

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

Catherine VINCENT, chercheuse à l'Ires

L'Espagne connaît dès l'été 2021 une inflation supérieure à la moyenne européenne du fait de sa dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger. Face aux conséquences de l'inflation, le gouvernement de coalition de gauche réagit début 2022 avec des plans classiques de soutien du pouvoir d'achat des ménages. Seule originalité : une taxation des superprofits adoptée en juillet 2022. Les organisations syndicales jugent les mesures gouvernementales insuffisantes et critiquent le patronat peu enclin à concéder des augmentations salariales. Les mobilisations sur les salaires ne se développent qu'à l'automne 2022.

Since the summer of 2021, Spain has seen higher inflation than the European average, due to its dependence on other countries for energy. The left-wing coalition government reacted to the consequences of inflation in early 2022 with a classic set of assistance programmes for household purchasing power. The only novelty is a windfall tax, adopted in July 2022. Union organisations consider the government measures to be insufficient, and criticize employers as too reluctant to agree to wage increases. It took until autumn 2022 for union action demanding wage increases to develop.

L'Espagne n'a pas encore retrouvé le niveau de croissance d'avant la crise sanitaire quand, à partir de l'été 2021, la montée de l'inflation puis les incertitudes économiques européennes mettent un frein aux perspectives de reprise économique. Face aux conséquences de ce contexte largement imprévisible, la réaction du gouvernement de coalition de gauche est moins rapide que pendant la pandémie. Jusqu'au début de l'année 2022, il table encore sur des plans de long terme de modernisation du tissu productif et de développement d'emplois de qualité, plans largement financés par l'Union européenne (UE)¹.

Face au renchérissement des prix et à la perte de pouvoir d'achat des ménages, les organisations syndicales affirment leurs critiques vis-à-vis des mesures gouvernementales qu'elles jugent largement insuffisantes et vis-à-vis du patronat peu enclin à concéder des augmentations salariales. Contrairement à la période précédente où les mesures adoptées par le gouvernement faisaient l'objet d'une concertation tripartite nationale systématique, les réponses apportées courant 2022 sont peu concertées. D'autant moins que la période de consensus politique qui régnait pendant la crise sanitaire est terminée et que l'instabilité de l'exécutif, ébranlé par les mauvais résultats des élections régionales andalouses, est plus grande.

Une inflation forte mais un chômage en baisse et des pénuries de main-d'œuvre limitées

Pendant la crise pandémique, l'activité connaît un frein brutal aux conséquences économiques importantes : le PIB chute de 10,8 % en 2020 (6,4 % en moyenne dans la zone euro) et le rebond, contrarié notamment par l'impact sur le tourisme des vagues successives de contagion², place tout juste l'Espagne dans la moyenne de la zone (5,1 % en 2021). Alors que l'on s'attendait à ce que le PIB retrouve son niveau d'avant-crise en 2022, l'inflation et la crise de l'énergie liée à la guerre en Ukraine amènent le Fonds monétaire international (FMI) en avril 2022 à corriger à la baisse ses pronostics pour l'Espagne ; l'institution financière prévoit une croissance de 4,8 % pour 2022, au lieu des 5,8 % attendus précédemment, cette prévision restant néanmoins supérieure à celles annoncées pour d'autres pays européens. Le déclenchement de la pandémie de Covid-19 et l'effondrement de la croissance qui l'a suivi n'ont pourtant pas entraîné de détérioration durable du marché du travail, le chômage ayant même repris sa courbe descendante dès le début de 2021.

Cependant, si la crise de l'énergie a accéléré l'inflation, cette dernière était déjà forte depuis mi-2021.

1. L'Espagne est le deuxième bénéficiaire après l'Italie des plans de relance européens avec 69,8 milliards d'euros de subventions et autant de prêts.

2. Le tourisme génère environ 12,4 % du PIB et l'hôtellerie-restauration en représente une large part (6,9 %), loin devant les autres pays européens.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

