Espagne

Entre changement légal et pratiques des acteurs : les effets de la réforme de 2012 sur la négociation collective

Catherine VINCENT *

Les débats autour de la réforme du système de négociation collective ne sont pas récents en Espagne et remontent au début des années 1990 [1]. Cependant, les pressions pour une refonte de ce système renforçant sa décentralisation se sont intensifiées avec la crise de 2008 pour finalement aboutir entre 2010 et 2012 à des réformes modifiant de manière décisive l'architecture de la négociation.

Le taux de chômage a certes explosé sous les effets dévastateurs de la crise économique de 2008, atteignant un pic en 2013 de 26,2 %, mais l'Espagne connaît depuis les années 1980 un chômage massif [2]. La réforme de 2012 repose sur l'argument selon lequel ce niveau élevé du chômage est principalement dû aux rigidités du marché du travail et qu'une des sources principales de ces rigidités réside dans les modalités de la négociation collective. Trois caractéristiques sont particulièrement mises en cause par les institutions internationales, les experts néolibéraux nationaux et reprises à leur compte par les organisations patronales : la prédominance des niveaux intermédiaires de négociation, principalement la branche avec une dimension provinciale ; l'extension *erga omnes* des conventions collectives à partir du moment où elles sont conclues dans certaines conditions de validité (portant sur la représentativité des acteurs notamment) ; l'indexation fréquente des salaires conventionnels sur l'inflation, ce qui est analysé comme une source de rigidité à la baisse dans les conjonctures économiques dégradées. La solution mise en avant par les pouvoirs politiques pour pallier ces inconvénients a été de promouvoir la décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise. L'objectif était d'accroître le niveau de flexibilité interne des entreprises en y facilitant l'ajustement des conditions de rémunération et de travail.

L'Espagne a donc connu depuis 2010 plusieurs réformes du marché du travail donnant plus de poids à la négociation d'entreprise pour aboutir à la

* Chercheure à l'Ires.

1. Pour des références en français, voir notamment Auvergnon, Gil y Gil (1995), Vincent (2003 ; 2013).
2. Hormis sur la décennie 1997-2007 où le taux de chômage a régulièrement baissé pour atteindre 7,9 % en 2007.

réforme radicale menée dès son arrivée début 2012 par le premier gouvernement Rajoy (conservateur), dont le préambule vise explicitement « la modernisation de la négociation collective pour l'adapter aux besoins spécifiques des entreprises et des salariés et pour promouvoir un dialogue social permanent dans l'entreprise ».

La loi de 2012 comprend d'autres volets de mesures flexibilisant le marché du travail dont les effets en matière d'emploi sont relativement bien documentés bien que controversés (voir notamment Vincent, 2016 ; Anne-Braun *et al*., 2016 ; Horwitz, Myant, 2015). En revanche, il n'y a pour l'instant que peu d'évaluation de ses effets sur le système de négociation collective. Un rapport récent de la Fundación 1° de Mayo (Cruces Aguilera *et al*., 2016), proche de la Confederación Sindical de comisiones obreras (CCOO, commission ouvrières), examine cinq ans après quels sont les effets de cette réforme sur l'ampleur et le contenu de la négociation collective en se basant sur deux sources : les statistiques et enquêtes réalisées par le ministère du Travail espagnol et l'analyse du contenu de 70 accords de branche et d'entreprise. Après un bref rappel des points saillants des dernières réformes, cet article propose un premier bilan des évolutions de la négociation à partir de ces deux sources [3].

