

Autriche

Travailleurs étrangers, des hôtes par nécessité

Christian DUFOUR

L'information a réveillé l'Autriche de sa torpeur estivale : Wolfgang Amadeus Mozart serait l'un des Allemands les plus connus au monde, suivant un sondage réalisé par un media allemand. Or, les Autrichiens le revendiquent pour un des leurs : il est né d'un père émigré à Salzburg, ville aujourd'hui autrichienne, mais alors autonome. Cette information voisine à la une avec l'annonce de l'expulsion d'une demandeuse d'asile malade et enceinte mais l'éditorial du jour se concentre sur la nationalité de Mozart ¹.

Selon les services spécialisés des Nations-Unies, l'Autriche n'est un pays exemplaire ni pour l'accueil des réfugiés et des étrangers ni pour ses efforts contre les discriminations à leur encontre. Bien avant que Jorg Haider n'utilise le thème de l'immigration à ses fins, un consensus des partis et syndicats dominants s'opposait à l'arrivée et à l'installation durable de salariés étrangers.

L'Autriche connaît depuis plus d'un siècle un régime migratoire mêlant des mouvements de départs des nationaux et de transits de réfugiés. Plus récemment

s'y sont ajoutés des mouvements d'immigration économique. L'Autriche reste un pays d'émigration et le solde migratoire n'est positif pour elle que depuis quelques décennies. La construction sociale et juridique actuelle qui organise la place des salariés étrangers est le résultat d'une longue opposition des syndicats à l'arrivée de salariés étrangers jugés concurrents des nationaux et des étrangers résidents.

De l'Empire au territoire de transit : 1900-2000

La première moitié du vingtième siècle est porteuse de bouleversements importants pour l'Autriche qui passe du statut de cœur de l'une des plus vieilles monarchies européennes à celui de République réduite numériquement, occupée et enclavée dans sa neutralité.

Un pays d'émigration jusqu'en 1960

Dès la fin du dix-neuvième siècle et jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale, l'Autriche est un pays de forte

1. Günter Traxler, *Der Standard*, 12. August 2003. La question de la nationalité de W.A. Mozart est inextricable, surtout pour deux pays qui refusent avec constance la double nationalité, qui leur permettrait de trouver un compromis sur le compositeur.

émigration. La paupérisation des campagnes et la faible industrialisation conduisent des dizaines de milliers de sujets de l'Empire austro-hongrois à quitter le territoire à destination principale des Etats-Unis où se forme un groupe puissant de descendants autrichiens. L'exode est suffisamment important pour qu'en 1914 un projet de loi soit préparé qui vise à limiter les départs hors de l'Empire. La Première guerre mondiale en décide autrement, qui sépare les trois couronnes réunies sous la férule des Habsbourg en plusieurs républiques. L'Autriche, privée des provinces soumises, se trouve ramenée à l'état de pays pauvre. L'émigration continue, mais le pays est toujours utilisé comme zone de transit et de refuge pour les diverses populations de la région qui cherchent à se réinstaller. Vienne, placée tout à l'est du pays, devient un centre de passage international. Déjà en 1910 un Viennois sur quatre est né en Bohême ou en Moravie. 9 % de la population viennoise est juive, souvent d'immigration récente.

Au cours des années 1920, l'Autriche se trouve plongée dans une récession économique qui aggrave l'émigration. La politique autoritaire qui marque la fin de la guerre civile en 1934 puis l'annexion par l'Allemagne nazie en 1938 initient un fort courant de départs de résidents juifs (128 000 entre 1938 et 1941). Au moins 65 000 autres perdent la vie au cours de la Shoah.

L'Autriche continue d'être un pays de transit après 1945. A la fin de la Seconde guerre mondiale au moins 1,4 million d'immigrants se retrouvent dans l'Autriche occupée. Plus d'un tiers va s'y fixer. La majorité d'entre eux est germanophone. Ensuite, pendant près d'un demi-siècle, durant la guerre froide et la période de déclin de l'Union soviétique,

l'Autriche voit passer sur son territoire de nombreux migrants qui quittent les pays du bloc soviétique : 180 000 émigrants hongrois en 1956, 170 000 émigrants tchécoslovaques en 1968, 150 000 Polonais en 1981-82, etc. Tout au long de cette période, l'Autriche sert de lieu de passage aux juifs venant d'URSS qui veulent rejoindre Israël.