Une inflation précoce et supérieure à la moyenne européenne

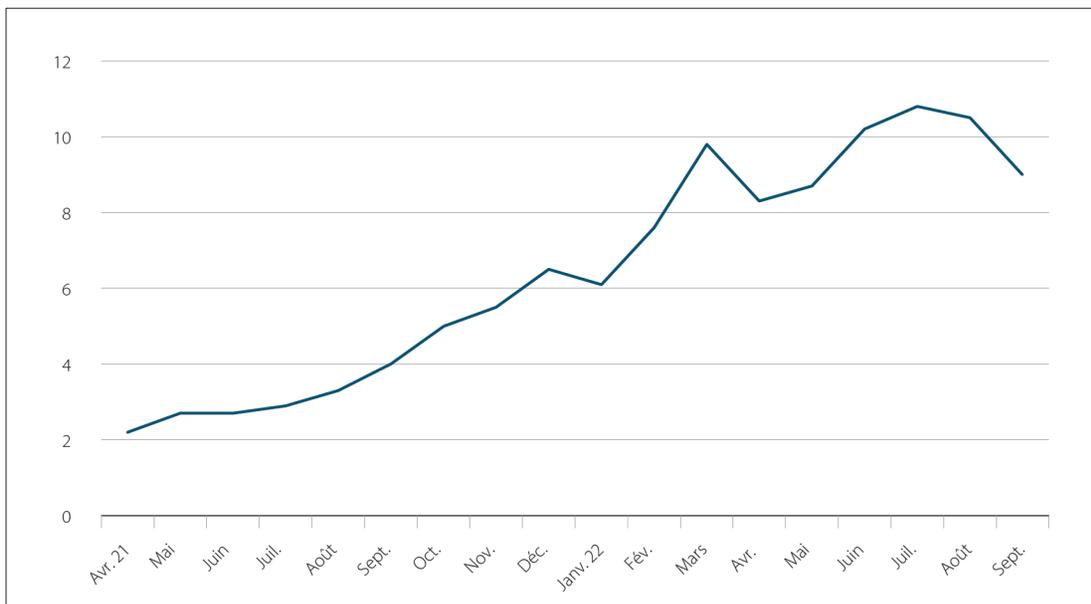
L'Espagne a connu plusieurs années d'inflation basse. Le taux d'inflation est descendu à 0,8 % en 2019, et s'est même révélé négatif en 2020 (-0,3 %) du fait de la crise sanitaire. Cette année-là, les augmentations salariales négociées l'année précédente continuant de produire leurs effets, les salariés ont plutôt récupéré du pouvoir d'achat. Mais le taux d'inflation commence à augmenter significativement dès mi-2021, phénomène qui ne se constate sur cette période qu'aux États-Unis. Il atteint 6,7 % sur l'année 2021 alors qu'il n'est que de 5 % dans la zone euro.

Comme ailleurs, la hausse des prix est liée aux perturbations des chaînes mondiales

d'approvisionnement et au renchérissement des matières premières dont l'énergie, mais elle frappe plus durement l'Espagne, très dépendante dans les deux cas. En effet, la dépendance en termes d'approvisionnement en biens intermédiaires est forte mais c'est la hausse des prix de l'énergie, plus marquée que dans d'autres pays, qui explique une grande partie de l'inflation. En Espagne, la contribution de l'énergie à l'inflation atteint +3,8 points en janvier 2022, alors qu'elle n'est que de +2,5 points en Allemagne et de +2,1 points en France (Insee, 2022). Ces différences sont principalement liées au mode de révision trimestriel des tarifs réglementés de l'électricité qui s'ajuste plus rapidement aux hausses des prix de production³. De ce fait, les prix de l'électricité ont fortement augmenté (+62 % sur un an en janvier 2022) alors que leurs hausses

Graphique 1 - Taux d'inflation (avril 2021-septembre 2022)

En %



Source : Instituto Nacional de Estadística (INE).

3. Les ajustements ne sont que biannuels en France (en février et août) et, en Allemagne, le système de tarification majoritaire pour l'électricité comme pour le gaz correspond à des contrats avec un prix fixe sur un an (Insee, 2022).

sont restées contenues en Allemagne ou en France (respectivement +11 % et +4 %). On constate donc une inflation importée liée à la hausse des prix de l'énergie et qui se propage au reste de l'économie bien avant le déclenchement de la guerre en Ukraine. Courant 2022, les efforts gouvernementaux pour contenir les prix sont sapés par la poursuite de l'augmentation des prix des carburants et de l'alimentation : la courbe du graphique 1 montre un léger ralentissement de l'inflation après l'adoption de mesures gouvernementales à l'automne 2021 et, surtout, une baisse nette après les mesures de mars 2022 (voir *infra*).

Un chômage plus important que les pénuries de main-d'œuvre

Si le nombre de chômeurs n'a cessé de diminuer depuis 2012, le taux de chômage reste structurellement plus élevé que dans

les autres pays européens (graphique 2). Cependant, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi est restée contenue pendant la période pandémique. En 2020, le taux de chômage, qui était encore de 14,4 % au 1^{er} trimestre, passe à 15,3 % au 2^e trimestre pour atteindre 16,2 % en fin d'année. Après une nouvelle dégradation début 2021, il n'a cessé de décroître depuis, ne repartant à la hausse qu'au 3^e trimestre 2022 (12,6 %). Cette augmentation contenue du chômage tient à la nature des mesures adoptées par le gouvernement qui, contrairement à celles prises pendant la crise économique de 2008, visent à maintenir les salariés en emploi, y compris les travailleurs temporaires et les saisonniers, cherchant ainsi à compenser la principale faiblesse du marché du travail espagnol, sa forte précarité. Les taux de chômage durablement élevés en longue période sont avant tout le résultat des déficiences structurelles du marché du travail.

Graphique 2 - Taux de chômage (2003-2022 T3)

En %



Source : Instituto Nacional de Estadística (INE).

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

D'une part, le taux d'emploi reste en Espagne inférieur à celui des économies les plus avancées de la zone euro et ce, malgré sa forte progression dans les dernières décennies. La crise économique de la période 2008-2011 a interrompu la trajectoire de convergence amorcée au milieu des années 1990 : en 2019, l'Espagne a quasiment le même taux d'emploi qu'en 2008. Ce faible taux s'accompagne d'une forte volatilité de l'emploi. En effet, l'Espagne crée plus d'emplois que les autres pays en période de prospérité économique mais en détruit aussi davantage en période de crise, à l'exception de celle liée à la pandémie de Covid-19 (Vincent, 2021). L'existence d'un niveau élevé et persistant de chômage de longue durée explique également en partie cette dynamique particulière.

