

Espagne

Une nouvelle mandature socialiste sur fond d'incertitude économique

Catherine VINCENT

Avec 43,6 % des suffrages exprimés, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero a nettement remporté les élections législatives du 9 mars dernier. Totalisant le nombre de voix le plus élevé de son histoire (11 millions), il frôle la majorité absolue avec 176 sièges. Son adversaire de droite, Mariano Rajoy, le candidat du Parti populaire (PP) gagne lui aussi cinq sièges. Ce scrutin manifeste un renforcement de la bipolarisation autour des deux grands partis nationaux, au détriment des partis nationalistes régionaux qui, tous confondus, perdent 30 % de leurs électeurs et un quart de leurs sièges. Ainsi, au Pays basque, le PSOE redevient, pour la première fois depuis 1993, la première force politique. Si cette évolution s'avère durable, l'essentiel de la réforme de l'Etat sur l'autonomie des régions étant déjà réalisée, la question des nationalismes pourrait passer à l'arrière-plan politique après avoir été l'un des angles d'attaque les plus virulents de l'opposition contre le parti socialiste sortant. Sur le terrain économique, au contraire, les propositions des deux candidats ont été très proches et les projets sociaux de J. L. Zapatero ne sont apparus ni très innovants, ni vraiment motivants.

C'est essentiellement le bon bilan du gouvernement sortant qui lui a assuré une réélection facile. Dès son arrivée au pouvoir en 2004, ce dernier a engagé un vaste programme de réformes de la société très apprécié malgré l'opposition des institutions traditionnelles au premier rang desquelles l'Eglise catholique. Les mesures sociales impulsées par le gouvernement ont également contribué à améliorer les conditions de vie de millions d'Espagnols (hausse du salaire minimum, revalorisation des petites pensions, loi sur la dépendance...). L'existence d'un zapatérisme économique est nettement plus douteuse. L'exercice économique de la législature qui s'achève a principalement prolongé les bons résultats obtenus sous la direction de José Maria Aznar, le prédécesseur de droite de J. L. Zapatero. Le ralentissement de la croissance et le renforcement de la crise du secteur immobilier perceptibles dès l'automne 2007 ne se sont invités dans la campagne électorale que très tardivement. Ce n'est que lors de son discours d'investiture, prononcé le 8 avril, que le Président du gouvernement a reconnu que son pays connaissait une dégradation conjoncturelle et annoncé des mesures immédiates pour relancer l'économie espagnole.

**Un bilan satisfaisant au regard
des engagements électoraux de 2004**

En dépit des efforts de l'opposition pour démontrer le contraire, J. L. Zapatero s'est présenté devant les électeurs avec une crédibilité renforcée par le respect du programme qui l'avait fait élire en 2004, notamment sur les réformes de société. Des lois novatrices et controversées ont fait évoluer les mœurs de la société espagnole, rappelant les bouleversements qui ont suivi la fin du franquisme : loi très complète contre la violence sexiste, réforme de la séparation et du divorce, légalisation du mariage homosexuel, ou encore réhabilitation de la mémoire des victimes de la guerre civile et de la dictature de Franco. C'est surtout l'instauration d'une nouvelle méthode de gouvernement, en rupture avec le style autoritaire de son prédécesseur, qui a marqué les quatre années de gouvernement socialiste. Si elle a échoué dans le règlement du conflit avec l'ETA basque, la nouvelle posture gouvernementale, fondée sur le dialogue politique et social, a néanmoins permis des avancées notables dans le domaine social.

Des réformes sociales négociées...