Pourtant, malgré ces forts courants migratoires (rapportés à l'effectif national concerné), l'Autriche connaît un solde des migrations internationales négatif jusqu'au début des années 1960.

Prospérité retrouvée et solde migratoire positif

Le solde migratoire devient lentement positif à partir de la décennie 1960. A ce moment, l'Autriche a retrouvé un statut politique interne relativement solide, dont fait partie la formation d'un Etat fondé sur le partenariat social. La situation économique s'améliore, même si pendant longtemps les salaires pratiqués dans le pays sont nettement inférieurs à ceux que l'on peut trouver dans les pays frontaliers de l'Ouest : Allemagne du Sud, Suisse, Lichtenstein et Italie du Nord. L'Autriche connaît toujours à ce moment un important mouvement de travailleurs frontaliers vers ces pays à haut niveaux de salaires ainsi que des départs nombreux de salariés qualifiés vers l'Allemagne. Pourtant, en raison de classes d'âge déficitaires, l'industrie autrichienne a besoin de main-d'œuvre étrangère. Elle aurait souhaité des migrants venant des pays de l'Ouest. Mais ils ont d'autre choix que l'Autriche et ses bas salaires. Les Italiens privilégient l'Allemagne ... comme les Autrichiens eux-mêmes. Le pays doit solliciter les habitants des pays plus pauvres qui l'entourent et s'adresse essentiellement à des Yougoslaves puis à des Turcs.

AUTRICHE

Mais leur présence durable sur son territoire n'est pas souhaitée. Ils vont donc être « invités » à venir travailler en Autriche, quand le besoin se fait sentir. On invente pour eux le terme de *Gastarbeiter*, littéralement « travailleurs invités ».

La politique consiste effectivement à n'accepter de salariés étrangers que sous de sévères conditions restrictives. Il n'est pas visé de les fixer sur le territoire autrichien, et encore moins de les intégrer comme des citoyens de la République autrichienne. Si les mouvements de population – en transit politique ou de passage temporaire pour des raisons économiques – sont importants, les soldes migratoires positifs restent faibles. Entre 1960 et 1988, on compte même six années déficitaires : elles correspondent aux premières années suivant la crise économique du milieu des années 1970.

Un nouveau courant positif significatif de migration se remarque entre 1989 et 1992, au moment de la disparition du bloc soviétique. Les soldes positifs triplent par rapport aux niveaux précédents (avec une pointe à 90 000 en 1991, moment où la guerre fait rage dans l'ex-Yougoslavie). La moyenne sur quarante ans, de 1961 à 2001 est d'environ 14 000 personnes en solde positif. Mais, tant pour se protéger des troubles de voisinage des Balkans qu'en raison de la morosité économique du début des années 1990, l'Autriche restreint sa politique d'accueil.

Les soldes migratoires ont beau rester faibles sur longue période, la population étrangère connaît une croissance de ses effectifs sur le territoire autrichien. L'Autriche continue en effet de voir émigrer ses indigènes. En outre, la politique de naturalisation est jusqu'à présent restée très restrictive. Les familles de salariés migrants présentes depuis plusieurs décennies sur le territoire autrichien continuent d'être étrangères. Leur comportement démographique plus dynamique que celui des familles autrichiennes contribue à l'augmentation de la population étrangère. La part des étrangers au sein de la population totale est passée de 1,4 % au début des années 1960 à 4,1 % en 1974, moment où la crise économique conduit à limiter l'immigration pendant une dizaine d'années. Les « effets de stocks » et les arrivées successives d'immigrants de la fin des années 1980 contribuent à faire augmenter ce taux jusqu'à 8,9 % de l'ensemble de la population en 1994. Ce niveau est resté stable depuis lors. Cela représente plus de 710 000 personnes.

Au sein d'une population globale vieillissante, la part de jeunes étrangers tend à s'accroître. 10 % des enfants de moins de cinq ans sont étrangers et 12,5 % des naissances en Autriche en 2001 surviennent dans des familles d'étrangers.

