

Espagne

Convergence économique et divergences sociales, un retour sur les années Aznar

Carole TUCHSZIRER

L'échéance électorale du 14 mars 2004 marque la fin des années Aznar et invite à dresser le bilan de deux législatures. Pour le défendre, le gouvernement conservateur peut s'appuyer sur une série de bons résultats macroéconomiques. Sur l'ensemble de la période, les taux de croissance enregistrés ont été constamment supérieurs à ceux des partenaires européens. En outre, au cours de ces vingt dernières années, la place de l'Espagne sur la scène européenne n'a cessé de se confirmer, notamment sous l'effet d'une politique volontariste qui n'a jamais cherché à négocier les conditions de son adhésion à l'UE. Mais, à plus long terme l'orthodoxie budgétaire pratiquée pendant huit ans pour satisfaire aux exigences du Pacte de stabilité pourrait avoir pour conséquence, si elle se poursuivait, de brider la croissance tant cette économie souffre encore de carences importantes dans des secteurs clefs pour son avenir, comme la recherche ou encore l'éducation. Par ailleurs, ces années de croissance ne sont pas parvenues à mettre un terme aux dysfonctionnements observés sur le marché du travail pas plus qu'elles n'ont permis d'améliorer un système de protection sociale faiblement développé qui place l'Espagne loin derrière les

principaux pays de l'UE. Le bilan des années Aznar est donc mitigé et fait l'objet d'une lecture critique du côté des organisations syndicales.

D'une analyse en termes de « boom économique » ...

L'Espagne aura connu au cours de ces deux législatures une période de croissance économique ininterrompue. Ce qui est particulièrement remarquable, c'est du reste moins la vigueur de cette croissance que sa longévité puisqu'elle a su se maintenir à des niveaux élevés durant près d'une décennie. Au cours de ces deux dernières années, l'Espagne a certes traversé une phase de ralentissement économique mais ce pays a mieux résisté que ses partenaires européens au retournement conjoncturel intervenu en 2001, affichant respectivement une croissance de 2 % et 2,3 % en 2002 et 2003. Globalement depuis l'arrivée au pouvoir du parti populaire, le différentiel de croissance avec les pays de la zone euro a constamment été positif. Ce pays a par ailleurs plus d'une fois été cité en exemple pour avoir appliqué à la lettre les directives de la Commission européenne. Les condi-

ESPAGNE

tions fixées au passage à la monnaie unique, les fameux critères de Maastricht, ou, plus récemment, les contraintes imposées par le pacte de stabilité ont été scrupuleusement respectées par le gouvernement Aznar, souvent d'ailleurs au prix de concessions sociales inconfortables pour les organisations syndicales.

Car durant toute cette période, les deux centrales syndicales – l'UGT et les CCOO - ont accepté de prolonger le pacte social en négociant des accords de modération salariale pour préserver la compétitivité de l'économie espagnole. Le bon élève de l'Europe, comme il est dit parfois, peut ainsi afficher des résultats honorables : les déficits publics ont été ramenés à moins de 3 % du PIB dès 1998. La dette publique baisse graduellement depuis 1996 et représente aujourd'hui moins de 60 % du PIB. Quant à l'inflation, traditionnel maillon faible de l'économie espagnole, elle a été plus ou moins contenue au cours de ces huit dernières années.

Mais c'est aussi sur le front de l'emploi que les résultats obtenus ont été particulièrement spectaculaires. Au cours de ces deux législatures, l'économie espagnole a créé plus de 4,5 millions d'emploi, un dynamisme qui a permis de diviser par deux un taux de chômage longtemps resté anormalement élevé. Lors de l'arrivée au pouvoir de José-Maria Aznar, plus de 22 % de la population active espagnole étaient sans emploi. Aujourd'hui, bien que toujours en queue au niveau européen, le taux de chômage a été ramené à 11,3 %. Ce résultat montre

toutefois la difficulté qu'il y aura à satisfaire les attentes exprimées lors du sommet de Lisbonne qui en 2000 avait mis l'accent sur le plein emploi mais aussi sur la qualité des emplois ainsi créés. Et de ce point de vue, les résultats obtenus laissent à désirer puisque l'Espagne reste le pays qui affiche au niveau européen le taux d'emplois précaires le plus élevé : 30 % de la main-d'œuvre sont encore employés sous des formes d'emplois temporaires et la reprise de l'emploi n'a pas permis d'inverser significativement la tendance¹.

