

## Espagne

### Grève générale contre une politique de l'emploi plus contraignante pour les chômeurs

*Carole Tuchsirer*

Après le Danemark, le Royaume-Uni, la France, ainsi que bon nombre de pays européens, l'Espagne vient à son tour de s'engager dans une vaste réforme de son système indemnitaire pour, c'est du moins l'argument invoqué, favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette stratégie, largement popularisée par l'OCDE et plus récemment par la Commission européenne, vise, pour reprendre la terminologie officielle, à activer les prestations de chômage et repose donc implicitement sur l'idée d'une opposition entre les dépenses actives (mesures d'insertion et de formation) et les dépenses passives (mesures de garantie de revenu). La réforme espagnole s'inscrit dans cette orientation et le gouvernement conservateur conduit par José Maria Aznar l'a justifiée en s'appuyant sur deux constats : le faible taux d'emploi de la population active et le nombre, supposé élevé, d'offres d'emploi dépourvues par les entreprises ne

trouvant pas preneur du côté des chômeurs. Implicitement, le régime d'indemnisation est donc mis en cause et suspecté de favoriser le maintien dans le chômage au détriment du retour à l'emploi des chômeurs (pour tant 43 % des chômeurs espagnols ne disposent d'aucune allocation de chômage). Cette réforme, adoptée à la hussarde au moyen d'un décret-loi, a donc pris de court les organisations syndicales qui n'ont guère été associées à sa préparation. Et pour cause, car cette réforme de par son contenu vient à déreguler un peu plus un marché du travail déjà marqué par un dégrévement de flexibilité. C'est donc à l'appel de l'ensemble des organisations syndicales qu'a été organisée le 20 juin dernier une grève générale<sup>1</sup> de vingt-quatre heures dont l'ampleur n'est pas sans rappeler la grande mobilisation sociale de 1994 qui avait mis en difficulté le gouvernement socialiste de l'époque. Le temps de la concertation sociale est manifestement révolu.

---

1. Les confédérations CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC et UNSA avaient exprimé le jeudi 6 juin dans un communiqué commun « leur solidarité et leur soutien aux syndicats espagnols qui appellent à la grève générale le 20 juin pour s'opposer aux projets du gouvernement ibérique en matière sociale » (source AFP).

---

**Un système indemnitaire réglementé par l'État mais financé sur les salaires**

Avant de rentrer plus avant dans les grandes lignes de la réforme, il importe de rappeler les circuits et modes de financement du régime indemnitaire. Ce détour est d'autant plus nécessaire que cette architecture institutionnelle a été très largement mise en cause par les organisations syndicales. Celles-ci jugent en effet d'autant plus inadmissible la réforme visant à restreindre l'accès et le maintien dans les régimes indemnitaires que l'État ne participe plus guère à son financement. Car le système d'indemnisation des chômeurs présente une originalité : celle d'être financée, pour l'essentiel, sur une base professionnelle sans pour autant faire l'objet d'une régulation paritaire. En effet, c'est l'État, par le biais de l'INEM<sup>1</sup> (Instituto Nacional del Empleo), qui détermine le cadre réglementaire du système de protection sociale contre le chômage. Il existe en Espagne trois types de prestations, dites économiques, de chômage :

– des prestations de nature contributive. Leur accès est conditionné par une durée de cotisation préalable de douze mois (six mois avant 1992) au cours des six années précédant l'épisode de chômage. La durée des allocations est établie sur la base de deux mois d'allocation par tranche de six mois de cotisation sur une durée maximum de vingt-quatre mois. Le montant des allocations est fixé à 70 % du salaire de référence au cours des douze premiers mois et de 60 % au-delà ;

– des prestations de type assistantiel. Elles concernent principalement les chômeurs qui ont épuisé leur droit à l'as-

surance-chômage et sont versées sous condition de ressources. Le montant de l'assistance chômage équivaut à 75 % du salaire minimum interprofessionnel (soit 332 euros par mois). La durée de versement, variable selon l'âge et la charge de famille, est en général de six mois et ne peut excéder vingt-quatre mois ;

– des prestations spécifiques versées aux travailleurs agricoles des régions de l'Andalousie et de l'Extrémadure. Il s'agit en fait d'un régime visant à indemniser le chômage partiel de journaliers agricoles soumis à la saisonnalité des récoltes. Le journalier ayant effectué trente-cinq journées de travail par an a droit (jusqu'à la présente réforme) à une prestation de chômage qui représente environ 1 562 euros par an (130 euros par mois).