Population étrangère et née à l'étranger vivant en Autriche					
Année	Etrangers	%	Venus de l'ex Yougoslavie	Venus de Turquie	Autres
1961	102 000	1,4 %			
1974	312 000	4,1 %			
1987	326 000	4,3 %	129 000	74 000	123 000
1994	713 000	8,9 %	323 000	142 000	249 000
2001	711 000	8,9 %	322 000	127 000	262 000 a

Source : Statistik Austria, Volkszählung 2001

a) Dont 71 000 Allemands et 15 000 membres de la Communauté européenne.

La reprise du chômage depuis 2000 ne contribue pas à une politique d'accueil plus généreuse du pays. Le chômage des étrangers atteint environ 16 % d'entre eux, soit plus du double de la moyenne de l'ensemble des salariés. Ce taux est déjà très élevé lorsque l'on prend en compte la politique de contrats de travail temporaires et de permis de séjour *ad hoc* qui lui est liée. Les perspectives d'ouverture européenne à l'Est servent de prétexte à des mesures restrictives qui se justifient en prétextant qu'avec 9 % de population d'origine étrangère, l'Autriche se situe à un niveau supérieur à celui des Etats-Unis.

**Des salariés étrangers
priés de le rester**

Sur le long terme, les migrations vers l'Autriche sont un composé de migrations économiques et de vagues de réfugiés. Cette constante historique se maintient au cours de la dernière décennie. Mais, même peu volumineux, au fil des ans les soldes migratoires finissent par influencer nettement le paysage social. Il est ainsi possible de dire qu'au cours des années 1960 à 1980 l'Autriche reçoit des salariés peu qualifiés et mal payés qui assurent le développement d'une industrie autrichienne qui devient fortement exportatrice, en particulier en direction de l'Allemagne. Pendant ce temps, les salariés d'origine autrichienne se qualifient, s'installent dans les emplois de service, obtiennent des améliorations importantes de salaires et construisent un système de protection sociale enviable. Le vieillissement de cette population est désormais préoccupant.

Les salariés étrangers font sans conteste les frais des réductions d'activité économique, aussi bien en 1970 qu'à par-

tir des années 1990 (Martina Böse et *alii*). Il s'agit purement et simplement de la poursuite conséquente d'une politique d'immigration ajustée aux besoins économiques. L'accueil des migrants économiques est lié à une politique qui privilégie le maintien en emploi des autochtones. Les mécanismes juridiques mis en place ont évolué depuis un demi-siècle, mais ils conservent cet objectif qui ne fait profondément débat que pour une minorité militante en Autriche.

**Des permis de travail temporaire
pour les étrangers en accord avec
les syndicats**

A partir des années 1960, certains secteurs de l'industrie commencent à manquer de personnel autochtone. Il s'agit en particulier de la construction, à l'ouest du pays où la concurrence avec les industries frontalières est forte sur le marché du travail. Les syndicats autrichiens sont alors en pleine période de montée en puissance au sein de ce qui va devenir le partenariat social. Ils visent à ne plus limiter leur intervention au seul niveau des entreprises. Ils souhaitent étendre leur influence aux organes décisifs de la République elle-même.

La gestion du marché du travail constitue un objet de choix dans cette perspective. Puisque la situation s'améliore, il faut éviter que les employeurs organisent une concurrence sur les salaires (Gächter, 2000). Les syndicats conçoivent leur résistance à l'appel aux salariés étrangers comme une défense des intérêts des salariés autrichiens qui sont leurs mandants. Cela suppose éventuellement de passer des compromis. Ainsi, en 1960, l'Autriche manque par trop de personnel pour assurer le développement des infrastructures économiques et sociales. L'ÖGB accepte alors un accord favorisant la

AUTRICHE

venue de travailleurs dans le bâtiment, sous réserve qu'il s'agisse de saisonniers qui retournent chez eux en fin de contrat. Ils sont invités à passer le temps nécessaire en Autriche, mais pas plus. En 1962, l'ÖGB signe un accord portant sur 48 000 contrats de ce type. Ce sont les employeurs qui sont titulaires de ces permis de travail – pas les salariés. Une série de conditions est imposée aux entreprises pour faire appel à eux, en particulier qu'ils ne représentent pas plus de la moitié de l'effectif, et qu'ils soient licenciés avant les salariés autrichiens en cas de besoin. A partir de ce moment des négociations annuelles, détaillées, ont lieu par Land et par industrie, qui fixent les quotas en fonction de l'évolution des situations économiques. Il s'agit d'aider l'économie à fonctionner là où c'est nécessaire.