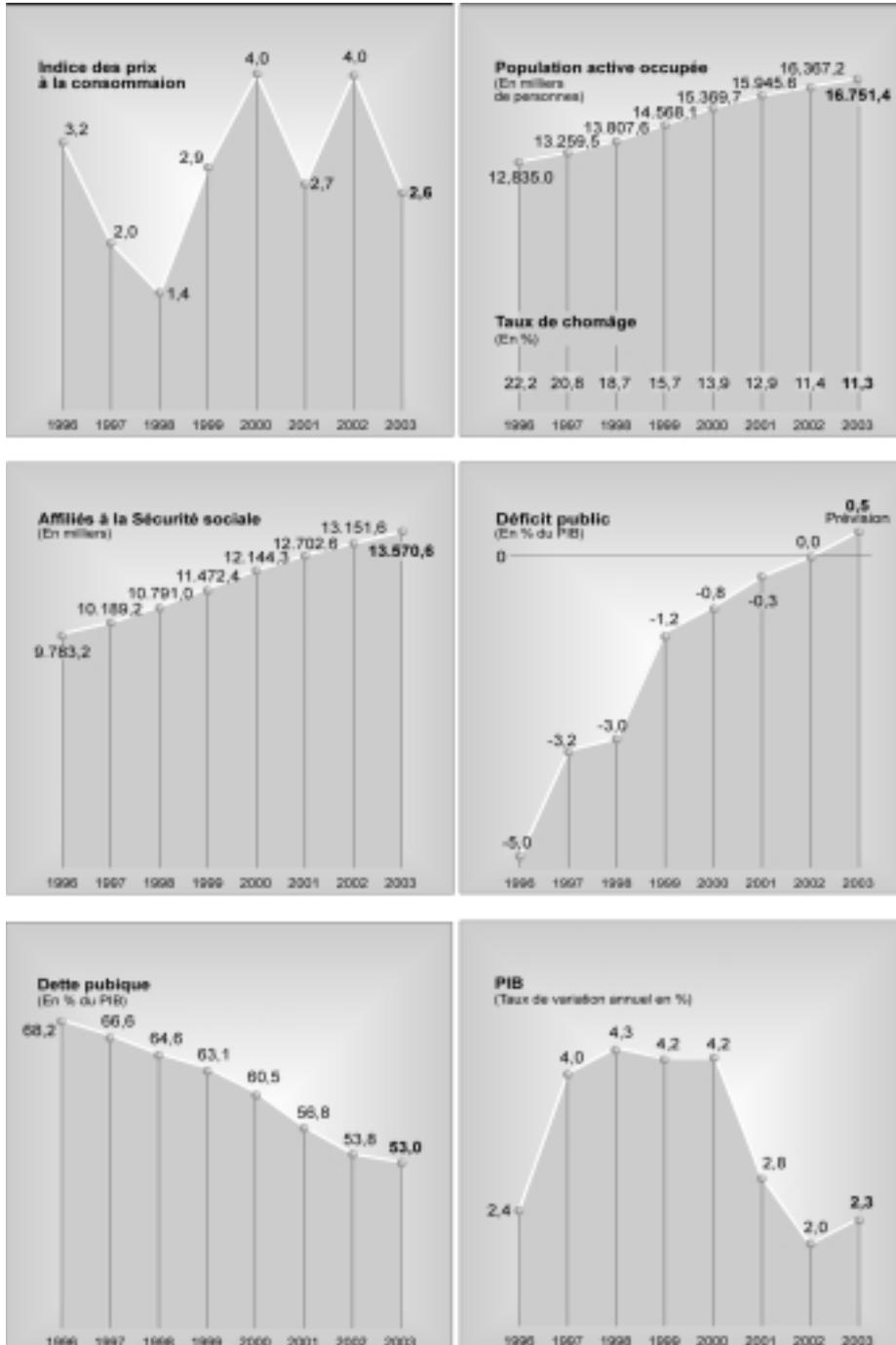
... à une interprétation en termes de « mirage », côté syndical