D'autre part, la précarité du marché du travail espagnol recouvre trois problèmes (Brunello, 2022) : le poids des emplois temporaires, qui touchent tout particulièrement les jeunes, rendant leur accès à un emploi permanent difficile ; l'expansion du travail à temps partiel, qui s'est accéléré depuis la crise de 2008 ; une forte rotation de la main-d'œuvre. Fin 2021, on dénombre d'après Eurostat 24,2 % de contrats temporaires (de services, de travaux, saisonniers, occasionnels ou journaliers) contre 13,5 % en moyenne dans l'UE. Selon l'INE, la moitié de ces contrats sont d'une durée inférieure à sept jours. Tous les secteurs sont concernés mais particulièrement les administrations publiques avec 30 % de contrats temporaires.

Enfin, il faut souligner que la qualité des emplois est en Espagne plus faible

qu'ailleurs : peu d'autonomie, des taux d'accidents du travail encore élevés, moins de possibilités de formation et de développement professionnel et des durées de travail plus longues que dans de nombreux pays européens, ce qui explique que les salariés espagnols se montrent davantage insatisfaits de leur emploi que d'autres⁴. Ces mauvais résultats sont en partie la conséquence d'une concentration plus forte des emplois dans des secteurs d'activité aux conditions de travail de mauvaise qualité comme l'hôtellerie-restauration, le commerce ou la construction. À l'inverse, le poids de l'industrie dans l'emploi est plus faible que la moyenne de la zone euro (11 % contre 15 %) (Brunello, 2022). L'emploi y est également de moindre qualité : les contrats temporaires et la saisonnalité y sont très présents ainsi que les temps partiels et, bien sûr, les bas salaires.

Ces dysfonctionnements, niveau de chômage élevé et faible taux d'emploi, expliquent en partie que les pénuries de main-d'œuvre à la sortie de la période pandémique soient restées cantonnées à quelques secteurs (tourisme, construction et agriculture) et limitées dans le temps (été 2022). Dans ces secteurs, les pénuries de main-d'œuvre sont récurrentes, particulièrement dans l'agriculture, gros utilisateur de travailleurs migrants saisonniers ; les restrictions à la circulation des personnes liées à la pandémie de Covid-19 y ont accru les tensions. Les secteurs connaissant des difficultés de recrutement sont également ceux qui emploient le plus de travailleurs précaires. La réforme du marché du travail de décembre 2021, en particulier la création d'un « contrat fixe discontinu » pour

4. Eurofound, 2015 : <http://bit.ly/3gFqNmJ>.

les saisonniers, a notamment pour objectif de rendre plus attractifs les emplois temporaires (voir *infra*). Tout dernièrement, le gouvernement a assoupli les règles appliquées aux travailleurs étrangers afin de remédier aux goulots d'étranglement apparus sur le marché du travail à l'été 2022 (encadré 1). Saluée par les associations d'aide aux migrants, la réforme a, en revanche, déclenché l'hostilité des organisations syndicales : selon elles, « lorsque ce ministère [du Travail] fait valoir que dans ce pays, le fait que certains emplois ne soient pas pourvus est déterminé par les mauvaises conditions d'emploi, il permet que ces mêmes emplois puissent être occupés par des travailleurs immigrés, indépendamment, dans ce cas, des conditions d'emploi⁵ ».

Des mesures gouvernementales limitées, quelques dispositions structurelles

Face aux effets économiques et sociaux de la pandémie, le gouvernement espagnol a opté pour des mesures d'aides aux

entreprises quel que soit leur secteur d'activité et, surtout, pour un important soutien aux revenus des ménages. Face à l'accélération de l'inflation, la réaction gouvernementale est plus lente et de moindre ampleur car la hausse des prix est perçue comme transitoire et devant se résorber. Les aides aux entreprises sont principalement ciblées sur les secteurs les plus touchés par l'augmentation des prix de l'énergie. Ce n'est qu'à la fin du 1^{er} trimestre 2022 que la protection du pouvoir d'achat des ménages devient la préoccupation centrale du gouvernement. Au total, le montant des fonds alloués aux entreprises et aux ménages atteint 2,9 % du PIB sur les neuf premiers mois de 2022 ; ce montant place l'Espagne en matière d'aides publiques à la cinquième place des pays de la zone euro, juste derrière l'Italie⁶.

La poursuite de la modernisation du marché du travail et de la revalorisation du salaire minimum

La hausse des prix de l'énergie dès la mi-2021 provoque à l'automne des tensions

Encadré 1 - De nouvelles règles plus souples pour l'immigration

Le décret-loi du 26 juillet 2022, entré en vigueur le 16 août 2022, réforme les règlements de l'immigration. Les principales mesures sont les suivantes :

- régularisation des immigrés en situation irrégulière présents sur le territoire espagnol depuis plus de deux ans. Ils peuvent obtenir un titre de résidence d'un an, extensible à deux s'ils suivent une formation professionnelle ;
- octroi d'un titre de résidence aux travailleurs sans contrat et qui aident à identifier les employeurs frauduleux ;
- possibilité de cumul emploi-étude pour les étudiants portée de 20 à 30 heures hebdomadaires.

