Espagne

D'une dérégulation imposée à une dérégulation négociée ?

A la suite des autres pays européens, l'Espagne connaît depuis le second trimestre de 1992 une phase de net ralentissement de l'activité. Le taux de croissance du PIB a chuté pour devenir négatif au dernier trimestre de 1992 (-0,2 %). Ce déclin, confirmé dans les premiers mois de 1993, a surtout été dû à la chute de la demande privée et, notamment, à celle des investissements étrangers.

L'économie espagnole est entrée dans la récession avec une position originale à deux titres. D'une part, l'Espagne a connu de 1978 à 1992 les taux de croissance les plus forts de la CEE : de 1986 à 1991, le taux moyen annuel de croissance du PIB s'est situé à 4,3 %. Après un fléchissement progressif (de 4,7 % en 1989 à 3,7 % en 1990, 2,3 % en 1991), le taux de croissance du PIB était encore de 2 % au premier trimestre de 1992. D'autre part, malgré cette vive expansion et le rythme soutenu des créations d'emplois sur la période, le taux de chômage espagnol est resté, depuis 1980, près du double de la moyenne des pays de la Communauté.

Un marché du travail peu performant

Ce haut niveau de chômage s'explique d'abord par le fait que l'Espagne n'a entamé la restructuration de son appareil productif qu'à partir de 1975, à la fin du régime franquiste, dans un contexte de crise économique mondiale. Du fait des ajustements industriels dans les secteurs traditionnels et d'un exode rural massif, sur la décennie 75-85, la diminution de l'emploi a été plus forte et plus rapide que dans le reste de l'Europe et le taux de chômage s'est envolé au-delà de 20 %. A partir de la mi-85, où le taux de chômage atteint un plafond de 21 %, le maintien d'une conjoncture favorable et la restauration de la productivité industrielle ont permis une amélioration de la situation sur le marché du travail. De la mi-85 à la mi-91, il y a eu 2 millions de créations nettes d'emplois et la population occupée a augmenté de 3 % en moyenne annuelle. A la fin de 1991, le taux de chômage, encore très supérieur à la moyenne européenne, a été ramené à 16 %, soit son niveau le plus bas depuis 1982.

Précédant le recul de l'activité, le renversement de tendance sur le marché du travail s'est produit dès le second trimestre 1991. En 1992, l'emploi a baissé de 2 % environ. Cette baisse, qui concerne principalement l'emploi salarié, a surtout été le fait du secteur privé (-3,8 %). Les suppressions d'emplois ont touché au premier chef la main-d'oeuvre permanente des entreprises, jusque-là un peu plus épargnée que les salariés précaires du fait des coûts élevés des licenciements (1) : les emplois salariés permanents ont baissé de 4,4 % sur l'année pendant que l'emploi temporaire augmentait de 0,4 %, atteignant 34 % des salariés. Le taux de chômage a repris sa pente ascendante dès le premier trimestre 1992 pour s'établir à 18,1 % en moyenne annuelle et grimper à 21,6 % au premier trimestre 1993. Après un léger ralentissement du nombre des demandeurs d'emplois inscrits en mai, les résultats du mois de juin ont été les plus mauvais enregistrés depuis 10 ans et, selon les prévisions gouvernementales, le taux de chômage fin 1993 devrait dépasser 23 %.

Les politiques de l'emploi

A partir des années 87-88, après la période de démocratisation et de concertation sociale avec les syndicats, le gouvernement de Felipe Gonzales, confronté à ce chômage massif, a clairement déployé les politiques d'emploi sur trois objectifs assez classiques: abaissement des coût sociaux et du coût du travail, insertion et reconversion des demandeurs d'emplois et flexibilisation du fonctionnement du marché du travail. Cette politique a été poursuivie dans ces grandes lignes jusqu'à présent avec quelques inflexions récentes.

Les mesures tendant à réaliser le premier objectif sont celles utilisées par la plupart des autres pays européens. A côté de l'encadrement des dépenses de santé, les tentatives pour limiter l'ampleur croissante des déficits sociaux se sont traduites, dès avril 1992, par la réduction des prestations versées au chômeurs. La mise en place en Espagne d'un système d'indemnisation comparable à celui des autres pays européens ne date pourtant que de la loi de protection du chômage de 1984. Le taux de couverture n'a, depuis, cessé d'augmenter pour atteindre 57 % de chômeurs indemnisés fin 1991. La stagnation des ressources et la reprise de l'augmentation du nombre de chômeurs ont entraîné un déficit de plus en plus lourd du budget de l'INEM, l'agence publique pour l'emploi chargée du versement des prestations. Pour sortir de ce dilemme financier, le choix fait de réduire les prestations dans leur durée et leur montant plutôt que d'augmenter les cotisations répond aussi à une volonté de réorienter les dépenses en matière d'emploi vers des mesures actives, au détriment de l'indemnisation dont l'impact est même jugé négatif dans la mesure où elle peut dissuader le demandeur d'emploi de retravailler en dessous d'un certain niveau de rémunération.

