Autriche

Elections aux chambres du travail : préparation à un test de vérité

Christian DUFOUR

Entre la mi-mars et la dernière semaine de mai se déroulent les élections pour les chambres du travail en Autriche. Après les élections politiques d'octobre 1999 et la formation du gouvernement FPÖ-ÖVP, ces scrutins dans le domaine professionnel serviront de tests pour l'alliance gouvernementale. Ils renverront une image de la crédibilité syndicale dans cette période comme de celle des mouvements de protestation à l'égard du nouveau gouvernement. Ils décideront surtout de la future capacité d'intervention des syndicats en redistribuant des moyens aujourd'hui majoritairement à disposition de la fraction sociale-démocrate.

Les chambres, lieux vitaux

Les Chambres du travail (*Arbeiterkammer*, AK, littéralement chambre des ouvriers) ont été créées par une première loi de 1920, puis réinstituées par une loi de 1945. Tous les salariés du secteur privé – répartis en trois collèges : ouvriers, employés et employés des transports – en sont membres ainsi que les salariés des « entreprises productives de l'Etat ». Ils sont appelés à voter tous les cinq ans au sein de ces trois collèges. Les élections se déroulent au niveau des neuf Länder, pour désigner les membres des conseils d'administration des Chambres. Ces conseils élisent ensuite leurs bureaux, et des délégués à la chambre du travail fédérale. Les prochaines élections se dérouleront dans les Länder à compter de la mi-mars jusqu'à la fin de mai 2000.

Les chambres ont été conçues comme des contre-poids aux moyens dont disposent les employeurs dans les Chambres du commerce et d'industrie. Il ne s'agit pas d'opposer les unes aux autres : elles s'inscrivent dans le concept du partenariat social et de l'équilibre des pouvoirs entre des groupes sociaux ayant des intérêts divers sinon divergents. Théoriquement, leurs compétences ne connaissent d'autres limites que celles qu'elles se donnent. Les chambres décident des cotisations qu'elles perçoivent des salariés, d'un montant voisinant 0,5 % des salaires sous plafond [1]. On peut leur reconnaître

1. A titre d'exemple, l'AK de Haute-Autriche disposait en 1998 d'un budget d'environ 570 millions de schillings, soit 285 millions de FF pour 450 000 inscrits sur les listes électorales. Les cadres supérieurs avec pouvoir hiérarchique ne sont pas membres des AK ; les apprentis n'y cotisen pas.

deux domaines de responsabilités distincts.

D'un côté elles offrent des services individualisés aux salariés, via leurs « succursales » locales. Les prestations de nature juridique, liées ou non au travail, les activités de formation professionnelle ou de loisir, l'organisation de vacances pour les adultes, les jeunes ou les personnes âgées, les prestations d'aides sociales, les bourses, les centres sociaux de proximité, les activités culturelles, le soutien d'activités culturelles ou sociales locales, les services aux consommateurs, les prêts, les conseils immobiliers etc. font partie de ces services à côté de nombreux autres. Les AK agissent soit seules, soit comme partenaires avec des collectivités publiques, syndicales, partisanes, etc.

D'un autre côté elles se consacrent à des activités d'expertise et de soutien aux organisations syndicales. Elles concentrent à cette fin des experts dans l'ensemble des domaines qui concernent le travail : sociologie, droit, médecine, économie, ergonomie, formation... Ces experts sont fréquemment appelés en soutien des différents niveaux syndicaux : *Betriebsräte* (conseils d'établissement), syndicats de branche, fédérations, fractions syndicales ou confédération. Ils siègent dans de nombreuses commissions techniques, privées ou publiques, et exercent un rôle de lobbying influent, dans l'environnement syndical comme au sein des organisations elles-mêmes.

