

## Espagne

### Une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale

Catherine VINCENT

---

La réforme du système de négociation collective est un des serpents de mer des relations sociales espagnoles des vingt dernières années. Plusieurs fois mise à l'agenda des interlocuteurs sociaux et plusieurs fois abandonnée, elle est relancée à l'arrivée au pouvoir de Luis Rodriguez Zapatero en 2004. La volonté de faire du dialogue social tripartite un élément clé du processus de réforme guide l'action du nouveau gouvernement socialiste. Pour ce qui concerne la négociation collective elle-même, ce dernier reconnaît l'autonomie des organisations syndicales et patronales : dans ce domaine, la réforme relève du domaine bilatéral. Le dossier de la réforme de la négociation collective a été ouvert et repoussé maintes fois au cours des sept années de gouvernement socialiste, faute d'entente entre les partenaires sociaux qui ont réitéré pourtant de part et d'autre leur intention de négocier sur ce sujet. En décembre 2010, les réunions de travail ont repris mais sous la contrainte d'une échéance butoir fixée à mars 2011 par le gouvernement. Faute d'accord, ce dernier

se réservait la possibilité de fixer le nouveau cadre légal de la négociation collective. Alors qu'un accord semblait possible mi-mars 2011, le revirement complet de stratégie de la CEOE<sup>1</sup>, qui a fait en sorte que les négociations soient rompues, a obligé le ministre du Travail à présenter un projet de loi au Parlement adopté fin juin.

---

#### Les dysfonctionnements du système de négociation collective

Avec le retour de la démocratie après la mort de Franco, les acteurs sociaux ont choisi une stratégie de concertation centralisée et globale avec le gouvernement qui s'explique bien sûr par la nécessité de cimenter l'édifice démocratique encore fragile dans cette période mais aussi de consolider leur légitimité et renforcer tant les structures syndicales que l'influence de l'organisation patronale auprès du petit patronat. La spécificité du processus de concertation qui s'est développé depuis 1977 est de n'être ni institutionnalisé, ni appuyé sur un système de

---

1. Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la principale organisation patronale espagnole.

## ESPAGNE

relations professionnelles stable et centralisé. Il s'agit d'une concertation occasionnelle dans un contexte où les relations entre les acteurs sociaux ainsi que leurs stratégies restent mouvantes. La caractéristique principale des accords signés au niveau interprofessionnel est d'être le fruit d'un volontarisme étatique inévitable après l'omniprésence de l'Etat franquiste et du fait de la faiblesse initiale des acteurs collectifs. Mais la place centrale de l'Etat n'a pas empêché la dynamique propre du compromis social, permettant ainsi la construction d'un système de relations professionnelles autonomes et la consolidation des acteurs collectifs. A partir du milieu des années 1990, parallèlement à la négociation interprofessionnelle, un ensemble de négociations s'est développé au niveau des communautés autonomes (régions), des provinces (équivalent des départements), des branches (soit nationales, soit territoriales) et des entreprises. Plus de 5 000 accords collectifs sont en effet signés chaque année, qui couvrent environ 10 millions de salariés travaillant dans un peu moins d'un million d'entreprises<sup>1</sup>. Le taux de couverture conventionnelle des salariés du secteur privé oscille désormais entre 85 et 90 %.

La conséquence est un système conventionnel complexe dont les niveaux sont peu articulés et qui se caractérise par sa fragmentation et le peu de hiérarchisation entre ses différents niveaux. La coordination entre ceux-ci, assurée

par les accords interprofessionnels, est de ce fait indispensable. De 2002 à 2008, les confédérations syndicales CCOO<sup>2</sup> et UGT<sup>3</sup> comme les organisations patronales CEOE et Cepyme<sup>4</sup> ont signé chaque année un accord-cadre interprofessionnel sur la négociation collective (AINC). Les dispositions contenues dans les AINC ne sont pas contraignantes, mais elles guident les négociateurs des conventions collectives principalement en matière de salaires, de temps de travail, mais aussi d'emploi et de conditions de travail. Les augmentations salariales négociées dans ces accords annuels prennent comme base les prévisions gouvernementales en matière d'inflation pour l'année, et recommandent de n'aller au-delà que si des gains de productivité le permettent. La répartition de ces éventuels gains de productivité est renvoyée à la négociation sectorielle ou d'entreprise. Des clauses de révision peuvent être également introduites dans les accords négociés aux niveaux inférieurs afin de maintenir le pouvoir d'achat des salariés. Depuis 2005, à la demande du patronat, les signataires se donnent également comme objectif prioritaire la lutte contre l'absentéisme « injustifié ».