5. Communiqué de presse UGT/CCOO du 26 juillet 2022 : <http://bit.ly/3UdgXWM>.

6. *Think tank* Bruegel, 2022 : <http://bit.ly/3FcUSn6>.

Encadré 2 - Une réforme du marché du travail contre la précarité

Les principales mesures de la réforme de lutte contre la précarité sont les suivantes :

- le recours aux contrats temporaires est limité à ceux justifiés par un besoin de production et pour le remplacement d'un salarié absent. Dans le premier cas de recours, la durée maximale est de six mois, prolongeable jusqu'à un an (elle était précédemment de trois, voire de quatre ans pour les « contrats pour travaux et services » instaurés en 2012 et dont le BTP était friand) ;
- en fin de contrat, si le salarié n'est pas embauché, il reçoit une indemnité de 7 % de l'ensemble des salaires perçus ;
- quand un salarié enchaîne des contrats temporaires dans une même entreprise pendant plus de dix-huit mois, son contrat est requalifié en CDI ;
- un contrat « fixe discontinu » pour les saisonniers est créé ;
- par ailleurs, deux types de contrats de formation sont maintenus mais leur encadrement est renforcé.

et des conflits sociaux dans les secteurs les plus directement touchés (transports, agriculture, pêche). Ces mouvements de grogne sociale sont calmés par des mesures sectorielles négociées avec les représentants patronaux des organisations professionnelles concernées qui visent à leur permettre de supporter la hausse des coûts de l'énergie (voir *infra*). Des actions plus générales pour contenir les prix ou en soutien au pouvoir d'achat ne sont pas envisagées à ce stade, le gouvernement donnant encore la priorité à la modernisation de l'économie et du marché du travail.

Depuis son arrivée au pouvoir fin 2019, la coalition gouvernementale s'est, en effet, donnée comme objectif la lutte contre la précarité et le travail temporaire. Retardée par la crise sanitaire, cette priorité est d'ailleurs devenue l'une des mesures du plan pour la reprise et la résilience présenté par le gouvernement espagnol à la Commission

européenne, approuvé par le Conseil de l'UE en juin 2021 et qui conditionne le versement de l'aide européenne⁷. Elle se concrétise dans l'adoption du décret-loi du 28 décembre 2021, approuvé par le Congrès des députés le 3 février 2022 (encadré 2). Ce texte fait suite à un accord historique entre organisations patronales et syndicales. C'est, en effet, la première réforme d'envergure depuis 1997 à recevoir l'aval de tous les partenaires sociaux. Son objectif est d'apporter plus de stabilité de l'emploi et de corriger les déséquilibres sur le marché du travail tout en offrant une plus grande flexibilité aux entreprises en difficulté (principalement au travers de la pérennisation et de l'assouplissement du dispositif de chômage partiel).

Le premier bilan de l'impact de la réforme établi par le ministère du Travail est positif. On constate un double effet : une baisse du chômage et, surtout, une augmentation du

7. <http://bit.ly/3gJOUSQ>.

nombre de CDI⁸. Le nombre de contrats précaires a diminué de 12 % entre janvier et mai 2022. En juillet 2022, plus de 41 % des nouveaux contrats signés sont à durée indéterminée contre à peine plus de 10 % en juillet 2019. Cependant, 35 % de ces CDI sont des contrats « fixes discontinus ».

L'augmentation significative du salaire minimum interprofessionnel (SMI) est également un moyen efficace pour redonner du pouvoir d'achat aux salariés mais il ne sera mobilisé à cette fin que début 2022. C'est aussi une mesure qui a un impact plus structurel sur l'évolution générale des salaires. Depuis l'arrivée au pouvoir des socialistes en juin 2018, le salaire minimum a été notablement relevé, portant la hausse cumulée sur la période 2019-2020 à 31,8 %. En 2020, du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire, l'augmentation avait été moindre (5,5 %), mais elle avait été obtenue après un accord tripartite issu d'une table ronde sur l'emploi. Le soutien du patronat à la mesure ne s'est pas reproduit depuis. En 2021, il n'a pas été possible de trouver un accord, le patronat réclamant un gel afin de ne pas obérer la reprise économique tandis que les organisations syndicales demandaient une augmentation significative pour au moins assurer un maintien du pouvoir d'achat. Le gouvernement a finalement accepté une hausse de 1,6 % en septembre 2021. Face au blocage persistant des négociations tripartites, en février 2022, le gouvernement a pris la décision, rétroactive au 1^{er} janvier 2022, d'augmenter le SMI de 35 euros et de le porter ainsi à 1 000 euros brut (+3,6 %). Dans le même temps, il annonçait l'augmentation de 2 % des salaires des fonctionnaires. Comparées

au niveau de l'inflation sur 2021, ces augmentations ont à peine limité l'érosion du pouvoir d'achat.