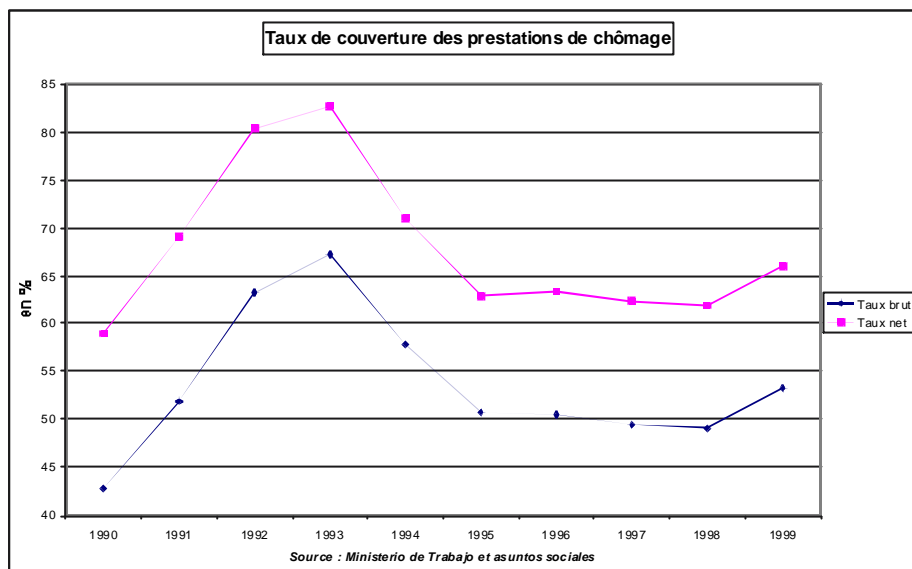
Ces trois prestations de chômage sont financées par le biais des cotisations sociales perçues. Un budget unique, géré par l'INEM, assure le financement de ces allocations et il n'y a donc pas de séparation des sources de financement selon la nature des prestations versées. Ce mode de financement est actuellement fortement contesté par les organisations syndicales qui souhaitent que l'État prenne à sa charge les prestations de chômage à caractère assistantiel dont le financement échoit au jourd'hui aux salariés. En outre de puis deux ans, l'État n'apporte plus son concours financier à cette branche de la protection sociale, alors qu'à l'inverse il ponctionne les excédents financiers de l'INEM pour assurer le financement de la politique de l'emploi.

C'est d'ailleurs un des points qui a largement contribué à susciter l'hostilité

---

1. L'INEM a été créé en 1978 et placé sous la tutelle du ministère du Travail et des Affaires sociales. L'institut a en charge la gestion et le contrôle des prestations de chômage.

## POLITIQUE DE L'EMPLOI : GREVE GENERALE



des organisations syndicales vis-à-vis de la réforme. En effet, l'INEM a dégagé en 2001 un excédent budgétaire de 3 000 millions d'euros et les deux principales centrales syndicales estiment, non sans raison, que les ressources dégagées auraient dû être affectées à l'amélioration de la couverture indemnitaire des chômeurs et non au financement de mesures d'intervention que l'Etat aurait pu prendre à sa charge. Car il est vrai que de puis 1993, on constate en Espagne un durcissement des conditions d'indemnisation des chômeurs qui a conduit à diminuer sensiblement le taux de couverture<sup>1</sup>. On estime

aujourd'hui que seuls 55 % des demandeurs d'emploi sont couverts par le système indemnitaire par le biais des régimes d'assurance et d'assistance chômage<sup>2</sup>. Une bonne partie des salariés espagnols ne sont donc pas pris en charge par ces régimes indemnitaires, et cela en raison de l'importance que revêt dans ce pays le travail atypique. Près de 30 % des salariés sont employés sous la forme de contrat de travail temporaire dont la durée ne permet pas d'accéder au régime d'assurance-chômage. Voilà pourquoi les syndicats revendiquaient une vaste réforme du système indemnitaire pour

1. F.Lefresne et C.Tuchszirer, *La dynamique des activités occasionnelles en Espagne et en Italie*, rapport réalisé pour la DARES, IRES, mai 2002.
2. Le taux de couverture comprend l'ensemble des prestations de chômage (contributives, assistantielles et liées au chômage agricole). Le taux de couverture brut rapporte les bénéficiaires de prestations de chômage à l'exclusion des titulaires du chômage partiel et des bénéficiaires des prestations de chômage agricole, à l'ensemble des chômeurs enregistrés. Le taux de couverture net rapporte l'ensemble des bénéficiaires de prestations de chômage à l'exclusion des titulaires du chômage partiel et des bénéficiaires de chômage agricole, aux chômeurs enregistrés dans l'industrie, la construction et les services.

