

# Espagne

## Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol

*Catherine VINCENT*

---

Une des premières grandes réformes du gouvernement conservateur de Mariano Rajoy, Président du gouvernement depuis les élections législatives remportées par le Parti populaire (PP) en novembre 2011, concerne finalement le marché du travail. La dernière réforme, qui avait déjà rencontré l'opposition des organisations syndicales, ne date pourtant que de septembre 2010 mais le nouveau chef du gouvernement tient certainement à se démarquer de son prédécesseur socialiste. L'un des objectifs avoués de la loi est de rassurer la Commission européenne et les marchés financiers sur la volonté de l'exécutif espagnol de supprimer les rigidités du marché du travail ; en la matière, le succès est toujours incertain. De manière certaine en revanche, la loi donne satisfaction aux principales revendications que le patronat n'avait jusque-là pas réussi à faire accepter aux syndicats ou au gouvernement socialiste : forte réduction du coût du licenciement, suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique, extension des possibilités de modifications unilatérales du contrat de travail par

l'employeur et priorité à la négociation d'entreprise pour flexibiliser les conditions de travail.

Pour les confédérations syndicales, la Confederación sindical de comisiones obreras (CCOO) et l'Unión general de trabajadores (UGT), cette loi est non seulement inefficace pour relancer l'économie et injuste pour les travailleurs, elle est, de surcroît, dangereuse pour l'emploi. Elle aura pour principale conséquence de permettre aux entreprises de licencier plus facilement et à un moindre coût. A leur appel, plusieurs centaines de milliers d'Espagnols (plus d'un million selon les organisateurs) ont manifesté contre la réforme les dimanche 19 février et 11 mars dans les rues d'une soixantaine de villes du pays.

Le diagnostic de la nécessité de lutter contre le chômage et la faiblesse de la productivité du travail est pourtant partagé par l'ensemble des acteurs sociaux. Ceux-ci s'accordent aussi largement sur les remèdes : introduire plus de flexibilité interne dans la gestion de la main-d'œuvre, réduire la précarité et la segmentation du marché du travail.

---

**Trente ans de réforme pour pallier les dysfonctionnements chroniques du marché du travail**

Depuis l'adoption du Statut des travailleurs en 1980, pas moins de 52 textes de loi ont réformé le marché du travail. Leurs contenus étaient plus ou moins novateurs mais tous ambitionnaient de répondre aux deux grands dysfonctionnements structurels du marché du travail espagnol : sa segmentation, qui se traduit par une forte présence des emplois temporaires, et le niveau élevé du chômage, toujours supérieur à celui des autres pays européens.

Depuis le début des années 1980, autant pour répondre aux besoins de flexibilité des entreprises dans une économie de plus en plus ouverte que pour modifier les règles contraignantes de fonctionnement du marché du travail issues de la période franquiste, les gouvernements successifs ont 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. A partir de 1994, le contrat temporaire est devenu le mode majoritaire d'embauche. Les formes d'emploi temporaire se sont massivement diffusées, dépassant 30 % de l'ensemble des contrats de travail à partir des années 1990.

Cette transformation radicale du marché du travail a été opérée par l'action gouvernementale, dans un premier temps en concertation avec les interlocuteurs sociaux puis, début 1990, dans un climat de vives tensions sociales, les organisations syndicales manifestant leur opposition aux différentes réformes législatives de Felipe Gonzales (socialiste) qui visaient à déréguler ce marché. En 1997, un changement d'orientation s'est produit

dans les stratégies des acteurs, notamment syndicaux, qui a abouti à la signature de l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi. Les organisations patronales et syndicales acceptent de négocier sur la flexibilisation du marché du travail avec un objectif clair : obtenir un licenciement à un moindre coût des salariés en emploi stable en échange d'une utilisation plus limitée des contrats temporaires. Les syndicats font en effet le constat que l'opposition frontale des années précédentes n'a empêché ni la dérégulation législative du marché du travail ni le développement massif des contrats temporaires. Pour autant, le recours à de tels emplois n'a que peu reculé par la suite : ils représentent encore plus de 26 % des emplois en 2008, soit le taux le plus élevé de la zone euro. C'est la crise économique, plus que les engagements patronaux en matière d'emploi stable, qui a finalement fait baisser ce taux de précarité, avec la différence que les salariés temporaires se retrouvent alors au chômage.