Les performances économiques et sociales affichées par le gouvernement Aznar sont toutefois loin de faire l'unanimité et les organisations syndicales, critiques sur les questions sociales, vont même jusqu'à s'interroger sur la solidité des ressorts économiques qui ont été à l'origine de la croissance observée. A l'approche des élections générales, l'UGT a voulu apporter sa contribution au débat public en produisant un bilan économique des années Aznar qui remet fortement en cause la thèse du « miracle économique » généralement avancée². Si miracle il y a eu, l'UGT estime qu'il a en partie résulté de circonstances économiques et politiques particulières qui ne sont plus susceptibles de se reproduire. La réduction des déficits publics résulterait ainsi pour beaucoup des vagues de privatisation qui ont permis au cours de ces

1. F.Lefresne, C.Tuchszirer, « L'impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage : Espagne-Italie », Dares, *Document d'Etudes*, n°70, mai 2003

2. « Balance de la Legislatura y propuestas de UGT ante las Elecciones Generales », se reporter au site web de l'UGT : www.ugt.es/balance/balance.html

UN RETOUR SUR LES ANNEES AZNAR



Source : El País.

ESPAGNE

deux législatures d'accroître les ressources publiques de près de 34 millions d'euros. Les aides communautaires, qui représentent près de 1 % du PIB annuel, auraient également apporté leur contribution à la résorption des déséquilibres budgétaires.

Quant aux leviers de la croissance économique, ils sont, là aussi, objets de discussion. Ainsi, pour l'UGT, les successives dévaluations de la peseta intervenues en 1992 et 1993 ont permis à l'Espagne de renforcer, par la baisse des prix obtenus, la compétitivité internationale de son économie. Cet effet de change favorable à l'Espagne aurait également joué lors du passage à l'euro, contribuant ainsi à maintenir un niveau élevé de production de biens et services qui n'aurait pu être atteint autrement. Car, l'Espagne a bénéficié lors du passage à l'euro d'un taux de conversion de la peseta qui lui a été favorable et plus généralement, la zone euro a structurellement bénéficié au rattrapage espagnol.

Par ailleurs, la baisse tendancielle des taux d'intérêt nominaux résultant de la politique monétaire commune est venue conforter cette croissance, un phénomène amplifié par le fait que si l'on tient compte de l'inflation, l'Espagne, connaît même depuis 2002 des taux d'intérêt réels négatifs. Ces facteurs expliquent le dynamisme de la consommation des ménages qui n'ont pas hésité à recourir aux crédits compte tenu de la faiblesse des taux pratiqués. Le secteur de la construction est apparu comme le principal bénéficiaire de la baisse des taux, constituant

ainsi « le moteur de l'économie espagnole ».

Ce boom immobilier a ses effets pervers et l'on assiste en Espagne à une quasi-explosion des prix dans ce secteur rendant difficile pour les ménages à faibles revenus, et tout particulièrement pour les jeunes, l'accès au logement. Un accès rendu d'autant plus délicat que durant ces huit dernières années, la construction de logements sociaux a baissé de façon significative. Ce constat fait l'objet de vives critiques de la part des deux centrales syndicales qui y voient le reflet d'une politique du logement visant à privilégier les ménages les plus aisés. Une analyse que l'OCDE ne semble pas loin de partager puisque dans une de ses publications récentes elle en appelle à une réforme du marché immobilier, laquelle devrait passer par une remise en cause des avantages fiscaux consentis ainsi que par un soutien aux bas revenus. « Une réduction de ces aides pour les futurs acquéreurs et la mise en place de subventions à la location pour les ménages modestes seraient justifiés tant sur le plan de l'équité qu'en raison du niveau désormais réduit des taux d'intérêts réels »¹.

