

Espagne

De la dérégulation à la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité

Catherine VINCENT

Depuis le début des années 1980 en Espagne, autant pour répondre aux besoins de flexibilité des entreprises dans une économie de plus en plus ouverte que pour contourner les règles contraignantes de fonctionnement du marché du travail issues de la période franquiste, les formes d'emplois temporaires se sont massivement diffusées. Les gouvernements successifs ont ainsi progressivement autorisé puis libéralisé le recours à des contrats de travail à durée déterminée ou au travail intérimaire. Le succès de ces formules auprès des entreprises a transformé le marché du travail sur lequel, à partir de 1994, le contrat temporaire est devenu le mode majoritaire d'embauche : en 1996, seulement 4 % des huit millions de contrats enregistrés par l'INEM, l'Agence nationale pour l'emploi, étaient des contrats à durée déterminée. Depuis le début des années

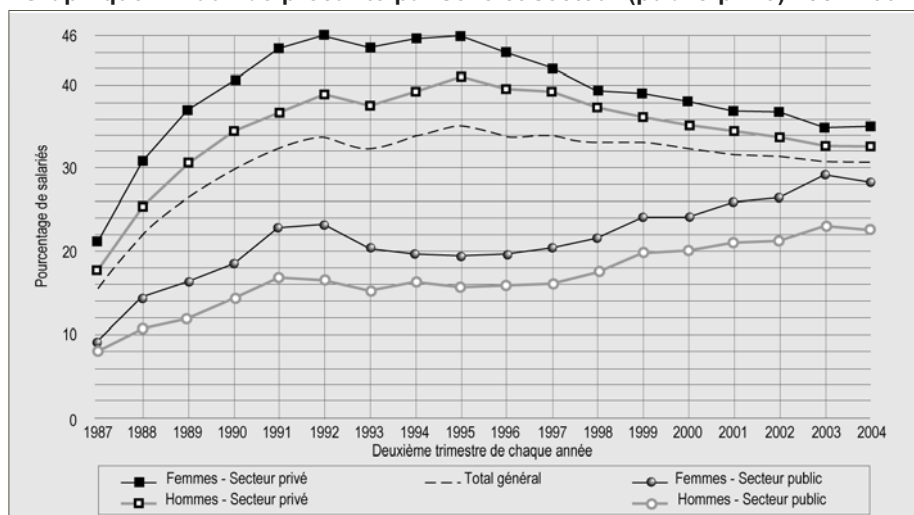
1990, le taux de précarité¹ a passé la barre des 30 % pour ne plus redescendre en dessous (cf. graphique 1). La précarité de la main-d'œuvre espagnole a ainsi principalement pris la forme de contrats de travail temporaire, soit à durée déterminée, soit d'intérim, importance qui n'a d'équivalent dans aucun autre pays de l'UE.

La flexibilisation du marché du travail n'a bien sûr pas seulement pris la forme d'emplois à statut temporaire. Les emplois à temps partiel, relativement marginaux en Espagne par rapport au reste de l'Europe, le développement de la sous-traitance et des faux travailleurs indépendants² dans certains secteurs, la précarisation des conditions d'emploi des salariés permanents eux-mêmes (annualisation du temps de travail, mobilité géographique accrue, polyvalence, assouplissement des conditions de licen-

1. Le taux de précarité (*tasa de temporalidad*) mesure le rapport entre le nombre de contrats temporaires (contrats à durée déterminée et contrats d'intérim) et l'ensemble des contrats sur le marché du travail. Dans la mesure où le terme espagnol de *temporalidad* ne se traduit pas directement en français, nous utilisons celui de précarité pour le désigner.

2. La définition du travail indépendant ou autonome est problématique et les comparaisons internationales hasardeuses. Selon Eurostat, la part des travailleurs autonomes dans l'emploi total espagnol est passé de 19,3 % en 1992 à 15,3 % en 2003 (14,8 % pour l'UE-15). Des études espagnoles ont observé une corrélation, en termes sectoriels, entre le taux de précarité et la présence relative de travailleurs autonomes.

Graphique 1. Taux de précarité par sexe et secteur (public-privé) 1987-2004



Source : EPA, Encuesta de población activa.

ciement...) ont également concouru à la dégradation des conditions de vie des salariés. Le rétrécissement de l'indemnisation du chômage et, plus largement, de la protection sociale a agi en retour sur la précarisation du salariat espagnol. Le poids des emplois temporaires est cependant le trait spécifique du marché du travail espagnol (voir encadré) et ce problème a structuré l'intervention des acteurs économiques et sociaux. C'est pourquoi, sans minimiser l'impact des autres formes de précarité, cet article est centré sur ce phénomène et les stratégies gouvernementales, syndicales et patronales déployées face à la tension entre emploi stable et emploi temporaire.

