

# Espagne

## Une réforme négociée pour lutter contre la précarité

Catherine VINCENT

**L**e mois de juin 2006 aura été marqué en Espagne par l'élaboration d'un projet de loi de réforme du marché de travail que le Congrès devrait adopter avant le 1<sup>er</sup> juillet. Contrairement aux précédentes réformes ou tentatives de réformes, celle-ci ne résulte pas d'une initiative gouvernementale mais constitue la transcription législative de l'accord collectif national signé, en mai 2006, par le ministre du Travail et l'ensemble des organisations syndicales et patronales pour lutter contre la précarité. Le dénouement heureux, et en partie inespéré, de ces négociations entamées il y a quatorze mois, représente un retour vers la pratique espagnole, initiée en 1997 par la conclusion d'un accord portant sur le même thème <sup>1</sup>, de lutte contre la précarité sur le marché du travail au travers de solutions négociées entre les inter-

locuteurs sociaux. Cette fois, le gouvernement s'est invité à la table des négociations et cet accord constitue un succès pour la nouvelle méthode de gouvernement inaugurée par José Luis Rodriguez Zapatero depuis son arrivée au pouvoir en avril 2004. Il conclut, en effet, l'un des chantiers du large dialogue social ouvert en juillet 2004 par une déclaration de l'ensemble des interlocuteurs sociaux et du gouvernement pour le dialogue social <sup>2</sup>.

L'objectif principal de l'accord est de réduire le taux particulièrement élevé de contrats temporaires <sup>3</sup> sur le marché du travail, qui représentaient 30,9% des emplois en 2004. Pour cela, les organisations patronales et syndicales, en concertation avec le gouvernement, ont recherché un compromis entre la volonté d'accroître les emplois stables et de lutter contre les

1 Accord pour la stabilité de l'emploi conclu le 28 avril 1997, cf. Carole Tuchsirer, Catherine Vincent, « Espagne : les partenaires sociaux s'imposent une nouvelle forme de flexibilité », *Chronique internationale de l'IRES*, n°46, mai 1997.

2 Cf. Catherine Vincent, « Bilan social d'une année de gouvernement socialiste », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 94, mai 2005.

3 En Espagne, on appelle contrats temporaires l'ensemble des contrats à durée déterminée (CDD) et des contrats d'intérim. Le taux de précarité (*tasa de temporalidad*) mesure le rapport entre le nombre de contrats temporaires et l'ensemble des contrats sur le marché du travail.

## ESPAGNE

recours abusifs aux contrats temporaires, mise en avant par les deux organisations syndicales, les CCOO et l'UGT, et l'affirmation de la nécessité de maintenir une flexibilité sur le marché du travail, gage pour les organisations patronales, la CEOE et la CEPYME, de créations d'emplois. Il ne s'agit donc pas d'un accord mineur quant à son contenu. Les dispositifs adoptés relèvent essentiellement de mesures d'incitation. L'effectivité de leur mise en œuvre, et donc de la réussite de la lutte contre la précarité, dépend alors intimement de la capacité des organisations patronales à convaincre leur base de l'intérêt de modifier leurs pratiques de gestion de la main-d'œuvre et de la capacité des organisations syndicales à assurer un suivi dans les entreprises.

---

### **Une nouvelle méthode pour réformer le marché du travail**

La volonté de rompre avec le style autoritaire du précédent Président du gouvernement, José Maria Aznar et de rétablir le dialogue économique et social avec les interlocuteurs sociaux guide l'action gouvernementale depuis juillet 2004, date à laquelle les organisations patronales et syndicales se sont également engagées dans un processus de négociation en signant une déclaration portant sur « la compétitivité, l'emploi stable et la cohésion sociale ». L'objectif de ce dialogue social est d'aller vers « un meilleur niveau de développement économique, de qualité de l'emploi, de bien-être social et de cohésion territoriale ». L'agenda du dialogue social prévoyait l'ouverture de plusieurs chantiers : la réforme du marché du travail, la politique salariale, le service public de l'emploi, la politique d'immigration, la formation permanente... L'un

des principaux dysfonctionnements de l'économie espagnole pointé par les signataires de la déclaration est le haut niveau de contrats temporaires ; le chantier de la réforme du marché du travail est donc logiquement l'un des premiers à avoir été ouvert.

