



## Espagne

### Tensions sociales face au plan de rigueur et à la réforme des retraites

*Catherine VINCENT*

**F**in février, pour la première fois depuis son arrivée au pouvoir en 2004, le chef du gouvernement espagnol a dû faire face à une mobilisation unitaire appelée par les deux principales organisations syndicales, les CCOO et l'UGT<sup>1</sup>. Les manifestations du 23 février ont ouvert une campagne d'action à travers le pays qui durera jusqu'au 6 mars autour du slogan « pour la défense des pensions, non au recul de l'âge de la retraite ». Jusqu'à présent, malgré la montée des inquiétudes sociales face à l'ampleur de la récession, on n'avait assisté ni à des mouvements sociaux nationaux, ni à des conflits localisés durs (Vincent, 2009). Il aura fallu que le plan de rigueur s'attaque à la réforme des retraites pour sortir les organisations syndicales de leur soutien tacite à l'action du gouvernement. Cependant, la participation aux manifestations, notamment celle de Madrid, n'a pas été aussi massive que l'attendaient les organisateurs. Il faut dire que, parallèlement à leur opposition vigoureuse à la réforme des retraites, les organisations syndicales sont revenues à la table des concertations tripartites sur le marché

du travail. L'accord interprofessionnel pour la négociation collective (AINC), qui encadre chaque année les négociations collectives salariales sectorielles, a également été conclu après plusieurs mois de blocage.

#### **Une méthode d'adoption du plan de rigueur qui soulève l'hostilité syndicale**

La crise économique mondiale a révélé la vulnérabilité du modèle de croissance espagnol : intensif en emplois peu qualifiés et peu stables, fondé sur la demande des ménages tournée vers les secteurs de l'immobilier et des services et favorisée par la faiblesse des taux d'intérêts, ce modèle n'a pas survécu au retournement des marchés de l'immobilier et du crédit. Après six trimestres consécutifs de recul du PIB, l'Espagne a terminé l'année 2009 avec une chute du PIB de 3,6 %. La récession et la montée brutale du chômage, qui touche maintenant plus de 19 % de la population active, couplées à une vive désinflation, font peser des risques sérieux de déflation. La décélération

---

1. CCOO : Commissions Ouvrières ; UGT : Union Générale des Travailleurs.



## ESPAGNE

de la récession, sensible depuis le deuxième semestre 2009, n'a pas rassuré les marchés financiers. L'Espagne, comme la Grèce, a dû faire face à des attaques spéculatives début 2010. Cette mauvaise image est principalement liée à l'explosion du déficit public qui représentait fin 2009 11,6 % du PIB. Le taux d'endettement public, plutôt faible (55,5 % du PIB), n'a pas pesé dans la balance.

L'augmentation des prestations sociales, principalement l'indemnisation du chômage, et le poids croissant du remboursement de la dette, creusent le déficit public, mais c'est surtout la baisse des rentrées fiscales qui est responsable de la situation actuelle. L'excédent budgétaire qu'a connu l'Espagne ces dernières années était largement dû au boom immobilier. Une étude réalisée fin 2009 par la banque BBVA a estimé à 2,5 % du PIB les recettes publiques dopées depuis 2007 par la bulle des activités immobilières et boursières, chiffres qui s'approchent de ceux publiés en 2008 par la Banque d'Espagne. Entre 2007 et 2009, les recettes publiques sont passées de 41,1 % à 34,5 % du PIB, soit la baisse la plus forte de toute l'Union européenne et qui situe l'Espagne à l'un des niveaux les plus bas. Ce qui fait dire à la ministre de l'Économie et vice-présidente du gouvernement, Elena Salgado, « qu'il y a des recettes fiscales qui ne reviendront pas ».