Cette procédure institutionnalisée masque la réalité du mouvement sur le marché du travail : rapidement les employeurs s'aperçoivent que l'administration du travail ne leur refuse jamais de permis puisqu'elle ne parvient pas à leur fournir de la main-d'œuvre indigène. Les salariés, de leur côté, ne respectent pas la procédure d'invitation administrative. Ils arrivent avec des visas de tourisme, cherchent et trouvent du travail et les employeurs régularisent leur situation. La procédure négociée avec le syndicat permet en fait de régulariser la situation de résidence, mais pas de contrôler l'arrivée des salariés. Par contre, elle incite les salariés étrangers à ne pas se manifester devant les autorités lorsqu'ils séjournent hors des permis légaux.

Pratiquement, ce sont surtout des salariés yougoslaves qui viennent et qui travaillent dans les secteurs productifs – prioritairement le bâtiment puis l'industrie. Au milieu des années 1970, on estime à 9,3 % la population étrangère

parmi les salariés. C'est le début de la crise économique et du chômage. La présence des *Gastarbeiter* commence à faire débat : le seuil de 10 % de la population est-il supportable ? Les conditions d'entrée sont restreintes à certaines régions où ils sont proportionnellement moins nombreux, et la question de leur statut juridique est posée.

Chômage et révision du droit au travail des salariés étrangers en 1976...

Jusqu'alors, la base légale d'emploi des salariés étrangers est une loi de 1925 visant à protéger les salariés indigènes. Elle a été remplacée le 1^{er} avril 1941 par la loi allemande du 17 janvier 1933, dont elle ne différait pas sur le fond, et qui reste inchangée après-guerre. Mais un débat s'ouvre à son sujet en 1961. Ce débat oppose d'un côté les sociaux-démocrates et les syndicats et de l'autre les employeurs. Ces derniers voudraient que des contrats à durée indéterminée soient proposés aux salariés étrangers dès que le chômage est inférieur à 7,5 %. Les syndicats tiennent au contraire aux contrats courts au sein de quota. Sur la base de cette discussion, sur fond de chômage en progression, et la situation politique restant favorable à la coalition social-démocrate, une nouvelle loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1976 (*Ausländerbeschäftigungsgesetz, AuslBG*). Sa discussion au Parlement indique clairement la hiérarchie des objectifs de la politique d'immigration. Elle vise a) à protéger les salariés autrichiens, b) à protéger les salariés étrangers, c) à servir les besoins de l'économie. La ligne d'explication du côté syndical/social-démocrate consiste à affirmer qu'un haut niveau de salariés étrangers empêche l'économie d'évoluer vers de hauts niveaux de productivité et de salaires et que l'arrivée de leurs famil-

les impose des coûts sociaux élevés en matière d'équipements collectifs (habitat, écoles...); le tout se double de risques de rejet par le reste de la population dès l'approche de seuils fatidiques objets de contestations permanentes (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1976).

Cette loi – alors que le chômage progresse jusqu'à 6 % en 1987 – accompagne de fait une réduction du nombre de salariés étrangers dans les emplois recensés (Dufour, 2002) : on n'en décompte plus que 140 000 en 1984, soit 5 % de l'emploi total. Plusieurs auteurs défendent néanmoins la thèse que ceux qui avaient accepté l'invitation au cours des années 60 et 70 et qui avaient commencé à s'installer ne sont pas retournés chez eux mais se sont réfugiés dans le travail illégal. C'est le moment où le parti libéral (le FPÖ) change de justesse de direction, pour accepter la direction de J. Haider (1986) et faire campagne sur le thème de « l'immigration zéro ». Le syndicat défend alors l'idée que la poussée de l'extrême-droite provient de la montée de l'emploi des étrangers. Des responsables sociaux-démocrates s'interrogent publiquement sur les raisons de la montée de l'extrême droite alors que ses demandes sur l'immigration sont déjà satisfaites.