La relance d'un dialogue social national tripartite pour résoudre les principaux problèmes sociaux de la société espagnole fait suite à plusieurs années d'unilatéralisme étatique. Cette méthode consensuelle a cependant l'inconvénient de rendre les réformes tributaires de la volonté d'aboutir des différentes parties. Les négociations sur la réforme du marché du travail, dont l'issue était initialement programmée pour fin 2004, ont ainsi semblé ne pas devoir aboutir tant du fait de la résistance patronale devant les propositions syndicales que du manque de conviction du gouvernement qui est souvent apparu divisé sur les mesures à prendre.

### ***Des positions divergentes face à la précarité***

L'objectif des négociations – lutter contre la précarité des emplois – s'est d'emblée situé dans la recherche d'un équilibre entre la promotion de la sécurité des travailleurs et le respect des besoins de flexibilité des entreprises. Les discussions se sont donc engagées en reprenant la voie ouverte par l'accord national de 1997 qui consistait à échanger une plus grande facilité de licenciement contre la transformation de contrats temporaires en contrats stables. Pour ce faire, un nouveau contrat à durée indéterminée avait été créé en faveur de publics spécifiques, le « contrat de développement des emplois stables ». En contrepartie de l'embauche de ces publics, les entreprises

## UNE REFORME NEGOCIEE CONTRE LA PRECARITE

bénéficiaient, en cas de rupture du contrat de travail, d'une réduction du coût du licenciement fixé à 33 jours d'indemnisation par année de travail au lieu des 45 jours généralement accordés par les tribunaux du travail. Cet accord avait constitué un rapprochement des positions défendues par les deux parties signataires. Les organisations patronales reconnaissaient désormais les dangers encourus du fait de la généralisation de la précarité ; les organisations syndicales se ralliaient à l'idée que la réglementation encadrant le licenciement peut faire obstacle à la création d'emplois stables.

La différence avec 1997 est qu'à l'époque, le gouvernement était conservateur. La nouvelle configuration politique représente donc, pour les organisations syndicales, une occasion de faire valoir les intérêts des salariés auprès du patronat, en s'appuyant sur un gouvernement plus proche des préoccupations syndicales. La CEOE a également accepté le principe d'un processus négocié, pensant ainsi mieux pouvoir faire entendre les revendications patronales qu'à l'occasion de décisions prises unilatéralement par un gouvernement avec lequel elle a peu de proximité.

A l'ouverture des négociations, deux voies divergentes étaient défendues par les interlocuteurs sociaux : renforcer les emplois stables au détriment des emplois précaires en encadrant le recours à ceux-ci ou rapprocher les régimes juridiques des contrats à durée indéterminée (CDI) de ceux des contrats temporaires, créant ce que certains experts appellent des emplois semi-stables. La première solution a bien sûr la faveur des organisations syndicales qui, dès avril 2005, réclamaient dans un document commun que le CDI reste la norme et le contrat

temporaire l'exception. Le recours à la précarité doit donc rester encadré par la loi, mais aussi par la négociation sectorielle. L'avantage de ce mode de régulation est de tenir compte des contraintes spécifiques à chaque secteur. Pour sanctionner les abus dans l'utilisation de contrats temporaires, les services de l'inspection du travail doivent voir leurs moyens de contrôle renforcés.

Le patronat défend la seconde voie que préfère également une partie du gouvernement. Sans aller jusqu'à la définition juridique d'un contrat de travail unique, la CEOE, qui n'a formalisé ses propositions que fin octobre 2005, proposait une baisse du coût du licenciement des CDI et une réduction des droits attachés à ces contrats, seul moyen de relancer les créations d'emploi selon elle.