L'acceptation par les organisations syndicales de l'idée que la réglementation encadrant le licenciement pouvait faire obstacle à la création d'emplois stables a permis une réorientation de la politique gouvernementale. Depuis 2002, les nouvelles cibles des réformes du marché du travail sont les modalités de recrutement et de licenciement qui sont censées être la cause du maintien du taux de chômage à un niveau élevé. Jusqu'à la fin des années 1990, ce taux est resté supérieur à 20 % de la population active. Il diminue en revanche sur la période 1997-2007, passant à 13 % en 2001 puis en dessous de 8 % en juillet 2007. Cette inflexion notable n'a cependant pas résisté à la récession économique. Dès les

premiers signes de la crise, le taux de chômage repart à la hausse, passant de 8,7 % fin 2007 à 14 % fin 2008 et près de 20 % fin 2010, revenant ainsi au niveau de 1996. La très nette détérioration du marché du travail a été aussi spectaculaire que l'avait été son redressement entre 1997 et 2007. Les forces qui avaient favorisé les performances d'emploi du marché du travail sont devenues des faiblesses qui expliquent l'ampleur de la dépression : une croissance basée sur une demande des ménages tournée vers les secteurs de l'immobilier et des services, secteurs fortement créateurs d'emplois peu qualifiés et peu stables. Début 2012, 5,3 millions d'Espagnols sont au chômage, soit près de 23 % de la population active. La barre des 6 millions devrait être franchie fin 2012.

---

**Une réforme radicale  
de dérégulation du marché du travail  
et de la négociation collective**

La flexibilité du marché du travail est donc un objet récurrent des politiques publiques espagnoles, que ce soit pour l'accroître ou pour la limiter, et un serpent de mer dans les débats entre organisations syndicales et patronales (Vincent, 2005, 2010). Le précédent gouvernement avait réformé avec prudence, en respectant un certain équilibre entre les positions des interlocuteurs sociaux. La loi de « réforme urgente du marché du travail » (loi 35/2010 du 17 septembre 2010), qui a modifié les règles du licenciement, répondait aussi à la volonté de réduire la segmentation du marché du travail (Vincent, 2010). Le décret-loi, adopté en catastrophe fin août 2011, accroît la décentralisation de la négociation collective tout en maintenant le

primat de la négociation sectorielle et territoriale. Le nouveau texte, quant à lui, tranche les points de désaccord traditionnels en faveur des demandes patronales.

Avant même sa prise de fonction, Mariano Rajoy a donné aux partenaires sociaux la feuille de route de sa réforme du marché du travail, leur laissant jusqu'à début janvier pour négocier. Les interlocuteurs sociaux ne sont pas plus arrivés cette fois-ci que les précédentes à trouver un accord, mais un document de presque 70 pages faisant le point sur les accords et désaccords a été adressé au gouvernement. Un consensus semble néanmoins possible dans un certain nombre de domaines : la formation professionnelle, l'absentéisme, le règlement extra-juridictionnel des conflits... Par ailleurs, le document rappelle que la réforme du cadre de la négociation collective relève de la compétence des partenaires sociaux (Vincent, 2011). Fin janvier, un accord-cadre est d'ailleurs conclu sur l'évolution des salaires pour 2012, 2013 et 2014, sur la structure de la négociation collective et sur l'assouplissement des procédures de flexibilité interne aux entreprises.

Le décret-loi sur les « mesures urgentes pour la réforme du marché du travail », approuvé par le gouvernement le 10 février 2012<sup>1</sup>, fait peu de cas de ce document. Il reprend le discours classique sur les rigidités du marché du travail comme principal facteur de l'ampleur de la crise économique espagnole. La régulation légale du recrutement et du licenciement et l'articulation de la négociation collective, qui constituent les principaux axes

---

1. La réforme, publiée au *Bulletin officiel* de l'Etat espagnol le 11 février, entre en vigueur immédiatement, même si elle doit encore être ratifiée par le Parlement qui, à cette occasion, peut introduire des amendements.

## ESPAGNE

de la réforme, sont plus particulièrement visées.

### **Nouvelles régulation du recrutement et du licenciement**

Le décret-loi de février 2012 crée un nouveau contrat, réservé aux entreprises de moins de 50 salariés, pour lequel la période d'essai peut durer jusqu'à un an. Ce contrat s'apparente au Contrat nouvelle embauche (CNE) instauré en France mais qui n'a pas été mis en œuvre car jugé contraire au droit international par l'OIT. La loi prévoit, par ailleurs, un certain nombre d'incitations à la création d'emplois permanents : pour les jeunes de moins de 30 ans et les chômeurs de plus de 45 ans, les réductions de cotisations sociales pouvant aller jusqu'à 4 500 euros par an.