...et dans les années 1990

A la fin des années 1980, l'ÖGB se décide à agir pour une révision de la loi de 1976. Elle souhaite une nouvelle loi, qui offre une vision « globale du rôle de l'immigration » et qui transpose le contrôle « de la porte de l'entreprise au poste-frontière ». La logique de l'argumentation consiste à défendre les « étran-

gers résidents » pour justifier un contrôle renforcé des nouvelles arrivées. L'ÖGB articule sa proposition autour de deux axes essentiels et hiérarchisés. Il faut premièrement maintenir un quota de main-d'œuvre complémentaire, codéterminé centralement en fonction des prévisions économiques et géré paritairement au niveau des Länder. Les étrangers auraient accès à ce quota depuis leur pays, et non après leur arrivée en Autriche. Il faut ensuite attribuer aux salariés déjà actifs depuis douze mois un permis de travail personnel ; après cinq ans (au lieu de huit antérieurement) on leur accorderait un permis de séjour qui les autoriserait à se mouvoir librement sur le marché du travail.

La loi adoptée en 1990 reprend ce projet avec des dispositions contraires aux demandes syndicales : les sociaux-démocrates ont commencé à perdre du terrain dans les élections, et ils ne contrôlent plus le ministère du Travail dont relèvent les droits du travail des étrangers¹. Le second axe est retenu, mais, sous l'influence des demandes patronales, la loi ne prévoit pas des quotas spécifiques mais une part globale des étrangers parmi les salariés. Cette part est fixée à 10 % et elle se réduit à 9 % à partir de 1994 lorsque l'Autriche entre dans la CEE dont les ressortissants ne sont plus considérés comme des étrangers en ce qui concerne leur accès au travail.

Le ministère de l'Intérieur au secours des salariés autrichiens

Le syndicat ne renonce pas à limiter l'accès au territoire. Il se tourne vers le ministère de l'Intérieur – traditionnelle-

1. Cela explique qu'en 2000 la coalition entre l'ÖVP et le FPÖ confie le ministère du Travail à un ministre de ce dernier parti.

AUTRICHE

ment contrôlé par les sociaux-démocrates. Le droit d'asile est modifié par deux lois successives en 1991 et 1992. A partir du 1^{er} janvier 1993 s'applique une nouvelle *Fremdengesetz* qui se complète d'une nouvelle formulation du droit de séjour en juillet 1993 (*Aufenthaltsgesetz*). Cette dernière loi contient un paragraphe 2 qui enjoint comme objectif au gouvernement de contrôler l'immigration en vue de sauvegarder le marché du travail ... avec obligation de demander le droit de séjour depuis l'étranger et non depuis le territoire autrichien, et sous condition d'une acceptation par le service public de l'emploi. Les quotas sont fixés autour de 20 à 30 000 étrangers par an et ils comprennent les enfants d'étrangers nés sur le territoire autrichien, les étudiants, et les regroupements familiaux.

Cette loi est assouplie après le recul des sociaux-démocrates qui, aux élections de 1994, perdent le ministère de l'Intérieur. Mais les modifications apportées en 1995 à la loi sur le travail des étrangers (*AuslBG*) introduisent un quota de population salariée étrangère non communautaire de 8 %. L'Autriche doit aussi tenir compte des remarques acerbes

et répétées du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ¹. Elle inscrit dans sa loi que les étrangers ne peuvent plus être chassés pour des raisons économiques après cinq ans de résidence, et leurs enfants non plus. L'ÖGB se rallie formellement à la loi par souci de protéger les étrangers résidents, mais exprime ses craintes que cela ne favorise l'immigration pour raison économique (ÖGB, 1996).

