'Autriche, la question de la représentation et de la représentativité des acteurs n'est pas explicitement posée. Dans l'index des rubriques du dictionnaire ne figurent ni les termes représentation (*Vertretung*), ni représentativité (*Repräsentativität*). On ne trouve pas non plus celle de « représentation des intérêts » (*Interessenvertretung*), courante en Allemagne. Par contre la rubrique « Partenariat social » (*Sozialpartnerschaft*), comporte des explications clés pour comprendre le système autrichien.

Pourtant l'Autriche a connu au cours du premier semestre 2000 une série d'élections aux chambres du travail (*Arbeiter- und Angestelltenkammer*, AK). L'enjeu de représentativité pour les chambres se confondait partiellement avec celle des syndicats de salariés (Dufour, 1999, 2000). La mobilisation des deux organes constituant les groupements représentatifs des salariés autour de cet enjeu prouve à elle seule que, pour n'être pas centrale juridiquement, la question de leur représentativité est vitale pour eux.

La situation politique en Autriche depuis octobre 1999 a aussi attiré l'attention sur la question des grands équilibres sociaux de ce pays qui occupe un statut par-

ticulier dans les théories des relations professionnelles.

Le partenariat social et l'équilibre des pouvoirs représentatifs

Le modèle de relations professionnelles autrichien de la deuxième moitié du vingtième siècle est un cas exemplaire par la place centrale qu'il accorde aux organisations représentatives des intérêts professionnels au sein de l'Etat. Mis en place après la Deuxième guerre mondiale, ce « partenariat social » repose sur le principe d'un engagement équivalent et équilibré des différentes parties prenantes dans la gestion des relations professionnelles, et à partir d'elles dans les équilibres politiques centraux au sein de l'Etat.

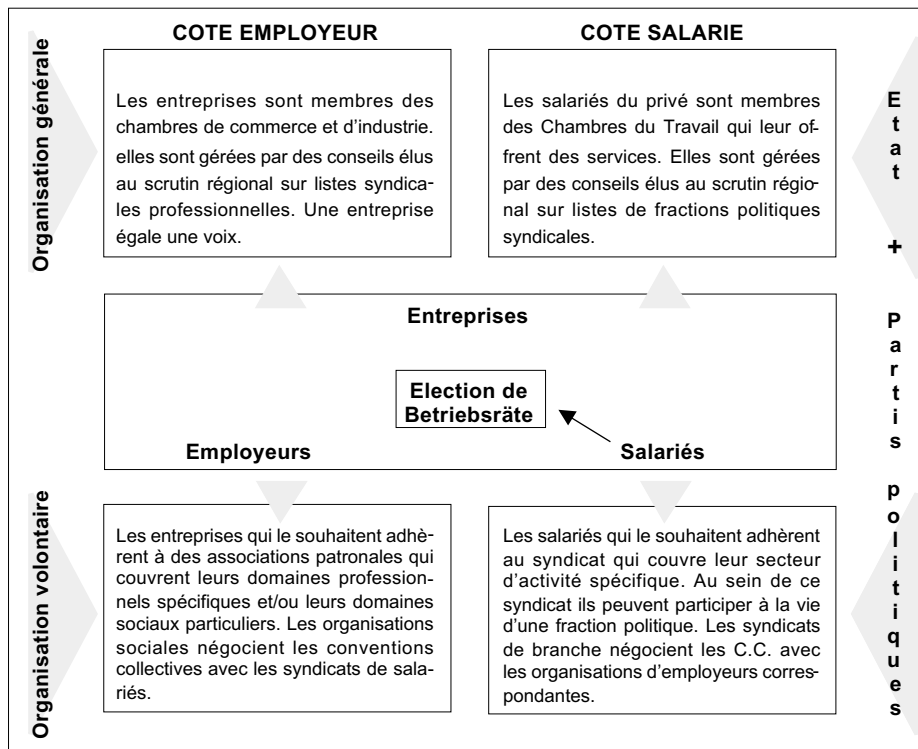
Le système trouve quelques traces institutionnelles dans l'histoire sociale d'avant le fascisme. Mais il constitue une rupture lourde avec cette histoire, marquée par des conflits nombreux et une idéologisation forte de la lutte ouvrière. Entre 1918, où s'effondre l'Empire Austro-hongrois, et 1934 où éclate une guerre civile, l'Autriche passe pour l'un des pays où le mouvement ouvrier et la pensée marxiste sont parmi les plus développés et les plus combatifs. La guerre civile de 1934 – qui est aussi et avant tout une