Un plan national en mars 2022

Afin de répondre au retour des tensions sociales et de rassurer l'opinion publique préoccupée par une inflation incontrôlée, le gouvernement adopte un vaste plan d'aide aux familles et aux entreprises de 16 milliards d'euros (1,1 % du PIB) en mars 2022, répartis entre 6 milliards d'aides directes et 10 milliards de prêts garantis par l'État. L'objectif est de soutenir l'économie face aux effets de la guerre en Ukraine et d'amortir ses éventuelles répercussions sur l'emploi. Le décret-loi publié le 30 mars 2022, entré en vigueur le 1^{er} avril, détaille les mesures du « plan national de réponse aux conséquences économiques et sociales de la guerre en Ukraine ».

Pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie, une baisse des carburants de 20 centimes par litre et une réduction de la TVA sur l'électricité, qui passe à 10 % pour les consommateurs contre 21 % en temps normal, sont adoptées. Pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages, notamment les plus vulnérables, le gouvernement ajoute un certain nombre de mesures sociales, dont l'instauration d'un chèque énergie de 200 euros pour les foyers aux revenus inférieurs à 14 000 euros annuels (soit environ 2,7 millions de familles) et la limitation de la hausse des loyers à 2 %. La principale mesure est l'augmentation de 15 % de l'Ingreso mínimo vital (IMV, revenu minimum vital) et des pensions non contributives,

8. <http://bit.ly/3GProg7>.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

anticipant ainsi les revalorisations prévues à l'été.

Concernant plus directement les entreprises, des aides ciblées sont allouées aux secteurs les plus affectés, comme les transports (450 millions en plus de la baisse des carburants), la pêche (68 millions) et l'agriculture (362 millions), qui souffre à la fois des hausses du prix des carburants, des engrais et de l'alimentation du bétail. Pour aider les entreprises à maintenir l'emploi, le paquet de mesures inclut, en parallèle, la réactivation des mécanismes de chômage partiel (Expediente temporal de regulación de Empleo, ERTE), sur le modèle qui avait été mis en place au début de la pandémie (Vincent, 2021). Le dispositif a pour objectif d'aider les entreprises en difficulté du fait de l'inflation à éviter le recours au licenciement. C'est pourquoi, comme dans la période précédente, des conditions de limitation temporaire du licenciement sont imposées. Une disposition interdit les licenciements justifiés par l'impact de la guerre et des coûts de l'énergie dans les entreprises ayant bénéficié d'aides, de primes, de subventions ou de réductions de charges sociales pour y faire face. Ces restrictions temporaires au licenciement ont provoqué les critiques de certains experts et des protestations dans les milieux patronaux. Les mêmes restrictions mises en place au début de la pandémie n'avaient pas suscité à l'époque de polémique.

Ce plan n'a malheureusement qu'un effet très temporaire sur l'inflation et le gouvernement est forcé fin juin 2022 de le prolonger jusqu'à la fin de l'année et de l'assortir de nouveaux dispositifs avec une enveloppe supplémentaire de dépenses prévue de 9 milliards d'euros. Le revenu minimum

vital est de nouveau revalorisé (3 %) ainsi que les retraites non contributives (2,5 %). Les nouvelles mesures incluent également une réduction supplémentaire de la TVA sur l'électricité, qui passe de 10 à 5 %. Le gouvernement tente par ailleurs de faire passer dans l'opinion publique des messages sur la réduction de la consommation d'énergie, en incitant notamment à l'utilisation des transports publics qui ont été délaissés avec la pandémie. Mesure plus originale au regard des divers plans adoptés dans d'autres pays européens, une réduction de 30 % des tarifs sur le réseau des bus, des tramways et des trains dépendant de l'État est annoncée à partir de septembre 2022. Les communautés autonomes sont encouragées financièrement à aller dans le même sens pour les réseaux de transports locaux. De plus, le gouvernement annonce le 12 juillet 2022 la gratuité des billets de train pour les titulaires d'un abonnement auprès de la compagnie ferroviaire nationale Renfe, et ce, à partir du 1^{er} septembre.

Dans le même temps, le Président du gouvernement obtient en mai 2022 l'entrée en vigueur d'un nouveau système de tarification électrique négocié avec Bruxelles, appelé « l'exception ibérique », qui permet à l'Espagne et au Portugal de plafonner le prix du gaz utilisé pour produire de l'électricité.

La taxation des superprofits pour aider au financement du plan

La prolongation du plan de soutien à l'économie s'est accompagnée d'une mesure de financement des dépenses publiques supplémentaires très commentée, aussi bien par la presse espagnole qu'europpéenne. Présentée fin juillet 2022, elle constitue ce

qu'on appelle communément une « taxation des superprofits ». Cette mesure fiscale intervient bien avant la décision de la Commission européenne d'aller dans le même sens mais après l'adoption par l'Italie d'une mesure similaire.