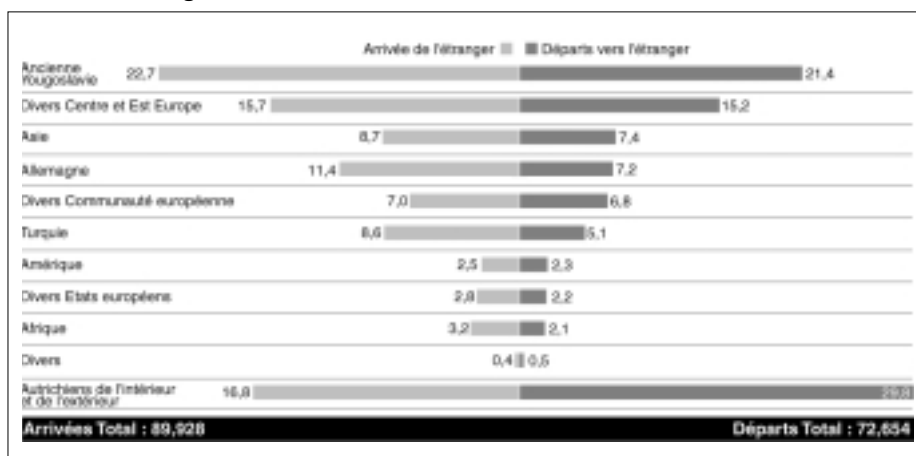
La *Fremdengesetz* (FrG) modifiée en 1997 rend très difficile à un étranger l'accès au marché du travail, sauf s'il est inclus dans la catégorie recherchée des *key workers* (ainsi appelés en Autrichien ; 2000 avant taxes par mois). Dans ce cas il est libre sur le marché du travail après quatre ans de séjour. Les demandeurs d'asile doivent, après les amendements apportés à la loi sur l'asile (*Asylgesetz*, AsylG) en 1997, pouvoir disposer d'une *Beschäftigungsbewilligung* (permis de travail de courte durée, *cf. infra*) pour trouver un emploi en Autriche.

Pratiquement, l'Autriche reste un pays de transits migratoires, comme le montrent les données fournies pour 2001, qui indiquent que le solde positif est le

1. La Convention de Genève de 1951 n'a été que partiellement ratifiée par l'Autriche. Les spécifications prévoyant que les réfugiés accèdent à l'emploi d'abord comme les étrangers les plus favorisés puis comme les nationaux à partir de trois ans (art. 17§1 et §2a) ne sont pas retenues. En 1961 l'UNHCR parvient à faire accepter des améliorations par l'Autriche, mais contre les désirs exprimés par l'ÖGB qui refuse le §2a. La loi de 1975/76 supprime cette exclusion. Sur l'aigreur des relations entre l'Autriche et les Nations Unies à ce sujet, *cf.* : Committee on the Elimination of Racial Discrimination, « Summary Record of the 1 305th Meeting : Austria. 04/03/99 » United Nations . Cette audition réinstaura une relation interrompue depuis 1992 avec ce comité des Nations Unies, suite à des réponses insatisfaisantes de l'Autriche en matière de discrimination. Ce même comité note que l'Autriche pratique en réalité de sévères contingentements à l'égard de certains groupes ethniques, comme les Romes. Il suggère que la mise en conformité des règles juridiques est fragile et qu'elle ne s'accompagne pas de preuves suffisantes de non-discrimination dans les faits. *Ib.* P.7, §70.

Diverses indications laissent penser que les recensements ne reflètent pas fidèlement l'appartenance nationale de la population décomptée. Ainsi les Romes sont décomptés pour une dizaine de milliers par le Centre des minorités ethniques, mais la Plate-forme pour les minorités en Autriche les estime à 40 000 (Martina Böse et *alii*, 2002).

Migrations en Autriche suivant la nationalité en 2001



produit de mouvements d'émigrations et d'immigrations pour chacun des principaux groupes concernés.

Protection renforcée à l'approche de l'ouverture de l'Europe à l'Est

Les avatars d'un projet de modification de la loi sur l'asile en 2003 illustrent les réticences du gouvernement autrichien à accepter non seulement les règles internationales, et spécifiquement européennes, mais même la législation autrichienne en matière d'accueil des étrangers.

Echec à la restriction du droit d'asile

Ce projet, défendu par le ministre ÖVP de l'Intérieur, l'un des membres réputé fort mais modéré de ce gouvernement, prévoyait des mesures très sévères visant à ralentir les demandes d'asile. Il

s'agissait d'abord de reconnaître des « Etats sûrs » dont les ressortissants se seraient automatiquement vu refuser les demandes d'asile, sans examen individuel de leur demande ; il s'agissait ensuite de pouvoir expulser immédiatement toute personne saisie dans une zone de dix kilomètres de la frontière (c'est le cas de Salzbourg) ; les rejets de demandes d'asile n'auraient pu être contestés en outre par l'apport de nouveaux arguments en faveur du demandeur ; les demandeurs d'asile se seraient enfin vu imposer une zone de circulation autour de leur lieu d'établissement initial.