Bien que la tendance depuis 1985 soit à l'augmentation du nombre d'accords d'entreprise, le nombre de salariés couverts par ces accords est resté stable. Ce paradoxe s'explique par la structure du tissu économique espagnol où les trois quarts des entreprises emploient moins

---

1. *Boletín de estadísticas de convenios colectivos*, Ministerio del Trabajo y Asuntos sociales, Madrid, 2010.

2. Comisiones Obreras (Commissions ouvrières).

3. Unión General de Trabajadores (Union générale des travailleurs).

4. Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Confédération espagnole des PME).

de six salariés <sup>1</sup>. Sur l'ensemble des conventions collectives conclues chaque année, environ 70 % sont des conventions d'entreprise mais qui ne concernent que 10 % des salariés bénéficiant d'une couverture conventionnelle. Les négociations sectorielles et territoriales gardent donc un grand poids dans le système contractuel espagnol. Le dynamisme contractuel ne se trouve que dans les grandes entreprises : la taille moyenne des entreprises ayant un accord tourne autour de 255 salariés, tandis que celle des entreprises couvertes par un accord de branche est de 7 salariés. Les accords d'entreprise peuvent déroger aux accords sectoriels dans un sens plus défavorable sauf si ces derniers l'interdisent <sup>2</sup>, ce que les organisations syndicales imposent en général en contrepartie de leur signature. Leur conclusion exige peu de formalisme, et ils peuvent être signés soit avec le comité d'entreprise ou les délégués du personnel, soit avec les syndicats représentatifs. Dans ce cas, les syndicats signataires doivent représenter la majorité des élus au comité d'entreprise. Les accords d'entreprise sont contraignants et s'appliquent à tous les travailleurs de l'entreprise.

Dans les dix dernières années, le contenu des accords s'est modifié, délaissant quelque peu le terrain classique des négociations salariales pour celui des classifications, de l'aménagement du temps de travail, de l'emploi ou de la prévention des risques professionnels. Cependant, cette ouverture des contenus des accords reste limitée aux grandes entreprises, ce qui entrave les possibilités

d'adaptation de l'ensemble des entreprises à la conjoncture économique au travers d'une flexibilité interne.

Le système de négociation collective ne se caractérise donc pas tant par sa décentralisation vers l'entreprise, même si ce mouvement est réel depuis 1985, que par la faiblesse de la coordination entre les différents niveaux de négociation. Le problème de la hiérarchisation des multiples niveaux possibles de négociation préoccupe les partenaires sociaux depuis plusieurs années. Ils partagent aussi la volonté de renforcer les négociations d'entreprise afin de flexibiliser les conditions de travail et d'emploi à ce niveau. Pourtant, quand le Parti socialiste revient au pouvoir en 2004, les organisations patronales et syndicales n'ont toujours pas réussi à s'entendre sur une réelle réforme de la négociation collective.

---

#### **La difficile relance de la négociation sur la négociation**

C'est l'instauration d'une nouvelle méthode de gouvernement par Zapatero, en rupture avec le style autoritaire de son prédécesseur et fondée sur le dialogue politique et social, qui permet de remettre à l'agenda la réforme de la négociation collective. La volonté de faire du dialogue social le moyen de réformer les relations sociales et le marché du travail guide l'action gouvernementale. Dès l'été 2004, le renouveau du dialogue social tripartite entre interlocuteurs sociaux et gouvernement aboutit à une déclaration commune des organisations syndicales (CCOO, UGT), patronales (CEOE,

---

1. C'est l'effectif minimal prévu par la loi pour avoir des représentants du personnel et pouvoir conclure un accord collectif.

2. Il n'y a pas, en Espagne, l'équivalent du principe de faveur français. L'articulation des différents niveaux de négociation est déterminée par les accords eux-mêmes.