Toujours dans le cadre du premier objectif, pour ce qui concerne l'abaissement des coûts du travail, les programmes successifs de promotion de l'emploi ont mis en place diverses exonérations fiscales et subventions à l'embauche accordées aux employeurs. Les possibilités de subventions ont encore été renforcées à l'occasion des mesures d'urgence en faveur de l'emploi prises en février 1993. Seule l'évolution salariale, qui vaut à l'Espagne d'être mise à l'index chaque année par l'OCDE, reste supérieure à celle des autres pays européens: en 1992, les salaires ont augmenté de 7,5 % (pour un taux d'inflation contenu autour de 5 %), soit 3,5 points au-dessus de la moyenne de la CEE. Dans le cadre du gel des dépenses publiques adopté depuis le début de 1992, qui prévoit une faible progression des salaires des fonctionnaires, le gouvernement a tenté, sans guère de résultat, d'inciter les partenaires sociaux à limiter les progressions salariales négociées dans les accords d'entreprises et de branches.

La requalification et l'insertion de la main-d'oeuvre s'est développée depuis 1985 avec la mise en oeuvre du plan national de Formation et d'Insertion Professionnelle dit plan FIP, conclu entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Dans le cadre de ce plan, composé de plusieurs programmes et réactualisé tous les ans, l'effort financier principal concerne les demandeurs d'emplois et notamment les primo-demandeurs. En 1985, 60 % des 60 000 bénéficiaires du plan étaient sans emploi, parmi lesquels 56 % de primo-demandeurs. En 1988, la proportion de demandeurs d'emploi s'est élevée à 75 % des 350 000 bénéficiaires, dont 70 % de primo-demandeurs. Les populations cibles du plan sont les jeunes, qui représentaient 46 % des chômeurs en 1990 contre 33 % en France à la même époque, les femmes entrant sur le marché du travail, les travailleurs agricoles et les chômeurs de longue durée. Sous l'impulsion du gouvernement, deux accords, l'un bipartite et l'autre tripartite, signés par l'ensemble des partenaires sociaux en décembre 1992, devraient changer assez fondamentalement le système de formation continue. Cette nouvelle orientation de la politique de l'emploi se donne comme objectif l'adaptation de la main-d'oeuvre aux besoins des entreprises à travers le développement de la formation continue des salariés dans l'entreprise, jusque là laissée à la seule initiative des employeurs. Pour cela, les accords prévoient l'affectation d'une partie des cotisations sociales que versent déjà les entreprises à la mise en oeuvre de plans de formation des salariés. Ce redéploiement entraînera mécaniquement une baisse des sommes consacrées à la requalification des chômeurs. Par ailleurs, l'élaboration de ces plans fera l'objet d'un processus de consultation des syndicats. La signature de ces accords marque ainsi un retour à une négociation collective centralisée au niveau national, niveau qui avait été abandonné par les partenaires sociaux depuis 1986.

La flexibilisation du marché du travail est en fait le cheval de bataille de la politique de Felipe Gonzales. Les réformes adoptées par les gouvernements qui se sont succédé depuis 1977 ont profondément réorganisé le marché du travail dans un sens concurrentiel, en rupture avec le système corporatiste franquiste. Les principales modifications, contenues dans la loi d'octobre 1984 organisant le nouveau statut des travailleurs, rendent possible le recours à des contrats à durée déterminée et assouplissent la relation contractuelle. Les normes héritées du franquisme qui s'opposent à la flexibilisation du marché du travail sont surtout celles qui limitent la mobilité géographique et professionnelle du salarié (1) et celles qui régissent les conditions du licenciement, que ce soit le niveau, jugé trop élevé, des indemnités perçues à cette occasion, ou, l'existence d'une autorisation administrative de licenciement économique.

Vers un nouveau pacte social ?

C'est sur ce terrain que Felipe Gonzales, qui, depuis les dernières élections où le PSOE a perdu la majorité, doit compter avec les voix centristes des partis nationalistes, affiche le plus clairement ses nouvelles orientations en matière de lutte contre le chômage.

(1) Les indemnités de licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée atteignent fréquemment 3 ans de salaire.

(1) Contenues pour l'essentiel dans les Ordonnances du travail.