## ESPAGNE

mieux intégrer les salaires en situation de précarité. Force est de constater que la réforme adoptée n'emprunte pas cette voie.

### **Une économie des droits et des devoirs déséquilibrée**

Contrairement à ce qui était initialement prévu, les mesures adoptées par décret-loi le 25 mai dernier ont déjà fait l'objet d'une publication au Journal officiel et sont entrées immédiatement en application. Cette rapidité d'exécution a été justifiée par le ministre du Travail, Juan Carlos Aparicios, pour éviter les effets pervers liés au fait qu'une réforme annoncée, si elle n'est pas suivie d'effets, risque de freiner l'embauche par l'adoption de comportements attendus. La réforme imposée tend à remettre en cause un certain nombre de droits, ce qui impliquera pour les salariés et les chômeurs une plus faible capacité à refuser des emplois jugés non convenables. Le devoir de reclassement rapide qui s'impose aux chômeurs fait passer au second plan les conditions dans lesquelles ils se sont amenés à se réinsérer sur le marché du travail. Voici les principaux changements introduits par la réforme

### **Une nouvelle définition donnée à l'emploi adéquat (*oferta adecuada*)**

Il s'agit là d'un des aspects les plus contestés de la réforme. Alors qu'avant la définition de l'emploi adéquat était laissée à l'appréciation du demandeur d'emploi, c'est désormais au service public de l'emploi que revient ce pouvoir d'appréciation. L'emploi adéquat est défini par défaut à travers les contraintes que le chômeur doit accepter sous peine de se voir sanctionné. Ainsi, le chômeur est tenu d'accepter :

– tout emploi situé à moins de 30 km de son domicile ou qui nécessite moins de

deux heures de transport. Le coût de ce transport peut atteindre jusqu'à 20 % du salaire net mensuel. Au-delà de ce coût, le chômeur est en droit de refuser l'emploi proposé ;

– l'emploi considéré adéquat peut être à temps partiel ou à durée déterminée. Il peut également s'agir d'un emploi ne donnant pas lieu au versement de cotisation pour la couverture du risque-chômage ;

– initialement, le texte prévoyait que le salaire versé pouvait être inférieur aux prestations de chômage perçues. Mais finalement le décret n'a pas retenu ce critère très pénalisant pour les chômeurs. Le salaire versé doit donc être celui en vigueur dans les conventions collectives ou, à défaut, correspondre au salaire minimum.

Le premier refus d'une offre jugée adéquate par l'administration entraîne la suspension des allocations de chômage durant trois mois. Le deuxième refus est sanctionné par une suspension de six mois. Enfin, au troisième refus, le demandeur d'emploi perd définitivement le bénéfice de ses allocations.

Au-delà d'une année de chômage, le chômeur est tenu d'accepter toutes les offres d'emploi, dès lors qu'il est en capacité de pouvoir exercer le métier que lui propose l'administration, même si celui-ci ne correspond pas à sa profession initiale.

### **La réduction du coût de licenciement par la suspension du salaire de transition**

En Espagne, la plupart des licenciements font l'objet d'une procédure judiciaire déclenchée à l'initiative du salarié. Trois cas de figure sont alors possibles :

– le jugement peut prévoir en cas de licenciement injustifié, qui est alors qualifié

fié de nul, l'obligation de réintégrer le salarié dans l'entreprise ;

– tous jours dans le cas du licenciement injustifié, le jugement pourtant favorable au salarié peut aboutir à obliger l'entreprise à ne verser que les seuls indemnités de licenciement ;

– le licenciement est justifié et l'entreprise n'a plus aucun devoir vis-à-vis du salarié.

Jusqu'à la présente réforme, les deux formes de licenciements injustifiés obligeaient l'employeur à verser au salarié concerné sa rémunération pendant toute la durée de la procédure judiciaire (*salario de tramitación*). La réforme revient largement sur ce dispositif et prévoit que désormais le salaire de transition ne sera versé que pour les licenciements injustifiés de vant aboutir à réintégrer le salarié. En réalité, cette mesure vient pratiquement à supprimer le principe du salaire de transition. Car sur l'ensemble des procédures judiciaires engagées, les cas de licenciements jugés nuls ou, à l'inverse, justifiés sont très faibles. Dans la quasi-totalité des cas, le juge se borne à estimer que le licenciement, bien qu'injustifié, ne doit pas donner lieu à réintégration dans l'entreprise. Il doit en revanche s'accompagner du versement du salaire de transition.

