

Autriche

Les retraites et le partenariat social mis en cause

Christian DUFOUR

L'Autriche est en train de boucler une réforme de ses régimes de retraite. Cette opération s'est menée essentiellement au niveau politique. Elle a provoqué de fortes mobilisations syndicales tant sur le fond que sur la forme de cette initiative gouvernementale.

Quels sont les termes essentiels de la réforme et quelles peuvent être les conséquences d'un processus qui n'est pas tout à fait arrivé à terme ?

Une réforme des retraites menée au nom de la politique budgétaire

Dès 1999 la perspective d'une réforme des retraites constitue un *casus belli* entre les deux partis dominants, les sociaux-démocrates (SPÖ) et les démocrates-chrétiens (ÖVP). Les deux grandes formations politiques, habituées à trouver un accord de gouvernement, se séparent sur un désaccord qui concerne aussi ce dossier. L'ÖVP s'était alors tournée vers les libéraux du (FPÖ) pour former une coalition.

Pendant la législature qui va de 1999 à l'automne 2002, le thème ne ressort

plus officiellement. A ce moment, une crise éclate entre le FPÖ et l'ÖVP, qui amène à une dissolution du Parlement. Pendant la campagne électorale qui suit, le sujet des retraites n'est quasiment pas évoqué. Le thème principal est celui de l'équilibre budgétaire dans un pays qui commence à connaître une importante montée du chômage.

L'ÖVP remporte les élections en 2002. On peut s'attendre à ce qu'une nouvelle grande coalition se forme, le FPÖ ayant beaucoup perdu d'influence dans la bataille. Mais à nouveau les tentatives de rapprochement SPÖ/ÖVP échouent – essentiellement aussi sur les questions budgétaires. Contre toute attente une nouvelle coalition se forme entre l'ÖVP et le FPÖ. La possibilité de cette nouvelle alliance est ouverte par la mise à l'écart de Jörg Haider. Le FPÖ tente de redevenir un parti libéral classique, tel qu'il était avant que le ministre-président de Carinthie ne l'entraîne sur une voie populiste¹. Symboliquement, le nouveau gouvernement garde comme ministre des

1. Il faut tenir compte du caractère fédéraliste de l'Autriche pour interpréter correctement le rôle de J. Haider et du FPÖ. Dans chaque Land se forment des coalitions aux contours variables, en raison entre autres d'orientations assez originales de chaque parti au sein de chaque Land. C'est particulièrement vrai du FPÖ, qui gouverne par exemple certains Länder avec le SPÖ. La résistance à J. Haider au sein de son propre parti n'a jamais cessé, même si elle a perdu beaucoup d'influence pendant plusieurs années.

AUTRICHE

Finances K.H. Grasser, transfuge du FPÖ, mais chef d'orchestre de l'orientation libérale de la coalition. Cette présence – signe de la volonté de l'ÖVP d'assainir la situation financière du pays – empêchait tout rapprochement avec le SPÖ. Et de fait, dès sa formation avant le printemps 2003, le nouveau gouvernement fait part de son intention d'inclure la réforme des retraites parmi les impératifs financiers.

Les projets sont d'ores et déjà prêts. Plusieurs experts ont préparé la proposition gouvernementale au cours de la législature précédente. Mais elle n'est pas immédiatement mise sur la table. Des débats ont lieu, qui testent l'opinion. Le rapport qui va servir de base à la proposition gouvernementale est connu fin mars 2003.

La mise à l'écart du partenariat social

Ce mode opératoire ne pouvait que s'attirer un désaccord syndical. La tradition du partenariat social veut que des sujets de ce type ne soient pas abordés sans que les organisations d'employeurs et de salariés aient été non seulement entendues mais écoutées. La préparation du compromis social relève normalement de leur responsabilité. Dans ce cas, leurs experts réciproques, abrités dans leurs organisations techniques, se confrontent vigoureusement et se concertent avant de laisser les décideurs trouver les termes ultimes de la négociation.