Sous la pression des partis d'opposition (SPÖ et Verts), sous celle des institutions internationales (UNHCR en particulier), et enfin après un rejet de ces propositions par le conseil constitutionnel lui-même pour non-conformité au droit autrichien, cette proposition a dû être retirée par le gouvernement ¹.

1. Dans une conférence le 11 septembre 2003, le responsable de ces questions du SPÖ se félicita de l'alliance avec le FPÖ pour faire échec à la proposition gouvernementale. (*Der Standard*, 12.9.2003, « SPÖ fordert Grundversorgung für Flüchtlinge »), alors même qu'il défend ensuite une position strictement inverse à celle du FPÖ.

AUTRICHE

Le ministère de l'Intérieur a tenté, avant même la période de discussion de son projet de loi, et à compter d'octobre 2002, de mettre en place une réglementation restreignant la prise en charge par l'Etat des demandeurs d'asile. Après l'avis du Conseil constitutionnel sur le projet de loi, la Cour suprême (OGH) a condamné en septembre 2003 ces règlements comme illégaux. Elle considère que le refus de soutien à ces demandeurs n'est pas conforme à la loi actuelle sur le droit d'asile. Cette controverse illustre les mille et une chicanes opposées aux demandeurs d'asile, sans que les barrières invisibles dénoncées par de nombreuses associations tombent pour autant. Désormais, si le gouvernement leur refuse son aide, ils pourront lui intenter un procès.

En 2000, plus de 20 000 demandes d'asile ont été refusées alors que 1 002 étaient acceptées.

L'absence de soutien syndical à l'intégration des salariés étrangers

La situation des salariés étrangers dans la société autrichienne, même lorsqu'ils disposent d'un statut légal, reste essentiellement précaire, du fait du jeu subtil qui s'est instauré entre les différentes législations. En 2002, il existe au moins trois statuts disponibles différents pour les salariés étrangers. Si l'on dispose d'une *Beschäftigungsbewilligung* on travaille avec un permis de travail de court terme accordé aux employeurs ; si l'on dispose d'une *Arbeitsurlaubnis*, on bénéficie d'un permis de travail de moyen terme accordé aux salariés ; si l'on est resté déjà longtemps sur le territoire, on peut se voir attribuer un *Befreiungsschein*, autorisation de long terme accordée aux salariés étrangers pour se mouvoir sur le marché du travail. Des mesures de fragilisation de ces sta-

tuts sont disséminées dans différents processus administratifs. Ainsi, les salariés étrangers bénéficient des mêmes droits aux indemnités de chômage que les nationaux. Mais pendant longtemps ils ne pouvaient prétendre aux aides de fin de droit, auxquelles ils avaient cependant cotisé comme les nationaux, l'absence de moyen de subsistance étant une raison suffisante pour être congédié du pays .

Cette complexité peut s'interpréter sans risque de méprise comme une stratégie d'empêchement et de minoration civique à l'égard des salariés étrangers. Le rôle syndical est essentiel en la matière. Cette interprétation se confirme à l'examen des droits octroyés aux salariés étrangers au sein des entreprises (privées).

Selon la *Arbeitsverfassungsgesetz* (loi constitutive du travail), les salariés étrangers, quel que soit leur statut, ne peuvent pas se faire élire dans les instances représentatives des salariés au sein des entreprises (*Betriebsräte*). Cette possibilité est réservée aux salariés électeurs au Parlement national et, depuis peu, aux membres de la Communauté européenne. Cela donne lieu à des situations ubuesques : dans nombre d'entreprises petites ou moyennes, seuls les chefs sont des nationaux et peuvent représenter leurs collègues étrangers avec le soutien du syndicat (en particulier dans l'hôtellerie, le bâtiment, le bois...). Dans d'autres cas, au sein de grandes entreprises, comme les *Betriebsräte* sont distincts pour les employés et les ouvriers, les premiers (tous nationaux) peuvent sans difficulté sélectionner des candidats alors que les seconds (très majoritairement étrangers) doivent choisir parmi les Autrichiens celui qui les représentera le mieux. Les étrangers ne siègent donc que rarement dans les BR, hormis dans le monde asso-

ciatif qui utilise éventuellement les lacunes juridiques pour contourner l'esprit de la loi ¹. Un étranger peut toujours être invité au sein d'un BR à représenter ses collègues, et on peut même le faire désigner par ces derniers. Son temps de réunion est alors payé. Mais l'accord collectif qui prévoit cette possibilité depuis 1970 n'indique rien sur les conditions d'élection ni sur la protection de cet éventuel délégué. Cette clause est donc restée sans effet concret.