Pour compenser cette baisse de revenu, notamment dans les cas de licenciement injustifié, le délai de carence est supprimé et le salarié percevra son indemnité de chômage dès que son licenciement sera effectif (à condition, bien sûr, qu'il ait cotisé douze mois au régime d'assurance-chômage).

#### **La suppression progressive du régime indemnitaire agricole**

Comme nous l'avons déjà signalé supra, ce régime spécifique, créé en 1984,

est destiné à prendre en charge les agriculteurs journaliers qui travaillent dans les régions de l'Extrémadure et de l'Andalousie. Actuellement 300 000 personnes bénéficient de ce régime indemnitaire. La réforme prévoit de le supprimer progressivement. Cette suppression ne s'appliquera qu'aux nouveaux candidats potentiels et la prestation est maintenue pour ceux qui la percevaient avant la réforme. La remise en cause de cette prestation est justifiée par le gouvernement en raison des effets pervers qu'elle induit dans les comportements. Est ainsi mis avant le paradoxe selon lequel, malgré la baisse régulière de la population agricole, les bénéficiaires de cette prestation sont en progression régulière, un constat qui se rattache au fait que les allocataires manifesteront une préférence pour le chômage tout en exerçant parallèlement une activité non déclarée.

#### **Un durcissement des conditions d'indemnisation pour les chômeurs intermittents**

Ce statut d'intermittent (*los fi jos discontinuos*) concerne les salariés qui exercent une activité soumise aux fluctuations saisonnières. Le régime indemnitaire en vigueur permettait à ces intermittents de bénéficier d'une prestation de chômage durant les périodes d'inactivité. La réforme prévoit de limiter les recours possibles à cette prestation. Elle distingue désormais deux types de travail irrégulier :

– une activité saisonnière et prévisible dont la charge de travail est portée à la connaissance préalable du salarié. Celui-ci est donc en mesure de savoir quelles seront, dans l'année, les périodes de travail et de chômage ;

– une activité saisonnière et imprévisible qui ne permet pas au salarié

## ESPAGNE

concerné de prévoir les périodes durant lesquelles il sera en activité ou au chômage.

A l'avenir, le statut d'intermittent, et l'accès au régime indemnitaire correspondant, sera réservé exclusivement à ce deuxième cas de figure. Dans le cas des activités saisonnières prévisibles, les travailleurs concernés sont désormais considérés comme des salariés à temps partiel et devront épargner une fraction de leur salaire pour assurer le financement des périodes de non-activité.

### ***Inci ta tion à l'em bauche des fem mes réin tégrant le mar ché du tra vail***

Le décret-loi instaure un mécanisme incitatif prévoyant une exonération de l'ensemble des cotisations sociales sur une période de deux ans en faveur des entreprises qui recruteront des femmes au sortir de leur congé maternité.

### ***Inci ta tion à l'em bauche des chô meurs vieillis ants***

Les chômeurs de plus de 52 ans perçoivent le plus souvent la prestation d'assistance (332 euros par mois) jusqu'à l'âge de leur retraite. La réforme prévoit d'activer cette ressource en la transférant vers l'entreprise qui acceptera d'embaucher ces chômeurs en situation de quasi-préretraite. Les entreprises ne verseraient en guise de rémunération que la différence entre la prestation de chômage et le salaire en vigueur dans la convention collective. En ce qui concerne le chômeur, la réforme prévoit l'obligation d'accepter l'offre qui lui est faite, sans quoi il risquerait de perdre sa prestation d'assistance.

La réforme adoptée présente des caractéristiques qui ne la distinguent pas des autres expériences européennes qui ont

mis en œuvre ce type de politique. On constate ainsi que, dans la plupart des pays européens, la priorité accordée aux stratégies d'activation des dépenses sociales repose sur un rétrécissement du champ de l'assurance-chômage, sur une nouvelle définition de l'emploi convenable plus extensive, ainsi que sur la passation d'un engagement, dit contractuel, entre le demandeur d'emploi et les services de placement. Malgré ces similitudes quant aux principes affichés, des différences importantes sont encore observables d'un pays à l'autre. En Espagne, trois faits doivent être pris en compte pour mieux appréhender la nature de la réforme engagée.

