

Espagne

Une réforme du marché du travail ambiguë et bien peu consensuelle

Carole TUCHSZIRER

Une nouvelle réforme du marché du travail vient de voir le jour en Espagne. Elle intervient sur fond d'échec de la négociation interprofessionnelle qui devait prolonger l'accord sur la stabilité de l'emploi conclu en 1997 par les partenaires sociaux. Après huit mois de discussions, le patronat a quitté la table des négociations et c'est par la voie d'un décret-loi, adopté en Conseil des ministres le 2 mars dernier, que de nouvelles mesures ont été introduites par le gouvernement Aznar pour accroître la flexibilité du marché du travail. Cette réforme étend à de nouveaux publics les mesures d'allègement du coût de licenciement adoptées en 1997 pour favoriser l'essor du contrat de travail à durée indéterminée. Mais c'est surtout sur la question du temps partiel que la réforme continue à faire le plus parler d'elle. Les dispositions adoptées reviennent largement sur les acquis obtenus par les syndicats en 1998. Le gouvernement de Maria José Aznar a ainsi donné gain de cause au patronat qui réclamait plus de souplesse dans les modalités d'utilisation de cette forme d'emploi. Les deux centrales syndicales ont violemment contesté cette réforme tant sur la forme, que sur le fond. Elles considèrent que le gouvernement a

voulu enterrer le dialogue social pour donner satisfaction aux thèses libérales avancées par le patronat tout au long de ces négociations. Mais elles restent néanmoins divisées sur les moyens de la riposte.

Le bilan des acquis conventionnels obtenus en 1997 et 1998

Les deux centrales syndicales (UGT et CCOO) et les confédérations patronales (CEOE et CEPYME) étaient parvenues en 1997 à se mettre d'accord sur la nécessité de mettre un terme au développement de la précarité de l'emploi, laquelle reste une des caractéristiques majeures du marché du travail espagnol. C'est de cette convergence qu'est né l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi. Celui-ci a consisté à accorder au patronat une plus grande souplesse dans les conditions de licenciement des salariés à emploi stable en échange d'une transformation d'emplois précaires en emplois à durée indéterminée. Dans ce cadre fut créé un nouveau contrat de travail permanent en faveur des jeunes de moins de 30 ans, des chômeurs de longue durée, des chômeurs âgés de plus de 45

ESPAGNE

ans, des travailleurs handicapés et des salariés sous contrat à durée déterminée. En échange de l'embauche de ce public en difficulté d'insertion, les employeurs bénéficiaient en cas de rupture du contrat de travail d'une réduction des indemnités de licenciement fixée à 33 jours par année de travail, au lieu des 45 jours généralement accordés par les tribunaux du travail.

L'accord interprofessionnel comprenait également d'autres dispositions jugées plus favorables aux salariés : moraliser le travail temporaire par un meilleur encadrement de ses conditions d'usage ; renforcer la protection juridique et sociale du travail à temps partiel. Sur ce second point, un autre accord est intervenu en 1998 pour développer l'emploi stable à temps partiel et améliorer la situation juridique de cette forme d'emploi. Les principaux acquis obtenus étaient à l'époque les suivants :

- Le temps partiel ne doit pas excéder 77 % de la durée du temps plein.

- L'employeur ne peut introduire des heures complémentaires que s'il s'agit d'un contrat permanent et le quota fixé ne peut dépasser les 15 % (ou 30 % s'il existe un accord collectif). Il doit en outre ne jamais dépasser le plafond de 77 % du temps plein.

- 30 % des heures complémentaires effectuées sont consolidées au bout de deux ans c'est-à-dire intégrées à la durée contractuelle du travail. Cette disposition permettait ainsi aux salariés concernés de passer mécaniquement d'un temps partiel à un temps plein.

- Le contrat de travail à temps partiel doit préciser la distribution des heures de travail et celle-ci ne peut être unilatéralement modifiée par l'employeur.

Cet accord signé par le gouvernement et les deux syndicats fut vivement criti-

qué par le patronat qui refusa de l'avaliser en raison des contraintes nouvelles qu'il imposait aux entreprises.

Ces deux accords portant l'un sur la stabilité de l'emploi, l'autre sur le travail à temps partiel, sont aujourd'hui en partie remis en cause. L'adoption du décret-loi survenue le 2 mars 2001 semble traduire, sur un plan politique, une inflexion de la position gouvernementale, désormais plus ouvertement favorable aux revendications patronales.