Les réformes de 2010 et 2012

À côté d'une tradition bien établie de concertation sociale nationale et tripartite, les relations sociales espagnoles s'appuient sur un réseau dense de négociation, avec un taux de couverture conventionnelle élevé. Outre une extension quasi automatique, un principe fort de maintien des contenus des accords en cas de dénonciation et jusqu'à la signature d'un nouvel accord (appelé *ultraactividad*) assure un renouvellement dynamique du tissu conventionnel. Ce tissu est cependant fragmenté du fait de l'absence de hiérarchie entre les normes issues des différents niveaux de négociation : branche, communauté autonome, province ou entreprise. Il n'y a pas comme en France de principe de faveur, l'articulation entre niveaux étant déterminée par les accords eux-mêmes. Ainsi, une coordination est assurée depuis 1997 par des accords-cadres interprofessionnels qui servent de guides aux négociateurs des niveaux inférieurs en matière de salaires, de temps de travail et de conditions de travail. Comme dans la plupart des autres pays européens, le nombre d'accords d'entreprise a crû régulièrement dans les 20 dernières années mais ce phénomène concerne principalement les grandes entreprises. Le tissu économique espagnol étant plus que d'autres composé de très petites entreprises, les négociations sectorielles et territoriales ont conservé une grande importance pour les droits des salariés. Les organisations syndicales, conscientes des faiblesses du système de négociation, ont depuis le début des années 2000 tenté de le rationaliser sans parvenir à un accord avec les organisations patronales. Ces dernières vont saisir l'opportunité de la crise de 2008 pour faire reprendre par les pouvoirs publics leurs deux principales revendications : la remise en cause de l'*ultraactividad* et la facilitation des clauses de décrochage

3. Cet article doit également beaucoup aux échanges menés dans le cadre de trois programmes européens (Cawie, Gocoba, Decoba) avec Fernando Rocha et Jesus Cruces, de la Fundación 1° de Mayo.

pour les entreprises en difficulté. L'*ultra-actividad* est également dans le collimateur de la Commission européenne car elle permet aux syndicats de refuser de signer des accords régressifs, les contenus de l'accord dénoncé par l'organisation patronale ou l'employeur continuant de s'appliquer.

De premières réformes qui maintiennent la primauté de la branche

Début 2010, la crise des dettes souveraines induit une pression renforcée des institutions européennes sur le gouvernement socialiste de Zapatero pour la mise en œuvre de réformes du marché du travail. La loi de juin 2010 assouplit à la fois les modalités et le coût des licenciements économiques et réduit également l'attractivité des CDD (réduction des successions de contrats, augmentation des indemnités de fin de contrat…). Elle touche peu au système de négociation collective si ce n'est dans son volet ayant trait à la flexibilité interne aux entreprises où sont prévues une extension des possibilités de modifications unilatérales des contrats de travail par l'employeur ainsi que l'introduction de clauses de décrochage des conventions de branche pour les entreprises connaissant des difficultés économiques.

Mi-2011, le système bancaire espagnol est au bord de la faillite et les pressions de la Commission européenne s'accroissent [4]. Après l'échec des négociations entre interlocuteurs sociaux sur une refonte du système de négociation, échec dû à l'intransigeance des organisations patronales qui tablent sur un changement de majorité lors des élections générales prévues à la fin 2011, le gouvernement socialiste est contraint d'adopter un texte. Le décret royal du 10 juin 2011 de mesures urgentes de réformes de la négociation collective accroît les possibilités de flexibiliser le temps de travail unilatéralement et facilite les clauses de décrochage. Le principe d'*ultraactividad* est ébranlé mais néanmoins maintenu. 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.

En matière d'articulation de la négociation collective, un pas est franchi au travers de deux innovations :

- la possibilité, prévue à l'article 83.2 du Statut des travailleurs, d'articuler par un accord interprofessionnel national ou territorial les contenus des différents niveaux de négociation est supprimée ;

- la prédominance des accords d'entreprise sur ceux de la branche est actée dans de nombreux domaines : salaires de base et compléments de salaires, majoration des heures supplémentaires et de travail posté, aménagement du temps de travail, planning des congés payés, adaptation des grilles de classification, conciliation vie familiale et professionnelle.

Une limitation de taille reste cependant posée à la décentralisation vers l'entreprise : des accords sectoriels nationaux ou régionaux peuvent prévoir

4. Deux lettres sont envoyées secrètement par la BCE aux chefs des gouvernements espagnol et italien conditionnant le soutien financier européen notamment à une plus grande dérégulation du marché du travail.

d'autres règles d'articulation des niveaux. Les accords de branche gardent donc la main sur les accords d'entreprise. C'est ce qui permettra la conclusion d'accords de branche maintenant un principe de faveur dans la métallurgie ou la chimie.