L'analyse syndicale rejoint également celle de l'OCDE sur les autres difficultés structurelles que connaît l'économie espagnole et notamment sur la faible croissance de la productivité. Ainsi, le ralentissement des gains de productivité pourrait s'expliquer par le fonctionnement peu concurrentiel des marchés et par le fait également que les créations d'emplois enregistrées restent concentrées sur les secteurs à faible productivité². Ces

1. OCDE, *Etudes Economiques, Espagne*, 2003.

2. L'étude de l'UGT s'appuie ainsi sur les chiffres de l'OCDE selon lesquels plus de 50 % des emplois créés l'ont été dans les secteurs où la productivité apparente du travail est inférieure de 75 % de la moyenne nationale.

constats démontrent donc la fragilité d'un modèle de développement qui a eu pour effet de renforcer la spécialisation de l'économie espagnole dans les secteurs à faible valeur ajoutée.

**De nombreuses impasses
sur les questions sociales**

Le bilan social des années Aznar est mitigé, notamment en raison des bons résultats obtenus sur le front de l'emploi. Il n'en reste pas moins que la société espagnole est confrontée à de nombreux défis sociaux, à commencer par celui de l'immigration, un phénomène relativement nouveau en Espagne¹. En 1996, lorsque que le parti populaire accède au pouvoir, seuls 500 000 étrangers résidaient en Espagne et, à l'époque, quasiment tous ont été régularisés.

Aujourd'hui, l'Espagne compte 2,5 millions d'étrangers dont près de 800 000 sont en situation irrégulière. Ce pays est donc devenu au cours de la dernière décennie une terre d'immigration. Un phénomène que l'on peut sans doute relier à ces années de croissance qui ont renforcé l'attractivité de ce pays. Mais l'augmentation régulière du nombre de « sans-papiers » fait débat au sein de la société et nombre d'observateurs voient dans cette évolution l'effet des réformes adoptées par le parti populaire. A partir de la seconde législature et fort de sa majorité absolue au Parlement, le gouvernement conservateur a multiplié les réformes, trois depuis cette date, afin de durcir la réglementation à l'égard de la population étrangère. Les « irréguliers d'Aznar »,

comme le titrait récemment le journal *El País*, sont donc le fruit de cette politique restrictive qui rend de plus en plus difficile l'intégration économique et sociale de cette population qui vient souvent alimenter, bien malgré elle, le développement de l'économie souterraine.

L'état de la protection sociale fait elle aussi l'objet de sérieuses critiques. Pour les organisations syndicales, la faiblesse des efforts consentis dans ce domaine est à mettre en relation avec l'adoption d'une discipline budgétaire qui, pour atteindre le déficit zéro, a sacrifié les budgets sociaux. Car il est vrai que sur le terrain social, la distance avec l'Europe n'a cessé d'augmenter. En 2000, les dépenses de protection sociale représentaient 20,1 % du PIB contre 27,3 % au niveau communautaire. Elles ont connu un taux de croissance inférieur à celui du PIB, alors même que le retard à combler aurait exigé un rythme de croissance plus élevé.

La politique familiale reste le secteur de la protection sociale le moins développé. Seuls 0,5 % du PIB est consacré à cette branche contre 2,1 % au niveau de l'UE. Un chiffre illustre ce constat : seuls 8 % des enfants de moins de trois ans disposent d'une place dans une crèche (contre 44 % au Danemark, 40 % en Suède et 23 % en France). On comprend mieux dans ce contexte les difficultés qu'éprouvent les femmes à réintégrer le marché du travail, et ce n'est guère ladite « dépendance » à l'égard des prestations familiales – au demeurant très faibles en Espagne – qui explique ce constat mais bien plutôt la faiblesse du taux d'équipe-

