

Autriche

L'honneur perdu du syndicalisme autrichien ?

Christian DUFOUR

La confédération syndicale quasiment unique ÖGB traverse une très mauvaise passe. Des scandales financiers impliquant ses responsables, le succès mitigé d'un référendum mené auprès des membres, les attaques concentrées du FPÖ, le parti de Jorg Haider, ont placé la centrale dans une position défensive qui a réveillé des divisions internes latentes et a fissuré l'autorité de son président.

Après de longues hésitations...

Pourquoi l'ÖGB a-t-il été aussi lent à répondre aux offensives successives que le gouvernement de coalition des démocrates-chrétiens (ÖVP) et des libéraux d'extrême droite (FPÖ) a lancées contre le système social autrichien depuis son arrivée aux affaires en mars 1999 ? Ni les réformes des retraites menées sans son aval, ni les blocages de salaires dans la fonction publique, ni la réduction des moyens mis à disposition des chambres du travail, ni les restrictions dans les remboursements de prestations sociales, ni les contrôles renforcés sur les aides aux chômeurs, ni les suppressions d'emplois à la Poste n'étaient parvenus à sortir la confédération d'une attitude de dénonciation constante mais sans conséquence pra-

tique. Elle n'a pas officiellement soutenu les mouvements de protestation qui se sont produits dans les premiers mois de gouvernement ÖVP/FPÖ. A plusieurs reprises des menaces de grève ont été préférées, mais pour être oubliées aussitôt.

Cette absence de réaction a-t-elle persuadé l'aile la plus dure du gouvernement que le principal acteur du partenariat social était condamné à cet état léthargique ? Toujours est-il que, début 2001, sous l'impulsion principale du FPÖ, le gouvernement a pris l'initiative de réformer les structures de gestion de la sécurité sociale autrichienne, en réduisant la part laissée aux représentants syndicaux dans les instances de décision (*Hauptverband*). Il a agi d'abord par des mesures réglementaires, puis par des mesures législatives après que les premières eurent été invalidées par la cour constitutionnelle. Il a en particulier contesté que la représentation syndicale puisse s'y exercer via la désignation de responsables syndicaux dirigeants des fédérations, sous prétexte d'incompatibilité de mandat. Hans Salmutter, jusqu'au printemps président de cet organisme et président de la fédération ÖGB des employés du secteur privé, a dû quitter la première fonction. L'ÖGB a réagi par des

AUTRICHE

actions juridiques partiellement couronnées de succès et par des dénonciations de la politique gouvernementale ; mais les premières ont été contournées par le gouvernement, et les secondes l'ont laissé froid, comme à l'accoutumée. La coalition au pouvoir a poursuivi son offensive, persuadée de la pertinence de son pari sur l'incapacité de réaction de son adversaire syndical.

...une offensive manquée

Au sein de l'ÖGB, depuis longtemps, des voix se font entendre, qui plaident en faveur d'une stratégie nouvelle vis-à-vis du gouvernement. Mais elles vont à l'encontre d'une solide tradition de pacifisme dans les relations sociales. Pourtant, la mise en cause de la place centrale du syndicat dans la gestion de la sécurité sociale a sonné comme un tocsin pour les responsables les plus prudents. Une absence de réaction aurait signifié l'acceptation d'une mise en pièces du pouvoir syndical étape par étape.

Le débat sur un changement stratégique a été lancé au sein de l'ÖGB avec une grande discrétion, ne débordant guère le cercle des cadres supérieurs du syndicalisme. Il aboutit au début de l'été 2001 au lancement d'un référendum auprès des membres pour leur demander leur avis sur la politique sociale du gouvernement et sur les mesures qu'il convient de prendre : est-elle suffisamment dangereuse envers les acquis sociaux pour justifier un éventuel recours à des mesures combattives (le terme de grève est évité soigneusement) ? 1,44 million de membres sont appelés à se prononcer fin septembre-début octobre sur des questions qui restent à déterminer.