– **Le contexte indemnitaire.** Il est marqué par une relative faiblesse de la couverture du risque chômage. Les conditions rigoureuses d'accès au régime, la durée moyenne d'indemnisation (quatre mois maximum dans plus de 50 % des cas), la relative faiblesse du taux de remplacement conduit bon nombre de demandeurs d'emploi à ne plus être pris en charge par les régimes indemnitaires ou à ne disposer que de faibles ressources monétaires. La réforme que vient d'adopter le gouvernement, loin d'inverser cette tendance, aura pour effet de l'amplifier.

– **Le contexte du marché du travail.** Il est marqué par l'importance du travail précaire, qui concerne plus de 30 % de la main-d'œuvre. En outre, la courte durée de ces contrats de travail ne permet pas toujours d'accéder au régime d'assurance-chômage. Plus généralement, l'Espagne se caractérise par un degré élevé de flexibilité. Dans ce contexte-là, la suppression du « salaire de transition » prévue en cas de licenciement injustifié pourrait être de nature à favoriser le recours à ce type d'ajustement.

– **Le contexte social.** Le dispositif d'activation mis en place en Espagne est matérialisé par la conclusion d'un contrat d'activité (*compromiso de actividad*), signé entre le chômeur et le service public de l'emploi. Ce contrat est censé préciser la nature des droits et devoirs qui s'imposent aux deux parties contractantes. Si l'on voit bien en quoi la présente réforme s'accompagne de droits et de devoirs nouveaux pour le chômeur (droit de bénéficier d'une prestation de chômage conditionné au devoir de réinsertion du chômeur), on ne voit en revanche pas en quoi le service public de l'emploi est affecté par cette réforme. En effet, il n'est soumis à aucune obligation nouvelle, ce qui introduit là une différence importante avec les expériences conduites ailleurs en Europe. Souvent l'adoption de ces stratégies d'activation s'accompagne de la nécessité, pour le service public, de renforcer la nature des services offerts aux chômeurs.

Ainsi, une prise en charge plus individualisée du chômeur ou l'établissement personnalisé de parcours d'insertion sont les deux contreparties que le demandeur d'emploi est en droit d'exiger des services de l'emploi. Or dans le cas espagnol, la réforme ne prévoit pas de renforcer la gamme des services mis à disposition des demandeurs d'emploi. L'économie des droits et devoirs dans laquelle s'inscrit cette réforme ne s'applique qu'aux seuls chômeurs et exclut les services de l'emploi, tout comme les entreprises de toutes proportions le sont en la matière. Voi là pourquoi cette réforme, adoptée en toute ur-

gence par le gouvernement sans concertation avec les partenaires sociaux, ne dispose d'aucun légitimité sociale. Elle est contestée tant sur la forme que sur le fond par les deux principales centrales syndicales.

---

### L'appel du 20 juin contre la réforme : l'unité syndicale enfin retrouvée

Cette réforme a été vivement critiquée par les deux organisations syndicales, lesquelles estiment qu'avec ce décret-loi le gouvernement a manifestement fait le choix d'enterrer le dialogue social. Cette réforme semble en effet tourner le dos à la méthode qui avait été employée par le gouvernement Aznar en 1997<sup>1</sup>. Celle-ci, en privilégiant la politique contractuelle, avait permis l'obtention d'un accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi. Aujourd'hui, non seulement la méthode semble avoir été abandonnée, mais en outre il y a une rupture de fond quant aux objectifs poursuivis. Autant l'accord de 1997 tentait de mettre un terme à la précarisation du marché du travail, autant la présente réforme semble renoncer à cet objectif en privilégiant une vision plus libérale du fonctionnement du marché du travail.

Alors que de plus en plus d'un an l'unité syndicale s'était fissurée, les CCOO (proche du parti communiste) et l'UGT (proche du parti socialiste) ont appelé les travailleurs à une grève générale de vingt-quatre heures le 20 juin contre une réforme qui, selon elles, opère une véritable régression sociale<sup>2</sup>. Les deux centrales syndicales étudient par ailleurs la possibilité de déposer un recours auprès

---

1. C.Tuchszirer, C.Vincent, « Vers une flexibilité négociée du marché du travail », *Chronique Internationale de l'IRES*, 46, mai 1997.

2. C.Tuchszirer, « Une réforme du marché du travail ambiguë et bien peu consensuelle », *Chronique Internationale de l'IRES*, 70, mai 2001.