C'est surtout en matière de licenciement que la loi innove. Depuis 2002, la rupture du contrat de travail par l'employeur est régie par le système dit du « licenciement express » (Martín Puebla, 2011). Celui-ci permet aux chefs d'entreprise, dans le cadre d'une contestation devant les tribunaux, de reconnaître que le licenciement disciplinaire qu'ils viennent de prononcer est injustifié (*improcedente*). Dès lors qu'ils mettent à la disposition du juge l'indemnité de licenciement spéciale de 45 jours de salaire par année d'ancienneté (avec un maximum de 42 mensualités), le procès s'interrompt, le contrat s'éteint et le salarié perçoit l'indemnité. Il s'agit donc d'une voie de rupture rapide qui sécurise la position de l'entreprise tout en garantissant au salarié le paiement d'une somme qui peut être très élevée. *A priori* cantonné aux licenciements disciplinaires, ce type de licenciement a eu un succès important dans le contexte de crise économique, remplaçant dans les PME la rupture pour

motif économique bien que les indemnités soient très supérieures à celles prévues pour le licenciement économique (20 jours de salaire par année d'ancienneté). L'indemnité de licenciement « injustifié » est ramenée par le décret-loi de février 2012, pour l'ensemble des contrats de travail, à 33 jours par année d'ancienneté (avec un plafond de 24 mois de salaire). Les salariés licenciés concernés par les nouvelles modalités de calcul garderont le bénéfice des anciennes règles pour la fraction de leur ancienneté antérieure à la publication du décret.

Les motifs de recours au licenciement économique, qui reste indemnisé à hauteur de 20 jours par année d'ancienneté, avaient déjà été reformulés dans un sens plus libéral par la loi de septembre 2010. Ils sont de nouveau précisés et étendus afin de donner plus de sécurité juridique aux employeurs qui procèdent à de tels licenciements. En la matière, la principale nouveauté est la suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique réclamée de longue date par le patronat. Le licenciement économique collectif était jusque-là soumis à une procédure d'information-consultation avec les représentants des salariés et à l'obtention d'une autorisation administrative, sous contrôle du juge administratif. La procédure pouvait être longue, d'une part du fait de l'élaboration et de la négociation d'un plan social avec le comité d'entreprise et, d'autre part, du fait des possibles recours administratifs. La suppression de l'intervention de l'administration retire aux syndicats une partie de leurs marges de manœuvre pour négocier de bonnes conditions de départ. Par ailleurs, la réforme ouvre la possibilité de plans de licenciements collectifs dans les organismes publics.

Enfin, la lutte contre l'absentéisme est intensifiée. L'appréciation qui motive le licenciement pour absentéisme injustifié d'un salarié n'est plus évaluée en relation avec le niveau de cet absentéisme pour l'ensemble du personnel de l'entreprise mais individualisée. L'indemnité reste comme précédemment de 20 jours par année d'ancienneté. L'objectif est d'intensifier la lutte contre l'absentéisme réclamée par le patronat.

**Rupture du consensus  
sur la négociation collective**

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 pourtant réitéré de part et d'autre leur intention de négocier. Ils partagent la volonté de renforcer les négociations d'entreprise afin de flexibiliser les conditions de travail et d'emploi à ce niveau. Alors qu'un accord semblait possible mi-mars 2011, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE, confédération patronale) a fait le choix de rompre les négociations jusqu'aux élections législatives de 2012, escomptant une victoire de la droite. Le gouvernement de Zapatero a alors légiféré en s'inspirant largement de l'état du consensus entre partenaires sociaux avant la rupture des discussions (Vincent, 2011). Une fois l'arrivée au pouvoir des conservateurs acquise, la CEOE a tout naturellement accepté de reprendre les négociations. Un accord a alors été conclu fin janvier 2012.

La réforme, cependant, va clairement au-delà de l'accord conclu entre organisations patronales et syndicales. Celui-ci réaffirme la prévalence des accords sectoriels et provinciaux. Au contraire, afin

de favoriser la flexibilité interne, le décret-loi donne la priorité aux accords d'entreprise sur les conventions collectives de niveau supérieur en matière de temps de travail, de salaires, de mobilité interne... La loi étend également les situations dans lesquelles l'employeur peut modifier unilatéralement les conditions de travail (temps de travail, heures complémentaires des contrats de travail à temps partiel, mobilité géographique et fonctionnelle...).