Après plusieurs années d'unilatéralisme étatique, l'Espagne a renoué avec le dialogue social tripartite entre interlocuteurs sociaux et gouvernement tel qu'elle l'a déjà connu au cours des trente dernières années¹. La volonté de faire du dialogue social le moyen de réformer les relations sociales et le marché du travail a

guidé l'action gouvernementale dès l'été 2004. Une déclaration commune a alors été adoptée par les organisations syndicales (CCOO, UGT), patronales (CEOE, CEPYME) et le ministre du Travail afin de définir les thèmes et l'agenda des futures négociations. Pour les organisations syndicales, les négociations tripartites nationales ont été une occasion de faire valoir les intérêts des salariés auprès du patronat en s'appuyant sur un gouvernement plus proche des préoccupations syndicales. Le patronat de son côté a également profité des négociations pour faire mieux entendre sa voix qu'il ne l'aurait pu lors de décisions prises seules par un gouvernement avec lequel il a peu de proximité. C'est ainsi que, depuis quatre ans, des pans importants des relations professionnelles ont été modifiés au travers d'un processus de lois négociées.

Rapidement, des négociations ont été entamées au sujet du principal dysfonctionnement du marché du travail : le haut niveau des contrats précaires et de la sous-traitance. En mai 2006, après quatorze mois de discussions, les organisations syndicales et patronales ont signé un important accord interprofessionnel pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi (*Acuerdo por la mejora del crecimiento y del empleo*, AMCE), accord repris dans un décret-loi du 1^{er} juillet 2006². L'objectif des négociations, lutter contre la précarité des emplois, a été situé dans la recherche d'un équilibre entre la promotion de la sécurité des travailleurs et le respect des besoins de flexi-

1. Catherine Vincent, « Les enjeux du dialogue social en Espagne », *La Revue de l'IRES*, 41, 2003/1.

2. Cf. Catherine Vincent, « Espagne : une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, 101, juillet 2006.

ESPAGNE

bilité 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 du licenciement contre la transformation de contrats temporaires en contrats stables¹. L'accord ainsi que la loi s'organisent autour de trois grands objectifs. Les interlocuteurs sociaux proposent d'abord des mesures visant, tout en impulsant la création d'emploi, à en améliorer la qualité. A cette fin, la loi présente un plan extraordinaire 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 à introduire une plus grande transparence dans la sous-traitance entre entreprises. Un renforcement des moyens de contrôle de l'Inspection du travail est également prévu. 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. L'objectif ambitieux du gouvernement de promouvoir la transformation d'un million de contrats temporaires en emplois fixes a été atteint selon le bilan présenté fin 2007 par le ministre du Travail et des Affaires sociales, Jesus Caldera. Les effets bénéfiques de la réforme sont sensibles pour toutes les catégories de salariés et les contrats temporaires ne représen-

tent plus que 30,9 % de l'ensemble des contrats de travail, soit le taux le plus bas depuis 1990.

Le deuxième chantier important de négociation, planifié à plus long terme, a été celui de la prévention des risques du travail. La santé et la sécurité au travail sont des problèmes graves et récurrents en Espagne où le taux d'accidents du travail représente plus du double de la moyenne de l'Union européenne à 15. La méthode retenue pour agir sur cette situation n'a pas été celle d'une négociation classique, car la législation espagnole en la matière est déjà fournie, mais plutôt d'une large concertation afin de faire prendre conscience aux acteurs de tous les niveaux de l'importance de la prévention des risques du travail. Dès février 2005, un dialogue social a été ouvert entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux. Il a débouché, en octobre 2006, sur une stratégie nationale pour la santé et la sécurité au travail pour 2007-2011 qui propose deux axes d'action. D'une part, des mesures pour favoriser la prévention des risques dans les entreprises : chercher d'abord une meilleure mise en œuvre de la législation par les entreprises, particulièrement les plus petites ; améliorer la qualité des services externes fournis par les organismes d'audit et d'expertise en prévention ; renforcer le rôle des représentants du personnel, au travers par exemple de la création de délégués syndicaux territoriaux et sectoriels à la sécurité du travail et l'implication tant des employeurs que des salariés

1. 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 bénéficient, 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.

dans l'amélioration de celle-ci. D'autre part, le texte vise à mieux coordonner les politiques publiques afin de consolider la culture de prévention dans la société espagnole : améliorer les systèmes d'information en matière de santé et de sécurité au travail ; promouvoir la formation sur les risques professionnels ; renforcer les institutions dédiées à la prévention.