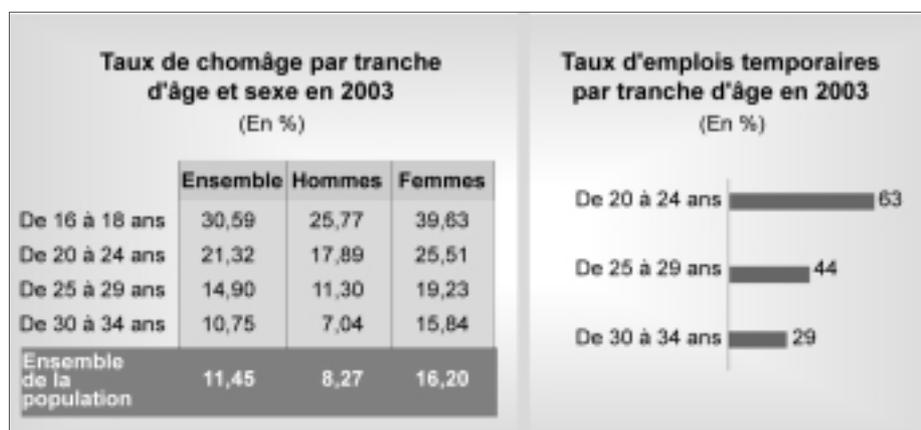
1. Lorenzo Cachón, « 'L'Espagne immigrante' » : du marché du travail aux défis de la citoyenneté, *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial *Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux*, 84, septembre 2003.

ESPAGNE

ment en infrastructures scolaires¹.

Mais le parti conservateur pourra sans doute défendre son bilan social en faisant valoir les résultats obtenus sur le front du chômage, car rares sont les pays de l'UE à avoir connu un tel reflux du chômage au cours des huit dernières années. Il est vrai que l'Espagne avec ses 22 % de chômeurs en 1996 revient de loin et qu'elle doit ces résultats pour partie à des taux de croissance économique qui, déjà, ne sont plus d'actualité. Ainsi, entre 2002 et 2003, le nombre de demandeurs d'emploi est reparti à la hausse et a augmenté de près de 1,5 %. Plus inquiétant encore, le chômage continue d'affecter très diversement les différentes composantes de la population active. En 2002, près de 16 % des femmes sont toujours au chômage, soit un taux deux fois plus élevé que chez les hommes. Les jeunes ont également le plus grand mal à intégrer le marché du travail. 22 % de ceux qui ont moins de 25

ans sont au chômage, un taux qui atteint même 27 % pour les jeunes femmes². Comme dans d'autres pays méditerranéens, le chômage est inégalement réparti selon les régions. A la fin de 2003, le taux de chômage était de 6,5 % en Catalogne contre 14 % en Estrémadure. Autre problème structurel auquel est confronté le marché du travail, celui de la précarité de l'emploi. Le travail temporaire a pris en Espagne une importance considérable qui ne trouve pas d'équivalent dans les autres pays de l'UE. Certes on a constaté depuis 1996 un reflux sensible du travail temporaire – le taux de précarité de l'emploi a ainsi baissé de trois points depuis cette date – mais le phénomène touche encore aujourd'hui 30,5 % des salariés en activité et les jeunes sont les premiers à faire les frais de ce dysfonctionnement. Parmi les cinq millions de jeunes qui exercent une activité professionnelle, la majorité est en situation précaire (c'est le cas pour 63 %



Source : *El País*.

1. Les perspectives de l'emploi 2003 consacrent un chapitre au thème de la dépendance des prestations sociales. « Prestations et emploi : amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives », OCDE 2003.
2. Les perspectives de l'emploi 2003, *op.cit.*

des moins de 25 ans) et d'après les études réalisées par le « Consejo de la Juventud de Espana » (conseil de la jeunesse d'Espagne) près d'un million d'entre eux peuvent cumuler jusqu'à huit contrats sur l'année. A la veille des élections, le conseil de la jeunesse, avec le soutien de l'UGT et des CCOO, a du reste lancé une campagne de sensibilisation auprès des jeunes pour les inciter à se mobiliser et contraindre les partis politiques à intégrer leurs revendications dans leurs programmes respectifs¹. Si un consensus se dégage au niveau tant syndical que politique pour réduire le taux d'emplois précaires, les divergences restent fortes sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Au sein même du Parti populaire on a assisté au cours des deux législatures à l'adoption de réformes du marché du travail d'inspiration diamétralement opposée.