Cette transformation radicale du marché du travail s'est opérée dans un premier temps par la voie de l'action gouvernementale, en concertation avec les interlocuteurs sociaux puis, au début de 1990, dans un climat de vives tensions sociales où les organisations syndicales ont manifesté leur opposition aux diffé-

rentes réformes législatives qui visaient à déréguler ce marché. Une inflexion remarquable s'est produite en 1997 dans les stratégies des acteurs, notamment syndicaux, face aux dysfonctionnements engendrés par le fort niveau de précarité. L'économie espagnole pâtit en effet à la fois du bas niveau d'activité de la population, principalement celui des femmes, et du fort taux de précarité des emplois. C'est alors par la recherche d'un consensus entre le gouvernement conservateur, le patronat et les organisations syndicales que s'est développée une politique d'emploi tentant de concilier flexibilité pour les entreprises, seul moyen supposé stimuler les créations d'emploi, et plus grande stabilité de l'emploi pour les travailleurs. L'action tripartite a connu une mise entre parenthèses de 2001 jusqu'à la fin du gouvernement de José Maria Aznar. Depuis l'arrivée au pouvoir, à la mi-avril 2004, d'un nouveau gouvernement socialiste présidé par José Luis Rodríguez Zapatero, la volonté de rétablir

le dialogue a guidé l'action gouvernementale en matière économique et sociale. Cette volonté s'est concrétisée en juillet 2004 par la signature entre le ministre du Travail et les organisations patronales et syndicales d'une déclaration pour le dialogue social sur « la compétitivité, l'emploi stable et la cohésion sociale ». Après plusieurs années d'unilatéralisme étatique, l'Espagne renoue avec le dialogue social national tripartite pour tenter une fois de plus de trouver une réponse aux dysfonctionnements du marché du travail.

**Une dualisation progressive
du marché du travail**

Jusqu'à la transition démocratique, période où, après la mort de Franco, s'instaure un régime démocratique en Espagne, le fonctionnement du marché du travail s'apparente à celui d'un système corporatiste. Les ordonnances du travail prises dans chaque secteur d'activité y règlent les conditions d'emploi et limitent fortement la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre, ainsi que les possibilités de modification du contrat de travail. Par ailleurs, les licenciements économiques individuels et collectifs sont soumis à des autorisations administratives. L'enjeu pour les nouveaux gouvernements élus a été de réformer les relations de travail dans un sens concurrentiel.

**La sortie du franquisme :
une flexibilisation insidieuse**

Pour la très grande majorité des Espagnols, dans les années soixante-dix, la sécurité de l'emploi et la flexibilité du marché du travail sont vécues comme

contradictoires. Pour les organisations syndicales, la sécurité de l'emploi se définit comme la garantie pour les travailleurs d'accéder à une relation de travail stable au travers d'un contrat type assorti d'une définition légale précise des droits et des conditions de travail qui lui sont attachés ainsi que de restrictions importantes aux possibilités de rupture de ce contrat par l'entreprise. C'est cette conception qui a prévalu dans le Statut des travailleurs, véritable code du travail, adopté en 1978. Le contrat de travail à durée indéterminée y est la norme, la permanence contractuelle ne souffre d'exception que pour certains secteurs spécifiques ou événements conjoncturels strictement limités.

Les entreprises ont répondu à la crise économique des années soixante-dix et du début des années 1980 par de nouvelles stratégies de flexibilisation de l'organisation, de décentralisation productive et d'innovation technologique, stratégies mises en œuvre au travers d'une flexibilisation de la gestion des ressources humaines qui se heurte aux contraintes du marché du travail. Pour dépasser cette contradiction et satisfaire la demande de flexibilité, les pouvoirs publics ont préféré contourner plutôt que modifier radicalement les règles de conclusion des contrats. La modification du Statut des travailleurs en 1984, et les lois qui suivent, ont facilité le recours aux contrats temporaires, empilant ainsi les différents types de contrats non permanents. On voit apparaître une constellation de contrats de travail temporaires. La confusion est accrue par les politiques actives d'emploi qui, aux fins de lutter contre un chômage de masse¹, multiplient les formes de con-

1. Malgré le rythme soutenu des créations d'emploi, le taux de chômage espagnol est dans les années 1980 près du double de la moyenne des pays de la CEE. Il atteint un pic de 21 % en 1985.