La véritable limite des AK provient théoriquement de la répartition des tâches entre elles et les organisations « volontaires » que sont les syndicats. Les AK sont considérées comme « le poing » de la force syndicale, avec ses diverses composantes. Elles sont en principe sous le contrôle et la direction politique des organisations volontaires. Mais comme l'ensemble des moyens financiers et humains disponibles à travers elles constitue un outil essentiel du syndicalisme, elles sont un élément fonctionnel et politique décisif du syndicalisme tant par leur influence auprès des membres que par leur capacité de conseil dans de nombreux domaines vitaux pour l'action syndicale. Les expertises, colloques, publications, formations syndicales, voyages, services pratiques divers à l'initiative de l'ÖGB sont souvent cofinancés par les AK et co-animés par leurs experts aux côtés des responsables syndicaux. Les responsables syndicaux, élus dans les conseils d'administration, décident de l'embauche des experts, des orientations des chambres et de l'investissement des moyens financiers.

En raison de ce double mode de prise d'influence, les AK forment dans le paysage autrichien un maillon essentiel du réseau de relations entretenu par les syndicats avec leurs bases et avec leur environnement institutionnel et social. Dans un pays qui s'interroge sur la complexité et le manque de transparence des arrangements politiques et organisationnels entre les multiples niveaux où s'exerce un contrôle social, elles sont l'un des fréquents sujets de critique de la part des contestataires du partenariat social.

L'enjeu électoral

Les élections de 2000 sont porteuses d'un enjeu énorme pour le syndicalisme autrichien : elles pourraient donner une part de voix plus importante que par le passé au FPÖ et, si c'était le cas, accorder au gouvernement de coalition droite-extrême droite la légitimité du vote des salariés. Par la même occasion elles attribueraient des moyens matériels aux partisans du FPÖ pour son implantation dans les entreprises et auprès de la popu-

lation salariée. L'alerte générale est donc sonnée dans les rangs de l'ÖGB, et en particulier dans les fractions sociale-démocrate et démocrate-chrétienne.

Le boomerang des scrutins antérieurs

Le syndicalisme unitaire de l'ÖGB repose sur des fractions syndicales politiques [1] qui se disputent/partagent le pouvoir syndical en liaison étroite avec leurs partenaires politiques réciproques. On distingue essentiellement les fractions social-démocrates (majoritaires), démocrate-chrétienne, écologistes, et de la gauche syndicale. Lors des élections aux AK se rajoutent aux listes présentées par ces tendances de l'ÖGB des listes diverses et des listes libérales (FPÖ).

Lors des scrutins de 1994 les quelque 2,7 millions d'électeurs appelés à voter se sont prononcés à 54,3 % en faveur des listes social-démocrates. Mais ce résultat marquait un recul prononcé de cette fraction. La question se pose de savoir si ce recul va se poursuivre. Se pose surtout la question de savoir s'il s'accompagnerait d'une nouvelle perte d'audience des chrétiens démocrates. Ces derniers connaissent leurs points forts dans le syndicalisme des services publics, mais les fonctionnaires ne sont pas appelés à voter pour les AK.

Ces deux fractions politico-syndicales recueillaient 95 % des voix en 1984. En 1989 ce niveau est tombé à 89 %, puis en 1994 à 80 %. Pendant ce temps le FPÖ, quasi inexistant en 1984 (2,5 %) est passé à 7,7 % puis 14,3 %. Les sociaux-démocrates sur toute cette période ont conservé la majorité absolue à eux seuls dans les AK. Actuellement les socialistes sont majoritaires absolus dans sept régions sur neuf, les chrétiens-démocrates dans une. Seul le Tyrol ne comporte pas de majorité absolue avec une domination nette des démocrates chrétiens. Il ne paraît pas probable que le FPÖ accède à la majorité absolue dans quelque Land que ce soit. Mais une progression de sa part dans de nombreux Länder pourrait multiplier et décentraliser la question des alliances qui

Résultats électoraux aux chambres du travail

	1984	1989	1994
Electeurs	2 000 547	2 039 176	2 675 166
Participation	63,5 %	47,9 %	31,5 %
Socialistes (SPÖ)	58,7 %	59,8 %	54,3 %
Démocrates –chrétiens (ÖVP)	36,5 %	29,1 %	26,1 %
Libéraux (FPÖ)	2,5 %	7,7 %	14,3 %
Ecologistes	0 %	0 %	1,8 %
Syndicalistes de gauche	0,3 %	0,5 %	1,2 %
Divers			2,3 %

Sources : Die Arbeiterkammerwahl (1984, 1989, 1994) Arbeiterkammer, Wien.

