

# Espagne

## Salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires

*Catherine VINCENT*

**L**a protection des salaires les plus bas du marché du travail est une préoccupation ancienne en Espagne. Un salaire minimum interprofessionnel (SMI) a été instauré par un décret dès 1963, année où ont également été adoptées les bases actuelles de la sécurité sociale. Le SMI est défini comme le niveau minimal de salaire que peuvent établir les conventions collectives ou que peut payer une entreprise non couverte conventionnellement. L'objectif était de créer un minimum salarial digne « pour toutes les activités, identiques pour les hommes et les femmes, dans l'agriculture, l'industrie et les services »<sup>1</sup>.

Jusqu'en 1998, il existe deux niveaux de salaire minimum : un pour les travailleurs adultes et un autre, proportionnel au premier, pour les jeunes travailleurs de moins de 18 ans. En décembre 1998, le gouvernement conservateur de José Maria Aznar décide d'unifier les deux niveaux de salaire et le salaire minimum adulte s'applique depuis à tous. Il concerne en fait un nombre très réduit de travailleurs car, depuis sa création, son évolution n'a cessé de diverger de celle

des salaires moyens l'amenant à l'un des plus bas niveaux parmi les pays de l'Europe des 15. De ce fait, le SMI ne joue pas un rôle central dans le marché du travail. Il est en revanche utilisé comme base de calcul d'une large variété de prestations sociales.

Référence pour les minima sociaux, le SMI aurait pu être un instrument de lutte contre la pauvreté. L'objectif de maîtrise des dépenses publiques poursuivi par les gouvernements successifs a empêché qu'il ne prenne cette place. Le salaire minimum a de ce fait rarement constitué l'objet d'un débat social qui s'est plutôt organisé autour de problématiques jugées prioritaires par les acteurs sociaux, comme la lutte contre la précarité. Répondant à une vieille revendication syndicale, le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero a cependant décidé, en juin 2004, de séparer le SMI en deux éléments : un revenu social minimum servant de base de calcul aux prestations sociales ; un salaire minimum ayant vocation à devenir un instrument de lutte contre les bas salaires.

---

1. Jesús Romeo Gorriá, docteur en droit, ministre du Travail franquiste en 1963 avant de devenir président de la compagnie aérienne Iberia.

## ESPAGNE

### SMI et marché du travail

La loi de 1963 prévoyait que le salaire minimum serait revalorisé régulièrement par le gouvernement mais sans qu'aucune obligation particulière ne lui soit imposée, en termes de périodicité comme de niveau de croissance. Le Statut des travailleurs, adopté en 1980 par l'Espagne démocratique, établit dans son article 27 un certain nombre de critères que doit prendre en compte le gouvernement avant de décider de l'évolution du SMI. Ces critères, au nombre de quatre, sont plutôt flous et ne s'imposent pas : indice des prix à la consommation, productivité nationale moyenne, croissance de la part salariale dans le revenu national ou conjoncture économique globale. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, l'évolution du salaire minimum sera arbitraire, quand le gouvernement le jugera utile. Depuis, des consultations sont ouvertes en décembre de chaque année avec les interlocuteurs sociaux avant de décider de l'augmentation pour l'année suivante. Les organisations syndicales parlent de « liturgies annuelles » plutôt que de négociations tant leur résultat est prévisible, l'augmentation finale étant toujours celle proposée par le gouvernement qui s'aligne plus ou moins sur le taux d'inflation prévu. Le but poursuivi est en effet de limiter les coûts sociaux plus que de revaloriser les bas salaires. Trente ans d'une telle politique ont eu pour conséquence un fort décrochage entre le SMI et les salaires moyens dont l'évolution est fixée par la négociation collective (cf. tableau 1). Alors que le SMI représentait 42,6 % du salaire moyen en 1980, ce pourcentage a baissé régulièrement au cours des deux décennies suivantes pour ne plus représenter que 35,2 % en 2000. En 2004, sa valeur était tombée à 32,7 %.