ESPAGNE

trats à durée déterminée selon les publics cibles. Ces programmes de développement de l'emploi s'accompagnent de diverses exonérations fiscales et subventions à l'embauche qui les rendent très attractifs : en 1992, près de 50 % des contrats temporaires conclus le sont dans le cadre des politiques d'emploi. Pour le gouvernement, cette orientation s'appuie sur le postulat que le besoin de flexibilité des entreprises est conjoncturel car intimement lié à la mauvaise situation économique.

Les effets des politiques de dérégulation du marché du travail des années quatre-vingt se font vite sentir. Sous les effets conjugués des stratégies entrepreneuriales d'adaptation aux évolutions économiques et technologiques et des politiques d'emploi censées faciliter l'insertion de certaines catégories en difficulté, un marché du travail véritablement dual se met en place. Certes le contrat permanent demeure le mode dominant de contractualisation et le noyau central du marché. Il s'accompagne d'un haut niveau de protection sociale et de bonnes perspectives de réinsertion dans le système productif en cas de rupture. Autour de ce noyau se développe une frange de salariés précarisés autant du fait du caractère temporaire de leur relation de travail que de la faiblesse de leur protection contre le chômage¹. Le déséquilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi devient durable pour certains secteurs et dans cer-

taines zones territoriales. Tout au long de la décennie quatre-vingt-dix, la dualisation est renforcée par les modalités de gestion du chômage qui ne cesseront de se durcir pour les salariés précarisés.

Les effets négatifs des modes de régulation du marché du travail deviennent manifestes, y compris aux yeux des responsables patronaux qui y voient une gêne pour une insertion économique par le haut de l'Espagne dans la compétition internationale². Pour le gouvernement socialiste, il devient également évident que le développement de la précarité répond à un besoin non pas conjoncturel mais permanent des entreprises. L'Espagne a en effet connu entre 1978 et 1992 une période de forte expansion : de 1986 à 1991, le taux moyen annuel de croissance s'est situé à 4,3 % et le taux de chômage, grâce à un rythme élevé des créations d'emplois, est passé de 21,4 % à 15,8 %, toujours près du double de la moyenne des pays de la CEE. Dans le même temps, le pourcentage de salariés sous contrat temporaire est passé de 18 à 32 %, les créations d'emplois permanents devenant minoritaires. Cette croissance riche en emploi a été coûteuse pour la stabilité des salariés. Les études du ministère du Travail publiées à l'époque estiment que, malgré les nombreuses incitations financières, seuls 17 % des contrats temporaires débouchent sur un contrat à durée déterminée.

1. Le système d'indemnisation du chômage instauré en 1984 est revu à la baisse en avril 1992. La durée et le montant des prestations sont réduits dans tous les cas de figure. Une mesure touche particulièrement les salariés précaires : la période minimale de cotisation ouvrant droit à une allocation chômage est portée de 6 à 12 mois, une allocation d'assistance couvrant désormais les chômeurs ayant cotisé moins d'un an mais plus de trois mois. Or, plus des deux tiers des nouveaux contrats temporaires conclus sont d'une durée inférieure ou égale à 6 mois.

2. Rappelons que l'Espagne a adhéré à la CEE en 1986 et que la libre circulation des travailleurs espagnols a été acquise en 1991.

Qui sont les salariés précaires ?

Avec 5,1 millions de contrats temporaires en 2004, l'ampleur du phénomène est tel qu'il touche de manière plus ou moins aiguë toutes les catégories de salariés et tous les secteurs d'activité. Les personnes titulaires de contrats temporaires ont cependant certaines caractéristiques. La précarité affecte plus les femmes que les hommes, aussi bien dans le secteur privé que public, l'écart étant d'ailleurs plus marqué dans le public (cf. graphique 1). Le poids des femmes est toutefois plus grand dans nombre d'autres pays européens. Les salariés temporaires sont ceux dont le niveau d'éducation est le plus bas : parmi ceux qui ont suivi des études universitaires, 25 % ont des contrats temporaires tandis que c'est le cas pour 35 % de ceux qui se sont arrêtés à l'issue de l'école primaire et de 45 % des illettrés ou n'ayant pas suivi de cursus scolaire. Il en va de même avec les niveaux de qualification : moins de 20 % des professionnels et des techniciens sont titulaires d'un contrat temporaire contre 45 % des travailleurs manuels peu qualifiés.