Cette décision apparaît d'abord comme un succès offensif de la centrale

sur elle-même. Depuis l'arrivée en janvier 1999 du gouvernement ÖVP-FPÖ (chrétiens-démocrates/libéraux d'extrême droite, ou encore noir-bleu) la presse syndicale se fait l'écho semaine après semaine des atteintes aux droits des salariés, mais aucune riposte autre que verbale n'a été menée. Le président de l'ÖGB, Franz Verzetnitsch qui préside aussi la CES, doit se défendre des critiques d'attentisme qui lui sont adressées. Il met en avant les difficultés à trouver un compromis au sein d'une confédération unifiée mais composite. Il évoque aussi la tradition nationale de relations entre les gouvernements et le syndicat. Il veut croire à un retour à des pratiques qui ont fait la force économique du pays.

Le 19 juillet, il se réjouit pourtant de présenter au public un projet de référendum syndical qui fait l'unanimité au sein du présidium (*Vorstand*) de l'ÖGB. Les syndicalistes noirs (les chrétiens-démocrates) et les rouges (les sociaux-démocrates) sont d'accord pour prendre directement le pouls de la base syndicale. Le membre bleu (libéral d'extrême droite) du présidium était excusé lors du vote. Implicitement, l'ÖGB pense faire planer une menace sur le gouvernement en lui opposant un scrutin qui peut concerner près de la moitié de la population salariée et donc une partie importante des électeurs. Dans les débats autour de ce référendum, il est envisagé qu'une grève soit conduite. Cela suscite de l'émoi dans un pays peu coutumier de ce type d'affrontement, et encore moins d'un affrontement organisé au niveau central.

Les réactions ne se font pas attendre. Les libéraux dénoncent la campagne de déstabilisation du gouvernement démocratiquement élu ; le parti chrétien-démo-

crate ne voit aucune raison factuelle à une décision sans précédent dans l'histoire du partenariat social autrichien.

Le syndicat pense disposer de deux mois de tranquillité pour mettre sa décision en œuvre, mobiliser ses structures et assurer une participation massive. Son initiative n'est pas sans risque. Pour attirer suffisamment de salariés syndiqués au scrutin, il faut qu'il semble répondre à des attentes de la base et non à de simples jeux d'appareil. Les conditions semblent favorables. Des sondages parus peu avant la décision indiquent que peu d'Autrichiens (23 %) savent ce qu'est le partenariat social, mais que 60 % d'entre eux sont contre une limitation de sa place dans la vie du pays. Par contre, 30 % envisageraient une grève plutôt favorablement, alors que 66 % la refusent plus ou moins nettement. Les électeurs verts et socialistes sont avec les libéraux les plus favorables à la grève. Pour l'Autriche, où « l'aiguille des secondes suffit pour mesurer la propension à la grève » (Eva Linsinger, *Der Standard*), la minorité de 30 %, dans un sondage auprès de l'ensemble de la population fait déjà figure de mobilisation. Les questions posées au référendum doivent être publiées peu avant son ouverture, à l'automne.

Contre-offensive gouvernementale et scandale syndical

Le gouvernement ne reste pas passif face à une décision syndicale qui intervient dans un contexte d'une incroyable complexité politique, et alors que la question des alliances après les futures élections législatives est déjà agitée. La contre-offensive s'organise par la mise en relations de plusieurs dossiers déjà ouverts et se concentre sur une mise en cause du sommet de l'appareil syndical

dans ses pratiques, et du partenariat social dans son principe.