Vers une remise en cause de ces acquis : les points clefs de la réforme en cours

Le point le plus litigieux de la réforme concerne les modifications apportées à la réglementation du travail à temps partiel. Par rapport à l'accord de 1998, les dispositions adoptées dans le cadre du nouveau décret constituent un retour de balancier bien moins favorable aux salariés. Le gouvernement a manifestement pris fait et cause pour le patronat en inscrivant le temps partiel davantage dans une démarche de flexibilité que dans une problématique du temps choisi. La réforme de 1998 avait, elle, inversé l'ordre de ces deux priorités. Concrètement le décret prévoit désormais que :

- Le travailleur à temps partiel est dorénavant celui dont la durée de travail est inférieure à celle d'un « travailleur à plein temps comparable » et non plus « à 77 % de la durée légale ou conventionnelle ».

- L'employeur n'est plus dans l'obligation d'indiquer la ventilation précise des horaires de travail.

- Un accord collectif peut désormais porter à 60 % le volume maximum des heures complémentaires sans dépasser la durée du travail à temps plein.

- La possibilité, pour le salarié, de négocier en début d'année le volume des heures complémentaires à effectuer est réduite, notamment dans le cas où le salarié souhaiterait en diminuer le nombre.

- Le mécanisme de consolidation des heures complémentaires est supprimé ce qui ôte au salarié toute possibilité de basculer d'un temps partiel vers un temps plein en cas de sur-utilisation des heures complémentaires.

Par rapport à l'accord de 1997 sur la stabilité de l'emploi, la principale modification a trait à l'élargissement des catégories sociales qui auront désormais accès au fameux « contrat de développement des emplois stables » ouvrant droit à une réduction des indemnités de licenciement (de 45 à 33 jours d'indemnisation par année de travail). Mais d'autres nouvelles dispositions ont également été introduites.

Le contrat de développement des emplois stables

Au départ limitée, la cible est désormais très vaste. Les salariés âgés de plus de 45 ans continueront à bénéficier de la mesure mais aussi les jeunes de 16 à 30 ans, et non plus de 18 à 29 ans, ainsi que les salariés au chômage depuis plus de six mois (au lieu d'un an jusqu'à présent). Seront également accueillies dans ce dispositif les femmes au chômage, issues de professions où elles sont sous représentées, c'est-à-dire quasiment toutes car l'Espagne se caractérise par un taux d'activité féminin très inférieur à la moyenne européenne (49 % contre 59,6 % au niveau européen). En définitive, seuls les hommes entre 30 et 45 ans qui n'ont pas totalisé six mois de chômage continueront à bénéficier d'une indemnisation de licenciement à taux plein.

L'ouverture de la mesure à la quasi-totalité des chômeurs risque de réduire la capacité de ce dispositif à réinsérer les publics les plus en difficulté. Les entreprises auront désormais la possibilité de recruter, à l'intérieur de cette large cible, des candidats relativement peu éloignés du marché du travail, aux dépens de ceux qui en sont plus durablement exclus (les chômeurs de très longue durée).

La prime de fin de contrat à durée déterminée

Officiellement, c'est pour inciter les entreprises à limiter le recours au travail précaire qu'a été instaurée cette prime versée aux salariés en fin de mission. La précarité de l'emploi en Espagne a atteint des proportions inégalées dans les autres pays de l'Union européenne. En 1999, la part des personnes employées à durée déterminée représentait 33 % de l'ensemble des salariés, et ce chiffre n'a que très faiblement diminué depuis l'instauration en 1997 de l'accord sur la stabilité de l'emploi. La prime de précarité, fixée à huit jours par année travaillée, ne produira pas l'effet de dissuasion, attendu car la plupart de ces contrats précaires n'excèdent pas en moyenne deux mois de travail. La prime allouée ne représentera pas pour l'entreprise un coût financier considérable, de sorte qu'il est permis de penser qu'une telle mesure ne modifiera pas radicalement les comportements d'embauche des entreprises.