La réforme de 2012, un renforcement décisif de la décentralisation des négociations

La réforme de 2012, mise en chantier par le ministre du Travail dès l'élection de Rajoy (conservateur) va bien au-delà et est jugée brutale par les organisations syndicales. À côté d'un important volet qui facilite les licenciements, en matière d'articulation de la négociation collective, la loi du 6 juillet 2012 de mesures urgentes pour la réforme du marché du travail renforce la décentralisation vers l'entreprise au travers de trois mécanismes :

- un nouvel élargissement des possibilités offertes aux entreprises de déroger temporairement aux accords de branche en assouplissant les conditions préalables à la dérogation (dès deux semestres de pertes consécutives), en élargissant le spectre des sujets couverts par cette dérogation et en imposant un arbitrage obligatoire en cas de désaccord des parties sur l'accord dérogatoire ;

- la limitation à un an de la durée pendant laquelle les dispositions d'un accord venu à expiration sont maintenues (*ultraactividad*) ;

- la priorité absolue donnée aux accords d'entreprise sur les accords de niveau sectoriel en matière de temps de travail, de rémunération et de mobilité interne (suppression de la limitation prévue par la loi de 2011 dans ces domaines).

Évaluation quantitative des effets de la réforme 2011-2012 : une percée modérée de la négociation d'entreprise

L'obstacle majeur à cette évaluation est que l'on ne peut différencier dans les résultats constatés les effets des nouveaux textes de ceux de la légère reprise économique, puisqu'ils ont lieu simultanément. Les sources statistiques disponibles sont celles du ministère du Travail. Elles comptabilisent de manière distincte, ce qui est original par rapport à la France, les accords collectifs par année de signature et par année d'application de leur contenu économique, c'est-à-dire les clauses salariales [5].

Un fléchissement de l'activité conventionnelle depuis 2008, un rebond en 2013-2014

La négociation collective s'est développée de la mise en place du Statut des travailleurs de 1980 jusqu'au déclenchement de la crise de 2008. Mais c'est surtout à partir de la fin des années 1990, dans une période de concertation interprofessionnelle intense entre les partenaires sociaux, que le nombre d'accords signés annuellement s'accélère pour atteindre un sommet historique en 2007, passant de plus de 8 millions de salariés couverts en 1997 à près de 12 millions. En 2008, selon les sources, le taux de couverture conventionnel oscille entre 85 et 74,5 %. Dans les premières années de la crise économique et jusqu'en 2012, l'activité conventionnelle fléchit, aussi bien au niveau des branches que des entreprises (tableau 1).

Paradoxalement, la négociation collective se maintient juste après la réforme de 2012, le nombre d'accords signés

5. Le nombre d'accords d'entreprise exclut les accords de décrochage ou dérogatoires qui sont comptabilisés à part.

Tableau 1. Nombre d'accords collectifs et de salariés couverts par année d'effets économiques* (2006-2016)

Année	Nombre d'accords collectifs			Nombre de salariés couverts (milliers)		
	Total	Entreprise	Sup. **	Total	Entreprise	Sup. **
2006	5 887	4 459	1 428	11 119	1 224	9 895
2007	6 616	4 598	1 418	11 606	1 261	10 345
2008	5 987	4 539	1 448	11 968	1 215	10 753
2009	5 689	4 323	1 366	11 557	1 114	10 443
2010	5 067	3 802	1 265	10 794	923	9 871
2011	4 585	3 422	1 163	10 662	929	9 733
2012	4 376	3 234	1 142	10 099	926	9 173
2013	4 589	3 395	1 194	10 265	933	9 332
2014	5 185	4 004	1 181	10 304	867	9 437
2015	5 642	4 493	1 149	10 227	847	9 380
2016 ***	4 529	3 559	970	9 608	662	946

* Les accords comptabilisés sont ceux ayant des effets économiques connus pour une année n et qui ont été signés et enregistrés durant cette année n, durant les années précédentes ou postérieures jusqu'en mars 2017.
** Il s'agit des accords de niveaux supérieurs à l'entreprise, c'est-à-dire sectoriels, interprofessionnels et/ou territoriaux.
*** Chiffres provisoires : données enregistrées jusqu'en juin 2017.
Source : Estadística de convenios colectivos de trabajo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm.