Le ministre des Finances FPÖ semble animé des meilleures intentions lorsque début août, au titre de la tutelle qu'il exerce sur la Poste, il s'étonne d'augmentations de salaires exceptionnelles (plus de 10 000 FF mensuels) que devraient percevoir des dirigeants importants de cette administration. Mais parmi eux figurent H.-G. Dörfler, président du syndicat des postiers, ainsi que plusieurs membres de sa commission centrale. Le débat enfle, et ils sont vite soupçonnés de percevoir des augmentations de salaire importantes en même temps qu'ils ont accepté des suppressions d'emplois pour des raisons de coûts salariaux. H.-G. Dörfler, qui est aussi vice-président de la section sociale-démocrate de l'ÖGB, démissionne fin août. Le FPÖ s'indigne de la trahison des intérêts des salariés de la part de ces syndicalistes qui se préparent à appeler à la grève. L'affaire éclabousse la direction de la Poste elle-même, mais très vite elle déborde de ce cadre et concerne les niveaux et modes de rémunération des leaders syndicaux. La vice-chancelière (FPÖ) demande que la Cour des comptes s'intéresse aux salaires versés par l'ÖGB à ses responsables.

L'ÖVP doit suivre cette attaque, bien que certains de ses militants soient compromis dans l'affaire de la Poste. Avec le SPÖ (parti social-démocrate), il ne peut moins faire que réclamer de la transparence individuelle sur une base volontaire. Le débat prend un tour très âpre. Il occupe l'essentiel des titres de la presse pendant plusieurs semaines et s'étend aux salaires des fonctionnaires, du personnel politique et des managers.

Fin août, le président de l'ÖGB revient de vacances. Son silence et son ab-

AUTRICHE

sence pendant tout ce temps de polémique ont été fort commentés, et de façons diverses dans tous les cercles concernés. A son retour, le débat n'est pas épuisé et il doit se soumettre le premier à l'opération vérité exigée. Il perçoit lui-même 46 000 francs mensuels au titre de ses fonctions de président de l'ÖGB, à quoi s'ajoutent 51 000 francs au titre de ses fonctions de député. Il se situe ainsi légèrement en tête d'un groupe de dirigeants qui cumulent fonctions syndicales et politiques ou des fonctions syndicales et des représentations diverses (conseils d'administration...) et les revenus qui leur sont liés. Le montant de ces émoluments crée un choc que n'atténue pas le commentaire du président de la confédération pour qui « il n'y a pas de crise de l'ÖGB ». Quelques jours plus tard, une nouvelle information donne des détails sur les régimes de pension de retraite dont bénéficient certains responsables syndicaux : ils sont près de deux fois supérieurs à ceux qui couvrent les salariés, certains partant en retraite avec des traitements supérieurs à ceux qu'ils percevaient en cours d'activité.

La confusion et l'embarras dans le syndicat – où les mises à jour de diverses affaires se poursuivent – sont suffisants pour que le gouvernement se sente en droit d'appeler une session spéciale du parlement mi-septembre. Le prétexte est de discuter de la politique budgétaire, fort critiquée par l'ÖGB, et des perspectives du partenariat social. Le président de l'ÖGB s'en prend à la politique du scandale menée par le FPÖ et dénonce derrière cette affaire « une volonté du gouvernement de détruire le syndicat ». Au sein de l'ÖGB, les chrétiens-démocrates sont eux-mêmes mal traités par certaines affaires, mais ils ne s'associent

pas aux attaques gouvernementales contre les structures syndicales.

La préparation du référendum se poursuit comme si rien ne se passait. Mais l'offensive a changé de camp. Le chancelier Schüssel (salaire, 128 000 F) peut le stigmatiser comme une manœuvre de diversion du syndicat dont les dirigeants refuseraient de se livrer à une auto-critique et à une réforme interne pour préserver leurs privilèges. Un sondage indique début septembre qu'à l'évocation du sigle ÖGB, 41 % des Autrichiens pensent au scandale des salaires, 35 % pensent au syndicat de la Poste, et 4 % au référendum.