Les autres champs de négociation ouverts par la déclaration ont pour la plupart abouti à la conclusion d'accords repris ensuite dans des textes de lois. Ainsi, le système de formation professionnelle a été modifié : il fusionne dans un système unique la formation des demandeurs d'emplois et celle des salariés et il redéfinit les compétences respectives des communautés autonomes et des interlocuteurs sociaux (mars 2007). Le Parlement a adopté la réforme des retraites négociée par les organisations syndicales et patronales au cours de l'année 2006. Enfin, la fonction publique a également été réformée à la suite d'une longue concertation conclue par la signature d'un accord entre le gouvernement et les fédérations syndicales du public. Dans ses grandes lignes, le statut de la fonction publique, proche de celui de la France, n'a pas radicalement changé. Le nouveau statut unifie les règles de gestion et de rémunérations de tous les fonctionnaires. L'évaluation des compétences et des savoir-faire, avec une part de rémunération au mérite, est largement généralisée, avec comme nouveauté le fait que le maintien dans le poste occupé par l'agent dépendra des résultats de son évaluation, même si la sécurité de l'emploi n'est pas remise en cause. Les critères de mobilité sont également assouplis. Enfin, la négociation collective est renforcée notamment au niveau local en ce qui concerne

les éléments de la rémunération, de la gestion des personnels et des conditions de travail. L'accord comprend également des engagements de l'Etat sur la limitation du recours aux contrats à durée déterminée dans le secteur public.

... ou imposées par l'Etat dans les domaines moins consensuels

Ce dialogue social tripartite a cependant eu l'inconvénient de rendre les réformes tributaires de la volonté des différentes parties de parvenir à un résultat. Les négociations sur la réforme du marché du travail, dont l'issue était initialement programmée pour fin 2004, ont ainsi failli ne pas 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. Pire, dans certains domaines, les négociations ont échoué, le plus souvent du fait de l'intransigeance patronale.

La redéfinition du salaire minimum interprofessionnel (SMI) est l'un de ces thèmes. Sa revalorisation à 600 € d'ici à 2008 avait été un engagement fort de la campagne électorale de 2004 de J. L. Zapatero. Il n'a donc pas attendu la reprise du dialogue social pour l'augmenter significativement de 4,6 %, le portant de 460,50 à 490 € par mois. Grâce à des revalorisations successives, le SMI a atteint en octobre 2007 le niveau promis de 600 €. Mais l'objectif du PSOE, conforme à une vieille revendication syndicale, était de lui donner un véritable caractère de salaire alors qu'il n'était défini que comme un minimum de subsistance. D'où le montant de 600 € qui correspond en fait à 60 % du salaire moyen espagnol. Les négociations tripartites sur le SMI se sont ouvertes à l'automne 2004. La nou-

ESPAGNE

velle définition proposée par le gouvernement, et qui a rencontré l'assentiment des organisations syndicales, 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. Pour compenser l'impact de la revalorisation du SMI sur les coûts salariaux, une réduction des cotisations salariales de 10 € par salarié concerné est prévue pour 2005. Malgré cela, le patronat s'est vivement opposé à la mise en place d'une clause de garantie du pouvoir d'achat du SMI jugée inflationniste. Cette opposition a un temps trouvé des appuis au sein du gouvernement en la personne notamment du ministre de l'Economie, Pedro Solbes. Il faudra l'arbitrage de J. L. Zapatero début 2005 pour faire aboutir la réforme du SMI.