La politique d'exonération des charges sociales

Celle-ci vise particulièrement les femmes au sortir de la maternité pour les inciter à retrouver plus facilement un emploi. Les entreprises qui embaucheront des femmes dans les deux années consécutives à la fin de leur congé maternité

ESPAGNE

bénéficieront, pour une durée limitée, d'une exonération intégrale des cotisations versées à la Sécurité sociale. Cette exonération est portée à 25 % pour les femmes entre 16 et 45 ans.

Pour les autres femmes qui ont entre 16 et 45 ans, cette exonération est portée à 25 %. Cette politique vise également le recrutement des salariés dits âgés. Pour les personnes âgées de plus de 55 ans, l'exonération des charges sociales est fixée à 50 % et à 60 % pour les femmes appartenant à cette tranche d'âge.

Les contrats de formation et d'insertion.

Le contrat de formation était jusqu'à cette réforme exclusivement réservé aux jeunes âgés de 16 à 21 ans rencontrant des difficultés d'insertion. Le décret-loi du 2 mars en étend significativement le champ puisque la limite d'âge est suspendue pour certains étrangers, pour les chômeurs ayant plus de trois ans d'ancienneté de chômage et pour ceux étant en situation d'exclusion sociale (sans en préciser davantage les critères). Il faut rappeler que ce contrat de formation exclut de la rémunération les heures de formation et qu'il ne donne pas droit aux prestations de chômage.

Le contrat d'insertion constitue, lui, une nouveauté dans la palette des mesures pour l'emploi. Le décret-loi n'est guère très précis quant à son contenu. Il s'agit d'un contrat de travail temporaire réservé exclusivement à l'administration publique pour favoriser l'embauche de chômeurs en difficulté qui seront affectés à des tâches d'utilité sociale ou d'intérêt général.

Des syndicats unis dans la critique mais divisés sur la nature de la réponse

L'UGT et les CCOO ont réagi d'autant plus négativement à cette réforme qu'elles ont depuis longtemps fait de la lutte contre la précarité de l'emploi un de leurs principaux chevaux de bataille. Selon leur analyse, celle-ci serait à l'origine de la dégradation des conditions de travail observée dans certains secteurs économiques. Du reste la question de la précarité des conditions de travail resurgit régulièrement dans le débat social, dans la mesure où l'Espagne détient en matière d'accidents du travail le triste privilège d'enregistrer le plus fort taux de sinistres. D'après Eurostat, 7 % des travailleurs espagnols ont été victimes en 2000 d'un accident du travail contre 4 % au niveau européen. Selon une étude réalisée par les Commissions ouvrières, le travail temporaire est à l'origine de la plupart des accidents du travail dont on enregistre par ailleurs en 2000 une progression de 14 % par rapport à 1999. C'est donc dans ce contexte spécifiquement espagnol, marqué par l'importance de la précarité de l'emploi et des conditions de travail, qu'il faut comprendre le combat mené par les centrales syndicales contre les formes de travail atypiques. On saisit dès lors mieux pourquoi l'annonce gouvernementale relative à la réforme du marché du travail a mis le feu aux poudres. Outre la forme, les deux syndicats considèrent que cette réforme, en remettant en cause celles de 1997 et 1998, va à l'encontre des revendications qu'elles formulent sur la nécessité de circonscrire le développement de l'emploi précaire. L'UGT et les CCOO considèrent qu'elle vise uniquement à réduire le coût du travail de l'ensemble des salariés et contribue donc à réduire le caractère contra-sélectif de la politique d'emploi. Un constat qui, au vu des mesures adoptées, apparaît justifié. C'est donc