en 2013 augmentant même significativement. Cette croissance est attribuée par les experts nationaux à la conclusion en mai 2013 de l'accord interprofessionnel sur la limitation des règles d'extension temporaire des accords collectifs expirés qui veut contrebalancer la disposition de la loi de 2012 limitant l'*ultraactividad* à un an. Les organisations patronales s'engagent dans cet accord à entrer en négociation pour le renouvellement des conventions expirées. La campagne de pression à la signature des organisations syndicales assure la continuité de la négociation collective, particulièrement au niveau sectoriel. À partir de 2014, la négociation collective de branche fléchit légèrement en termes de nombre d'accords signés, ce qui est largement dû au refus patronal d'accorder des augmentations de salaires dans un contexte tout récent de sortie de récession. Le maintien de l'activité négociatrice des branches est cependant imputable à la volonté des partenaires sociaux de certains secteurs industriels de maintenir le primat de la branche sur l'entreprise, comme par exemple dans la métallurgie ou la chimie.

Des accords d'entreprise plus nombreux, un taux de couverture des salariés en recul

La croissance maintenue de la négociation est principalement le fruit des accords d'entreprise, en nette augmentation depuis 2012. Cependant, en termes de couverture des salariés par ces accords, l'effet est plutôt modeste. La proportion de salariés couverts par ce type d'accords est passée de 9,2 % en 2011 à 8,4 % en 2014, ce qui tend à montrer que

Tableau 2. Dérogations temporaires d'entreprise à l'application des accords collectifs (2012-2016)

Année	Nombre de dérogations	Taille de l'entreprise				Nombre de salariés concernés
		1-49	50-249	>250	Inconnue	
2012	748	-	-	-	-	29 352
2013	2 512	1 965	313	189	45	159 550
2014	2 073	1 690	274	68	41	66 203
2015	1 437	1 176	184	50	27	43 173
2016*	1 326	1 074	147	74	31	32 064

* Chiffres provisoires : données enregistrées jusqu'en juin 2017.
Source : Estadística de convenios colectivos de trabajo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm.

ces accords sont signés dans des entreprises à la taille de plus en plus réduite. Il s'agit souvent d'ailleurs d'entreprises qui n'avaient pas d'accord précédemment et qui constituent de nouvelles unités de négociation.

L'autre nouveauté du paysage conventionnel concerne le développement des accords de décrochage qui peuvent constituer un indicateur du recours à la flexibilité interne par les employeurs. Ces accords, dénommés accords de « dérogation temporaire », sont comptabilisés depuis 2012 par le ministère du Travail (tableau 2). Après un fort engouement pour le recours aux dérogations en 2013, le nombre d'accords dérogatoires baisse régulièrement depuis. Le nombre de salariés concernés est lui aussi en baisse. Plus de 80 % des entreprises ayant recours à ce type d'accords ont moins de 50 salariés et, dans cette tranche d'effectifs, la fréquence de ce recours se réduit également.

Quelques éléments qualitatifs : une hétérogénéité croissante des conditions de travail et d'emploi

Tous les ans depuis 2013, le ministère du Travail espagnol publie une enquête sur le travail *(Encuesta anual laboral*, EAL). Il s'agit d'une enquête par questionnaire sur un échantillon d'environ 10 000 entreprises de plus de cinq salariés dont l'objectif est « d'obtenir des informations sur le comportement des entreprises en matière de travail » et plus précisément sur « les mesures mises en œuvre par les entreprises face aux fluctuations de leur situation économique, les mesures de flexibilité interne et les autres mesures prises par les entreprises ». Cette enquête, mise en place juste après l'adoption de la loi de 2012, cherche à l'évidence à promouvoir les effets de cette réforme. La troisième livraison de l'enquête (2015) apporte des éclairages sur les pratiques des employeurs en matière de régulation négociée des conditions de travail.

Des employeurs peu enclins à négocier au niveau de l'entreprise

L'enquête présente plusieurs volets de questions, dont un porte sur la « régulation des relations de travail », c'est-à-dire sur la négociation collective. Le premier résultat remarquable est donné par l'EAL 2014. La quasi-totalité des entreprises enquêtées déclarent que leurs relations de travail sont régulées par la négociation collective, sectorielle

(nationale, Communauté autonome ou provinciale) ou d'entreprise. Le niveau de couverture global varie peu selon la taille mais plus l'entreprise est grande, plus la couverture par un accord d'entreprise se substitue à une couverture sectorielle (graphique 1). La question a été supprimée dans l'enquête 2015. Cependant, même si le nombre d'accords d'entreprise signé en 2015 a légèrement augmenté par rapport à 2014, les proportions n'ont certainement que peu bougé, actant un mouvement de décentralisation de la négociation vers l'entreprise limité.