Aucun secteur d'activité n'a un taux de précarité inférieur à 20 % mais les plus concernés, l'agriculture et la construction, dépassent 55 %. Dans les dernières années le secteur des services à la personne est celui qui a connu la plus forte progression des contrats temporaires. Il y a également de grandes différences entre les Communautés autonomes : dans certaines, le taux de précarité dépasse 40 % (l'Andalousie, l'Extrémadure, les Canaries...), dans d'autres, il reste en dessous de la moyenne nationale (Catalogne, Madrid, Navarre...). Les études économétriques montrent que ce taux est fortement corrélé au taux de chômage.

Source : Données chiffrées issues du rapport de la Commission des experts pour le dialogue social.

La politique du gouvernement s'est aussi révélée coûteuse pour le dialogue social. Les réformes menées depuis 1978 l'ont été dans le cadre d'une concertation tripartite qui a débouché sur de nombreux accords interprofessionnels. L'enjeu de ces accords était de trouver un consensus entre modération salariale et flexibilisation du marché du travail d'une part, développement de la protection sociale, création d'emploi et élaboration d'un droit syndical et de représentation des salariés d'autre part. Le bilan de cette stratégie de concertation sociale pour les organisations syndicales est mitigé. Si elles y ont gagné une reconnaissance institutionnelle et un renforcement d'une protection sociale jusque là déficiente, la stratégie s'avère un échec en ce qui

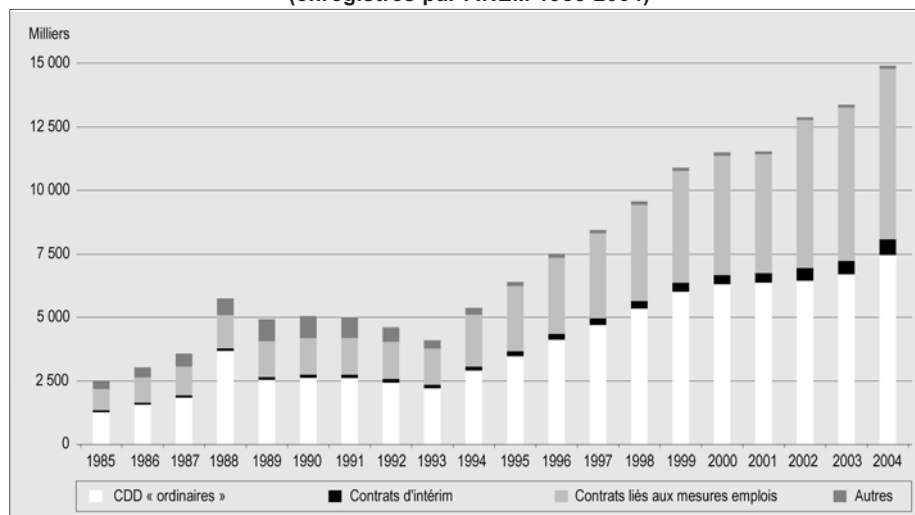
concerne la lutte contre le chômage. Tirant les leçons de cet échec, l'UGT et les CCOO ouvrent une période de conflit ouvert contre la politique économique du gouvernement.

La réforme de 94 : une flexibilité assumée sur fond de contestation sociale

A partir de 1992, l'Espagne connaît une phase de net ralentissement de l'économie, le chômage repart à la hausse. Pour y faire face, le gouvernement de Felipe Gonzales propose en juin 1993 aux partenaires sociaux de négocier un pacte social de trois ans permettant de retrouver face à la crise un compromis sur les politiques d'emploi. Les thèmes mis en débat ont un caractère global : réduction des dé-

ESPAGNE

Graphique 2. Evolution des différents types de contrats temporaires (enregistrés par l'INEM 1985-2004)



ficits publics de la protection sociale, réforme du marché du travail et modération salariale. Le projet prévoit une flexibilisation explicite du marché du travail : flexibilisation à l'entrée en autorisant les entreprises de travail temporaire jusque là interdites ; flexibilisation pendant la durée de vie du contrat de travail en supprimant les ordonnances du travail franquistes, dont le contenu sera désormais négocié par branche, et en annualisant le temps de travail ; flexibilisation de la rupture du contrat en allégeant l'autorisation de licenciement économique, désormais réservée aux licenciements collectifs, et en en réduisant le coût. L'importance du segment précarisé du marché du travail est justifié par la rigidité des règles régissant le segment stable. Pour inciter les entreprises à embaucher de manière permanente, mais aussi pour rétablir l'égalité entre les salariés, il convient d'assouplir le fonctionnement de ce segment stable. Les contreparties proposées – le renforcement des incitations à la

transformation des contrats temporaires en contrats stables et la limitation des motifs de recours aux contrats à durée déterminée – semblent bien minces aux organisations syndicales qui rejettent le processus négocié. De même, l'absence d'engagement de création d'emplois par le patronat rend inacceptable la dérégulation du marché du travail.