1. *Cf.* Christian Dufour, « L'Autriche syndicale après les élections, le partenariat social en cause », *Chronique Internationale de l'IRES*, 61, novembre 99, pp. 34-42.

s'est posée au niveau gouvernemental. Au pire, la question de la majorité dans la chambre fédérale pourrait être posée.

Ce scénario catastrophe n'est pas très probable, mais il est imaginable. Sachant que les gains de voix pour le FPÖ lors des élections politiques d'octobre 1999 sont notablement le fait d'un déplacement de voix d'ouvriers anciens électeurs du SPÖ vers le parti de Haider, des projections non officielles menées dans les rangs socialistes leur ont longtemps laissé craindre des pertes sévères.

De lourdes inconnues rendent en fait les scrutins à venir très ouverts. Leurs enjeux ne sont plus seulement ceux de la désignation des administrateurs, traditionnellement SPÖ.

Taux de participation et perspectives des fractions

Le taux de participation s'est effondré de moitié depuis 1984 [1]. Cette baisse de participation a essentiellement profité au FPÖ, qui au cours des trois scrutins a certes presque quadruplé le nombre de ses électeurs (de 31 000 à 112 000) mais a surtout sextuplé sa part relative. Ce qu'il adviendra du taux de participation est fort incertain, et les effets sur les résultats sont encore plus spéculatifs en raison des multiples variables susceptibles d'intervenir.

La possibilité de voter par correspondance a été étendue suite à la faiblesse des derniers scrutins. Cette ouverture sollicite un énorme engagement des militants des différentes fractions. Un afflux d'électeurs de ce type pourrait modifier les rapports de force dans des sens différents suivant les régions, puisque les capacités de réaction des fractions régionales ne sont pas identiques. Il n'est en effet pas possible d'inférer des résultats aux élections professionnelles depuis les seules élections politiques. En Carinthie, Land dont Jörg Haider est le président, la fraction FPÖ avait atteint 20,9 % en 1994 aux élections de l'AK, en légère progression (+2,3 points). Mais le SPÖ était resté nettement majoritaire avec 63 % (-3 points), alors que le taux de participation se situait à 34 %, et que les chrétiens-démocrates se voyaient réduits à la portion congrue (11,6 % en 1994 contre 26,5 % en 1984). A Vienne, qui compte pour près de 23 % des mandats nationaux, le taux de participation est tombé à 27,5 % en 1994. Le FPÖ y a atteint l'un de ses meilleurs scores avec 15,8 % après 6,8 % en 1989, talonnant ainsi l'ÖVP qui a reculé de 20,6 % à 17,1 %, alors que le SPÖ y est tombé de 67 % à 57,8 %. La ville, avec ses manifestations, est devenue entre temps un symbole politique et les résultats électoraux à venir dépasseront les seuls enjeux des AK.

Le maintien d'un bas niveau de participation ferait en tout cas le bonheur du FPÖ. Cela lui permettrait de dénoncer avec plus d'ardeur la faible représentativité des fractions dominantes dans les AK, et par ricochet de dénigrer aussi bien les organisations syndicales que le partenariat social. Cela rendrait parfaitement compréhensible une loi supprimant les

1. Pour les amateurs de statistiques et de …rébus en matière de relations professionnelles, on relèvera que ce taux de participation électoral n'atteint pas le taux moyen de syndicalisation déclaré des actifs, 50 %.

AK ou rendant facultative l'adhésion, pour décharger les salariés d'une contribution qu'ils ne soutiennent pas de leur vote.

A l'inverse, il n'est pas impossible que le FPÖ puisse prendre pied dans les AK, et se montrer un ardent défenseur de cette institution dont il pourrait tirer profit. Les effets de la victoire électorale d'octobre ont stimulé l'apparition de beaucoup de propagandistes FPÖ dans les rangs salariés, avec des exigences pour des postes de responsabilités qu'ils ne sollicitaient pas auparavant. Même en position minoritaire les tenants du FPÖ pourraient exercer un rôle décisif pour sceller des alliances et semer le trouble dans les rangs de leurs alliés ou adversaires. La mobilisation contre le nouveau gouvernement a par contre fait apparaître un mouvement oppositionnel et cela pourrait attirer des électeurs jusqu'alors abstentionnistes du fait du manque d'enjeu, en particulier des jeunes salariés qui jusqu'alors ont boudé ces scrutins routiniers. Mais il est possible inversement que le FPÖ attire des salariés effrayés par les manifestations de rue, ou rebutés par les menaces européennes à l'égard de l'Autriche. Le FPÖ avait en particulier su attirer les jeunes lors des élections d'octobre 1999.