L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est l'autre domaine où, face à l'incapacité des interlocuteurs sociaux à conclure, le Président du gouvernement a dû peser de tout son poids pour faire aboutir le projet qui lui tenait à cœur : la loi de mars 2007 veut contribuer à lever les obstacles à cette égalité¹. Bien que modestes, les avancées contenues dans la loi ne sont pas négligeables. Les dispositions sont de deux ordres : faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale pour

les salariés des deux sexes ; améliorer l'égalité professionnelle dans l'entreprise. La radicalité de la mesure phare du texte a suscité une levée de boucliers patronaux : les conseils d'administration des entreprises devront, dans un délai de huit ans, être composés paritairement d'hommes et de femmes. Pour l'instant, les CA des sociétés espagnoles cotées en bourse ne comptent que 4 % de femmes.

Une campagne électorale sans grand projet

En fin de mandat, la pratique gouvernementale s'est réorientée vers une action sociale plus classique. Fort d'une marge de manœuvre budgétaire confortable (l'excédent budgétaire en 2007 a été de 2 %), le gouvernement socialiste a multiplié les mesures sociales à l'approche des élections. La plus retentissante d'entre elles a été l'octroi en octobre 2007 d'un « chèque bébé » de 2 500 € versé à la naissance d'un enfant, quel que soit le niveau de revenu de la famille concernée². Les autres mesures couvrent des besoins variés : aide au logement de 210 € par mois pour les 22-30 ans, gratuité des soins dentaires pour les enfants et adolescents... ou sont plus ciblées sur les ménages les plus modestes : subventions pour l'accès au logement, hausse de 5 % des retraites les plus basses... Ce « paquet social » a bien sûr été critiqué par l'opposition qui le juge électoraliste mais aussi par une partie de la gauche qui déplore que ces mesures ne soient pas articulées dans le cadre d'une politique sociale cohérente.

1. Cf. Catherine Vincent, « Espagne : réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IRES*, 107, juillet 2007.

2. Le montant est porté à 3 500 € pour les familles nombreuses ou monoparentales.

Malgré cet écart de fin de parcours, la mandature socialiste qui s'est achevée était sous le signe de l'orthodoxie budgétaire. Depuis 2004, le gouvernement n'a pas dévié de la politique d'austérité pratiquée par J. M. Aznar si bien que, dans la dernière décennie, l'Espagne n'a pas connu de déficit budgétaire. La dette publique a pu être ramenée de 46,2 % à 34,4 % du PIB. Les programmes économiques des deux grands partis en lice pour les élections de mars 2008 étaient sans différences évidentes. Sur le terrain fiscal, on a même assisté à une bataille à front renversé où le Parti populaire s'est montré soucieux des contribuables les plus modestes en proposant une baisse de l'impôt sur le revenu pour les bas salaires qui aurait conduit à l'exonération de 7 millions de contribuables supplémentaires. Plus démagogique, sa proposition d'une réduction d'impôt de 1 000 € pour toutes les femmes actives a peu convaincu. A l'opposé, pour J. L. Zapatero, la fiscalité n'est pas un dogme mais « un instrument. Lorsqu'une économie croît autant que la nôtre et qu'elle est aussi peu endettée, on peut réduire les impôts, cela peut être progressiste »¹. Son programme électoral envisageait des baisses pour les contribuables les plus aisés : suppression de l'impôt sur le patrimoine, l'équivalent de l'ISF français ; remodelage des droits de succession ; dégrèvements d'impôt de 400 € pour tous.

En revanche, les engagements sociaux ont permis de retrouver les clivages politiques plus traditionnels entre gauche et droite. J. L. Zapatero a promis de poursuivre le renforcement de la protection sociale dans un pays où ce type de dépenses est historiquement bas (33,7 % du PIB

en 2005 contre 42,2 % en France). Les pensions minimales devraient être revalorisées à 850 € d'ici à 2012 et le SMI porté à 800 €. En matière d'emploi, les ambitions gouvernementales sont plus modestes. Le candidat sortant s'est engagé à ramener le taux de chômage de 8,6 à 7 %. Pourtant, le chômage est reparti à la hausse depuis le troisième trimestre 2007. L'économie espagnole connaît en effet un net ralentissement.