**Tableau 1. Evolution du salaire minimum et du salaire moyen (en pourcentage)**

	SMI	Salaire moyen
1981	12,5	14,5
1982	11	14,0
1983	13,1	13,7
1984	8,0	9,9
1985	7,0	9,3
1986	8,0	10,9
1987	5,0	7,8
1988	4,5	7,5
1989	6,0	6,6
1990	7,1	8,9
1991	6,5	8,5
1992	5,7	5,7
1993	4,0	4,0
1994	3,5	4,7
1995	3,5	4,5
1996	3,5	4,5
1997	2,6	3,4
1998	2,1	2,3
1999	1,8	2,7
2000	2,0	3,7
2001	2,0	3,7
2002	2,0	3,0
2003	2,0	2,6
2004	8,6	2,7
2005	4,5	

Source : Enquête salaire (INE) ; Banque d'Espagne.

### **Un salaire minimum déconnecté du marché du travail**

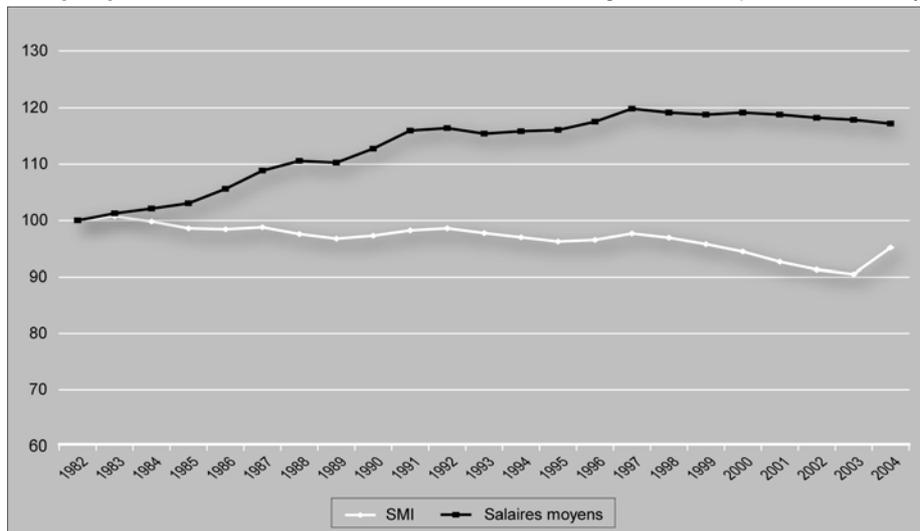
Dans les années quatre-vingt, pour l'OCDE, le marché du travail espagnol est caractérisé par une grande rigidité des salaires et une inertie de l'inflation qui se tra-

duisent, selon l'organisation internationale, par un lourd tribut au chômage. Durant la période 1986-1993, les salaires réels ont progressé d'environ 2 % par an, indépendamment de la situation du marché du travail et des perspectives économiques. La récession de 1991-1993 est l'occasion de modifier les mécanismes de fixation des salaires d'une part, au travers des réformes de dérégulation du marché du travail menées par le gouvernement socialiste en 1992 et d'autre part, par la volonté de modération salariale partagée par les organisations syndicales et patronales. La relative centralisation de la négociation collective va permettre le contrôle de l'évolution des salaires réels. Si l'on fait exception des très grandes entreprises où des accords salariaux sont conclus, pour la grande majorité des salariés, les salaires se négocient au niveau sectoriel et/ou régional, les deux niveaux se chevauchant largement. L'encadrement du système est assuré au travers d'accords nationaux in-

terprofessionnels conclus en début d'année et qui fixent les orientations générales de la négociation salariale pour l'année à venir. La modération salariale devient ainsi une constante de la négociation espagnole des années 1980-1990 même si, à partir de 1995, cette stratégie est officiellement abandonnée par les organisations syndicales qui la jugent inefficace en terme d'emploi.

Dans la même période en revanche, le rapport du salaire minimum au salaire moyen est allé en diminuant. En termes réels, le SMI a même baissé au cours des vingt dernières années, ces revalorisations successives ne compensant pas la hausse des prix observée sur la période (cf. graphique 1). Ce découplage est si net que même l'OCDE donne dans son rapport de 1994 un *satisfecit* au gouvernement en reconnaissant que « les mesures ayant trait au salaire minimum légal ne semblent guère fausser le fonctionnement des marchés du travail espagnols, contrai-

Graphique 1. Evolution du SMI et des salaires moyens réels (base 100 = 1982)



Source : Enquête salaire (INE) ; Banque d'Espagne.

## ESPAGNE

rement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays européens »<sup>1</sup>.