La loi prévoit que les entreprises gazières, pétrolières et du secteur de l'électricité, mais aussi les banques réalisant plus d'1 milliard d'euros de chiffre d'affaires⁹ seront taxées sur les bénéfices extraordinaires liés à la flambée des prix. Le nouvel impôt, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023, s'appliquera sur les bénéfices de l'exercice 2022. Les recettes attendues sont de 7 milliards d'euros sur 2023-2024. Il s'agit pour le gouvernement de répartir la charge de l'inflation et de faire contribuer les secteurs qui ont le plus bénéficié de la hausse des prix de l'énergie. Plus généralement, l'Espagne est un des pays européens à avoir connu une des croissances des dividendes les plus importantes entre mi-2021 et mi-2022 (98 %)¹⁰ et ceci, malgré une compression des marges des entreprises (Fernández-Cerezo *et al.*, 2022). Le patronat s'oppose fermement à cette mesure et les énergéticiens et les banques menacent de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle.

Conflits catégoriels, attentisme syndical sur les salaires et patronat peu négociateur

La hausse précoce des prix de l'énergie et la lenteur des réactions gouvernementales ont attisé des conflits dans les secteurs d'activité les plus touchés par l'inflation.

Les acteurs de ces conflits ont plutôt été des syndicats patronaux, surtout ceux représentant les petites entreprises ou les indépendants. Dans le même temps, les confédérations syndicales, malgré un discours dénonçant les pertes de pouvoir d'achat et réclamant des augmentations salariales ainsi qu'un blocage des prix de l'énergie pour les consommateurs, ont hésité jusqu'à l'automne 2022 à appeler à une mobilisation générale. En face, le patronat, rompant avec la stratégie de dialogue tripartite et bipartite pratiquée pendant la pandémie, a tenu une position intransigeante dans les tables de négociations, tant interprofessionnelles que de branches.

Des conflits catégoriels nombreux fin 2021 et début 2022

Des mobilisations et des grèves se développent dans de nombreux secteurs d'activité à la fin de l'année 2021. Ces conflits concernent cependant peu des salariés, mais touchent plutôt des travailleurs indépendants et des commerçants.

L'agriculture, durement touchée par le renchérissement des matières premières, est le premier secteur à se mobiliser à la fin de l'année 2021. Ce n'est pourtant que le 20 mars 2022 que les agriculteurs organisent une manifestation réunissant à Madrid quelque 150 000 manifestants venus de toute l'Espagne pour revendiquer la dignité du milieu rural et pour protester contre la hausse des prix du gazole, des engrais et des produits phytosanitaires. Pour les mêmes raisons, aggravées par les décisions européennes de limiter les jours

9. Lors de l'annonce de la mesure fin juin, le Président du gouvernement, Pedro Sánchez, a indiqué que les cinq premières banques du pays avaient totalisé 20 milliards de bénéfices en 2021, soit 45 % de plus qu'en 2020.

10. « Janus Henderson Global Dividend Index », Edition 35, Janus Henderson Investors, August 2022, <http://bit.ly/3VrfRbe>.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

de pêche en Méditerranée, le secteur de la pêche fait grève les 13 et 14 décembre 2021. Des manifestations touchent également d'autres secteurs, comme celui des professionnels de l'esthétique, de la coiffure et des cosmétiques qui demandent la baisse de la TVA dans leur secteur (« révolte des ciseaux cassés ») et les employés de la loterie et du jeu qui protestent contre le gel de leurs commissions depuis dix-sept ans.

Mais c'est surtout la grève des camionneurs qui est la plus suivie et la plus longue. Dans le secteur des transports, ce sont à la fois les employeurs et les salariés qui se mobilisent dès la fin 2021. Côté employeurs, les revendications portent sur une clause de révision du prix des transports en fonction de l'évolution du prix des carburants ainsi que sur l'abandon d'un droit de péage sur les autoroutes. Côté salariés, les syndicats accusent les employeurs de ne pas respecter les conventions collectives en matière de repos et réclament une augmentation des salaires ainsi que la reconnaissance de leurs maladies professionnelles. Mi-mars 2022, les protestations débouchent sur un mouvement de grève des camionneurs d'une vingtaine de jours. Le mouvement est à l'initiative de l'ensemble des organisations patronales mais il est surtout porté, sur le terrain, par les organisations regroupant les indépendants et les petits transporteurs. Les piquets de grève et les barrages routiers occasionnent de nombreux dysfonctionnements, notamment d'approvisionnement des magasins d'alimentation, et fait réaliser au gouvernement à quel point la situation économique du pays est fragile.

La ministre des Transports ouvre dès le début du conflit des négociations avec les grandes associations patronales du secteur, qui sont les interlocuteurs habituels de l'administration. Un accord est bouclé fin mars qui prévoit une aide directe sous la forme d'une bonification immédiate de 500 millions d'euros sur le prix du gazole professionnel, ainsi que le remboursement mensuel (et non plus trimestriel) des taxes sur les carburants. La multitude de petits entrepreneurs et de travailleurs indépendants mobilisés, plus ou moins organisés autour d'une plateforme pour la défense du transport routier de marchandises (Plataforma), et les petits syndicats professionnels qui n'ont pas participé aux discussions estiment l'accord insuffisant. Le mouvement met donc un certain temps à s'éteindre après la conclusion de l'accord.