Pratiquement, dans ce cas, l'ÖGB s'est trouvée mise devant le fait accompli de sa marginalisation au profit d'une expertise financière et juridique tenue par des personnalités choisies par le gouvernement. On ne pouvait imaginer manifestation plus claire de distanciation par rapport au modèle antérieur, puisque le gouvernement savait pertinemment que

cette réforme ferait l'objet d'un débat social important. De leur côté, les organisations d'employeurs ont fait valoir tout le dommage que pouvait créer au pays la procédure purement politique retenue. Mais leur accord sur le fond avec les objectifs gouvernementaux ne rendait pas leurs remarques en la matière totalement convaincantes.

L'ÖGB n'en était pas à la première alerte par rapport au partenariat social. Cette fois, l'ampleur des changements proposés et la provocation explicite qui lui était adressée l'ont obligée à prendre conscience que les temps étaient véritablement en train de changer. Des observateurs modérés évoquent à son sujet « le réveil de la Belle au bois dormant ».

Grève historique...

Jusqu'à cette période, l'ÖGB s'était refusée à signifier qu'elle mesurait l'ampleur du changement, malgré des coups de couteau répétés dans le compromis d'après-guerre portés par les gouvernements ÖVP/FPÖ. Le saut politique à accomplir était donc important. Mais les syndicats les plus puissants au sein de la confédération ont finalement pesé dans le sens d'un engagement dans la grève (métallurgie, employés du secteur privé). L'unanimité a même été possible parce que les perspectives d'harmonisation des régimes de retraite inquiétaient le syndicat des fonctionnaires, tenu majoritairement par la fraction chrétienne-démocrate de l'ÖGB. Le principe de la grève a bien été décidé, ce qui n'était pas en soi une nouveauté. Mais il a même été mis en œuvre. A plusieurs reprises les salariés ont donc été appelés à cesser le travail et à manifester, fait rarissime dans les annales des relations sociales en Autriche, aussi bien à Vienne que dans différentes villes autrichiennes, souvent avec des participa-

tions massives des salarié(e)s. Cela a déclenché une violente polémique sur le rôle syndical, sur la lutte entre Autrichiens et sur le manque de responsabilité des uns et des autres. Pendant un moment – fin avril, début mai – le débat a plus porté sur la grève elle-même que sur ses motifs.

L'ÖGB a réussi son examen de passage dans le camp des syndicats capables de mobiliser leurs troupes par l'appel à la cessation de travail. Aucun constat de succès du partenariat social n'a été établi à cette occasion. Mais la question de son efficacité actuelle sinon de sa survie effective est désormais ouvertement posée.

Ces mouvements ont permis de tenir plusieurs tables rondes où les différentes parties ont pu se faire entendre. Mais cette concertation n'est pas le produit de la seule démonstration de force gréviste. Elle est largement imputable à des manœuvres politiques d'une redoutable complexité.

... et grandes manœuvres

Fin avril, au moment où l'ÖGB s'engage dans la grève, et alors que les propositions du gouvernement sur les retraites semblent ne pas rencontrer tout le soutien populaire voulu, la majorité du FPÖ opère une volte-face. Sous l'impulsion de Jörg Haider, et à l'encontre de la position des ministres de ce parti, plusieurs Länder font valoir leur désaccord sur les mesures envisagées. Le travail de sape est suffisamment rapide et persuasif pour que la majorité des députés FPÖ fassent part de leur propre désaccord avec les propositions gouvernementales, donc de leur intention de ne pas voter avec la coalition gouvernementale.

Ce mouvement de contournement opéré par Haider est particulièrement habile. Plusieurs députés membres de l'ÖVP sont en effet eux-mêmes diri-

geants de grandes fédérations syndicales, par exemple Fritz Neugebauer, leader du syndicat des fonctionnaires et vice-président de l'ÖGB. Il lui semble impossible début mai d'assumer le grand écart entre ses positions syndicales et un vote favorable au projet du gouvernement en tant que parlementaire.