### **Salaire minimum, bas salaires et pauvreté**

La déconnexion entre salaires négociés et SMI a pour conséquence que celui-ci ne concerne que peu de salariés. Leur nombre est en général estimé à 2 ou 3 % de la population active. La très grande majorité des salariés de l'industrie et des services sont couverts par une convention collective et les minima conventionnels sont largement supérieurs au SMI. C'est donc dans les secteurs à faible couverture conventionnelle, comme ceux de l'agriculture et des services, que l'on trouve la plus forte proportion de salariés au salaire minimum. Le SMI concerne environ un million et demi de salariés et de chômeurs dont les trois quarts sont dans le secteur agricole. Dans l'industrie et les services, le nombre de salariés percevant le SMI chute, d'après les chiffres des organisations syndicales elles-mêmes, à 400 000. Le rapport entre salaires minimum et conventionnels varie beaucoup selon le secteur où l'on travaille. Si le SMI représente, en 2004, 37,4 % du salaire moyen de l'industrie textile, ce pourcentage atteint 48,8 % dans l'hôtellerie-restauration et 61 % dans le secteur des services à la personne, secteurs pourtant réputés pour la faiblesse de leurs salaires.

Ces chiffres ne tiennent bien sûr pas compte de l'économie informelle qui est loin d'être négligeable en Espagne. Mais

c'est surtout le poids du travail précaire et saisonnier qui est sous-évalué. Les experts estiment en effet que, si l'on considère le salaire annuel, c'est alors 20 % de la population active qui se retrouve en dessous du salaire minimum. Il faut rappeler que plus de 30 % des salariés espagnols occupent un emploi temporaire (34,1 % dans le privé et 22,1 % dans le public). Ces contrats temporaires sont de courte durée et leurs titulaires connaissent une forte instabilité de leur temps de travail et des revenus qui leur sont associés. Dans le secteur privé, les salariés embauchés sur des contrats précaires disposent d'un revenu annuel représentant 65 % du salaire moyen des titulaires d'un contrat à durée déterminée, ce pourcentage atteignant 54 % pour les femmes. Ce sont surtout ces dernières et les jeunes qui constituent les populations les plus touchées à la fois par le caractère temporaire de leur emploi et par la faiblesse de la rémunération.

Modération salariale, dérégulation du marché du travail et décrochage du SMI font que la question sociale des années quatre-vingt-dix ne sera pas le salaire minimum mais le développement de l'emploi précaire qui apparaît comme la principale cause de l'émergence de travailleurs pauvres et la priorité de l'action syndicale<sup>2</sup>. Selon l'enquête sur les salaires de 2002, 13 % de la population active de l'industrie et des services gagne moins de 2/3 du salaire moyen. Ce chiffre atteint 16 % si l'on ajoute les salariés agricoles. La question salariale recouvre en défini-

1. OCDE (1994), *Etudes économiques - Espagne*, citée par UIMM Social international, août-septembre, p.13.

2. Cf. Catherine Vincent, « De la dérégulation à la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial *Précarisation de l'emploi et représentation syndicale*, 97, novembre 2005.

tive celle du travail précaire et c'est sur ce terrain que les organisations syndicales vont concentrer l'essentiel de leur stratégie dès la fin des années quatre-vingt-dix. L'objectif poursuivi est de transformer les emplois temporaires en emplois permanents et c'est dans cette voie que s'orientent les négociations sociales et les réformes du marché du travail adoptées depuis une dizaine d'années.

Il n'y a cependant pas de liens directs entre bas salaires et pauvreté. Les traditions de solidarité familiale se maintiennent, particulièrement dans les familles populaires dont la grande stabilité matrimoniale permet d'entretenir convenablement un grand nombre d'adultes dans un même foyer. Cette structuration familiale est confortée par le fonctionnement du marché du travail qui fait que la plupart des emplois de bas salaires sont occupés par des femmes et des jeunes. Les études sur la pauvreté montrent en effet que celle-ci est surtout due au chômage et à l'inactivité du fait de la faiblesse des prestations sociales espagnoles. La pauvreté renvoie beaucoup plus à la faiblesse de la protection sociale et des minima sociaux. Or, le salaire minimum influence directement et indirectement la qualité de cette protection sociale.