Le ministre du Travail, Jesus Caldera, préconisait, lui, des dispositifs financiers rendant plus attractive la conclusion de CDI et dissuasive celle de contrats à durée déterminée. D'abord tenté par l'instauration d'un système de bonus-malus des cotisations chômage selon la stabilité des contrats conclus par l'entreprise, il a finalement tranché en faveur de dispositifs plus classiques d'allègement de charges et de bonifications en cas de conclusion d'emplois stables.

Les divergences entre gouvernement et patronat autour des négociations sur le salaire minimum, qui n'ont pas porté sur le montant de sa revalorisation mais sur sa nouvelle définition qui le lie désormais à l'évolution du salaire moyen et à l'inflation constatée, a été à l'origine du blocage des négociations dans les autres domaines, négociations qui n'ont repris qu'au printemps 2005. Malgré ces difficultés, le pragmatisme l'a emporté et les négociateurs ont finalement réussi à trouver des

## ESPAGNE

pistes nouvelles pour lutter contre le fléau de la précarité. Ces pistes articulent allègement du coût du licenciement, incitations financières à la conclusion d'emplois stables et contrôle renforcé du recours abusif aux contrats temporaires et à la sous-traitance. Enfin, la protection des salariés face à la perte d'emploi n'est pas oubliée.

### **Un accord de compromis mais au contenu ambitieux**

L'accord pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi (*Acuerdo por la mejora del crecimiento y del empleo*, AMCE) s'organise autour de trois grands objectifs. Les acteurs professionnels proposent d'abord des mesures visant, tout en impulsant la création d'emplois, à en améliorer la qualité. L'accord présente un plan exceptionnel d'incitations financières à la transformation d'emplois temporaires en emplois fixes. La deuxième partie de l'accord s'attaque aux recours abusifs aux emplois temporaires. Il s'agit d'interdire les successions injustifiées de contrats à durée déterminée et d'introduire une plus grande transparence dans la sous-traitance entre entreprises. L'accord prévoit également le renforcement des moyens de contrôle de l'inspection du travail. Enfin, l'accord jette les bases d'une réforme des politiques d'emploi autour de deux axes : d'une part, accroître l'efficacité des politiques actives d'emploi et, d'autre part, augmenter la protection des travailleurs face à la perte d'emploi.

### **Inciter à la création d'emplois fixes et à la baisse des emplois temporaires**

Pour remplir ces deux objectifs, l'accord prévoit des incitations financières, sous forme de bonifications ou d'exoné-

rations de charges sociales. Cette partie se place explicitement dans la lignée de l'accord de 1997 en reconnaissant ses résultats positifs et en reprenant le dispositif phare de l'accord : le contrat de développement de l'emploi.

Côté exonérations de charges sociales, une réduction de la cotisation chômage des employeurs est prévue pour les contrats à durée déterminée : une première baisse de 0,25% la fera passer de 6% à 5,75% en 2007 ; une nouvelle réduction de 0,25% est programmée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008. Toujours pour les CDI, des réductions des cotisations sociales des employeurs au FOGASA (Fonds de garantie des salaires, qui joue un rôle équivalent à celui de l'AGS en France) seront discutées. Les signataires espèrent ainsi soutenir les créations d'emplois stables plutôt que temporaires.

La mesure principale consiste dans l'annonce d'un plan exceptionnel de transformation de l'emploi temporaire en emploi fixe qui modifie et amplifie le système déjà existant de bonifications lors de la conclusion de CDI. Le nouveau système simplifie les aides et étend le bénéfice des bonifications à de nouvelles populations cibles, comme par exemple les jeunes chômeurs de 16 à 30 ans dont le premier contrat sera un CDI. Afin de favoriser le maintien des emplois stables, les durées des bonifications sont également allongées. Les bonifications sont accordées dans deux cas de figures (*cf.* tableau en annexe) : lors de l'embauche en CDI de certaines catégories de chômeurs ; à l'occasion de la transformation en CDI de contrats temporaires conclus avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006, à condition que cette transformation s'effectue avant le 31 décembre 2006. Le gouvernement espère promouvoir ainsi la transformation d'un million de contrats.