Pour tenter de calmer les marchés financiers et répondre à la demande de la Commission européenne, le gouvernement espagnol a adopté en parallèle un plan d'économie budgétaire de 50 milliards d'euros et un programme de stabilité pour 2009-2013, présenté à Bruxelles début février, qui vise à ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013. Ce dernier

document reprend le plan de rigueur budgétaire et annonce des projets de réforme du marché du travail et du système de retraite publique, deux réformes déjà à l'agenda.

C'est le fait que deux propositions précises concernant les retraites apparaissent dans le document sans aucune concertation préalable qui a mis le feu aux poudres. Il s'agit, d'une part, de porter de 15 à 25 ans le nombre d'années prises en compte dans le calcul des salaires de référence qui déterminent le montant des pensions et, d'autre part, de reculer l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans. Les deux mesures, qui n'avaient été annoncées publiquement ni aux partis politiques, ni aux partenaires sociaux, ont immédiatement suscité l'indignation des syndicats. Cette méthode rompt avec la tradition jusque-là consensuelle d'adoption des réformes des retraites.

### Un consensus encore à venir sur une nécessaire réforme des retraites

Les réformes récentes du système de retraite espagnol ont en effet toujours résulté d'une longue procédure de consultation et de négociation qui concernait aussi bien l'ensemble des partis politiques que les partenaires sociaux. Ce consensus a associé de manière privilégiée le gouvernement et les organisations syndicales, y compris lorsqu'il s'est agi, à la fin des années quatre-vingt, d'introduire à côté du régime général par répartition un dispositif complémentaire par capitalisation (Tuchszirer, Vincent, 1997). La volonté partagée par les acteurs politiques et sociaux de renforcer le régime par répartition a été affirmée en février 1995 avec la conclusion de l'accord politique appelé « pacte de Tolède ». L'engagement pris d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraite

## PLAN DE RIGUEUR ET REFORME DES RETRAITES

dans le long terme est depuis rempli par un fonds de réserve constitué par les recettes obtenues en période favorable et par une révision régulière des paramètres de financement suivie par une commission parlementaire. Cette méthode consensuelle avait jusqu'à présent résisté aux alternances politiques. La précipitation avec laquelle le gouvernement Zapatero tente de donner des gages sur sa volonté de réduire les déficits publics pourrait l'ébranler.

Pourtant, les pistes de réforme des retraites présentées le 29 janvier dernier en Conseil des ministres restaient ouvertes quant aux paramètres à modifier et le gouvernement s'était alors dit disposé à chercher un consensus parlementaire et l'appui des partenaires sociaux. Le maintien de l'actuel système par répartition comme axe central était d'abord rappelé devant le Conseil des ministres. Afin de garantir la viabilité du système de retraite à moyen et long terme, les pistes à explorer sont les suivantes :

- inciter au prolongement de la vie professionnelle : c'est sur ce paramètre que le projet est le plus précis puisqu'il propose de reculer progressivement l'âge légal de la retraite de deux ans ;

- revoir la procédure de calcul des retraites publiques en élargissant à la fois la base et la période de calcul : il s'agit selon le gouvernement de mieux garantir la correspondance entre cotisations et prestations, en évitant notamment les préjudices subis par les personnes au chômage dans les dernières années de leur carrière professionnelle ;

- limiter les mises en préretraite : l'objectif est de lutter contre les retraites anticipées en reculant l'âge d'accès à ces dispositifs qui est pour l'instant de 52 ans ;

- améliorer la gestion du système en créant une administration unique de la sécurité sociale.