Cette situation législative ne peut pas être déduite de la politique de l'ÖGB ². A de multiples reprises, il aurait pu intervenir à ce sujet. En 1986, parmi trente modifications proposées par une commission social-démocrate pour modifier la loi sur le travail, une seule est rejetée par l'ÖGB, celle qui prévoyait la possibilité d'élire des étrangers dans les BR (Bauböck, 1990). En 1993, l'Autriche doit se mettre en règle avec le droit communautaire et laisser place à des ressortissants de la CEE comme éventuels élus aux chambres du travail (*Arbeiterkammern*), mais l'ÖGB n'accepte cette obligation qu'avec de fortes réserves en raison des fonctions « de souveraineté » exercées par les chambres dans le cadre du partenariat social. Le syndicat ne saisit donc pas cette occasion pour ouvrir les chambres aux non-ressortissants de la CEE. L'opposition interne à l'ÖGB à ce sujet est militante mais faible. Elle provient de

secteurs à faible implantation syndicale ou marqués à gauche (GPA). La position majoritaire provient des secteurs du bâtiment, de la métallurgie et de l'énergie. Plusieurs votes favorables à l'intégration des étrangers dans les BR ont eu lieu lors de plusieurs congrès de l'ÖGB. Mais ce dernier n'a jamais rien fait pour appliquer ses propres résolutions de congrès. Il a fallu une action individuelle d'un élu étranger à un BR devant la Cour européenne des droits de l'homme pour que la question puisse être posée malgré le blocage permanent provenant de la présidence de l'ÖGB (Gächter, 2000, 81) ³.

L'ÖGB reste fidèle à sa politique en la matière, qui consiste à affirmer que l'Autriche n'est pas un pays d'immigration (*Einwanderung*) mais un pays d'accueil temporaire (*Zuwanderung*). Cela n'empêche pas le populisme de prendre le terrain de l'immigration comme terrain de combat politique.

Sources :

Bauböck Rainer (1990) « Kein Kurswechsel des ÖGB in der Ausländerpolitik » *Kurswechsel* 90, 1, p.50

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1976) *Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskraft*, Wien, 73-7

Böse Martina, Regina Haberfellner, Ayhan Koldas (2002) « Mapping Minorities and their media : The national Context ? Austria » www.les.ac.uk/collections.

1. Si un étranger est élu au mépris de la loi, il faut mettre en œuvre une procédure très complexe pour le destituer.
2. L'ÖGB ne sait pas combien de ses membres sont étrangers. Des sondages – anciens – estiment le niveau de syndicalisation des étrangers à 55 % en 1983, soit un taux correspondant sensiblement à celui des nationaux.
3. Rappelons qu'à cette date le président de l'ÖGB est aussi président de la CES. Il siège aussi au Parlement autrichien comme député social-démocrate où il pourrait aisément déposer des propositions de loi rectificatives de la *Arbeitsverfassungsgesetz* simplement en reprenant les résolutions des congrès syndicaux qu'il préside.

AUTRICHE

Dufour Christian (2002), « La fin du bon exemple autrichien ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 78, septembre, 117-128

Gächter August (2000) « Austria : Protecting Indigenous Workers from Immigrants » in Rinus Penninx and Judith Roosblad (2000) *Trade-Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993*, pp.65-89.

ÖGB(1996) *Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Fremden-gesetz, das Asylgesetz und das Bundesbetreuungs-gesetz geändert werden sowie das Aufenthaltsgesetz 1996 erlassen wird*, document interne non publié, 4 juin.

Der Standard, documents de l'ÖGB, Statistik Austria, www.bmi.gv.at, www.bmwa.gv.at