Ces mouvements de protestation se développent en dehors des organisations syndicales de salariés, à l'exception d'une manifestation importante contre les prix de l'énergie organisée à Madrid le 23 mars 2022 à l'appel des CCOO et de l'UGT, ainsi que des associations de consommateurs. Jusqu'à la rentrée 2022, le seul mouvement significatif de revendications salariales concerne le secteur de la métallurgie de la province de Cadix. Le point de départ du conflit est le refus du patronat de renouveler la convention collective provinciale du secteur, venue à expiration¹¹. Après dix jours de grève et des manifestations marquées par des heurts violents entre manifestants et forces de l'ordre, les grévistes obtiennent fin novembre 2021 un accord qui prévoit une augmentation de 2 % des

11. Ce refus patronal n'est plus possible depuis l'adoption du décret-loi de décembre 2021 qui rétablit la continuation automatique des conventions collectives après leur expiration et jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord (*ultra-actividad*), principe qui avait été supprimé en 2012.

salaires, rétroactive sur 2021, ainsi que des augmentations de 2 % pour 2022 et 2023. Ce mouvement est plutôt l'exception alors que le patronat se montre très peu ouvert lors des négociations salariales.

Des négociations salariales peu productives

Afin d'assurer la coordination d'un système de négociation collective peu hiérarchisé, les confédérations syndicales (CCOO et UGT) et les organisations patronales (CEOE et Cepyme) signent depuis 2002 des accords-cadres interprofessionnels annuels sur la négociation collective (AINC). Les dispositions contenues dans les AINC ne sont pas contraignantes, mais elles guident les négociateurs des conventions collectives sectorielles 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 des recommandations qui peuvent aller au-delà si les gains de productivité le permettent. Des clauses de sauvegarde – c'est-à-dire une révision de l'accord si le taux d'inflation à la fin de l'année dépasse l'augmentation salariale négociée lors de la signature de l'accord¹² – peuvent être également introduites dans les accords sectoriels afin de maintenir le pouvoir d'achat des salariés. Après la crise économique de 2008, la signature de ces accords s'interrompt jusqu'en 2010, date où un nouvel accord-cadre est signé¹³. Le dernier AENC est conclu pour deux ans en juillet 2018. Il recommande des augmentations

générales des salaires de 2 % et des augmentations variables en fonction des résultats d'au plus 1 %, soit comprises entre 2 et 3 % selon les cas. Depuis, le patronat s'oppose à son renouvellement.

Malgré la priorité donnée par la réforme de 2012 aux accords d'entreprise, la négociation collective, particulièrement en matière salariale, y est encore rare et surtout le fait des très grandes entreprises. L'objectif de décentraliser la négociation collective dans l'entreprise n'a jamais été atteint et le niveau sectoriel reste dominant. Le système au-dessus de l'entreprise est complexe et mêle le niveau sectoriel national (construction, banque, chimie), le niveau régional ou provincial (commerce, métallurgie).

L'atonie de la négociation collective sectorielle et d'entreprise constatée pendant la crise sanitaire, qui a entraîné une baisse de 61 % des accords conclus en 2020 (CCOO, 2022) est désormais terminée. Le nombre d'accords enregistrés par le ministère du Travail repart à la hausse dès la mi-2021, pour pratiquement récupérer son niveau d'avant-pandémie en avril 2022.

Si l'on regarde la croissance du salaire moyen négocié, elle est continue entre 2014 et 2019 (graphique 3), ce qui résulte à la fois de la reprise économique sur la période et de la signature d'AENC. Malgré la continuation en 2020 de l'accord de 2018, l'augmentation salariale ralentit par rapport à 2019 avec des salaires négociés inférieurs aux 2 % recommandés. L'effet négatif de la crise sanitaire est cependant atténué par le faible niveau d'inflation et permet même aux salariés de

12. Il s'agit en quelque sorte de clauses d'indexation sur l'inflation.

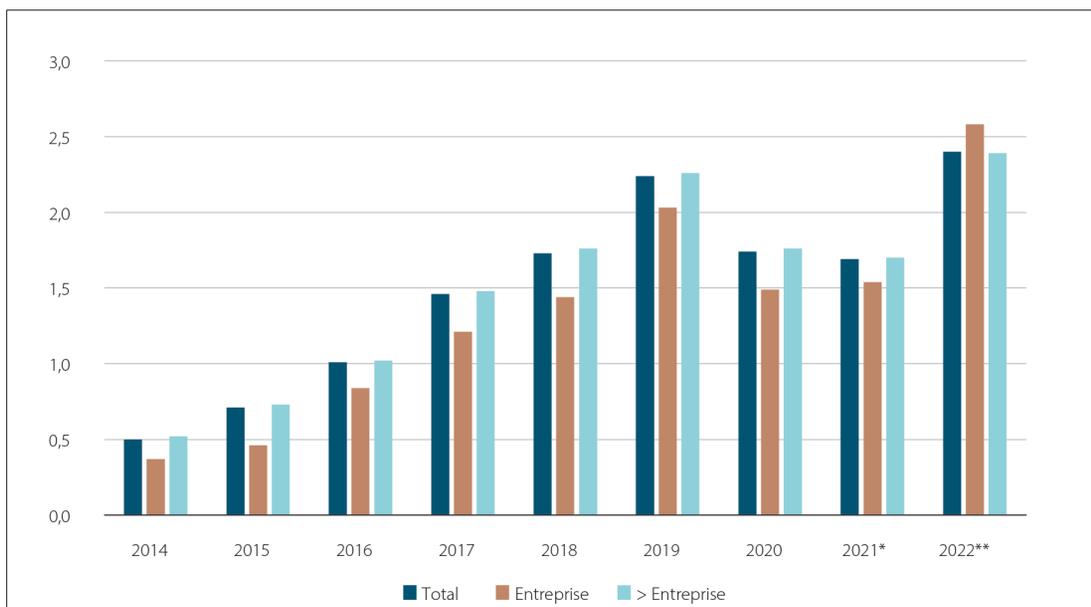
13. Avec un changement d'intitulé - il s'appelle désormais « accord pour l'emploi et la négociation collective » (AENC) -, une périodicité pluriannuelle et l'interdiction des clauses de sauvegarde. Ces clauses font leur réapparition à partir de 2015.