## ESPAGNE

Cepyme) et du ministre du Travail définissant les thèmes et l'agenda des futures négociations. Pour les organisations syndicales, ces négociations tripartites nationales sont une occasion de faire valoir les intérêts des salariés auprès du patronat en s'appuyant sur un gouvernement plus proche des préoccupations syndicales. Le patronat de son côté profite également des négociations pour faire mieux entendre sa voix qu'il ne l'aurait pu en cas de décisions prises seul par un gouvernement avec lequel il a peu de proximité. C'est ainsi que, jusqu'au développement de la crise économique en 2008, des pans importants des relations professionnelles sont modifiés au travers d'un processus de lois négociées (Vincent, 2008). Ce dialogue social tripartite a cependant l'inconvénient de rendre les réformes tributaires de la volonté des différentes parties de parvenir à un résultat.

La rationalisation des règles de la négociation collective, qui fait partie des chantiers ouverts par la déclaration commune, illustre parfaitement cette difficulté. L'avancée du processus de négociation est soumise aux changements de stratégie des organisations patronales vis-à-vis du dialogue social tripartite. Dès 2005, la CEOE et la Cepyme suspendent les négociations entamées en 2004 au motif de leur hostilité aux augmentations du salaire minimum octroyées par le gouvernement socialiste. Le chantier de la négociation est ensuite différé dans l'attente de l'aboutissement de celui portant sur la réforme du travail (Vincent, 2007). Enfin, à partir de 2008, le patronat prend argument de la crise économique pour refuser toute augmentation de salaire. Signe fort de la panne du dialogue social, les organisations syndicales et patronales ne réussissent pas à renouveler

l'AINC en 2009. La CEOE conteste les indicateurs d'inflation et réclame que les entreprises en difficulté puissent s'exempter des augmentations de salaires. La pression organisée par les CCOO et l'UGT sur le patronat fin 2009 finit par débloquer les négociations. Le 6 février 2010, un « accord pour l'emploi et la négociation collective 2010, 2011 et 2012 » est signé.

Cet accord interprofessionnel rappelle d'abord la nécessité de promouvoir, au travers de la négociation sectorielle et d'entreprise, l'embauche à durée indéterminée et d'encadrer le recours aux contrats temporaires en le limitant aux nécessités concrètes de production à court terme. L'accord impose également une information du personnel sur la sous-traitance et l'externalisation des tâches. Il prévoit surtout, comme les autres années, l'encadrement des évolutions salariales. L'originalité du nouvel accord est de couvrir trois années, durée jugée nécessaire pour un retour à une croissance économique stable. En échange des engagements patronaux en matière de lutte contre la précarité de l'emploi, les syndicats acceptent une modération salariale pendant trois ans. Les recommandations de l'accord pour les augmentations négociées (1 % en 2010, entre 1 et 2 % en 2011 et entre 1,5 et 2,5 % en 2012) sont inférieures aux prévisions d'inflation pour l'Espagne de la Banque centrale européenne. C'est pourquoi le texte inclut une clause de révision mais qui n'entrera en vigueur qu'à la fin des trois années. Elle permettra aux salariés de récupérer alors les pertes de pouvoir d'achat éventuelles en réajustant leur salaire sur l'inflation réelle de la période. L'AINC recommande également l'inclusion dans les accords collectifs sectoriels d'une « clause de décrochage »

permettant à une entreprise connaissant des difficultés économiques de sortir de l'accord si une commission d'arbitrage paritaire l'y autorise.

Les parties signataires de l'AINC s'engagent enfin à ouvrir des négociations bipartites sur la réforme de la négociation collective. Trois aspects doivent être abordés : la définition de mécanismes d'articulation des niveaux de négociation, le rôle de la négociation dans la définition des politiques d'emploi et de conditions de travail, la possibilité d'adapter de façon négociée l'organisation du travail aux besoins des entreprises. L'approfondissement de la crise économique et sociale de l'Espagne en 2010 pousse en effet le patronat à accélérer l'évolution du système conventionnel.