Pour les acteurs syndicaux, la question des nouvelles formes de contrat constitue désormais un espace de confrontation. La flexibilisation du marché du travail, qui pour le gouvernement socialiste apparaît comme le seul moyen de créer des emplois dans une économie en pleine évolution, est vécue par les organisations syndicales et la grande majorité des salariés comme une régression sociale et le moyen de réduire les droits des travailleurs. Pour les CCOO et l'UGT, les projets gouvernementaux constituent « les atteintes les plus graves aux droits des travailleurs de toute la période démocratique ». Plusieurs journées de grèves

générales, modestement suivies, émail-
lent la fin de l'année 1993 et le début de
1994, confirmant le divorce entre gouver-
nement et organisations syndicales.

Devant l'impasse d'une voie consen-
suelle de mise en œuvre des réformes, le
gouvernement a légiféré. Cependant,
l'idée centrale de la réforme d'unifier le
marché du travail en offrant de nouveaux
modes de flexibilité interne et externe aux
entreprises tout en encadrant le recours à
l'emploi temporaire va faire son chemin.

Les tentatives d'unification du marché du travail par le consensus social

La réforme de 1994 n'a pas eu les ef-
fets escomptés puisque le taux de précarité
des emplois a continué sa progression.
Elle marque pourtant un point d'inflexion
dans la vision qu'ont les acteurs sociaux
espagnols du rapport entre flexibilité et
sécurité. La signature de l'accord inter-
professionnel sur la stabilité de l'emploi
marque l'aboutissement de ce tournant
dans les stratégies des acteurs. L'objectif
des signataires, les deux organisations pa-
trinales (CEOE et CEPYME), les CCOO
et l'UGT, est clair : obtenir une plus
grande flexibilité dans les conditions de
licenciement des salariés à emploi stable
en échange d'une utilisation plus limitée
des contrats temporaires pour favoriser
l'embauche de salariés permanents ¹.
Pour ce faire, un nouveau contrat de tra-
vail à durée indéterminée est créé en fa-
veur de publics spécifiques, le « contrat
de développement des emplois stables ».
C'est la mesure phare de l'accord puis-
qu'elle vise à lutter contre le caractère sé-

lectif de la précarité, très concentrée sur
certains groupes sociaux. En contrepartie
de l'embauche de ces publics, les entre-
prises bénéficient, en cas de rupture du
contrat de travail, d'une réduction du coût
du licenciement fixé à 33 jours d'indem-
nisation par année de travail au lieu des
45 jours généralement accordés par les
tribunaux du travail. Toujours dans le but
de flexibiliser les emplois stables, l'ac-
cord élargit les causes de licenciement
pour motif économique. En revanche, il
n'apporte que peu de modifications à
l'encadrement du contrat temporaire :
seul celui pour cause de création d'entre-
prise ou de lancement de nouvelles activi-
tés est supprimé. Les parties signataires
s'engagent, sous forme de déclaration
d'intention, à tout mettre en œuvre pour
tenter de moraliser le recours au travail
temporaire.

Une rupture dans l'approche des interlocuteurs sociaux

Cet accord constitue l'aboutissement
d'un glissement dans les positions défen-
dus par les deux parties. Les organisa-
tions patronales soulignent désormais les
dangers encourus du fait de la généralisa-
tion de la précarité : dévalorisation du ca-
pital humain, frein à la consommation des
ménages du fait de la faiblesse des salai-
res versés. Au moins pour le patronat des
grandes entreprises, la stabilité de l'em-
ploi constitue « un élément qui doit être
présent dans la négociation collective
comme garantie de la compétitivité des
entreprises et de la sécurité des travail-
leurs » ². Les effets concrets d'une telle

1. Pour une analyse plus complète de l'accord, se reporter à Carole Tuchsirer, Catherine Vincent
« Les partenaires sociaux s'imposent une nouvelle forme de flexibilité », *Chronique
internationale de l'IRES*, 46, mai 1997.

2. Préambule de l'accord sur la stabilité de l'emploi.

ESPAGNE

réorientation dépendront bien sûr de l'adhésion du patronat des petites entreprises aux bienfaits des emplois permanents.

Le grand changement vient du ralliement des syndicats à l'idée que la réglementation encadrant le licenciement peut faire obstacle à la création d'emplois stables. La nouvelle impulsion que connaît la négociation collective s'appuie sur le constat syndical que l'opposition frontale n'a empêché ni la dérégulation législative du marché du travail, ni le développement massif des contrats temporaires. L'UGT et les CCOO s'orientent vers une conception plus pragmatique afin de pallier les effets de la dérégulation au travers de la concertation avec le patronat.