Wolfgang Schüssel, le Premier ministre, refuse néanmoins de discuter de son projet ailleurs qu'au Parlement. Son intention est bien d'affirmer l'autorité de l'Etat sur cette réforme au détriment de tout autre interlocuteur. Il compte sur un affaiblissement des positions de Haider au sein du FPÖ. Mais au contraire cette position tend à se renforcer. Des ministres FPÖ eux-mêmes commencent à manifester leurs doutes sur la pertinence de la réforme. Si bien qu'à la mi-mai l'hypothèse d'une chute du gouvernement sur cette affaire n'est pas exclue.

Une manœuvre aussi subtile qu'inattendue du Président de la République va désamorcer la situation. Thomas Klestil, issu de l'ÖVP, est un farouche partisan du partenariat social, et à ce titre un opposant interne à son Premier ministre. Il est aussi un adversaire incontestable de Jörg Haider. Il avait en 2000 imposé aux futurs ministres FPÖ de signer un acte de leur attachement à la démocratie avant d'accepter le nouveau gouvernement, ce que J. Haider avait refusé, se voyant ainsi barrer l'accès au gouvernement.

Or Thomas Klestil reçoit successivement J. Haider et les responsables syndicaux courant mai pour leur faire part de son souci concernant le consensus social autrichien. Il fait part publiquement de son intérêt pour l'ouverture de tables rondes sur la réforme des retraites. L'opposition à la réforme se sent suffisamment solide – avec l'émotion considérable que créent les premiers mouvements de grève

AUTRICHE

– pour que le SPÖ et le FPÖ se rencontrent afin d'envisager une éventuelle coalition de remplacement.

Quoique mortifié par la leçon politique administrée par le vieux Président, le Premier ministre doit accéder à sa recommandation d'organiser des tables rondes. Cinq vont se tenir au cours du mois de mai. Elles n'apportent officiellement que peu de choses nouvelles. Mais elles laissent du temps pour que des concessions réciproques soient trouvées. Elles se prennent pour l'essentiel au détriment de l'ÖGB, qui n'apparaît pas comme un acteur majeur des changements apportés au projet.

Le gouvernement accepte quelques modifications de son projet initial. Elles sont suffisantes pour que J. Haider puisse desserrer le nœud coulant qu'il a installé. Le FPÖ ne fait plus obstacle à un débat parlementaire ni même à son vote favorable. Mais il existe un cliquet de rappel au nœud coulant : à l'automne, une fois les mesures visant à assurer l'harmonisation des régimes de retraite connues, un référendum sera éventuellement organisé. Les conditions d'organisation du référendum ne sont pas précisées, mais comme la possibilité d'un référendum d'initiative populaire existe, J. Haider ouvre la voie à une éventuelle alliance sur le terrain entre tous les opposants aux projets de réforme. Cela pourrait lui permettre de mettre en difficulté l'ensemble du jeu politique et social autrichien.

De leur côté, les fonctionnaires démocrates-chrétiens ont été rassurés aussi par les conditions nouvelles mises à la réforme. Une limitation des pertes de droit à pension à 10 % entre l'ancien et le nouveau régime leur fait lever leurs scrupules parlementaires. L'ÖGB ne reste donc pas unanime. A partir de ce moment un clivage apparaît

entre les fractions social-démocrate et démocrate-chrétienne.

Ainsi, le 11 juin, le Parlement adopte-t-il un projet de réforme, voté par l'ensemble des députés ÖVP et FPÖ, qui demandera à être remis partiellement sur le chantier à la rentrée, et qui fera peut-être ensuite l'objet d'un référendum.

Les grandes lignes de la réforme votée au Parlement

On peut résumer sommairement les principaux éléments de la réforme discutée en juin au Parlement en distinguant ce qui relève de changements structurels et définitifs et ce qui relève d'aménagements transitoires.

Les éléments structurels de la réforme

- La durée de cotisation passe de 40 à 45 ans à compter de 2009. Avec cette durée de cotisation un(e) salarié(e) doit percevoir 80 % de son revenu d'activité.

- La décote pour annuité manquante passe de 3,75 % à 4,71 % à partir de 2004.

- La période de référence pour le calcul de la retraite est élevée de 15 à 40 ans de 2004 à 2028.

- Les possibilités de pré-retraites sont limitées immédiatement et interdites à partir de 2014. Entre-temps, l'âge auquel elles peuvent être mises en œuvre est élevé de 4 mois par an.