**Mieux utiliser les contrats temporaires et lutter contre les abus**

Afin de moraliser le secteur du travail temporaire, une modification du Statut des travailleurs interdira le prêt de main-d'œuvre en dehors des entreprises de travail temporaire. Les tribunaux reconnaissaient déjà ce prêt comme illégal. Il s'agit donc de reprendre dans les textes les pratiques jurisprudentielles. Un frein est également mis aux successions de contrats à durée déterminée ou de contrats d'intérim afin de favoriser une meilleure utilisation de ces contrats par les entreprises. Tout salarié employé au travers d'une succession de contrats de ce type (en continu ou non) sur le même poste de travail plus de 24 mois sur une période de 30 mois verra son contrat transformé en CDI. La limitation du recours à des travailleurs différents sur un même poste de travail est renvoyée aux conventions collectives de branche afin de les adapter aux particularités de chaque activité.

Un certain nombre de mesures cherchent à rendre plus transparente la sous-traitance et à faire bénéficier les salariés des sous-traitants de protections collectives. Ainsi, les obligations d'information des représentants du personnel sur la sous-traitance sont-elles notablement renforcées. De plus, les salariés des entreprises sous-traitantes n'ayant pas de représentation du personnel peuvent être représentés par celle de l'entreprise principale. Quand des entreprises interviennent sur un même centre de travail de manière continue, des réunions communes des différents représentants du personnel sont possibles pour coordonner les conditions d'exécution de l'activité de travail.

Enfin, le gouvernement s'est engagé dans l'accord à renforcer les effectifs et

les moyens de l'inspection du travail. Il y a, à l'heure actuelle, 772 inspecteurs du travail et 799 sous-inspecteurs. L'objectif chiffré par l'accord est d'atteindre 904 inspecteurs et 923 sous-inspecteurs fin 2007, puis 954 inspecteurs et 968 sous-inspecteurs pour la fin de la législature. Le personnel d'appui devra croître en conséquence. Même si les organisations syndicales ont jugé ces moyens encore insuffisants, le fait que le patronat ait accepté de signer un accord valorisant le rôle de l'inspection du travail est en soi notable. Le gouvernement reconnaît également l'intérêt d'une participation des acteurs sociaux à la définition des programmes d'action et des objectifs du système d'inspection du travail. Celle-ci ne devrait d'ailleurs plus seulement jouer un rôle répressif mais également de promotion et d'information des employeurs. Enfin, la participation des représentants du personnel aux visites de l'inspecteur du travail est à l'étude.

**Rendre plus efficaces les politiques d'emploi, améliorer la protection face à la perte d'emploi**

Contrairement aux autres, cette partie ne prévoit que peu de mesures concrètes mais plutôt des engagements gouvernementaux. La protection contre le chômage est légèrement améliorée, principalement pour une catégorie que tous s'accordent à reconnaître peu couverte : celle des chômeurs de plus de 45 ans sans responsabilités familiales. La situation des travailleurs saisonniers et intermittents est aussi améliorée.

Les engagements concernent les services publics de l'emploi et l'intermédiation sur le marché du travail. Le gouvernement se donne trois mois pour mettre en place un plan global de modernisation des services publics de l'emploi,

## ESPAGNE

tant nationaux que régionaux avec comme objectif une augmentation significative du taux d'intermédiation des services publics de l'emploi sur le marché du travail. Cet objectif est d'ores et déjà quantifié : tout chômeur devra avoir dans les six mois suivant son inscription une offre d'emploi, de formation ou d'orientation. Le plan concernera les moyens matériels et technologiques de ces services ainsi que les ressources humaines afin d'améliorer leur structure organisationnelle et la situation de travail et de rétribution de leurs personnels. L'augmentation de budget nécessaire à la réalisation de ce plan sera actée dans la loi de finances pour 2007.