Investiture du gouvernement sur fond d'incertitude économique

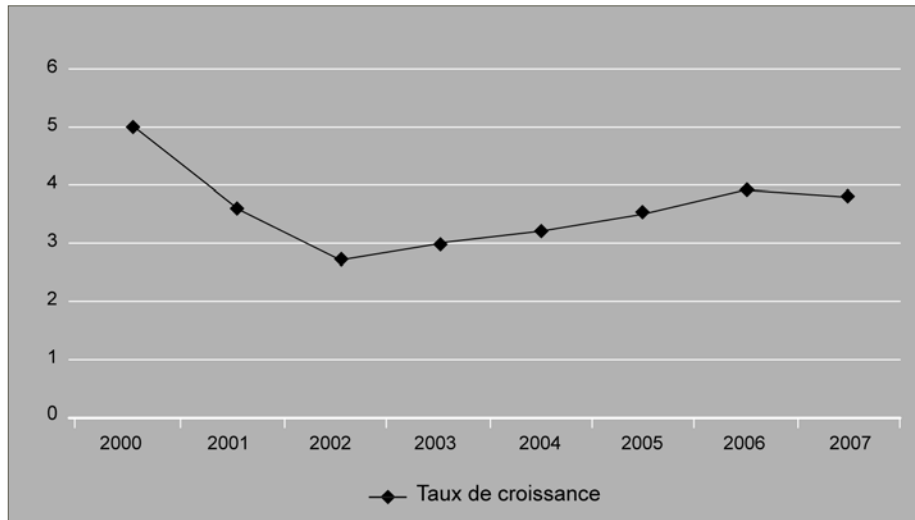
Jusqu'à une date récente, J. L. Zapatero prodiguait un discours apaisant sur les perspectives économiques. Lors de son discours d'investiture du 8 avril 2008, il a reconnu pour la première fois que « l'économie espagnole traversait des turbulences ». Conjuguée avec le ralentissement de la consommation et la récession du secteur de la construction, la crise internationale a un impact de plus en plus net sur les résultats économiques (*cf.* graphique 1).

Le secteur de la construction, qui était le moteur de la croissance espagnole ces dernières années, a montré, le premier, des signes de ralentissement depuis début 2007 : baisse des ventes, des mises en chantier, promotion immobilière en situation difficile... Le nombre de chômeurs dans ce secteur qui représente 13 % des emplois a augmenté de 65,4 % en un an. La crise immobilière s'est trouvée accentuée en fin d'année du fait du renchérissement du crédit et d'une baisse de la consommation des ménages, également liée à l'accélération de l'inflation qui a commencé en 2008 sur un rythme prévi-

1. Cité dans *Le Monde* du 7 mars 2008.

ESPAGNE

Graphique 1. La croissance du PIB



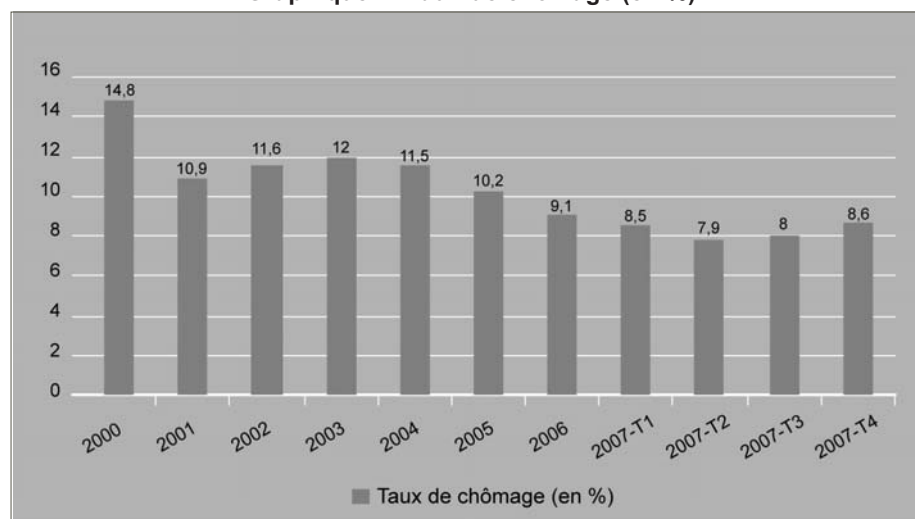
Source : Banque d'Espagne.