L'inflexion libérale des réformes du marché du travail

Si l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi conclu en 1997 entre les partenaires sociaux ou celui obtenu un an plus tard pour développer l'emploi stable à temps partiel ont témoigné de la volonté politique de mettre un terme à la dérégulation du marché du travail, le décret-loi adopté en 2001 et celui de 2002, finalement annulé, s'inscrivent dans une optique radicalement différente. Ils traduisent l'inflexion de la position gouvernementale, plus sensible au modèle

libéral depuis la seconde législature. Rappelons rapidement que l'objectif de l'accord interprofessionnel intervenu en 1997 visait à limiter la précarité de l'emploi par une plus grande souplesse dans les conditions de licenciement des salariés à emplois stables en échange d'une transformation d'emplois précaires en emplois à durée indéterminée. Cette volonté de re-régulation du marché du travail avait été confortée par la signature, un an plus tard, d'un second accord visant cette fois-ci la promotion encadrée de l'emploi stable à temps partiel.

Par rapport à cette période, le début des années 2000 marque incontestablement un tournant dans l'évolution conjointe des politiques d'emploi et des relations professionnelles. Ce fut d'abord le cas avec l'adoption du décret-loi du 2 mars 2001, relatif au temps partiel, qui a constitué un retour de balancier bien moins favorable aux salariés². En revenant sur les dispositions adoptées antérieurement, le gouvernement a pris le parti de l'organisation patronale, inscrivant désormais le temps partiel plus dans une démarche de flexibilité que dans une problématique du temps choisi. Mais c'est surtout avec l'adoption d'un décret-loi en 2002 visant à réformer le système d'indemnisation des chômeurs que les relations avec les organisations syndicales se sont singulièrement dégradées. Sans revenir sur l'ensemble des aspects de cette réforme, finalement avortée, mentionnons néanmoins les trois dispositions les plus révélatrices de cette réorien-

1. Pour accéder à cette campagne de mobilisation initiée par le conseil de la jeunesse se reporter à leur page web : www.cje.org/trabajoporlojusto.

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

ESPAGNE

tation libérale de la politique indemnitaire¹ :

- une définition plus large de « l'emploi convenable » ;
- la suppression progressive du régime indemnitaire agricole ;
- un durcissement des conditions d'indemnisation pour les chômeurs intermittents.

Sans surprise, les deux organisations syndicales se sont vivement opposées à cette réforme intervenue sur fond d'échec de la négociation interprofessionnelle. Avec ce décret-loi, la politique contractuelle et, plus généralement, les relations entre le gouvernement et les syndicats sont donc entrées dans une phase de conflictualité élevée qui reste d'actualité depuis la grève générale du 20 juin 2002, laquelle a d'ailleurs abouti à remettre partiellement en cause la réforme du régime d'indemnisation des chômeurs.

Ce dernier mouvement social est en tout cas révélateur de l'éventuelle érosion d'un modèle de régulation sociale fondé sur la reconnaissance du fait syndical². Ce

modèle, que le premier gouvernement Aznar avait cherché à consolider et qui semble aujourd'hui menacé, avait pourtant permis à l'Espagne d'intégrer sans conflit majeur l'UE. Or les nombreux défis auxquels est encore confronté ce pays nécessiteront une mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux. Ainsi, sur le terrain social, les réponses apportées aux multiples questions qui travaillent la société espagnole sont apparues inopérantes. L'équipe qui succédera au gouvernement Aznar devra ainsi s'atteler à mettre en place une politique d'intégration en direction des immigrés comme elle devra aussi chercher à instaurer une politique de l'emploi capable de combattre un chômage et une précarité de l'emploi que ces années de croissance n'ont pu éliminer, loin s'en faut.

Sources :

El Pais

-
1. C.Tuchszirer, « Grève générale contre une politique de l'emploi plus contraignante pour les chômeurs », *Chronique internationale de l'IRES*, 77, juillet 2002.
 2. C.Tuchszirer, C.Vincent, « Une représentativité dopée par la reprise du dialogue social », *Chronique Internationale de l'IRES*, 66, septembre 2000