Ce nouveau choix stratégique est certainement facilité par l'histoire particulière des deux organisations syndicales. Au cours des années 1950-1960, celles-ci, interdites à l'époque, n'ont en effet pas joué le rôle central d'autres syndicalismes dans la construction d'un droit à la sécurité de l'emploi. Même si elles sont mieux implantées au sein des groupes de salariés stables des grandes entreprises, leur force ne provient pas de la défense des titulaires de l'emploi standard. De plus, dans une société où traditionnellement, l'économie souterraine est importante, où les faux travailleurs indépendants se développent et où le taux d'activité des femmes est encore faible (47,5 % en 2004), les contrats temporaires, malgré leur précarité, peuvent constituer un mode d'accès à l'emploi salarié. La défense des conditions d'emploi des femmes, des immigrés ou des jeunes a d'ailleurs été une préoccupation de longue date des deux centrales syndica-

les. En témoignent par exemple, les campagnes syndicales anciennes et nombreuses menées pour l'intégration professionnelle et sociale des travailleurs étrangers¹. On peut aussi y voir une explication de la position favorable des CCOO et de l'UGT à l'égard du temps partiel, pour peu qu'il se déroule dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.

Le rapprochement des points de vue patronaux et syndicaux explique les termes du compromis trouvé en 1997. Cette volonté pragmatique de réguler par la négociation le fonctionnement du marché du travail va se maintenir jusqu'en 2004. La signature, renouvelée depuis 2001, d'accords interprofessionnels encadrant la négociation des conventions collectives pour l'année suivante en est la preuve. Outre les orientations générales en matière de salaire, ces accords proposent aux négociateurs sectoriels d'intégrer des mécanismes de flexibilité interne tout en recherchant la stabilisation des emplois. Le contenu des accords sectoriels s'est ainsi lentement modifié sous cette impulsion. Nombre d'entre eux prévoient l'élaboration de règles plus rigoureuses pour les emplois précaires : transformation de contrats temporaires en emplois stables, le plus souvent dans le cadre des incitations financières légales ; limitation de la durée des contrats ou des motifs de recours ; utilisation de contrats à durée déterminée plutôt que temporaires... La lutte contre la précarité devient aussi un thème de plus en plus fréquent des négociations des grandes entreprises.

La régulation contractuelle s'est maintenue en dépit de l'interventionnisme étatique qui a marqué la fin de la

1. Cf. Lorenzo Cachón, « L'Espagne immigrante : du marché du travail au défi de la citoyenneté », *Chronique internationale de l'IRES*, 84, septembre 2003.

présidence d'Aznar. En mars 2001, le gouvernement conservateur adopte de nouvelles mesures de flexibilisation du marché du travail. Le bénéfice des « contrats de développement des emplois stables », c'est-à-dire la possibilité pour l'employeur de voir le coût du licenciement allégé, a été étendu à des publics très vastes. La défaite électorale d'Aznar et l'arrivée au pouvoir des socialistes est l'occasion de rompre avec la vision libérale du marché du travail des conservateurs et de renouer avec la promotion du dialogue social. Encore faut-il évaluer dans quelle mesure la politique contractuelle menée depuis 1997 a contribué à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Deux études d'origine différente s'y attachent : un rapport du Conseil économique et social (CES) de décembre 2004 sur « La précarité de l'emploi dans le secteur public » ; le rapport de la commission d'experts désignée dans le cadre de l'ouverture du dialogue social (voir *infra*) remis en janvier 2005¹.

Reflux de l'emploi temporaire dans le privé, précarisation des emplois publics

Depuis 1997, le chômage a presque été divisé par deux, passant de 20,9 % en 1997 à 11,3 % en 2003, baisse largement imputable au dynamisme d'une croissance riche en emploi. Cependant, la composition de l'emploi ne connaît qu'un modeste changement qualitatif. Bien que l'augmentation des emplois à durée indéterminée ait été plus rapide que celle des contrats temporaires, la part de ces derniers dans l'emploi total n'a que faible-

ment baissé : de 33,5 % en 1997 à 30,9 % en 2004. Cette décroissance limitée masque en fait une évolution différenciée de la qualité des emplois entre le secteur privé et le secteur public. Dans la même période, les emplois temporaires dans le secteur privé ont chuté de plus de 6 points passant de 38,7 à 32,5 % alors que dans le public ils passaient de 16,6 % à 22,8 %. Pendant que la précarité des emplois du secteur privé baissait, conséquence de l'accord de 1997, la qualité de l'emploi public se dégradait.