L'accord prévoit également la possibilité d'inapplication temporaire des conventions collectives pour les entreprises en difficulté. Ces clauses de décrochage, ou *opting out*, ont déjà été introduites en matière salariale par la loi de 2011. Les signataires de l'accord interprofessionnel entendaient les élargir mais renvoyaient aux conventions sectorielles le soin d'en déterminer les conditions. La loi impose une règle générale : les entreprises qui accusent deux trimestres de pertes pourront déroger aux conditions de la convention collective de secteur.

Un grand pan du projet patronal de réforme de la négociation collective concerne la remise en cause du maintien des avantages acquis en vertu du principe d'*ultractividad*, principe selon lequel, lorsqu'un accord collectif arrive à échéance ou est dénoncé et dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord, les salariés concernés conservent le bénéfice des dispositions de l'accord antérieur. La loi de 2011 avait déjà limité la portée de ce principe. Le nouveau texte impose que la période de maintien des avantages acquis ne puisse dépasser deux ans.

Au bout du compte, seules deux mesures apparaissent consensuelles. Il s'agit, d'une part, du rétablissement de l'interdiction d'enchaîner des contrats

## ESPAGNE

temporaires pendant plus de 24 mois avec un même salarié, interdiction suspendue provisoirement par le précédent gouvernement dans la loi de 2011. D'autre part, un compte formation suivra le salarié tout au long de sa vie professionnelle et sera abondé par un droit à 20 heures de formation annuelle payées par l'entreprise.

### Conclusion

Les syndicats avaient déjà voulu montrer l'opposition de la population à la réforme du marché du travail de 2010 en appelant à une journée de grève générale le 29 septembre. Cette grève n'avait pas eu le succès retentissant attendu, en comparaison, par exemple, des grèves organisées contre les deux grandes réformes du marché du travail de 1994 et de 2002. Le relatif échec de la protestation était peut-être lié à la portée finalement limitée de la réforme de 2010 mais il explique en tout cas la prudence actuelle des organisations syndicales. Elles ont, dans un premier temps, appelé les Espagnols à manifester le dimanche ; devant le succès des mobilisations du 19 février et du 11 mars, elles convoquent une journée de grève générale le 29 mars.

L'opposition à la réforme est très large dans la population mais les milieux proches du patronat saluent une réforme en profondeur. Ses effets sont assez difficiles à évaluer. Le moment choisi semble peu opportun pour faciliter les conditions de licenciement. De l'avis même des experts patronaux, dans la nouvelle phase récessif que traverse l'Espagne et qui devrait se prolonger en 2012, nombre d'entreprises pourraient en profiter pour procéder à des réductions d'effectifs à

moindre coût. Par ailleurs, l'impact budgétaire des exonérations de cotisations sociales patronales n'est pas chiffré pour l'instant. Plus généralement, le lien entre les règles juridiques de régulation du marché du travail et ses performances en matière de précarité et de productivité reste à démontrer. L'argument patronal est que des conditions trop rigides d'entrée et de sortie du marché du travail découragent les employeurs de recourir aux contrats à durée indéterminée. L'analyse des évolutions de l'emploi montre plutôt que celui-ci fluctue en fonction de la croissance économique et qu'aucune des précédentes réformes n'a été directement créatrice d'emploi (Fundación 1° de Mayo, 2012).

### Sources :

Fundación 1° de Mayo (2012), *Las reformas laborales en España y su repercusión en materia de contratación y empleo. Cincuenta y dos reformas desde la aprobación del Estatuto de los trabajadores en 1980*, Informe Fundación 1° de Mayo, février, 79 p.

Martín Puebla E. (2011), « Espagne : radiographie d'une réforme », *Revue de droit du travail*, n° 9, septembre, p. 521-530.

### Planet Labor

Vincent C. (2005), « Espagne : de la dérégulation à la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, *Précarisation de l'emploi et représentation syndicale*, n° 97, novembre, p. 97-108.

Vincent C. (2010), « Chroniques d'une rigueur espagnole imposée », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial *L'Etat social à l'épreuve de l'austérité*, n° 127, novembre, p. 113-121.

Vincent C. (2011), « Espagne : une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 132, septembre, p. 3-11.