ENCORE UNE REPRESENTATION CORPORATISTE ?

guerre sociale – aboutit à une dictature qui s'accommodera de l'annexion par l'Allemagne nazie en 1938. En 1945, occupée par les quatre puissances alliées, l'Autriche réduite à ses frontières actuelles retrouve une unité nationale dont fait partie intégrante le projet de partenariat social. Il justifie une résistance commune aux tentatives d'annexion ou de mise sous tutelle provenant des deux plus puis-

sants des alliés. Le système ainsi mis en place, quoique peu fondé dans la tradition, prouve sa pertinence par sa viabilité et sa permanence.

Le partenariat social autrichien se dessine comme un système où se côtoient, au sein des deux camps employeur et salarié, des organisations « volontaires » et des organisations « générales »¹,



1. Nous utilisons le terme « organisation générale » pour désigner les organisations représentatives dont sont membres toutes les parties prenantes aux relations professionnelles, à savoir les chambres de commerce et d'industrie du côté des employeurs et les chambres du travail du côté des salariés. Nous préférons ce terme à celui d'« organisation obligatoire » qui correspond à la traduction littérale de *Pflichtorganisation*, en raison de la notion implicite de contrainte que comporte sa transcription en français. En français, le terme de « régime général » est utilisé pour les régimes de protection sociale où l'adhésion est obligatoire, sans présenter un caractère subjectif de contrainte individuelle, mais pour refléter l'accès à un service collectif (en français on utilise aussi alors le terme d'assujettissement). Les « organisations volontaires » désignent au contraire les organisations auxquelles l'adhésion peut relever d'une décision individuelle, ce qui ne signifie pas alors que l'adhésion ou la non-adhésion ne soient pas par certains côtés contraintes.

AUTRICHE

organisées pour composer un équilibre des deux parties.

Du côté des salariés, les chambres du travail (*Arbeiterkammer*, AK) sont les organisations « générales » ; elles concernent tous les salariés du secteur privé ainsi que ceux de certains secteurs nationalisés ; elles exercent à leur endroit des fonctions de service et des fonctions de représentation au sein d'instances de concertation multiples, locales, régionales ou fédérales. Leurs instances décisionnelles sont élues au suffrage universel des membres ; elles détiennent leur représentativité de ce scrutin qui a lieu tous les cinq ans. Du même côté des salariés, l'ÖGB est la fédération syndicale unique à laquelle adhèrent l'ensemble des syndicats autrichiens, regroupés sur la base de branche. L'unicité syndicale est un état de fait qui s'est imposé en 1945, lorsque l'ÖGB s'est formé, préalablement à toutes les autres organisations syndicales moins englobantes.

Aujourd'hui encore l'ÖGB « inclut la totalité des adhésions syndicales dans le pays » (Traxler, 1998). Si les principes de fonctionnement des AK relèvent de la loi, les principes de fonctionnement de l'ÖGB et de ses organisations dépendent de leurs seules décisions internes. La loi reconnaît aux deux structures des capacités de négociation collective, mais dans les faits un partage du travail s'est imposé, qui réserve à l'organisation volontaire et à ses membres la capacité de contractualiser avec leurs homologues patronaux. Au sein des entreprises, les conseils