Un sérieux revers des chrétiens-démocrates est parfois évoqué. Il pourrait correspondre à un double mouvement d'éloignement. D'une part il signifierait une sanction interne à destination de l'ÖVP de la part d'un électorat catholique pratiquant qui a bien résisté aux transferts de voix en direction du FPÖ, et qui ne semble pas approuver unanimement l'alliance gouvernementale avec ce parti. Les chrétiens démocrates connaissent une position difficile au sein des syndicats, en raison de la participation de leur parti au gouvernement, non seulement à cause de la présence des libéraux d'extrême droite, mais aussi en raison du programme de ce gouvernement (*cf. infra*). Des départs d'adhérents nombreux sont annoncés, sans qu'il soit encore possible de vérifier ni leur ampleur ni leur réalité. D'autre part ce recul pourrait provenir du choix d'une fraction des électeurs traditionnels de l'ÖVP en faveur du FPÖ maintenant que l'alliance est constituée. Comme le FPÖ est devenu *salonfähig* (acceptable dans les salons) à Vienne, il deviendrait *betriebsfähig* (acceptable dans les entreprises) pour constituer une alternative plus musclée à la domination du SPÖ dans la communauté salariale que celle que l'ÖVP a été capable de fournir. Qu'une partie des employeurs envisage sans déplaisir cette possibilité semble acquis. Pareil recul serait d'autant plus important qu'il signifierait très clairement un affaiblissement de la base sociale de l'ÖVP et atteindrait sa crédibilité au sein même de l'alliance avec le FPÖ, surtout si ce dernier venait à se renforcer dans ces élections professionnelles. L'égalité entre les deux partis obtenue lors des élections politiques se romprait, les élections professionnelles désigneraient clairement un vainqueur et un vaincu, avec la charge symbolique supplémentaire de la légitimité du monde du travail.

Les listes vertes semblent bien placées pour capitaliser le parcours sans faute de leurs leaders nationaux depuis les élections d'octobre. Leur impact reste jusqu'à présent négligeable ; ils pourraient cependant être de ceux qui engrangent les bénéfices des mouvements oppositionnels. Il en va de même mais à un moindre degré pour les syndicalistes de gauche, qui se retrouvent souvent dans un parti communiste très faible.

La fraction SPÖ escompte limiter ses pertes sinon profiter d'un mouvement positif en sa faveur. En fait, elle a évité le pire avec l'abandon du projet d'alliance gouvernementale SPÖ-ÖVP, et son avenir se confond avec celui de l'ÖGB même où elle exerce un leadership jusqu'alors indiscuté.

La valse-hésitation de l'ÖGB

En tout état de cause la situation actuelle est bien meilleure pour la fraction SPÖ et donc pour la direction de l'ÖGB qu'elles n'avaient pu le craindre à un moment. Elles pourraient avoir été sauvées par l'échec de l'alliance gouvernementale avec l'ÖVP.

Une alliance en forme de nœud coulant pour l'ÖGB

Courant janvier, l'ancien chancelier socialiste Viktor Klima tente de former un gouvernement à direction socialiste. L'ÖVP pose des exigences dures pour entrer dans l'alliance. L'ÖVP propose une série de mesures, qui concernent les retraites, les impôts, les économies budgétaires, les dénationalisations, etc. qui vont directement à l'encontre des attentes de la base des salariés la plus fidèle au SPÖ. Cette politique a déjà commencé à être mise en œuvre par l'ancien gouvernement, et les votes ouvriers ont déjà sanctionné cette orientation. Le parti social-démocrate semble prêt à accepter ce compromis pour sauver son rôle gouvernemental. Les syndicalistes de la fraction SPÖ manifestent vigoureusement leur désaccord, mais ils sont minoritaires dans le parti.