Les CCOO et l'UGT, qui avaient déjà manifesté leur déception quant au contenu du plan de fin janvier, se sont opposées très fermement au document envoyé à Bruxelles qui, pour elles, résulte d'un calcul de court terme visant à satisfaire les marchés financiers. Les deux secrétaires généraux des organisations syndicales, Candido Mendez (UGT) et Ignacio Fernandez Toxo (CCOO), reconnaissent qu'une réforme des retraites est inéluctable. Cependant, comme le souligne Candido Mendez, « on ne peut poser le débat sur l'avenir des retraites comme une arme de lutte contre la crise ». Les deux leaders syndicaux, qui ont par ailleurs veillé à maintenir un ton modéré, ont appelé à une mobilisation d'avertissement, marquant ainsi un point d'inflexion dans leurs relations avec le gouvernement socialiste. Les soutiens au Parlement du PSOE (parti socialiste) – IU (gauche radicale) et les partis nationalistes catalans (ERC, gauche) et basques (PNV, centre droit)<sup>1</sup> – ont demandé le retrait pur et simple du projet. Seul le patronat s'est montré satisfait du recul de l'âge légal de la retraite. Pour l'instant, le ministre du Travail Celestino Corbacho a défendu le recul de l'âge de la retraite devant la commission parlementaire du pacte de Tolède. Sur l'autre mesure polémique, l'allongement de

---

1. IU : Izquierda Unida (Gauche unie) ; ERC : Ezquerra Republicana de Catalunya (Parti républicain de Catalogne) ; PNV/EAJ : Partido Nacionalista Vasco/ Euzko Albedi Jeltzalea (Parti nationaliste basque).

## ESPAGNE

la période de référence pour le calcul des pensions, il a affirmé que « le gouvernement chercherait le plus grand consensus possible ».

Les annonces unilatérales de réforme des retraites interviennent au moment où l'on pouvait observer une légère amélioration du dialogue social fragilisé par la crise.

### Accord sur les négociations salariales

Signe fort de la panne du dialogue social, les organisations syndicales et patronales n'avaient pas réussi à renouveler en 2009 l'accord interprofessionnel (AINC) qui encadrait les négociations salariales. Après sept années de négociation sur les augmentations salariales, la CEOE<sup>1</sup>, l'organisation patronale contestait les indicateurs d'inflation et réclamait que les entreprises en difficulté puissent s'exempter des augmentations de salaires. Les conséquences de ce blocage pour les salariés n'étaient pas négligeables. Plus de 5 000 accords collectifs sont en effet signés chaque année, couvrant environ 12 millions de salariés dans plus d'un million d'entreprises<sup>2</sup>. Ce mouvement de négociation s'est développé aux niveaux sectoriel, provincial ou des entreprises. Le système de négociation collective se caractérise donc par sa fragmentation et une faible hiérarchisation entre ses différents niveaux. La coordination entre ceux-ci, assurée par les accords interprofessionnels, est de ce fait indispensable. En 2009, près de la moitié des conventions collectives n'avaient pas été renouvelées et, selon les syndicats, en

septembre 2009, 1,5 million de salariés n'avaient perçu aucune des augmentations salariales négociées.

Fin 2009, la pression organisée par les CCOO et l'UGT sur le patronat a fini par porter ses fruits. Après un an de blocage, les négociations ont enfin abouti le 6 février à la signature d'un « accord pour l'emploi et la négociation collective 2010, 2011 et 2012 ». Le document rappelle d'abord la nécessité, au travers de la négociation sectorielle et d'entreprise, de promouvoir l'embauche à durée indéterminée et d'encadrer le recours aux contrats temporaires en le limitant aux nécessités concrètes de production à court terme. L'accord impose également une information du personnel sur la sous-traitance et l'externalisation des tâches. Il prévoit surtout, comme les autres années, l'encadrement des évolutions salariales.