---

#### **Salaire minimum et protection sociale**

La modération de l'évolution du salaire minimum a eu pour conséquence de lui donner une place marginale dans le marché du travail. Malgré les intentions initiales de ses créateurs, il n'aura jamais été un instrument de régulation des bas salaires. Il joue en fait comme référence pour les minima sociaux et son évolution a été dictée par des considérations de maîtrise budgétaire.

#### **Le SMI comme référence pour les minima sociaux**

Les systèmes de protection sociale espagnols ne garantissent pas des revenus suffisants. Le taux de couverture des prestations tant contributives que non contributives reste parmi les plus faibles de la Communauté européenne. La plupart des prestations non contributives sont basées sur le SMI (minimum vieillesse, allocations d'assistance chômage) comme le sont aussi d'autres allocations comme l'aide au logement. Le SMI est également une condition d'accès à certains services sociaux. De ce fait, l'évolution de ce salaire a une influence importante sur les budgets sociaux, ce qui explique la volonté constante des gouvernements d'en contrôler l'augmentation. En retour, la croissance limitée du salaire minimum par rapport aux salaires moyens a pesé fortement sur les montants des prestations. La faiblesse de la protection sociale est le résultat de ce cercle vicieux. Pour ne prendre qu'un exemple, en 2002, 50 % seulement des chômeurs étaient couverts et seuls 50 % des bénéficiaires percevaient une indemnité d'au moins un tiers du salaire moyen.

#### **Débats autour d'un revenu minimum**

Les faiblesses de la protection sociale vont faire naître, au début des années quatre-vingt-dix, le premier débat public, et le seul de cette envergure, sur le revenu minimum que se doit de garantir un pays. Le débat est d'autant plus crucial qu'à l'époque, les pensions non contributives pour les personnes âgées et les handicapés n'ont pas encore été instaurées. Un certain nombre d'acteurs sociaux, associations caritatives relayées par les deux principales organisations syndicales, les CCOO et l'UGT, mais aussi des forces

## ESPAGNE

démocrates-chrétiennes et nationalistes réclament l'instauration au niveau national d'un revenu minimum d'insertion ou salaire social. Le gouvernement socialiste de l'époque, contrairement au gouvernement socialiste français qui instaure le RMI en 1988, refuse d'accéder à cette revendication. Paradoxalement, les arguments du PSOE rejoignent ceux des conservateurs. Un revenu minimum risquerait de perpétuer la marginalisation des populations qui le percevraient alors qu'il existe d'autres mécanismes plus adéquats de protection sociale au travers du « réseau public de services sociaux, des infrastructures et des aides économiques qui se répartissent dans ce pays de différentes manières, et dans des quantités différentes à des personnes distinctes selon les situations qui surgissent »<sup>1</sup>. Afin de lutter contre la pauvreté, la position du gouvernement est d'investir prioritairement dans les politiques d'emplois et dans l'amélioration des systèmes de protection sociale plutôt que de favoriser un dispositif qui présente pour lui trois défauts majeurs : être coûteux, favoriser l'assistanat, interférer négativement dans le marché du travail *via* le secteur de l'économie souterraine.

Une virulente polémique se développe dès 1990 entre les administrations régionales et l'Etat central. Suivant l'exemple du Pays basque en 1989, nombre de Communautés autonomes mettent en place un « salaire social » pour compenser la faiblesse des prestations so-

ciales. Les situations de pauvreté, de marginalisation des collectifs non couverts par les systèmes de protection sociale existants, ou qui le sont de manière résiduelle, ont rendu urgente l'instauration de dispositifs au niveau régional. Il s'agit le plus souvent de dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui s'inspirent dans une large mesure du RMI français. Après une période de conflit de compétence entre le gouvernement national et ceux des Communautés autonomes<sup>2</sup>, la compétence régionale a été acquise en matière d'assistance sociale, le monopole du régime public de sécurité sociale restant à l'Etat espagnol. L'implantation des dispositifs assistantiels a été le plus souvent l'aboutissement d'une négociation entre gouvernement régional et organisations syndicales.

Pour ces dernières, deux axes doivent être privilégiés par une politique de lutte contre la pauvreté. D'une part, une croissance forte du SMI afin d'apporter une réponse aux problèmes des salariés qui ne sont pas couverts par des minima conventionnels. D'autre part, la substitution au SMI comme référence des minima sociaux d'un autre paramètre qui refléterait un concept de revenu minimum. D'une certaine manière, le gouvernement socialiste élu en 2004 va donner corps à cette revendication en séparant la dimension de protection sociale de celle de salaire minimum décent.