Lors de séminaires de stratégies et de mobilisation électorales qui se tiennent au début de l'an 2000 pour organiser la campagne électorale des AK, une nouvelle défaite – cette fois dans les urnes professionnelles – est tenue pour quasiment assurée si l'alliance gouvernementale socialistes/chrétiens se réalise. Le terrain de la contestation anti-gouvernementale serait alors laissé au seul FPÖ qui pourrait à la fois dénoncer la poursuite de l'ancienne coalition à son détriment et une politique défavorable aux plus faibles. Les militants socialistes de l'ÖGB se déclarent alors eux-mêmes démotivés pour la défense d'une politique qu'ils ne partagent pas, et ce au profit de groupes dirigeants dont ils ne se sentent pas toujours solidaires. Cette résistance véhémente de la base et des cadres locaux a été relayée par l'appareil syndical lorsqu'il a pris conscience de son ampleur et des conséquences que cela pouvait avoir pour lui. Les risques organisationnels encourus sont venus au secours des raisons de principe politique. Au sein du SPÖ les modernisateurs partisans d'un « assainissement » économique et d'un bouleversement politique intérieur n'ont pu s'imposer face au poids de l'intervention syndicale *via* le partenariat social. Le renoncement de Viktor Klima à la chancellerie tient à la position prise par les syndicalistes autant qu'à des raisons de jeu parlementaire.

L'exclusion du SPÖ du gouvernement a constitué un immense soulagement pour les militants syndicaux de sa fraction.

Renversement de situation tardif

La situation politique créée par l'alliance ÖVP-FPÖ (stigmatisée comme gouvernement « FPÖVP ») n'a tout d'abord pas dégagé la politique de l'ÖGB de toute ambiguïté. La direction de la confédération unique a dû tenir compte des divergences internes liées à la multi-

plicité des fractions. La deuxième fraction, celle des chrétiens-démocrates, reste officiellement solidaire de son parti et donc du gouvernement où il siège avec le FPÖ. L'ÖGB, dans un premier temps, se garde de prises de position sur le sens politique de l'alliance gouvernementale. Il publie par contre immédiatement un manifeste qui condamne les mesures sociales contenues dans le projet gouvernemental (dont beaucoup sont une reprise aggravée de ce que le SPÖ s'était déclaré prêt à accepter). Il faut attendre quelque peu pour qu'une position complémentaire survienne [1].

L'ÖGB ne publie une prise de position sur l'entrée du FPÖ dans le gouvernement qu'après plusieurs jours, alors que la condamnation internationale s'est élevée et que l'Europe a manifesté des réticences – mal comprises à l'intérieur de l'Autriche en particulier dans les rangs syndicaux. La prise de position émane officiellement de l'ÖGB et de l'AK fédérale. Elle sert alors de préambule au rappel de la condamnation programmatique (*ÖGB Nacchrichten*, 10. Februar 2000). L'ÖGB souligne que le FPÖ n'a pas obtenu la majorité des votes, et que ceux qui ont voté pour lui ne peuvent être caractérisés collectivement d'extrême droite. Cela ne dédouane pas J. Haider et les chefs du FPÖ qui sont condamnés par les syndicalistes. Il faut donc rejeter toute condamnation globale de l'Autriche, de qui qu'elle vienne. Par contre les critiques adressées au FPÖ sont justifiées. Cette prise de position ne contient pas de condamnation de l'alliance par elle-même, et elle évite de s'attaquer frontalement à la stratégie de l'ÖVP.

Les manifestations de rue ont alors commencé. Les syndicalistes y participent en joignant leurs moyens à ceux des organisateurs. La direction de l'ÖGB peut se réclamer de cette mobilisation. Cette tactique permet de ne pas aggraver les contradictions internes au syndicat, tout en laissant la concurrence entre les fractions s'exercer dans toute son ampleur.

L'équilibre interne à l'ÖGB est l'une des premières « victimes » de l'alliance gouvernementale actuelle, du fait de la complexité des alliances et des allégeances personnelles et collectives qu'il doit assumer. Les dosages internes sur lesquels la centrale vit depuis des décennies devraient se recomposer dans les mois qui viennent. Les élections aux AK, de rituelles qu'elles étaient, pourraient servir de premier tremplin pour les uns et de premières chausse-trapes pour les autres.