sionnel de 4,4 % (contre 2,3 en 2007). Les effets sur l'emploi ont commencé à se faire sentir dès l'automne (cf. graphique 2). Après plusieurs années de baisse, le taux de chômage, qui avait été

ramené à 7,9 % en juillet 2007, a fini l'année à la hausse à 8,6 % et atteindrait 9,6 % à la fin du premier trimestre 2008.

Le gouvernement a déjà revu à la baisse ses prévisions de croissance pour

Graphique 2. Taux de chômage (en %)



Source : Instituto nacional del empleo.

UNE NOUVELLE MANDATURE SOCIALISTE

2008 de 3,1 à 2,3 %. Pour répondre aux inquiétudes, J. L. Zapatero a annoncé des mesures immédiates de relance. Outre les dégrèvements d'impôts promis durant la campagne électorale, il s'est engagé à accélérer le remboursement de la TVA aux entreprises. Pour aider le secteur de la construction, une conférence sectorielle est convoquée. Les pistes d'action s'organisent autour de l'octroi de facilités de crédit aux particuliers et de la construction de logements sociaux. Un plan de reconversion pour les employés du BTP est également programmé.

Toute la question est de savoir si le ralentissement économique sera, comme le pense Pedro Solbes, reconduit dans ses

fonctions de ministre de l'Economie, « court et les difficultés économiques et sociales mineures »¹ ou si, comme l'annonce Manuel Pizarro², l'on assiste à une « crise du modèle espagnol fondé sur le BTP ». Dans les deux cas, la lutte contre les handicaps structurels de l'économie espagnole – inflation, balance des paiements déficitaires et faible productivité de la main d'œuvre – secondaire pour le gouvernement socialiste au cours de son précédent mandat, devrait devenir la priorité des politiques publiques à venir.

Sources :

El Pais, UIMM Social international, EIRO.

1. *El Pais* du 3 mars 2008.

2. Ancien directeur de l'entreprise publique Endesa et ministre de l'Economie pressenti en cas de victoire du PP.

UNE NOUVELLE MANDATURE SOCIALISTE

2008 de 3,1 à 2,3 %. Pour répondre aux inquiétudes, J. L. Zapatero a annoncé des mesures immédiates de relance. Outre les dégrèvements d'impôts promis durant la campagne électorale, il s'est engagé à accélérer le remboursement de la TVA aux entreprises. Pour aider le secteur de la construction, une conférence sectorielle est convoquée. Les pistes d'action s'organisent autour de l'octroi de facilités de crédit aux particuliers et de la construction de logements sociaux. Un plan de reconversion pour les employés du BTP est également programmé.

Toute la question est de savoir si le ralentissement économique sera, comme le pense Pedro Solbes, reconduit dans ses

fonctions de ministre de l'Economie, « court et les difficultés économiques et sociales mineures »¹ ou si, comme l'annonce Manuel Pizarro², l'on assiste à une « crise du modèle espagnol fondé sur le BTP ». Dans les deux cas, la lutte contre les handicaps structurels de l'économie espagnole – inflation, balance des paiements déficitaires et faible productivité de la main d'œuvre – secondaire pour le gouvernement socialiste au cours de son précédent mandat, devrait devenir la priorité des politiques publiques à venir.

Sources :

El Pais, UIMM Social international, EIRO.

1. *El Pais* du 3 mars 2008.

2. Ancien directeur de l'entreprise publique Endesa et ministre de l'Economie pressenti en cas de victoire du PP.