Les soutiens surviennent d'où on ne les attendait pas. Le président de la République (salaire, 143 000 F) prend ouvertement position contre le style du débat mené à propos des syndicats. Il se prononce pour un maintien du partenariat social, élément fondateur de l'équilibre politique autrichien. De même, le leader des chambres économiques, Christoph Leitl, (salaire, 65 000 F) prend position en faveur du maintien de structures créant le consensus social : « Qu'avons-nous à gagner si nous échangeons le partenariat social pour une démocratie du conflit (*Konfliktdemokratie*) ? ». Ce chrétien-démocrate appelle son parti et le chancelier à intervenir en faveur du partenariat social, comme le fait le même jour le président chrétien-démocrate de la chambre du travail du Tyrol (salaire, 61 000 F).

Au même moment, un groupe d'intellectuels propose l'organisation d'un référendum d'initiative populaire (*Volksbegehren*) pour inscrire l'Etat social et ses obligations dans la constitution. Le président du syndicat des fonctionnaires, un chrétien-démocrate (salaire,

L'HONNEUR PERDU DU SYNDICALISME AUTRICHIEN ?

64 000 F), appuie cette proposition, mais le chancelier se prononce contre elle.

Division au sein du syndicat et référendum...

Des voix se font entendre dans le syndicat, qui s'étonnent des pratiques ainsi révélées, d'autant que certains leaders mis en cause tentent de se faire blanchir par leurs bases. Dans les entreprises, les syndicalistes de terrain s'interrogent sur l'opportunité du référendum, alors que leurs collègues les interpellent sur tout autre chose.

Des craquements internes au sommet

Début septembre, le président de la fédération de la métallurgie s'attaque publiquement à « l'incapacité à décider de F. Verzetnitsch ». Son silence au début de

par Rudolf Nürnberger, parfois présenté comme l'un de ses successeurs potentiels. Le président, contraint de déclarer qu'il ne voit aucune raison de se retirer, reçoit alors un appui public du secrétaire général du SPÖ.

Cette attaque interne inattendue au sein d'un appareil très contrôlé par le sommet se comprend dans une logique de long terme. Elle témoigne de l'accumulation de lourdes tensions internes et elle est le prémisses de changements qui vont se révéler dans les jours qui suivent.

L'ÖGB a entamé depuis longtemps, là aussi avec une grande lenteur, une politique de restructuration de ses fédérations. Il s'agit d'en réduire le nombre. Le GPA, fédération des employés du secteur privé, pose un problème très particulier. Il regroupe tous les employés des différentes branches industrielles du secteur privé, il est porteur de forts potentiels de crois-

Fédérations de l'ÖGB et effectifs

	Effectifs
Employés du secteur privé	287 000
Secteur public	234 000
Métallurgie/textile	217 000
Employés communaux	175 000
Construction/Bois	160 000
Cheminots	99 000
Poste et télécommunications	76 000
Hôtellerie restauration	50 000
Agroalimentaire	41 000
Chimie	36 000
Commerce, transport	35 000

l'affaire à la Poste, ses réticences à sévir dans les rangs syndicaux sont critiqués

sance, il est déjà la plus puissante des fédérations en nombre d'adhérents, l'une des plus remuantes sur le plan politique,

AUTRICHE

et l'une de celles susceptibles d'offrir un remplaçant au président en exercice. Son leader, Hans Salmutter (salaire, 65 000 F) quoique membre du SPÖ, apparaît distant par rapport aux relations politico-syndicales qui posent problème en Autriche. Le premier, il avait reproché à F. Verzetnitsch son « mauvais management de la crise » et spécialement la poursuite de ses vacances à l'étranger pendant que le scandale battait son plein, mais sans que cette critique soit formulée hors de l'enceinte syndicale. Pour beaucoup, cette fédération pourrait être dépecée, afin d'intégrer employés et ouvriers dans les mêmes fédérations de branche.