#### **Des positions patronales et syndicales divergentes**

Alors que les syndicats souhaitent se limiter à une adaptation du système actuel, le patronat essaie de pousser à des réformes en profondeur autour de quatre grandes voies, proposées comme point de départ de discussions bipartites. Il s'agit tout d'abord de donner priorité aux accords d'entreprise afin de les doter d'instruments de flexibilité pour ajuster les conditions de travail et d'emploi aux fluctuations des marchés. Les accords de branche ne seraient plus là que pour régler les aspects de procédure de la négociation. L'autre grand pan du projet patronal est la remise en cause du maintien des avantages acquis en vertu du principe d'*ultractividad*, principe selon lequel, lorsqu'un accord collectif est dénoncé et dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord, les salariés conservent le bénéfice des dispositions négociées dans le dernier accord applicable.

Autre point mis sur la table des négociations, la mise en œuvre des clauses de décrochage devrait être facilitée, le passage devant une commission mixte de branche étant jugé trop long par la CEOE. Le dernier point important des revendications patronales porte sur les modalités de détermination des augmentations salariales et notamment sur les clauses de révision. Le patronat demande l'abandon du cadrage au niveau interprofessionnel de telles clauses.

Les organisations syndicales défendent vigoureusement ces clauses de révision dans la mesure où il s'agit d'un mécanisme exclusivement défensif et qui préserve les gains de productivité. Pour elles, la coordination de la négociation collective salariale pratiquée depuis 2002 a permis une croissance modérée des salaires dont les résultats ont été l'obtention de gains de pouvoir d'achat pour les salariés et l'augmentation des bénéfices des entreprises. L'évolution des salaires négociés ces dernières années confirme en tout cas l'efficacité du système en matière de modération salariale. Par ailleurs, l'application des clauses de révision n'est pas automatique mais négociée aux différents niveaux. L'UGT et les CCOO ont également fermement refusé d'aller plus avant dans les deux autres directions. Elles proposent plutôt des moyens pour assurer une meilleure articulation entre le niveau de la branche et celui de l'entreprise. Chaque secteur devrait négocier les aspects fondamentaux de la relation de travail afin d'harmoniser les pratiques entrepreneuriales, laissant à la négociation d'entreprise des domaines plus spécifiques comme les classifications, l'organisation du travail, la sécurité au travail... Tout l'enjeu est de trouver des mécanismes qui donnent une place à la

## ESPAGNE

négociation, et garantissent ainsi une voix au chapitre pour les salariés, quand les circonstances économiques imposent des modifications des conditions et de l'organisation du travail. Quant au principe d'*ultractividad*, les confédérations syndicales militent pour son maintien. Pour ce qui concerne les modalités de décrochage, elles sont prêtes à en discuter.

### Vers un compromis négocié

Le cadre bipartite des négociations posé début 2010 est d'emblée accepté par le gouvernement. Cependant, en raison des conflits sur les réformes du marché du travail et des retraites qui émaillent l'année 2010, ce n'est qu'à la fin de celle-ci que les partenaires sociaux remettent l'ouvrage de la négociation sur le métier. Après quelques réunions de travail, le 26 janvier 2011 est signé un accord de principe sur les grandes lignes de la réforme du cadre actuel. Les interlocuteurs sociaux s'y donnent jusqu'à fin mars pour aboutir. L'accord intervient dans l'élan du pacte conclu le 2 février 2011 avec le gouvernement pour appuyer la relance de l'économie espagnole. Ce pacte s'est déjà concrétisé par le soutien inattendu des organisations syndicales à la réforme des retraites.

Zapatero, revenant sur la méthode qui l'avait amené à décider unilatéralement des mesures envisagées pour réformer le système de retraite, mesures présentées devant le Conseil européen début 2010, accepte de négocier avec syndicats et patronat le projet de loi. Présenté comme le seul moyen de préserver l'équilibre du régime de retraite par répartition, la réforme consensuelle