Depuis 1997, 56 % des emplois créés dans le secteur public sont temporaires. Les créations d'emploi se sont surtout situées dans l'éducation, la santé et au sein des Communautés autonomes, en partie du fait de la décentralisation. Ce sont justement ces trois secteurs qui ont le plus fort taux d'emplois temporaires : 29,7 % dans les administrations locales, 29 % dans la santé et 23 % dans l'Education. Comparé aux autres pays de l'UE, le secteur public espagnol est de loin celui qui a le plus recours à ce type de contrat, menaçant ainsi un fonctionnement efficace de l'administration.

Le rapport du CES présente quelques raisons de fond à ce phénomène. En premier lieu, il semble le résultat de la politique d'austérité budgétaire. Dans les dernières années, 25 % seulement des emplois vacants ont été pourvus. Le recours à des emplois non permanents a été le moyen utilisé pour contourner à un moindre coût les restrictions d'embauche dans des secteurs publics comme l'éducation ou la santé où il était impératif de disposer des effectifs suffisants. La seconde

1. *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, Informe de la comisión de expertos para el diálogo social, Ministerio de los Asuntos sociales, janvier 2005.

ESPAGNE

explication avancée est de nature juridique et organisationnelle. Les rigidités de la gestion des ressources humaines, en matière d'embauche, de mobilité géographique et d'adaptation professionnelle, poussent les employeurs publics à recourir aux contrats temporaires pour introduire de la flexibilité dans l'organisation.

Ce recours est largement facilité par le flou des règles juridiques qui l'encadrent dans les administrations publiques, flou renforcé par l'action de la jurisprudence administrative qui autorise ainsi le « *contrato temporalmente indefinido* » dans les administrations publiques, figure juridique qui a été utilisée pour normaliser les contrats temporaires dans le secteur public. Les conditions de travail et de garanties sociales des salariés précaires du public ne sont cependant pas comparables à celles, nettement plus fragiles, du privé.

Les négociations sur la réforme du marché du travail

Après plusieurs années d'unilatéralisme étatique, l'Espagne a renoué avec le dialogue social national tripartite entre interlocuteurs sociaux et gouvernement. La déclaration pour le dialogue social signée en juillet 2004 désigne deux principales sources de dysfonctionnement du marché du travail : le volume insuffisant des emplois et le haut niveau des contrats temporaires et de la sous-traitance. La priorité des priorités est donnée à la lutte contre la précarité des emplois. L'engagement est pris de faire émerger en 2004 des réformes consensuelles qui à la fois promeuvent la sécurité des travailleurs et

respectent la flexibilité des entreprises. Les multiples péripéties entourant la négociation de la politique salariale pour 2005 ainsi que les divergences et les hésitations des acteurs ont retardé les échéances¹. La réflexion n'a été lancée que début 2005 quand a été rendu public le rapport du groupe d'experts chargé de réaliser un état des lieux des dysfonctionnements sur le marché du travail et de faire des propositions de réformes.

C'est seulement à la mi-mars 2005 que s'est tenue la réunion d'ouverture des négociations sur la réforme du marché du travail. Les parties en présence ont pu à la fois fixer les objets, le calendrier et la méthode adoptés pour le déroulement des discussions. Le principal objet sera bien sûr la lutte contre la précarité mais les interlocuteurs sociaux et le gouvernement ont également décidé d'aborder les incitations à la création d'emplois, l'insertion professionnelle des femmes et des groupes défavorisés et le renforcement des politiques d'emplois, particulièrement en ce qui concerne l'intermédiation dans le placement des chômeurs.

Le débat autour de la flexibilité et de la sécurité

Le copieux rapport du groupe d'experts présente d'abord une rétrospective historique et une évaluation du fonctionnement des politiques d'emploi depuis les réformes de 1992/94. En matière de propositions de réformes, il se contente d'exposer un principe général : les mesures adoptées doivent aller dans le sens d'un équilibre entre flexibilité et sécurité, non seulement en limitant les contrats temporaires mais surtout en sécurisant les par-

1. Catherine Vincent, « Bilan social d'une année de gouvernement socialiste », *Chronique internationale de l'IRES*, 94, mai.

RECHERCHE D'EQUILIBRE ENTRE FLEXIBILITE ET SECURITE

cours des salariés au moyen de la protection contre le chômage et des politiques actives d'emploi. Il ne contient pas de mesures concrètes qui, pour les experts, sont de la compétence des interlocuteurs sociaux et du gouvernement.