d'établissement (*Betriebsräte*) élus au suffrage universel des salariés peuvent eux aussi négocier avec les employeurs¹. Pratiquement, et sous la surveillance de la loi, leurs décisions ne peuvent empiéter sur les prérogatives syndicales en matière de négociation. Dans les descriptions classiques du système de relations professionnelles autrichien et de ses organisations centrales, les AK et les syndicats sont évoqués comme les piliers du système représentatif, mais les *Betriebsräte* ne sont pas considérés comme des instances fondatrices du processus représentatif. Le système juridique accorde très clairement une prédominance à la négociation menée par les associations professionnelles centrales, qui disposent, sans recours à l'Etat, d'une capacité d'extension des accords collectifs à l'ensemble des entreprises concernées par leur secteur d'activité.

L'équilibre des pouvoirs entre les deux côtés constitue l'hypothèse de base de cette configuration institutionnelle. Elle ne se comprend pas comme une configuration indépendante des conditions et des conséquences politiques de son fonctionnement. L'équilibre des relations entre les deux camps est en soi un principe de fonctionnement politique pour le pays, et donc pour les partis politiques qui prétendent à la participation gouvernementale.

La question de la représentativité des acteurs est bien sûr une question centrale mais pas une question de principe juridique. L'intérêt de reconnaître la centralité des forces organisées d'employeurs et de

1. L'Autriche connaît un système de *Betriebsräte* distincts pour les ouvriers et pour les employés au sein des entreprises. Dans la pratique, il est fréquent que n'existe qu'un seul *Betriebsrat*, ou que l'un des deux exerce sur l'autre une attraction décisive. Comme dans d'autres pays, la distinction légale entre la représentation syndicale et la représentation générale à travers le *Betriebsrat* n'a guère de sens dans les faits.

ENCORE UNE REPRESENTATION CORPORATISTE ?

salariés pour gérer le pays et ses évolutions justifie la construction politique. Tant que les organisations impliquées dans ce processus ne souffrent pas d'une grave désaffection de la part de leurs membres, il n'y a pas de raison de s'interroger sur la représentativité d'un système qui fonctionne. Réciproquement, puisque le système fonctionne, les membres potentiels ont intérêt à s'inscrire dans sa mouvance, et à ne pas refuser leur adhésion, qu'elle soit volontaire ou obligatoire.

Si aujourd'hui le partenariat social est menacé, c'est moins pour des raisons de représentativité au sens strict des organisations engagées que pour des raisons de pertinence de l'espace social autrichien comme lieu d'orientation des décisions économiques : les employeurs d'un côté, les gouvernants de l'autre, ne trouvent plus dans le partenariat social les ressources suffisantes à la gestion de l'évolution des entreprises et du pays. Les syndicats sont les grands perdants de la réorganisation en cours.

La mise en pratique du partenariat social 1945- 1999

Pendant une cinquantaine d'années, le partenariat social a fonctionné. La stabilité politique recherchée par son intermédiaire a été atteinte au-delà de toute espérance. Cette stabilité politique s'est

accompagnée d'une remarquable stabilité économique, l'Autriche étant l'un des pays européens manifestant la plus grande capacité à juguler le chômage au cours des deux dernières décennies. Dans le domaine social, l'Autriche manifeste depuis longtemps une très faible propension gréviste.

Sur la période 1955-1995, le taux de syndicalisation subit une érosion continue mais lente. Elle ne constitue pas par elle-même une source de délégitimation du partenariat social. Les élections aux chambres du travail connaissent des taux de participation qui vont s'affaiblissant jusqu'à un seuil de 30 % en 1994, sans que les deux acteurs de négociation s'en émeuvent, et sans que l'Etat songe à y trouver un motif d'inquiétude politique.