en des termes peu amènes qu'elles ont accueilli cette réforme, la qualifiant « d'inutile, régressive et nuisible ». Durant les huit mois de négociations, les syndicats exigeaient que des mesures soient introduites pour freiner le travail précaire : contrôle de la justification économique du recours aux emplois précaires, modulation des taux de cotisations sociales des employeurs en fonction de la durée du contrat de travail, instauration d'une prime de précarité d'un montant élevé lors de la fin de la mission, lutte contre la sélectivité du marché du travail par des mesures ciblées sur les publics les plus en difficulté. Côté patronal, la demande portait, elle, quasi exclusivement sur une baisse des coûts de licenciement. Le gouvernement, pour la première fois, est intervenu directement dans ces négociations, et ce en faveur du patronat. A plusieurs reprises, il a émis l'idée qu'il était souhaitable de généraliser, à l'ensemble des salariés, la baisse des indemnités de licenciement réservée jusque-là aux publics en difficulté d'insertion embauchés sur des emplois à durée indéterminée. Pour les syndicats, cette intervention a conduit le patronat à jouer la montre, convaincu qu'en cas d'échec des négociations, le gouvernement légiférerait en son sens. L'UGT comme les CCOO considèrent que le patronat n'a pas cherché à privilégier le dialogue social au cours de ces négociations et qu'en conséquence il porte avec ce décret la responsabilité de la rupture d'un modèle social fondé sur la concertation entre acteurs sociaux. Sur le fond, l'analyse à laquelle se livrent les centrales syndicales est convergente. Dans un communiqué de presse publié en commun le 2 mars dernier, dès l'annonce du décret, les deux centrales ont déclaré « qu'à l'accord de

1997 centré sur la recherche d'une plus forte stabilité de l'emploi, le patronat a préféré cette fois, avec la bénédiction du gouvernement, privilégier un modèle industriel centré sur la précarité de l'emploi, un choix qui sera lourd de conséquences économiques et sociales à moyen et long terme ».

Cette convergence de vues quant au diagnostic porté sur la réforme apparaît néanmoins bien plus difficile à obtenir dès qu'il s'agit d'aborder la question d'une éventuelle riposte syndicale. Là, l'unité d'action se lézarde. Pour l'UGT, l'appel à la grève générale constitue la seule forme de mobilisation qui soit à la hauteur de la provocation à laquelle se seraient livrés le gouvernement et le patronat. Pour cette centrale, la grève est d'autant plus nécessaire que d'autres chantiers (par exemple les retraites) font déjà ou vont faire prochainement l'objet de négociations (notamment celle sur les voies et moyens de la négociation collective). Il importe donc pour l'UGT de donner un signal fort au patronat et au gouvernement pour préserver l'avenir de la politique contractuelle. Les Commissions ouvrières ne partagent pas cette opinion. Cette centrale estime qu'il est encore trop tôt pour envisager une mobilisation aussi radicale. Elle considère que le dialogue social n'est pas totalement mort et, en conséquence, qu'il est encore temps de le réactiver, notamment dans la perspective des autres dossiers prochainement à l'étude. Deux stratégies syndicales qui ne sont manifestement pas sur la même longueur d'onde. Une journaliste du quotidien *El País* qualifiait récemment en ces termes le bilan du rapport de force qui s'est établi lors de cette réforme : « Les syndicats ont perdu la bataille contre le gouvernement. Non seulement

ESPAGNE

ils n'ont pas pu s'opposer à la réforme du marché du travail mais ils ont, en plus, été victimes de la tactique gouvernementale, une tactique bien connue consistant, pour vaincre son ennemi, à diviser pour mieux régner » .

Le gouvernement Aznar, en intervenant directement dans ces négociations par la voie d'un décret-loi, a violé la règle qu'il s'était lui-même fixée depuis son arrivée au pouvoir en 1996. Sa stratégie, qui reposait sur le principe de la non-ingérence gouvernementale dans la politique contractuelle espagnole a manifestement fait long feu. De l'avis de nombreux observateurs, cette volte-face s'explique par le fait que, contrairement à 1996, les dernières élections législatives de 1998 ont donné au gouvernement Aznar une majorité absolue au Parlement. Fort de cette assise, le gouvernement dispose donc, sur le plan politique, d'une plus grande marge de manœuvre, ce qui explique son ralliement, clairement affiché, aux thèses patronales. Mais cette stratégie pourrait se révéler coûteuse à plus long terme notamment sur le plan social. La grève générale déclenchée en 1994 par les deux centrales syndicales,

ment socialiste de l'époque, est là pour rappeler que la mobilisation sociale en Espagne peut encore être d'actualité. Un risque d'autant plus réel que ce pays connaît actuellement une phase de ralentissement de son activité économique, déjà palpable à travers les chiffres du chômage qui accusent une légère progression depuis la fin de l'année 2000. Il faut d'ailleurs rappeler que malgré la chute spectaculaire du taux de chômage enregistrée depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, 16 % de la population active espagnole étaient encore sans emploi en 1999.

lors de l'adoption d'une réforme du marché du travail imposée par le gouverne-