repousse l'âge légal de départ en retraite de 65 à 67 ans <sup>1</sup>. Le passage de 65 à 67 ans se fera progressivement entre 2013 et 2027. La durée de cotisation pour avoir une retraite à taux plein passe progressivement de 35 à 37 ans. Enfin, ce sont désormais les 25 dernières années d'activité qui servent de référence au calcul des pensions et non plus 15. Le soutien des syndicats au projet de loi a étonné après leur opposition ferme à la réforme du marché du travail de septembre 2010. Ce choix de la négociation plutôt que de la mobilisation sociale s'explique justement par le succès limité de la grève générale du 29 septembre 2010 contre la réforme du marché du travail. C'est aussi en les associant à un pacte global, qui va au-delà de la simple réforme des retraites, que le gouvernement a fait tomber les résistances syndicales. Le texte de « l'accord économique et social » conclu le 2 février 2011 entre gouvernement et partenaires sociaux prévoit en effet plusieurs volets de discussion : les régimes de retraite, bien sûr, mais aussi un « plan de choc pour l'emploi », la mise en œuvre de la réforme du marché du travail, que les syndicats espèrent ainsi pouvoir infléchir, et la réforme de la négociation collective.

Concernant cette dernière, le rythme des réunions s'accélère au fil du premier trimestre 2011 et un accord semble proche début mars, notamment sur le fait de favoriser la flexibilité interne des entreprises. Lors de leurs discussions, les partenaires sociaux ont envisagé d'étendre cette flexibilité au décrochage salarial, à la modification du temps de travail, à la mobilité fonctionnelle et

1. Les syndicats ont obtenu le maintien de la possibilité de partir à 65 ans avec une retraite à taux plein pour les personnes ayant cotisé 38 ans et demi ou plus.

géographique, etc. Les modalités envisagées pour la prise de telles décisions sont la négociation, la consultation ou l'information des représentants du personnel selon l'importance de la modification. Le patronat a accepté de s'orienter vers une suppression partielle et non totale de l'*ultractividad* pendant que les syndicats convenaient de limiter à un an la prolongation des conventions venues à échéance à condition d'introduire un « devoir de négociation » trois mois avant la fin de cette prolongation puis, en cas de blocage, d'un recours à l'arbitrage des instances paritaires. Un compromis a également été trouvé sur la possibilité de lier les salaires à la productivité et à l'inflation : la recherche de formules d'équilibre entre ces deux variables, spécifiques à chaque secteur, est recommandée.

Malgré ces avancées, la conclusion des négociations a pourtant été retardée par l'introduction dans le débat par le patronat, mi-mars, de deux thèmes nouveaux : le contrôle de l'absentéisme et la création d'un contrat jeune pour favoriser l'embauche des moins de 35 ans. Selon les confédérations patronales, l'absentéisme toucherait un million de salariés par jour, dont « 30 % sont des professionnels de l'absentéisme », selon Jesus Terciado, président de la Cepyme. Le patronat demande de pouvoir contrôler plus étroitement les mutuelles chargées de la gestion des prestations en cas d'arrêt de travail temporaire, mutuelles pour l'instant sous tutelle du ministère du Travail. Côté emploi des jeunes, la CEOE propose d'étendre le recours aux contrats de formation et au travail à temps partiel.

---

**Volte-face patronal :  
paralysie du dialogue social  
en attendant le retour de la droite**

Le patronat se saisit de ces deux thèmes pour demander et obtenir que l'échéance de mars soit repoussée. Un document, présenté fin avril par la branche madrilène de la CEOE, la CEIM, qui critique durement les résultats des négociations conduites par le président de la CEOE, est alors venu dynamiter les négociations. Le 30 mai, le texte que la CEOE propose à la signature finale revient sur le compromis déjà atteint et durcit les propositions patronales. Les organisations syndicales, prises de court, dénoncent une manœuvre politique et rompent les négociations.

Le virage patronal s'explique par les dissensions internes que connaît la principale confédération, la CEOE. Le *leader* des chefs d'entreprises catalans <sup>1</sup>, Juan Rosell, a succédé en décembre 2010 à la présidence de cette organisation à Gerardo Diaz Ferran, poussé à la démission par les remous liés à la faillite de ses entreprises. Le changement de stratégie patronale de la fin 2010 n'est pas étranger à l'arrivée de ce modéré, ouvert au dialogue avec le gouvernement et les syndicats. Dans sa première intervention après son élection, il a appelé à reprendre le dialogue, affirmant qu'il faut « aider et applaudir les partis politiques pour qu'ils fassent les réformes qu'ils ont à faire ». Sa candidature n'a pourtant recueilli que 62,5 % des voix de l'assemblée électorale de la confédération patronale qui, pour la première fois depuis sa création en 1977, était appelée à choisir entre deux candidats. Son *challenger* malheureux, Santiago Herrero, a reçu les