Si l'on regarde justement les positions des acteurs, deux voies sont en fait possibles : renforcer les emplois stables au détriment des emplois temporaires ou rapprocher les définitions des deux types de contrats dans ce que certains experts appellent des emplois semi-stables. La première solution a bien sûr la faveur des organisations syndicales. Cette position est présentée dès avril 2005 dans un document commun à l'UGT et aux CCOO qui expose les éléments clés de la réforme qu'elles appellent de leurs vœux. Ce document aborde largement tous les sujets en discussion car « les problèmes que connaît notre marché du travail et leurs causes sont multiples et diversifiés ». L'objectif de base est d'améliorer la qualité des emplois. Leurs propositions pour stabiliser l'emploi partent du principe que le contrat à durée indéterminée est la norme et le temporaire l'exception. Cette exception doit être soumise à condition et soumise au contrôle. Le recours à la précarité peut être limité au travers de la négociation sectorielle. L'avantage de ce mode de régulation est de tenir compte des contraintes spécifiques à chaque secteur. En ce qui concerne les emplois saisonniers, les deux syndicats proposent de les pourvoir grâce à des contrats fixes discontinus et non par des contrats temporaires. Enfin, les services de l'inspection du

Travail devraient voir leurs moyens de contrôle de la précarité renforcés. L'harmonisation des contraintes légales pesant sur les deux types de contrats, permanents et temporaires, est le second objectif syndical dont l'inconvénient peut être de légitimer l'existence durable de la précarité.

Le patronat défend la seconde voie, voie vers laquelle penche également une partie du gouvernement. La CEOE n'a formalisé ses propositions que fin octobre 2005. Sans aller jusqu'à la définition juridique d'un contrat de travail unique « semi-stable », elle demande la généralisation du contrat de développement des emplois stables¹ qui deviendrait la forme normale de recrutement permanent. L'organisation patronale reprend également sa revendication traditionnelle de baisse des cotisations chômage patronales de 3 points sur 3 ans. Ces propositions ont rencontré l'opposition ferme et unitaire des organisations syndicales.

D'abord tenté par l'instauration d'un système de bonus-malus des cotisations chômage selon la stabilité des contrats conclus par l'entreprise, le ministre du Travail a enfin fait connaître ses propositions fin octobre. Elles s'attachent à combiner les revendications patronales et syndicales selon deux axes d'intervention :

- limiter la durée pendant laquelle un salarié peut rester dans une situation de précarité. Au-delà de 24 mois de travail pour la même entreprise sur une période de trois ans, le salarié temporaire verrait son contrat transformé en contrat défini-

1. La rupture de ce nouveau contrat s'accompagnerait d'une indemnité de licenciement de 33 jours de salaire par année d'ancienneté avec un maximum de 24 mois, alors que l'indemnité de licenciement du contrat à durée indéterminée de droit commun est de 45 jours avec un maximum de 42 mois.

ESPAGNE

tif. Le ministre attend de cette mesure individuelle la transformation de 350 000 à 500 000 emplois temporaires ;

- s'attaquer au secteur de la sous-traitance au sein duquel les contrats temporaires prolifèrent. En cas de perte de marché, l'entreprise sous-traitante pourrait bénéficier d'une procédure rapide de licenciement des salariés permanents ainsi que d'une indemnisation moindre. Cette mesure devrait être la plus efficace quantitativement puisque la moitié des salariés temporaires sont dans une situation de sous-traitance.

Des négociations à l'issue incertaine

Au vu de la complexité des questions abordées et les divergences qu'elles soulèvent, le calendrier a été difficile à tenir. Deux groupes de travail ont été créés : l'un traitant de la régulation du marché du travail et des coûts du travail, l'autre des

politiques actives d'emploi et la protection du chômage.

Les réformes successives du marché du travail ainsi que l'accord national interprofessionnel de 1997 ont déjà essayé toute une série de mesures qui n'ont eu que des effets limités sur le taux de précarité des emplois. La difficulté de la négociation en cours est de trouver des pistes nouvelles de lutte contre ce fléau. L'ensemble des propositions sont désormais sur la table mais les divergences entre les positions des parties semblent pour l'heure plutôt irréductibles. Cependant, le pragmatisme de la négociation des interlocuteurs sociaux espagnols a plusieurs fois montré sa vigueur, en 1997 par exemple. Le seul point sur lequel s'accordent les interlocuteurs en présence est que la réduction de la précarité dépendra en premier lieu des stratégies des entreprises, et tout particulièrement des plus petites.