Dans une théorie néo-corporatiste orthodoxe, la cohérence interne d'un système institutionnel peut servir d'explication à la pérennité de ses effets sociaux. Dans le cas autrichien, un observateur aussi autorisé et proche des théories néo-corporatistes que F. Traxler reconnaît que la force du système réside dans ... sa souplesse et son adaptabilité, malgré une forte juridicisation : « Des organisations fortement centralisées se combinent avec des processus de négociation plutôt décentralisés, ce qui en retour devient compatible avec une coordination macro-économique. Un fort

Taux de syndicalisation

	Nombre d'adhérents (million)	Taux de syndicalisation
1955-59	1,44	66,5 %
1970-79	1,58	60,4 %
1980	1,66	59,6 %
1990	1,64	56,2 %
1995	1,58	51,6 %

Source : Traxler, 1998, p.244

AUTRICHE

corporatisme est accompagné par un degré extraordinaire de flexibilité et d'inégalité salariales. Le corporatisme semble compatible avec plus d'options politiques que la sagesse courante ne le suppose. » (Traxler, 1998, p.258). Il convient de s'interroger sur les sources de cette souplesse présumée pour tenter de comprendre d'où proviennent les logiques d'évolution du corporatisme autrichien.

Le centralisme des relations professionnelles est indéniable, mais il concerne essentiellement le côté salarié. L'ÖGB est une organisation unique, alors que les organisations du côté patronal sont coalisées mais moins fortement dépendantes les unes des autres. Les organisations membres de l'ÖGB ne disposent que d'une faible autonomie de fonctionnement : les décisions en matière de recrutement de personnel et de financement relèvent de la structure fédérale. Elles disposent cependant d'une réelle autonomie de négociation, dans le cadre d'une politique concertée au niveau central. Formellement l'ÖGB conserve le monopole de la reconnaissance d'extension des accords collectifs¹. La gestion de la compétitivité de l'Autriche a été pendant de longues années un souci prédominant de la politique salariale de

l'ÖGB, et contrairement à d'autres modèles aussi corporatistes de relations professionnelles, cette centralisation a permis de pratiquer des politiques salariales disparates au sein du pays, pour tenir compte des caractéristiques concrètes des secteurs, suivant des critères privilégiant souvent l'emploi

Les relations étroites maintenues entre les partis politiques et les fractions politiques syndicales servent tout au long de cette période de courroie de transmission entre les deux niveaux de représentation, politique et professionnel². L'un des rouages essentiels quoique moins visible de cette collaboration étroite entre l'Etat et les structures syndicales se trouve dans les nombreuses sociétés nationalisées qui constituent un contre-poids économique important à un secteur de petites entreprises très développé.

Aussi longtemps que l'Autriche a fonctionné comme un marché interne cohérent, sous une forte contrainte politique, parfois coûteuse, la logique de regroupements des deux côtés du partenariat social a bien fonctionné. L'ÖGB centralisé légitimait une politique salariale non solidaire³ et les associations professionnelles patronales relativement autonomes les unes des autres trouvaient un

1. Selon les statuts de l'ÖGB, les organisations membres ne sont pas indépendantes, mais sont des sections de l'ÖGB. Cela signifie concrètement que lorsqu'un syndicat de branche, membre de l'ÖGB, signe un accord avec ses homologues patronaux, cet accord doit être validé par l'ÖGB pour qu'il prenne réellement valeur d'accord collectif opposable, formellement. Concrètement, les syndicalistes autrichiens reconnaissent que le secteur négociation collective de l'ÖGB ne joue qu'un rôle très secondaire par rapport aux initiatives des fédérations de branche.
2. Le cumul de mandats syndicaux centraux et de mandats politiques législatifs n'est aujourd'hui encore pas une rareté.
3. Dans un système de type néo-corporatiste comme le modèle suédois, le principe de la solidarité salariale était à la base du fonctionnement de négociations menées au niveau central : les secteurs les plus productifs devaient céder une part de leur avantage aux secteurs moins productifs, pour assurer des prestations salariales point trop disparates. Dans le modèle autrichien, ce principe de l'égalisation des salaires n'est pas assumé. Les secteurs d'activité gèrent leurs particularités de façon « égoïste ».

avantage à cette centralisation régulée sous les mânes de l'Etat. Les relations entre les deux camps professionnels et les partis politiques ont permis de traverser une phase critique de reconstruction économique et de maintien d'une indépendance politique.