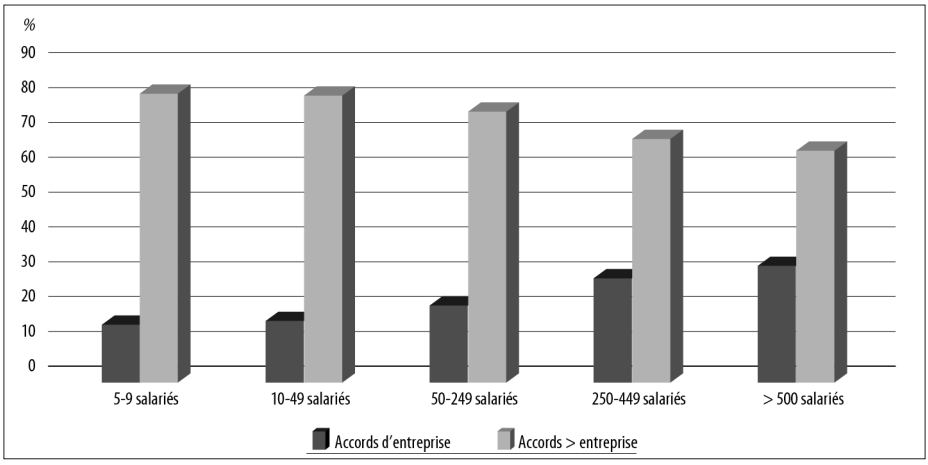
Une autre question du volet régulation des relations de travail recueille l'opinion des employeurs quant à l'adéquation des accords collectifs aux besoins des entreprises. Les réponses des employeurs permettent de comprendre l'ampleur limitée du mouvement de décentralisation de la négociation vers l'entreprise puisque plus de 83 % d'entre eux se déclarent satisfaits [6] du niveau d'adaptation des accords collectifs aux nécessités de leur entreprise. Les employeurs se déclarent même plus satisfaits quand ils sont couverts par un accord d'un niveau supérieur à l'entreprise (84,4 %). De plus, le niveau de satisfaction est élevé quelle que soit la taille de l'entreprise.

Enfin, une dernière question cherche à connaître le motif pour lequel les entreprises couvertes uniquement par un accord de branche ne négocient pas dans l'entreprise. Le motif massivement invoqué par les employeurs (près de 78 %) est que les accords de branche répondent aux besoins de l'entreprise. Le pourcentage est quasiment identique selon la taille de l'entreprise. Le second motif mis en avant par les employeurs est l'absence de représentation du personnel permettant de négocier : ce motif concerne 13,3 % des répondants et 15,6 % dans les entreprises de moins de 10 salariés.

Le maintien d'accords de qualité dans l'industrie, une dégradation dans les services

L'ensemble de ces résultats atteste du soutien des employeurs au modèle de négociation collective antérieur à 2012,

Graphique 1. Type d'accord selon la taille de l'entreprise en 2014



Source : EAL 2014.

6. Somme de ceux se déclarant tout à fait (*bastante*) et très (*mucho*) satisfaits.

en particulier son articulation entre la branche et l'entreprise. Ils ne disent cependant rien sur la qualité du contenu des accords signés. Les éléments, plutôt épars, qui permettent d'analyser la qualité des contenus négociés dressent un panorama hétérogène selon les secteurs d'activité, la taille des entreprises mais aussi la période.

Dans les secteurs industriels et tertiaires traditionnels, la volonté patronale est clairement de maintenir une couverture conventionnelle sectorielle. Dans la métallurgie par exemple, où la négociation se déroulait jusque-là au niveau territorial, deux conventions collectives nationales ont été signées dont la dernière, qui date de mars 2017, avance vers une homogénéisation des conditions de travail au niveau national. Dans le même temps, ce sont les grandes entreprises industrielles, dans l'automobile en particulier, qui se sont le plus emparées des possibilités de conclure des accords dérogatoires pour faire face à leurs difficultés économiques (Vincent, 2013b). Avec la reprise de la croissance, le contenu des accords signés dans ces entreprises s'améliore et restaure souvent les avantages auxquels les salariés avaient renoncé pendant la crise.