---

1. Propos tenus par Matilde Fernandez, ancienne membre de l'exécutif de l'UGT et ministre des Affaires sociales, dans une intervention au Parlement (*Journal des sessions du Congrès des députés. Commission de politique sociale et de l'emploi*, 30 janvier 1990, citée par E.R. Torrecilla, 1991, p.59).

2. Le conflit de compétence entre les pouvoirs publics régionaux et ceux de l'Etat en matière d'assistance sociale a été tranché en faveur des premiers par la sentence n°146/1986 du Tribunal constitutionnel.

### **Vers une nouvelle politique salariale**

La revalorisation du salaire minimum à 600 euros d'ici à 2008 avait été un engagement fort de la campagne électorale de Zapatero. Le Président du gouvernement n'a d'ailleurs pas attendu la reprise du dialogue social pour annoncer, dès mai 2004, une augmentation significative de celui-ci : 6,6 % au 1<sup>er</sup> juillet, le faisant passer de 526 à 572 euros par mois. Plus que de revaloriser le salaire minimum, la volonté de Zapatero est de rendre leur dignité aux personnes qui dépendent de ce revenu en lui donnant un véritable caractère de salaire et non plus celui d'un minimum de subsistance. D'où le montant de 600 euros qui correspond en fait à 60 % du salaire moyen net espagnol.

En juillet 2004, une déclaration pour le dialogue social sur « la compétitivité, l'emploi stable et la cohésion sociale » est signée par le ministre du Travail et les organisations patronales et syndicales. Cette déclaration annonce de nombreux chantiers dont les deux principaux, la réforme du marché du travail et une nouvelle politique salariale, s'ouvrent dès l'automne 2004. Les négociations tripartites sur le SMI semblent pouvoir aboutir rapidement à un accord fin décembre. Une nouvelle revalorisation de 4,5 % – la proposition de départ du ministre du Travail était de 4 % – applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2005 en fait partie. Ce n'est pas le montant de la revalorisation mais les nouveautés que se propose d'introduire le gouvernement dans la définition du SMI, qui vont être à l'origine de la crispation des négociations jusqu'au printemps 2005.

Le texte sur lequel s'entendent finalement gouvernement, syndicats et patronat bouleverse la définition du SMI :

- une clause de révision salariale est introduite pour la première fois. Le maintien du pouvoir d'achat est garanti aux bénéficiaires du SMI dont l'augmentation ne pourra désormais être inférieure à l'inflation constatée ;

- une nouvelle définition du SMI est proposée, ce qui suppose une modification de l'article 27 du Statut des travailleurs. Le SMI est défini comme un revenu lié à l'évolution du salaire moyen, son montant ne devant pas être inférieur à 60 % de ce salaire. Un nouvel indicateur public de rente à effets multiples (IPREM) se substitue au SMI dans sa fonction de détermination d'un certain nombre de minima sociaux. Le montant de référence de cet indicateur pour 2005 est de 460,5 euros ;

- pour compenser l'impact de la revalorisation du SMI sur les coûts salariaux, une réduction des cotisations salariales de 10 euros par salarié concerné est prévue pour 2005.

Les négociations ont cependant failli ne pas aboutir.

### **Résistances patronales et hésitations gouvernementales**

La polémique qui s'est développée au sujet du SMI tout au long de l'automne 2004 a eu pour effet de bloquer les négociations dans les autres domaines et notamment celui des recommandations salariales pour la négociation collective de 2005. Le patronat a tenté de s'opposer à la mise en place d'une clause de garantie du pouvoir d'achat du SMI car, pour lui, cette revalorisation automatique aurait été inflationniste. Cette réticence patronale s'est d'ailleurs manifestée chaque année lors des négociations des accords nationaux interprofessionnels qui prévoient des clauses de réexamen en

## ESPAGNE

fonction du taux d'inflation constaté. Afin d'étayer son argumentation, l'Institut d'études économiques (IEE), qui dépend de la CEOE, l'organisation patronale espagnole, a réalisé fin septembre 2004 une étude intitulée « salaire minimum et marché du travail ». Selon ce document, l'augmentation du salaire minimum jusqu'à 600 euros promise par le gouvernement pour 2008 aurait des effets négatifs en terme de compétitivité et donc sur le marché du travail, surtout pour l'emploi des femmes, des jeunes et des moins qualifiés. L'augmentation totale de plus de 17 % dépasserait amplement tant l'indice des prix à la consommation que les augmentations des salaires moyens conventionnels, ce qui provoquerait une distorsion salariale. Ces extrapolations ont paru peu convaincantes devant la faible part de la population concernée par un SMI, même fortement revalorisé.