Dans cette phase, qui va de la fin de la Seconde guerre mondiale à l'entrée de l'Autriche dans la Communauté européenne, les plus grosses entreprises autrichiennes ne disposent pas d'autonomie de gestion, parce que pour l'essentiel elles relèvent du secteur nationalisé. Une phase intermédiaire s'inaugure à la fin des années 1980 lorsque la monnaie autrichienne se lie au Deutschmark, sans que le pays fasse partie de la zone monétaire européenne. Depuis l'entrée de l'Autriche dans la Communauté européenne, les règles du jeu ont profondément changé. La confrontation des intérêts entre entreprises exposées et entreprises protégées n'est plus aussi facilement régulée que dans la phase antérieure via des compromis politiques, de nature salariaux, sociaux ou fiscaux.

La question de la représentativité des organisations professionnelles est bien posée aujourd'hui en Autriche, mais dans un sens spécifique.

**Des employeurs peu convaincus
par leurs organisations,
des salariés incertains**

La crise du système du partenariat social en Autriche, si elle existe, se trouve d'abord dans la capacité de chaque camp à rassembler ses propres troupes, et dans l'adéquation de la zone sociale autri-

chienne aux enjeux économiques des entreprises qu'elle recèle.

Du côté des employeurs, des critiques se font entendre depuis plusieurs années pour critiquer un mode de fonctionnement interne de leurs organisations qui favorise outrancièrement les petites entreprises¹. Le principe « une entreprise, une voix » qui prévaut dans la plupart d'entre elles rend peu opératoire la confrontation des intérêts et des rapports de force en termes organisationnels. La politique de dénationalisation des entreprises a donné des marges nouvelles d'intervention à des secteurs forts en emplois et en volumes d'affaires qui n'ont plus à tenir compte des mêmes impératifs politiques qu'auparavant. Comme il se trouve que ces secteurs sont aussi ceux où se localisent les contingents syndicaux les plus importants, les risques de voir des négociations locales – formelles ou informelles – se développer ne peuvent pas être exclus. Certains employeurs préconisent ouvertement une politique d'abandon du principe même du partenariat social, convaincus qu'ils sont que celui-ci a fait son temps. Ils sont peu soucieux de s'investir dans la réforme d'institutions de représentation patronales depuis fort longtemps occupées par des appareils permanents qui ne leur sont pas favorables. Les organisations patronales se préoccupent néanmoins de leurs évolutions. Des réformes devraient survenir dans le courant de l'année prochaine. Un sondage réalisé auprès des adhérents des chambres de commerce montre que la moitié (51 %) des répondants souhaite que les instances patronales conservent une fonction de re-

1. Sous la pression politique des forces d'extrême droite, les organes généraux d'employeurs et de salariés ont organisé en 1995 un vote auprès de leurs membres pour savoir s'ils étaient favorables au maintien du système obligatoire d'affiliation. Les résultats – positifs – ont été de 91 % et de 82 % réciproquement des côtés salarié et employeur.

AUTRICHE

présentation collective et de négociation envers l'Etat et les syndicats. Une majorité encore plus forte (64 %) estime que de toute façon les structures patronales doivent évoluer fortement ou très fortement, ce taux montant à 84 % dans les grandes entreprises (UIMM, 2000).