Le référendum et son déroulement

Le référendum est ouvert à compter du 24 septembre. Les membres peuvent voter jusqu'au 15 octobre inclus. Les votes sont organisés dans les entreprises lorsqu'elles disposent de *Betriebsräte* (conseils d'établissement) avec des syndicalistes ; cela concerne 606 000 syndiqués ; pour 806 000 le vote se déroule par correspondance parce qu'ils ne peuvent voter dans leur entreprise. Sept affirmations sont formulées, qu'il faut approuver ou rejeter. Elles peuvent être résumées comme suit, chaque question demandant une réponse affirmative ou négative :

- nous réclamons le renforcement du partenariat social ;
- nous réclamons le maintien des assurances sociales obligatoires ;
- nous réclamons la poursuite des négociations salariales par les syndicats ;
- nous réclamons des cotisations ouvrant droit aux indemnités de chômage dès le premier jour de travail (*Abfertigung*) ;

- nous réclamons une politique de formation professionnelle égalitaire et offensive ;

- nous réclamons le maintien de services publics efficaces et l'arrêt des privatisations ;

- nous pensons que le syndicat doit utiliser des mesures de combat syndical (*gewerkschaftliche Kampfmassnahmen*) pour défendre les acquis sociaux.

La formulation des questions a fait l'objet de discussions intenses au sein de la confédération. Leur nombre et leur objet visent à couvrir une population de salariés aussi large que possible. Le taux de participation paraît en effet l'enjeu principal de cette procédure qui risque de se retourner contre ses instigateurs, surtout dans l'ambiance de polémique qui l'a entourée. La mobilisation de la base militante est essentielle. C'est elle qui risque de faire défaut dans l'atmosphère délétère qui entoure la campagne référendaire. Statistiquement, comme les taux de syndicalisation sont plus élevés dans les entreprises de quelque importance, le risque d'évaporation de la participation est principalement localisé dans les fiefs syndicaux. Parmi ces derniers comptent en particulier les secteurs publics, où la syndicalisation est élevée et souvent couplée à une sensibilité chrétienne-démocrate. L'objectif fixé en cours de campagne est de parvenir à un taux de participation de 60 %. Cela ne paraît pas exorbitant, si l'on tient compte du fait que dans les grandes entreprises et dans les services publics les taux de syndicalisation peuvent atteindre 90 % et que les militants devraient parvenir à mobiliser leurs troupes.

Fusion métallurgistes/employés

L'HONNEUR PERDU DU SYNDICALISME AUTRICHIEN ?

La surprise est totale, lorsqu'en plein déroulement du référendum, le 8 octobre, les fédérations de la métallurgie et des employés du secteur privé annoncent qu'elles viennent de conclure un pacte de collaboration et de rapprochement entre elles. H.G. Nürnberger et H. Salmutter, les deux leaders critiques de la présidence de l'ÖGB, auraient dû se déchirer, le premier pour récupérer des adhérents, le second pour sauvegarder son fief dans la bataille pour la réorganisation de l'ÖGB. Or ils s'engagent à unifier leurs revendications, à rapprocher leurs structures et à terme à constituer une seule organisation « dans le respect des cultures de chacune d'entre elles ». Le textile avait déjà rejoint récemment les métallurgistes. La fédération de l'hôtellerie se joint à cette fusion. Ainsi se forme un bloc pesant plus du tiers des adhérents de l'ÖGB. L'initiative, reçue avec les compliments d'usage dans cette période électorale décisive, n'en apparaît pas moins comme un véritable défi à la confédération. Elle entraîne des conséquences nombreuses pour l'ensemble de l'organisation syndicale et constitue un processus de décision indirect sur des domaines faisant partie des prérogatives de l'organe central :

- la fédération des employés n'est plus menacée du dépeçage entre plusieurs branches industrielles que la confédération pouvait agiter à son encontre ; elle s'allie à son puissant voisin du secteur privé ; ensemble ils constituent un pôle qui voudrait éviter les contradictions créées en Allemagne par l'apparition de Ver.di vis-à-vis de IG Metall dont l'exemple a été médité ;

- la confédération voit son rôle centralisateur menacé malgré les dénégations des initiateurs de la fusion et celles des décideurs confédéraux ; elle a en tout cas

perdu l'initiative dans la coordination des changements structurels qui conditionnent sa propre existence et son propre rôle à venir ;

- ces deux fédérations sont sociales-démocrates, et plutôt sur une ligne de syndicalisme de mouvement ; elles font pièce en même temps qu'à la confédération à la fédération des employés du secteur public, dominée par les chrétiens-démocrates ;

- les fédérations non concernées immédiatement sont contraintes de trouver rapidement une solution pour leur survie sous l'impulsion de cette initiative.