Le rapport de force n'a d'ailleurs pas permis à la CEOE d'empêcher la conclusion de l'accord sur le SMI. L'organisation patronale a pourtant trouvé un appui inespéré au sein du gouvernement en la personne de Pedro Solbes, vice-président à l'Economie, qui a déclaré le lendemain de la signature de l'accord qu'il était opposé aux clauses de révision automatique qu'il juge, lui aussi, inflationnistes. Il ajoutait sa crainte que cette pratique ne devienne la référence pour les négociations salariales en cours. Les organisations syndicales, quant à elles, ont fait valoir deux arguments. D'une part, du fait de l'importance des augmentations du SMI planifiées jusqu'en 2008, ce n'est qu'après cette date que la garantie du pouvoir d'achat pourrait se faire sentir. D'autre part, le SMI concerne très majoritairement des chômeurs et des ouvriers agricoles et n'a de ce fait que peu d'effets

sur les entreprises. Il faudra l'arbitrage de Zapatero fin décembre 2004 pour confirmer le contenu de l'accord. Ces hésitations gouvernementales ainsi que le renfort de la Banque d'Espagne vont cependant redonner de la vigueur à la contestation patronale. La CEOE refuse d'ouvrir les négociations sur les salaires tant que le gouvernement ne sera pas revenu sur les règles de revalorisation du SMI.

La question n'est définitivement réglée que début février 2005 où, lors d'une rencontre entre Zapatero et les responsables de la CEOE, des CCOO et de l'UGT, l'organisation patronale renonce à la modification de l'accord sur le SMI. Cet épisode a entamé la confiance des organisations syndicales dans la capacité de résistance du gouvernement aux pressions patronales.

---

### Conclusion

Jusqu'à la période récente, le salaire minimum n'a pas été un objet de débat en Espagne. Pour le patronat, sa marginalisation dans la régulation du marché du travail, liée à son faible niveau, était satisfaisante. Pour les organisations syndicales, la revendication constante d'une revalorisation du SMI le rapprochant des niveaux pratiqués par ses voisins européens, notamment la France, ne masquait pas que leur préoccupation principale, d'abord centrée sur l'amélioration des conditions de la négociation collective, s'était tournée à partir de 1997 vers la lutte contre les emplois temporaires. La décision gouvernementale devrait changer la donne en augmentant le nombre de salariés concernés par le SMI, dans les petites entreprises principalement. A terme, la nouvelle définition du SMI

## ENTRE MINIMA SOCIAUX ET BAS SALAIRES

pourrait donner à cet instrument un réel rôle redistributif qu'il n'a jamais eu dans la négociation salariale.

### Sources :

*El Pais*

Miralles Rafael Aliena (1991), « RMI, le gouvernement espagnol à contre-courant », *Revue française des affaires sociales*, Hors série, octobre 1991, pp. 55-79.

Torrecilla Eduardo Rojo (1991), « Le RMI en Espagne. Incidences sur l'organisation de la protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, Hors série, octobre 1991, pp. 55-79.

Recio Albert (2001), « Low Paid in Spain », *Transfer, European Review on Labour and Research*, vol. 7, n°2, pp.321-337.

Recio Albert (2005), « Comparative Study on Statutory Minimum Wages – case of Spain », *EIRO*.

UIMM (1994), *UIMM Social international*, août-septembre.

### Note aux lecteurs

Concernant l'article « Royaume-Uni : une nouvelle réforme de l'école ? » publié dans *Chronique internationale de l'IRES*, n°100, mai 2006, nous tenons à souligner l'intérêt de l'ouvrage de Jean-Philippe Fons et Jean-Louis Meyer, *La « flexibilité » dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France*, Paris, La Documentation française, 2005, sur lequel s'appuie cet article. La qualité scientifique et l'originalité des données, résultat de nombreuses études de terrain, constituent une référence pour les lecteurs intéressés par ce sujet.