Dans les secteurs du commerce et des services, la situation des salariés s'est souvent dégradée. L'exemple le plus marquant est celui des entreprises multiservices. Le mouvement d'externalisation de certaines activités vers des entreprises offrant plusieurs types de prestations (nettoyage, sécurité, restauration, maintenance, etc.) s'est accentué avec la réforme de 2012. Les entreprises multiservices nouvellement créées ont conclu leurs propres accords d'entreprise, appliquant des conditions de travail moins favorables et des salaires nettement inférieurs à ceux des conventions collectives du secteur dont dépend l'entreprise donneuse d'ordres. Les CCOO et l'Union générale des travailleurs (UGT) ont contesté devant les tribunaux la validité de 46 accords conclus par des entreprises multiservices au motif que ceux-ci avaient été négociés en marge de la représentation syndicale majoritaire, souvent avec des représentants *ad hoc* dans des centres de travail peu revendicatifs. Les tribunaux leur ont donné raison dans 44 cas en reconnaissant l'absence de légitimité des signataires. Cependant, même dans ces secteurs, les dernières conventions collectives sectorielles tendent à contenir des dispositions plus avantageuses que précédemment, comme dans la grande distribution par exemple.

Conclusion

Le constat général reste celui d'une plus grande fragmentation des conditions de travail et d'emploi selon les secteurs et les entreprises car la réforme a indéniablement déséquilibré les rapports de force entre directions d'entreprises et salariés, particulièrement là où les organisations syndicales sont fragiles. Dans les petites entreprises, nombre d'employeurs contraignent les représentants du personnel à accepter des conditions de travail dégradées. Or ces décisions unilatérales sont un angle mort des études statistiques. Leur renforcement a certainement eu pour effet d'accroître les marges décisionnaires des employeurs, laissant les salariés des PME à la merci des décisions managériales.

L'échec, fin juillet 2017, des négociations pour renouveler l'accord interprofessionnel qui sert de guide aux négociations salariales augure mal du maintien du dynamisme conventionnel à venir. En effet, après huit mois de négociations,

patronat et syndicats ont renoncé à conclure un accord pour 2017-2020. Le refus patronal d'inclure des clauses de garantie du pouvoir d'achat est la cause de cet échec. De telle clauses faisaient pourtant partie des précédents accords signés depuis plus de 20 ans, y compris durant les années de récession.

Sources :

Anne-Braun J., Bogue M., Gouardo C., Mathieu R. (2016), « Quel premier bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ? », *Trésor-Eco*, n° 174, août, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/427221.

Auvergnon P., Gil y Gil J-L. (1995), « La réforme du droit du travail en Espagne », *Droit social*, n° 2, février, p. 199-208.

Cruces Aguilera J., Lago Peñas J.M., Moreno Preciado R., Rocha Sanchez F., Sanz Berzal E. (2016), *El impacto de la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva (2013-2015)*, CCOO, Fundación 1° de mayo, Lefebvre El Derecho, Madrid.

Horwitz L., Myant M. (2015), « Spain's Labour Market Reforms: The Road to Employment – or to Unemployment? », *ETUI Working Paper*, n° 2015:03, Brussels, https://goo.gl/cpq6j1.

Vincent C. (2003), « Les enjeux du dialogue social en Espagne », *La Revue de l'IRES*, n° 41, p. 1-28, https://goo.gl/s9uwYt.

Vincent C. (2013a), « Espagne », *in* Lerais F., Pernot J-M., Rehfeldt U., Vincent C. (dir.), *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise, essai de comparaison internationale*, Rapport de recherche pour la CGT, Ires, p. 55-66, https://goo.gl/xgPcF7.

Vincent C. (2013b), « Espagne : entre conflits et négociation : les syndicats espagnols face à la défense de l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 140, avril, p. 30-40, https://goo.gl/1nDjEK.

Vincent C. (2016), « Espagne : dans la crise, des réformes du marché du travail radicales mais au bilan incertain », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 44-56, https://goo.gl/PEfFZm.