L'originalité du nouvel accord est de couvrir trois années, durée estimée pour un retour à une croissance économique stable. En échange des engagements patronaux en matière de lutte contre la précarité de l'emploi, les syndicats acceptent une modération salariale pendant trois ans. Les augmentations négociées aux niveaux inférieurs iront jusqu'à 1 % en 2010, entre 1 et 2 % en 2011 et entre 1,5 et 2,5 % en 2012. Ces augmentations sont inférieures aux prévisions d'inflation de la Banque centrale européenne. C'est pourquoi le texte inclut une clause de révision qui n'entrera en vigueur qu'à la fin des trois années. Elle permettra aux salariés de récupérer alors les pertes de pouvoir d'achat éventuelles en réajustant leur

1. CEOE : Confederación Española de Organizaciones Empresariales (Confédération espagnole des organisations patronales).

2. Source : *Boletín de estadísticas de convenios colectivos*, Ministerio del Trabajo y Asuntos sociales.

## PLAN DE RIGUEUR ET REFORME DES RETRAITES

salaires sur l'inflation constatée sur la période. Le gouvernement a introduit en septembre 2009 une garantie semblable dans les négociations avec les syndicats de la fonction publique. Surtout, l'AINC généralise l'inclusion dans les accords collectifs sectoriels de « clauses de décrochage » permettant à une entreprise connaissant des difficultés économiques de sortir de l'accord si une commission d'arbitrage paritaire l'y autorise.

La modération salariale a déjà trouvé une première mise en œuvre dans l'important secteur de la chimie. En mars, les fédérations patronales et syndicales se sont mises d'accord pour prolonger d'un an le précédent accord salarial arrivé à échéance en décembre 2009. La clause de révision qui y était incluse ne sera donc pas appliquée avant fin 2010. L'inflation réalisée en 2009 a été de 0,8 % alors que celle prévue dans l'accord 2009 avait été fixée à 2 %. Les interlocuteurs sociaux de la branche ont convenu de ne pas réajuster les salaires à la baisse mais de considérer le différentiel de 1,2 point comme l'équivalent d'une augmentation pour 2010. Si l'accord de la chimie ne pénalise pas trop les salariés, les sacrifices qui leur seraient demandés dans d'autres secteurs pourraient être plus grands lorsque le rapport de force leur est plus défavorable.

### Conclusion

Maintenant que le chapitre de la négociation collective est clos, les organisations syndicales ont accepté de revenir à la table des négociations pour l'autre dossier urgent, celui de la réforme du marché du travail. Le 5 février, le Président du gouvernement, José Luis Rodríguez Zapatero, a proposé les grandes lignes directrices de la négociation aux partenaires sociaux.

Malgré les efforts du gouvernement, les négociations tripartites sur ce thème, ouvertes depuis 2004, n'ont jamais pu aboutir. Pour ne pas réitérer l'affrontement sur les retraites, le gouvernement a opté pour la transparence vis-à-vis des représentants du patronat et des syndicats et pour l'ouverture d'une négociation. La contrepartie en est bien sûr le caractère schématique des pistes proposées. Elles s'articulent autour d'un programme pour l'emploi des jeunes, de l'intervention des entreprises de travail temporaire dans le placement des chômeurs, de la réduction du temps de travail comme alternative au licenciement et de la révision des exonérations sociales.

Dans la période incertaine dans laquelle se trouve l'économie espagnole, le chef du gouvernement, dont la popularité est en chute libre, a besoin du soutien des interlocuteurs sociaux et tout particulièrement des syndicats. Ceux-ci font preuve de modération et refusent d'entrer dans une spirale d'opposition généralisée pour bien montrer le sérieux de leur stratégie face à la crise. Comme le déclare Ignacio Fernandez Toxo, secrétaire général des CCOO, « la mobilisation contre les retraites n'est pas incompatible avec la négociation ouverte sur le terrain de la réforme du marché du travail ». Encore faut-il que le patronat accepte de jouer le jeu.

### Sources :

Vincent C. (2009), « Le modèle de dialogue social espagnol fragilisé par la crise », *Chronique internationale de l'IREs*, spécial « Les acteurs sociaux face à la crise », n° 121, novembre.

Tuchszirer C., Vincent C. (1997), « Un consensus presque parfait autour de la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IREs*, spécial « L'avenir des retraites en débat », n° 48, septembre.

*El País, Planet labor, UIMM social international.*