Du côté des salariés, le recul de la syndicalisation ne préoccupe pas encore beaucoup les responsables. Ils se sont par contre beaucoup mobilisés contre les menaces adressées aux Chambres du travail depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement bleu-noir (coalition ÖVP-FPÖ). Les résultats des élections aux AK ont été ressentis comme un succès pour l'ensemble du système représentatif, en particulier parce que les taux de participation à ces élections cruciales ont significativement progressé (Cerny, 2000). Il est par contre certain que la disparition du SPÖ des fonctions gouvernementales bouleverse la stratégie de l'ÖGB qui se trouve transformé en pilier central du partenariat social : les organisations d'employeurs hésitent sur la conduite à tenir, le gouvernement est hostile à une organisation syndicale dominée par la fraction social-démocrate, et il est prêt à provoquer une fracture dans la tradition du compromis social. L'ÖGB n'est pas encore sûr de la conduite à tenir, parce qu'il n'est pas certain de la nature de la période qui s'ouvre devant lui : lui faut-il favoriser à tout prix un retour du SPÖ au gouvernement, ou faut-il compter seulement avec une longue période d'éloignement du pouvoir des sociaux-démocrates ? Ces derniers sortiraient-ils de leur position de minoritaires en confirmant leur engagement du côté du partenariat social, ou au contraire joueraient-ils une distanciation par rapport au syndicalisme, comme l'a expérimenté le travaillisme britannique ? Les organisations patronales sont-elles

prêtes à engager le fer avec leurs homologues salariés, ou sont-elles prêtes à renégocier un compromis qui laisserait plus de place à la négociation bipartite et moins à la régulation tripartite ? Les salariés eux-mêmes sont-ils susceptibles de défendre des institutions de représentation qui préexistaient à leur date de naissance et dont ils semblent ne pas toujours retrouver le sens ?

Formation et évolution réciproque des acteurs ?

Si la période actuelle est bien une période de rupture, il faut s'attendre à des évolutions lentes du système de représentation autrichien. Les acteurs sociaux et leurs stratégies ne sont pas que le reflet des institutions dans lesquelles ils agissent, et la flexibilité des stratégies possibles laisse ouvertes de nombreuses hypothèses. La complexité des relations entre les différents niveaux d'organisation et de négociation, la centralisation sélective et discriminante qui gouverne les relations entre organisations des deux camps, la flexibilité des relations entre les mondes professionnel et politique laissent des espaces de jeux considérables aux acteurs institutionnalisés pour qu'ils trouvent des solutions. La capacité représentative des uns, dans les critères effectifs de représentation actuels, tient d'abord à la volonté de coopérer de leurs homologues. Un autre système de relations entre les parties supposerait la construction d'autres modèles de représentation, avec des organisations sensiblement différentes, entretenant avec leurs membres des relations autres.

L'évolution de l'espace social autrichien conditionnera beaucoup l'évolution d'une représentation de type corporatiste qui est intimement mêlée à la conjoncture

ENCORE UNE REPRESENTATION CORPORATISTE ?

politique du pays. Les critiques qui sont adressées au système ont finalement toutes le même fondement : l'Autriche de l'an 2000 n'est plus celle de l'après-guerre. Cela tient beaucoup à l'évolution de son environnement géopolitique, et dans une moindre mesure à des évolutions internes qui jusqu'à aujourd'hui ont été assez bien maîtrisées.

Sources :

- Cerny Joseph (2000), « Arbeitskammerwahlen, Die Arbeitnehmer wollen eine starke Interessenvertretung », *Arbeit und Wirtschaft*, 7-8/2000, p.24-29.
- Dufour Christian (1999), « Syndicats et partenariat social après les élections », *Chronique Internationale de l'IRES*, 61, novembre, pp.34-42.
- Dufour Christian (2000a), « Autriche : Elections aux chambres du travail : préparation à un test de vérité », *Chronique Internationale de l'IRES*, 63, mars, pp. 6-12.
- Dufour Christian (2000b), « Autriche : La résistance syndicale marque des points. Inutiles ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 64, mai, pp. 45-62.
- Traxler Franz (1998), « Austria : Still the Country of Corporatism », in A. Ferner et R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, pp 239-261.
- Traxler Franz (2000), *European Employment and Industrial relations Glossary : Austria*, Office for Official Publications of the European Communities, London, Sweet and Maxwell.
- UIMM Social International (2000), « Sondage sur la volonté de réforme de la représentation patronale », *UIMM Social International*, juillet, p.10.