Cette fusion change soudainement la tonalité du débat autour du syndicalisme. Le rapprochement entre les deux structures signifie clairement que les intérêts individuels des responsables ont été mis en sommeil. Ils se situent ainsi en dehors du débat sur les privilèges. Surtout, ils manifestent à l'égard de la confédération une autonomie qui les rend indépendants du rôle d'arbitre qu'elle tient traditionnellement dans la vie syndicale. Il s'agit bien d'un renversement de la logique interne, d'autant plus efficace qu'il prend la forme du bon sens organisationnel et de la bonne gestion politique dans un moment crucial.

Les résultats du référendum et l'après-référendum

Publiés quelque jour après la clôture du vote, les résultats du référendum n'en font qu'un succès mitigé. Le taux de participation se monte à 56 %. Ce seuil justifie l'initiative, mais il ne donne pas véritablement d'impulsion à l'action syndicale. On sait pour le moment que dans les entreprises, le taux de participation moyen a été de 74,6 % et que les votants par correspondance se sont prononcés à

AUTRICHE

43,1 %. Mais on ne pourra pas disposer d'analyses sectorielles détaillées qui indiqueraient mieux les lignes de force et les faiblesses de la mobilisation électorale. Il aurait été particulièrement intéressant de comparer les résultats des élections politiques (octobre 1998), des élections des chambres du travail (fin 1998-début 1999) et du référendum. La mobilisation des 800 000 électeurs syndiqués représente-t-elle une menace électorale pour l'ÖVP ? Traduit-elle une distanciation du FPÖ de la part des salariés qui lui avaient donné leurs voix en grande quantité lors des législatives de 1998 et qui peuvent se montrer déçus des mesures économiques et sociales prises par ce parti qui prétend défendre les « petites gens » ?

Comme prévu, les questions posées obtiennent des scores de réponses positives qui dépassent 94 % pour cinq d'entre elles. Deux restent autour de 88 % : celle qui concerne les cotisations chômage et celle qui concerne les moyens de lutte syndicale. Cette dernière ne reçoit cependant qu'un taux de 5 % de non.

Le paysage syndical est bouleversé après le référendum. Non pour les raisons attendues au début de cette initiative, mais pour des raisons de plus long terme. D'un côté, les forces politiques au gouvernement ont donné la mesure de la détermination qu'elles entendent mettre dans leurs attaques contre le partenariat social. Il paraît peu probable que le référendum soit suffisamment convaincant pour qu'elles puissent craindre des retombées électorales significatives dans deux ans. D'un autre côté, des barons de l'ÖGB ont saisi l'occasion pour avancer

suffisamment convaincant pour que le président de la confédération puisse s'en couvrir dans les temps qui viennent. La machinerie interne et externe de l'ÖGB est cependant très complexe, ce qui promet de ménager de longs débats, plus ou moins publics mais certainement vifs. Le président de l'ÖGB, après avoir présidé la conférence de presse où la perspective de fusion était annoncée par les deux principaux syndicats protagonistes, a fait savoir que selon lui une longue étape allait séparer la déclaration d'intention du passage aux actes. Dans ces conditions, l'appel ou non aux « moyens de combat syndicaux » sera autant un enjeu interne qu'un enjeu visant le gouvernement et ses mesures sociales.

Sources

Der Standard, documentation syndicale, sites internet www.oegb.at www.gpa.at

leurs pions alors que la confédération était paralysée. Le référendum n'est pas