## ESPAGNE

du Tribunal constitutionnel. En effet, l'utilisation d'un décret-loi n'est autorisée normalement que s'il est motivé par des circonstances extraordinaires dont le caractère d'urgence doit être avéré. Or la situation financière de l'INEM, dont les comptes présentent de larges excédents, ne justifie en rien le recours à cette procédure d'exception.

Indéniablement, la grève générale du 20 juin, très largement suivie (à 17 % pour le gouvernement contre 84 % pour les organisations syndicales), a constitué une première victoire pour le camp syndical. Plus d'un million de travailleurs espagnols se sont joints à la mobilisation pour demander l'abrogation du décret-loi instituant la réforme du marché du travail. Seul le gouvernement refuse d'accepter la réalité de ce mouvement social tentant par tous les moyens médiatiques d'en limiter l'importance. Mais la chute de 20 % de la consommation d'énergie attestée du succès rencontré puisque ce niveau est celui habituellement atteint les jours fériés. La grève a été totale dans l'industrie, quasi générale dans les transports et plus clairsemée dans le secteur des services où les syndicats sont moins implantés. Comme on pouvait s'y attendre, c'est en Andalousie, région particulièrement visée par la réforme, que la grève a été la plus suivie (respectivement 35 % et 98 % d'après les sources gouvernementales et syndicales).

Mais la popularité de cette grève doit aussi beaucoup à l'attitude des organisations syndicales qui se sont pliées aux demandes de service minimum décrétées par le gouvernement. Ce dernier, en revanche, n'a pas fait preuve d'un grand *fair play* indiquant que la non-paralysie de l'activité économique témoignait de l'échec de cette grève. Même s'il est difficile de pronostiquer ce que sera l'atti-

tude prochaine du gouvernement, que de puis le début de ce conflit semble être teinté de myopie sociale, il est incontestable que la grève du 20 juin est à mettre au crédit des organisations syndicales.

### **Le gouvernement, acteur solitaire ?**

La question est finalement de savoir pour quoi le gouvernement de José Maria Aznar a pris le risque politique d'engager une réforme radicale du marché du travail dans un contexte économique qui ne s'imposait pas. Car la remise en cause, sans contrepartie aucune, des conditions de licenciement, ainsi que l'obligation desor mais faite au chômeur d'accepter « un emploi adéquat » sous peine de ne plus percevoir ses allocations de chômage ne pouvaient que provoquer l'hostilité du corps social. En outre, le gouvernement a réussi la prouesse politique de n'être soutenu par aucun camp, à commencer par ses traditionnels alliés. Ainsi, contre toute attente, le patronat (CEOE) ne s'est guère montré satisfait par le contenu de cette réforme. De plus plusieurs années, la CEOE réclamait une réforme du système indemnitaire dans son ensemble, de façon à modifier le mode de financement des allocations chômage.

La revendication patronale portait sur l'objectif d'affecter les cotisations sociales au seul financement des prestations d'assurance-chômage, l'Etat assumant, quant à lui, le financement des régimes d'assistance. Ce partage des rôles aurait ainsi permis de faire diminuer le niveau des cotisations sociales à la charge des employeurs. Or, la présente réforme n'aborde pas cette question qui figure également parmi les revendications des organisations syndicales pour accroître la rémunération des salariés. Enfin, certaines communautés autonomes appartenant pourtant à la majorité parlementaire en



## **POLITIQUE DE L'EMPLOI : GREVE GENERALE**

place (la CiU de la Catalogne et les Canaries) se montrent plus que réservées vis-à-vis de la réforme et souhaitent que le gouvernement en modifie certains aspects. Récemment, un député de la CiU a déclaré ne pas comprendre pourquoi cette réforme tenait à culpabiliser le chômeur, transformant la victime en coupable.

Difficile de trouver les motivations qui ont conduit le gouvernement Aznar à rompre le pacte social implicitement passé avec les syndicats de puis 1996, date de sa prise de fonction. Il est vrai qu'à cette époque le gouvernement conservateur ne disposait pas, comme c'est le cas depuis 2000, d'une majorité absolue au Parle-

ment. Certains observateurs sont donc amenés à voir dans cette réforme, souvent qualifiée d'autoritaire, le « syndrome de la majorité absolue ». Une preuve, s'il en faut, que les pleins pouvoirs ne donnent pas toujours de bonnes idées ... de ce côté-ci des Pyrénées.

### **Sources :**

El País

Site internet des organisations syndicales

[www.ccoo.es](http://www.ccoo.es)

[www.ugt.es](http://www.ugt.es)