Espagne

Un gouvernement aux prises avec l'inflation
mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées

Graphique 3 - Augmentation salariale moyenne négociée (2014-2022)

En %



* Données provisoires, accords enregistrés jusqu'à fin avril 2022.

** Le chiffre correspond aux augmentations négociées en 2021 pour 2022, avant l'activation des éventuelles clauses de sauvegarde.

Source : CCOO, Balance negociación colectiva 2022.

recupérer du pouvoir d'achat en 2020, avec un taux d'inflation négatif (-0,3 %).

Malgré l'absence d'AENC, l'accélération de l'inflation courant 2021 a un impact positif sur les augmentations salariales, qui atteignent 2,4 % en avril 2022. Les clauses de sauvegarde permettent notamment de limiter les pertes de pouvoir d'achat des salariés. Ainsi, en août 2022, 25 % des salariés couverts par un accord salarial conclu en 2022 bénéficient de telles clauses, contre 16,6 % en moyenne entre 2015 et 2021 (Izquierdo, Herrera, 2022). Quant à la croissance des salaires effectifs moyens (et pas seulement ceux négociés), mi-2022, elle se situait à 3,3 %, soit un niveau inférieur à la moyenne européenne. Avec une inflation sur douze mois dépassant les 10 % à mi-2022, les

salariés ont donc subi une perte significative de leur pouvoir d'achat de l'ordre de 7 points de pourcentage. Pour autant, les organisations syndicales sont restées dans une position attentiste jusqu'à l'été 2022.

Conclusion : une montée des mobilisations

Depuis juin 2022, les CCOO et l'UGT demandent de manière de plus en plus pressante des augmentations salariales justes et un contrôle des prix. Selon elles, il est de la responsabilité patronale de négocier ces augmentations au moyen d'un AENC. Mais la CEOE a pour l'instant quitté la table des négociations interprofessionnelles. Face à cette fin de non-recevoir, les deux centrales appellent à une manifestation début

novembre pour des négociations collectives plus justes. Le 7 octobre, un rassemblement se tient devant le siège de la CEOE pour lancer la mobilisation qui se développe durant tout le mois, notamment dans des assemblées informatives au sein des entreprises. Le jeudi 3 novembre 2022, plus de 25 000 manifestants défilent dans Madrid derrière la banderole « salaire ou conflit ». Toute la question est de savoir si les organisations syndicales ont la capacité de mettre à exécution cette menace de grèves faute d'accord avec le patronat.

Les deux centrales attendent également du gouvernement qu'il revalorise le salaire minimum et qu'il augmente les traitements des fonctionnaires. Les fédérations

syndicales du service public se mobilisent depuis juillet 2022 pour obtenir des négociations salariales et une amélioration des conditions de travail : reprise des recrutements, passage aux 35 heures hebdomadaires et actions sur la santé et la sécurité au travail. De nouvelles négociations devraient s'ouvrir dans la fonction publique.

Quelles que soient les perspectives de ces mobilisations, il est un fait que la période de dialogue social est terminée en Espagne, au niveau national tripartite assurément, mais également entre organisations syndicales et patronales.

Achévé de rédiger le 23 novembre 2022

Sources :

- Brunello T. (2022), « Espagne – le marché du travail espagnol : changement de cap », *Apériodique*, n° 22/224, 12 juillet, Études économiques, Groupe Crédit agricole, <http://bit.ly/3il4q6C>.
- Fernández-Cerezo A., Montero J. M., Prades E. (2022), « Evolución reciente de los márgenes empresariales en España », Recuadro 3, *Boletín económico* 2/2022, Banco de España, <http://bit.ly/3GTn4wm>.
- Insee (2022), « La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques », *Note de conjoncture*, 16 mars 2022, <http://bit.ly/3FbmWXX>.
- Izquierdo M., Herrera J. L. (2022), « Un análisis del contenido de las cláusulas de salvaguarda firmadas recientemente », Recuadro 6, *Boletín económico* 3/2022, Banco de España, <http://bit.ly/3ViFcEj>.
- Vincent C. (2021), « Espagne : des mesures économiques et sociales limitées mais concertées », n° spécial, « Des mesures inédites face à la crise liée au Covid-19 : le grand retour de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 176, décembre, p. 81-94, <http://bit.ly/3UoXUZW>.
- Presse : *Mind RH*.