La vigueur d'un anti-programme

La ligne de l'ÖGB est maintenant clairement dessinée. Il s'agit de s'appuyer sur la sévérité des mesures du programme gouvernemental pour dénoncer ses conséquences sur les salariés. Il ne peut s'agir de donner l'impression que l'ÖVP perd de sa légitimité politique en concluant cette alliance. L'objectif est donc largement interne : il s'agit pour la majorité social-démocrate de s'assurer un regain d'audience auprès des salariés, sans se laisser accuser de position partisane. La tâche lui est facilitée par la rigueur des mesures prévues dans le programme gouvernemental. Celui-ci s'attaque à un

1. *Cf.* ÖGB Nachrichten, 10. Februar 2000. Les prises de position qui sont rapportées (ÖGB, diverses fédérations, groupe femmes de l'ÖGB, etc.) ne condamnent jamais en tant que telle l'alliance de l'ÖVP avec le FPÖ.

nombre considérable de mesures sociales et donc de salariés. L'ÖGB axe son attaque sur le déséquilibre entre les efforts demandés à ces derniers et les aides accordées aux entreprises.

Le programme social gouvernemental tient de la purge sévère. Il s'en prend aux retraites (âge, financement, montants, décomptes des droits), à l'assurance maladie (définition de la maladie [1], remboursements), à la politique familiale, au droit du travail, à la durée des congés, à la politique d'emploi et aux droits au chômage (prestations, soutiens, formation, privatisation des services de l'emploi…), aux politiques d'emploi des jeunes et à l'apprentissage, etc…

Les premiers résultats aux élections aux AK seront sans doute décisifs, parce qu'ils feront l'objet de commentaires et de spéculations. Ils permettront d'observer de près les évolutions de l'électorat syndical. La fraction social-démocrate de l'ÖGB repose encore largement sur une population ouvrière qui perd en importance dans le salariat (ce qui explique partiellement le recul du taux de participation) et qui se sent menacée plus que les autres par les évolutions économiques du pays. L'ouverture des frontières à l'Est suscite une crainte sérieuse de par la position géographique du pays. D'un autre côté, les fonctionnaires où la fraction chrétienne démocrate est mieux implantée ne votent pas, mais ils sont aussi concernés par les nouvelles mesures gouvernementales et les réactions de leur part menacent directement le poids de l'ÖVP dans l'alliance.

Les élections montreront si la fraction majoritaire de l'ÖGB est susceptible a) de reprendre pied dans son électorat ouvrier d'origine (*Kernschichtwähler*), b) d'offrir à de nouvelles catégories de salariés un mode d'expression crédible dans une situation de crise, c) de maintenir ou de renouveler une alliance organisationnelle menacée sur de nombreuses questions sensibles.

Le partenariat social autrichien se trouve devant un moment important de son histoire. Il est sans doute beaucoup trop tôt pour le promettre à la disparition. L'impératif d'un renouvellement des cadres et des mœurs politiques internes ne pouvait sans doute trouver plus puissant moteur que les difficultés actuelles, qui engagent les militants dans un combat nettement plus transparent que celui qui leur était promis au tout début de l'an 2000. Beaucoup se déclarent libérés de contraintes qu'ils sentaient peser sur eux depuis longtemps : cela pourrait être aussi une cause de rééquilibrage interne au sein des différentes fractions. La lente mobilisation de l'ÖGB et de l'AK à son côté ne peut pas qu'être interprétée négativement. Elle signifie clairement que les partenaires salariés (et socialistes) sont prêts à remplacer un SPÖ devenu défaillant dans ses fonctions gouvernementales, et peu sûr de lui auprès de ses propres troupes, pour assumer une tâche politico-sociale de fond. Les employeurs, les rénovateurs politiques de tendances diverses et les commentateurs qui le voient déjà à bout de souffle vont certainement un peu vite en besogne.

Sources :

Der Standard, *Die Presse*, *Profil*, *Der Spiegel*, *Handelsblatt*, documents syndicaux, enquête en Haute-Autriche, documents des *Arbeiterkammern*.

1. Il prévoit d'introduire la notion de « maladie partielle » *(Teilkrankheitstand)*.