- Les régimes de retraite de tous les actifs ayant moins de 35 ans doivent être unifiés, quel que soit leur statut (salariés du privé ou du public, agriculteurs ou artisans, responsables politiques ou membres des caisses de sécurité sociale).

Les aménagements transitoires

Des mesures transitoires ont été prévues, qui cherchent à rendre la réforme

moins douloureuse pour les générations actuellement au travail. Beaucoup de ces éléments sont issus de la période de discussion qui a lieu au cours du mois de mai 2003.

- La perte par rapport à l'ancien système doit être limitée à 10 % pour les salariés actuellement âgés de plus de 35 ans.

- Jusqu'en 2006, les hommes ayant plus de 45 ans de cotisation et les femmes ayant plus de 40 ans de cotisation peuvent partir en retraite à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes.

- Jusqu'en 2009 un complément de cotisation retraite est donné aux chômeurs âgés.

Le calendrier

Le débat mené au Parlement début juin 2003 a surtout permis de mettre la majorité gouvernementale d'accord sur un projet commun. Le 11 juin, le projet a été voté au Parlement. Mais il ne s'agit pas de la dernière étape du processus de discussion. Le texte ainsi établi fera l'objet d'une table ronde qui inclura les organisations professionnelles, les Länder et les commissions sur la réforme des pensions. En particulier, il faudra alors prévoir en détail les conditions d'harmonisation des régimes de retraite de l'ensemble des actifs autrichiens.

Si l'ensemble de ce calendrier est tenu, au début de 2004 le processus d'harmonisation des régimes de pension entrera en œuvre ainsi que les réformes concernant les niveaux des prestations.

La réaction de l'ÖGB

La confédération a édité un document d'une vingtaine de pages qui contient ses

remarques sur la proposition issue du Parlement ¹. Ce document compare les propositions gouvernementales initiales, le texte parlementaire et les réactions de la confédération à cette proposition. Elle réaffirme d'abord son objectif de permettre à tout salarié après 40 ans de cotisation de partir en retraite avec 80 % de son salaire, la pension étant indexée sur l'évolution des salaires. L'harmonisation des régimes de retraite et leur adaptation à la situation démographique et économique sont acceptées.

Pour l'ÖGB la réforme proposée pêche d'abord par son aspect purement financier et son absence de perspective sociale de long terme. La confédération estime à au moins 12 % les pertes de droit à pension qui vont être infligées dans un délai très rapproché. Elle considère en outre que les plus âgés des salariés vont être lourdement pénalisés par la montée du chômage, alors que les femmes et les salarié(e)s handicapé(e)s, malades ou chômeurs(ses) vont souffrir de leurs ruptures de carrière. Selon l'ÖGB, le taux de chômage de 13 % (soit plus du double de la moyenne) des plus de 60 ans va être aggravé par la suppression des pré-retraites. Le syndicat estime en outre que l'on ne peut pas parler d'harmonisation des systèmes de retraite dans l'état actuel du projet. Il s'agit d'une affirmation de principe, pas d'un processus précis.

La rupture du contrat de confiance social

L'automne autrichien pourrait être encore très animé. Sera-t-il pour l'ÖGB aussi l'occasion d'un bilan de sa position au sein de la société autrichienne ? Cela

1. ÖGB *Blitz-Info* « Pensionsreform », Wien, 13.6.2003.

AUTRICHE

n'est pas entièrement sûr. Les intérêts organisationnels sont encore forts, qui poussent à ne pas prendre en compte dans leur rudesse les changements effectivement survenus, et à les considérer comme des avatars d'un système robuste. Les débats internes sont intenses, mais peu publics.

Par ailleurs, les événements de ces dernières semaines confirment la capacité d'intervention de l'ÖGB. Les réseaux mi-

litants ont fort bien fonctionné, et une nouvelle forme de légitimation du syndicalisme dans l'action collective s'est frayé un chemin. Mais cette alternative n'est pas nécessairement souhaitée par la majorité du mouvement syndical.

Sources :

Der Standard, Die Presse, Documents et sites gouvernementaux et syndicaux