Il propose aux partenaires sociaux un pacte social de trois ans permettant de trouver, face à la crise actuelle, un compromis global sur la politique de l'emploi. L'Espagne renouerait de la sorte avec la pratique de négociations centralisées ouverte en 1977 avec le pacte de la Moncloa (1) et qui s'est maintenue jusqu'en 1986. Trois séries de raisons expliquent que les organisations syndicales aient accepté la signature d'accords macrosociaux. Les premières se rattachent à la nécessité de cimenter l'édifice démocratique encore fragile à l'époque. La recherche d'une légitimité et d'un renforcement des structures syndicales à la sortie du franquisme constituent une deuxième série d'explications, plus pertinentes d'ailleurs dans le cas de l'UGT. Enfin, les négociations salariales menées dans un cadre global ont été accompagnées de contreparties sociales réelles pour les salariés.

Les deux grands thèmes discutés seront la flexibilisation du marché du travail et la limitation des progressions salariales. Un document, qui devrait servir de base aux rencontres avec les partenaires sociaux a été déposé en juin par le gouvernement devant le Conseil Economique et Social (CES) afin de recueillir son avis. A côté de quelques mesures visant à réduire le coût du chômage (2), l'essentiel des propositions gouvernementales porte sur le marché du travail: flexibilisation à l'entrée en autorisant les entreprises de travail temporaire jusque-là interdites et en favorisant le travail à temps partiel ; flexibilisation pendant la durée de vie du contrat de travail en supprimant les Ordonnances du travail et en assouplissant les normes en matière de durée du travail ; flexibilisation de la rupture du contrat en supprimant l'autorisation administrative de licenciement économique et en réduisant l'indemnisation du licenciement.

Début septembre, juste avant l'ouverture des négociations, le gouvernement a fait savoir qu'il souhaitait également que soient abordées certaines mesures budgétaires visant à réduire les déficits sociaux. Il s'agirait de l'abaissement du montant maximal de l'indemnité de chômage ainsi que de rendre imposables les revenus des chômeurs. La suppression de l'autorisation administrative de licenciement serait par contre abandonnée. Ce revirement pose, d'une manière plus générale, le problème de la nature même des négociations. L'objectif non avoué du gouvernement est de retrouver avec les partenaires sociaux une marge de manoeuvre qu'il n'a plus au parlement. Mais, l'organisation patronale, la CEOE, qui par ailleurs se félicite des propositions gouvernementales, refuse que les négociations dépassent le champ des relations professionnelles strictes pour s'étendre à des questions budgétaires qui devraient plutôt faire l'objet d'un pacte politique entre le gouvernement socialiste et les partis nationalistes. Un tel pacte ne pourrait certainement se conclure que sur des positions plus favorables au patronat qu'un accord avec les syndicats.

L'autre question posée par ces négociations est celle des contreparties que peuvent espérer les organisations syndicales en acceptant une libéralisation des relations de travail à laquelle elles s'opposent depuis plusieurs années. L'UGT et les Comisiones Obreras (CCOO), qui avaient annoncé dans un premier temps leur volonté de s'asseoir à la table de discussion sans aucun préalable, ont fait savoir, début septembre, dans un communiqué commun, que la discussion ne pourrait en aucun cas porter sur la réduction de l'indemnisation des chômeurs. Par ailleurs, les deux organisations émettent des réserves fortes sur les mesures de flexibilisation proposées qui, à leur yeux, visent plus à faciliter le licenciement qu'à créer des emplois. En l'état actuel des propositions du gouvernement, les compensations pour les salariés sont de deux ordres: d'une part, un encadrement plus strict du recours au contrat à durée déterminée, ce qui rééquilibrerait les règles du marché en faveur des contrats permanents ; d'autre part, l'adoption d'une loi sur le droit de grève sur des bases favorables aux syndicats (3). Malgré la pression que fait peser sur les syndicats l'ampleur du chômage, on voit mal comment ils pourraient avaliser une telle dérégulation du marché du travail sans des contreparties plus consistantes.

Catherine VINCENT

Sources

El País, Informe Socio-Laboral, Etude Economique de l'OCDE 1992-1993, Síntesis Mensual de Indicadores Economicos.

(1) Par rapport aux accords nationaux qui ont suivi, ce pacte avait la particularité d'être signé par les partis politiques et la représentation parlementaire.

(2) Il s'agit d'intensifier la lutte contre la fraude et d'inciter les demandeurs d'emploi à une recherche active d'un emploi, y compris en vérifiant que le niveau des prestations ne dissuade pas l'allocataire de retravailler.

(3) Cf. "La réforme du droit de grève", *Chronique Internationale* n° 20, janvier 1993, p.21.