---

1. Il préside le *Foment del treball*, l'organisation patronale catalane, depuis 1995.

## ESPAGNE

soutiens de l'aile du patronat la plus proche du Parti populaire. Un changement du rapport de forces au sein de l'organisation patronale a lieu en mai. Le courant autour d'Herrero, qui refuse de laisser le Président du gouvernement tirer les bénéfices du dialogue social et remet en cause la ligne négociatrice de la CEOE, est renforcé par le revers électoral sévère du PSOE aux élections municipales et régionales du 22 mai 2011. La fraction de la CEOE la plus opposée au dialogue social réussit alors à imposer la rupture des négociations, préférant un décret promulgué par le gouvernement, supposé plus facile à abroger dans l'hypothèse d'un retour de la droite au pouvoir en 2012.

Le 10 juin, le Conseil des ministres approuve un décret royal portant réforme de la négociation collective. Le texte, entré en vigueur le 12 juin, a été transmis au Parlement qui pourra intégrer les amendements des différentes composantes politiques et adopter une loi. Le décret s'inspire largement de l'état du consensus avant la rupture des discussions entre les partenaires sociaux :

- la prolongation des accords arrivés à échéance est de 8 mois pour ceux conclus pour deux ans et de 14 mois pour ceux d'une durée de validité supérieure. Si aucun nouvel accord n'est conclu dans ces délais, des mécanismes d'arbitrage, prévus par les accords collectifs eux-mêmes, entrent en œuvre. En dernier recours, si le désaccord persiste, la convention collective caduque se maintiendra en vigueur afin de ne pas laisser les salariés sans couverture ;

- le recours à la flexibilité interne est facilité. Les conventions collectives doivent prévoir des modalités d'adaptation rapide des conditions de travail et

d'emploi à la conjoncture que subissent les entreprises ;

- la flexibilité du temps de travail est reconnue comme un instrument essentiel d'organisation des entreprises et devient l'un des thèmes de base de la négociation collective. De plus, 5 % du temps de travail de chaque salarié peut être réparti au long de l'année selon les besoins de l'employeur, permettant aux entreprises de moduler le temps de travail sans avoir recours aux heures supplémentaires ;

- le décrochage salarial des entreprises dont les difficultés « affectent les possibilités de maintien de l'emploi » est facilité à condition qu'il soit strictement temporaire, dans une limite maximale de trois ans ;

- les accords d'entreprise ont priorité sur les conventions provinciales.

Lors du débat devant le Parlement fin juin, les partis nationalistes catalans et basques ont échangé leur abstention au moment du vote contre le maintien de la primauté des conventions collectives régionales sur les conventions nationales.

### Conclusion

Les récentes négociations sur une réforme de la négociation collective ont pris place dans un contexte économique particulièrement défavorable pour l'Espagne. Cette difficulté est accentuée par une situation politique incertaine eu égard à l'impopularité du gouvernement Zapatero. Le patronat a fait le choix de rompre les négociations, espérant tirer un avantage tactique de cette situation. Il est fort probable que la CEOE maintiendra cette position attentiste jusqu'aux élections législatives de 2012. Le gouvernement a pallié ce blocage en modifiant par voie législative le cadre des relations



## UNE REFORME DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE

contractuelles. Outre que l'ampleur de la réforme s'en trouve atténuée, la mise en œuvre par les acteurs des possibilités nouvelles est des plus incertaines dans un domaine où les évolutions sont très dépendantes de leurs pratiques.

### Sources :

Ministerio del Trabajo y Asuntos sociales (2010), *Boletín de estadísticas de convenios colectivos*, Madrid, 2010.

Vincent C. (2007), « Espagne : réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 107, juillet, p. 25-31.

Vincent C. (2008), « Espagne : une nouvelle mandature socialiste sur fond d'incertitude économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 112, mai, p. 32-39.