Enfin, une évaluation des politiques actives d'emploi sera produite conjointement par le gouvernement et les interlocuteurs sociaux d'ici à fin 2006. A plus long terme, un groupe de travail tripartite est constitué dans le champ des services publics de l'emploi.

---

### **Conclusion : la place du dialogue social**

La volonté pragmatique de réguler par la négociation le fonctionnement du marché du travail se confirme comme un trait récurrent des relations professionnelles espagnoles. Cependant, la réussite de la réduction de la précarité au travers d'accords conclus au sommet dépend en premier lieu des stratégies des entreprises

et tout particulièrement des plus petites. Les entreprises ont en effet pris l'habitude de répondre à la concurrence internationale par de nouvelles stratégies de flexibilisation de l'organisation, de décentralisation productive et d'innovations technologiques, stratégies mises en œuvre au travers d'une flexibilisation de la gestion des ressources humaines. Les incitations financières risquent de ne pas être un argument suffisamment convaincant pour les faire changer d'approche.

La reprise, dans des accords sectoriels, de mesures visant à stabiliser les emplois, observée ces dernières années, est cependant encourageante. Nombre d'accords de branche prévoient l'élaboration de règles plus rigoureuses pour les emplois précaires : transformation de contrats précaires en emplois stables, le plus souvent dans le cadre des incitations financières légales ; limitation de la durée des contrats ou des motifs de recours ; utilisation de contrats à durée déterminée plutôt que temporaires... La lutte contre la précarisation devient aussi un thème de plus en plus fréquent des négociations des grandes entreprises. Pour les plus petites entreprises, la question reste encore ouverte.

### **Sources**

*El País*, sites internet de l'UGT et des CCOO

**UNE REFORME NEGOCIEE CONTRE LA PRECARITE**

**ANNEXE**

**Nouveau programme de développement de l'emploi**  
(Bonifications en euros des entreprises à la conclusion de contrats de travail)

Public cible	Description	Montant annuel	Durée
<b>Bonifications pour la conclusion de contrats à durée déterminée</b>			
<b>Femmes</b>	Sans emploi, ainsi que les victimes de violences conjugales	850	4 ans
	Embauchées dans les 24 mois suivant l'accouchement	1200	4 ans
	Embauchées après 5 ans d'inactivité et ayant travaillé au mois 3 ans avant le retrait d'activité		
	Réintégrées après une suspension pour maternité (contrats indéfinis ou temporaires)		
<b>Adultes de plus de 45 ans</b>		1200	Durée contrat
<b>Jeunes</b>	De 16 à 30 ans	800	4 ans
<b>Autres publics et situations spéciales</b>	Chômeurs de plus de 6 mois et personnes en situation d'exclusion sociale	600	4 ans
	Conversion en CDI des contrats de formation, des contrats de relais ou de remplacement pour retraite	500	4 ans
	Personnes handicapées	3 000	Durée contrat
	Personnes avec un handicap sévère ou relevant de zones particulières (« enclaves laborales »)	3 200	Durée contrat
<b>Plan extraordinaire pour la conversion de contrats temporaires en CDI</b>			
Conversions réalisées avant le 1er janvier 2007, en CDI de contrats temporaires, y compris les contrats de formation, de relais ou de remplacement pour retraite, conclus avant le 1er juin 2006		800	3 ans
<b>Bonifications exceptionnelles pour certains cas de contrats temporaires</b>			
<b>Victimes de violences conjugales</b>		600	Durée contrat
<b>Personnes en situation d'exclusion sociale</b>		500	Durée contrat
<b>Personnes handicapées</b>		2 200	Durée contrat

Source : Accord collectif pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi, 9 mai 2006.