Espagne
Des avancées sociales à l'échec de la réduction du temps de travail sur fond d'instabilité politique

Catherine VINCENT

Depuis fin 2018, les gouvernements de coalition présidés par Pedro Sánchez (socialiste) ont mené une politique de réformes sociales : forte hausse du salaire minimum, création d'un revenu minimum vital (équivalent du RSA), réduction de la précarité sur le marché du travail, réforme des congés de naissance, etc. L'instabilité politique s'est accrue à l'approche des échéances électorales et les projets gouvernementaux échouent à être adoptés par le Congrès des députés. L'échec le plus retentissant a été celui de la réduction du temps de travail.

Since the end of 2018, the coalition governments led by Pedro Sánchez (socialist) have pursued a policy of social reform: a steep rise in the minimum wage, creation of a minimum living wage (means-tested income support), a reduction of precarity in the jobs market, parental leave reform, and so on. Political instability has worsened as elections approach and government bills are failing to pass through parliament. The most significant failure has been that of the proposal to reduce working time.

Catherine Vincent est chercheure associée à l'Ires.

L'Espagne connaît depuis 2016 une certaine instabilité politique. Cet état de fait résulte à la fois de la perte d'influence des deux partis qui dominaient sa vie politique depuis les années 1980, le Parti populaire (PP, droite) et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), et de l'éparpillement des voix sur de nombreux nouveaux partis, rendant nécessaire la construction de coalitions de gouvernement. Ainsi, depuis sa nomination comme Président du gouvernement fin 2018, Pedro Sánchez a dirigé deux gouvernements de coalition, entre le PSOE et Unidas Podemos (gauche radicale) de 2019 à 2023, et depuis entre le PSOE et Sumar[1]. Cette coalition ne disposant pas de majorité parlementaire, elle doit s'appuyer sur des partis nationalistes, principalement catalans et basques, qui se retrouvent en position d'arbitre.

La fragilité de ces soutiens est attestée par le fait que le Congrès des députés n'a pas réussi à adopter de nouveau budget depuis la fin 2022. Faute de majorité, le gouvernement de Pedro Sánchez a renoncé à deux reprises à présenter un texte. Les *presupuestos generales del Estado* (budgets généraux de l'État) de 2023 ont été automatiquement prorogés pour 2024 puis 2025. Pour autant, le déficit public est en baisse, grâce notamment à une réforme fiscale adoptée fin 2024. Celle-ci a créé de nouveaux impôts dont une imposition minimale de 15 % sur les entreprises multinationales. Le gouvernement a également pérennisé la surtaxe sur les banques et sur les énergéticiens, adoptée à la suite de la crise du Covid-19. Enfin, il a eu recours à des décrets-lois pour contourner l'absence de budget[2].

Malgré cette absence de loi budgétaire, la situation économique de l'Espagne est favorable, avec une croissance largement au-dessus de la moyenne européenne (3,0 % en 2024 et 2,8 % en 2025) et un taux de chômage passé en 2025 sous la barre des 10 %, bien qu'il reste un des plus élevés de l'Union européenne (UE). Durant les six dernières années, le gouvernement de coalition a mené une politique de réformes sociales qui a abouti à une forte hausse du salaire minimum, à la création d'un revenu minimum vital (équivalent du RSA), à la réduction de la part des contrats à durée déterminée (CDD) dans l'emploi, etc. À l'approche des prochaines élections législatives générales, prévues en juillet 2027, les tensions politiques réapparaissent et les projets gouvernementaux échouent à être adoptés par le Congrès des députés. L'échec le plus retentissant a été celui de la réduction du temps de travail.

Des mesures sociales importantes durant la première mandature

Lors de la première mandature du gouvernement de coalition (2019-2023), où il pouvait s'appuyer sur le soutien ferme de partis catalans et basques, des réformes d'envergure ont été introduites. Après de nombreuses avancées réalisées dans la lutte contre les violences faites aux femmes et pour l'égalité

1. Face au retrait de la vie politique de Pablo Iglesias, *leader* de Podemos, en 2021, et aux divisions internes à Unidas Podemos (coalition entre Podemos, Izquierda Unida et Equo), Yolanda Díaz (communiste) cherche à créer une plateforme qui se distancie de l'image médiatique négative de la précédente coalition. Elle réussit à agréger la myriade de mouvements et de partis qui se disputent l'électorat à la gauche du PSOE. Créée en mai 2022, la plateforme Sumar se transforme en parti en juin 2023 pour présenter des candidats aux élections générales anticipées de juillet 2023, en même temps qu'Unidas Podemos se dissout.

2. E. Moysan, « La France peut-elle fonctionner sans budget comme l'Espagne ? », *Alternatives économiques*, 1er octobre 2025.

entre les sexes, notamment dans la vie professionnelle et dans la protection contre les accidents du travail, le gouvernement s'est attaqué à la précarité sur le marché du travail. Dans un pays connu de longue date pour être celui de l'UE où la précarité est la plus élevée, cet objectif, retardé par la pandémie de Covid-19, s'est concrétisé avec l'adoption du décret-loi du 28 décembre 2021, approuvé par le Congrès des députés le 3 février 2022 (Vincent, 2022). Ce texte donne 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 expérimenté pendant la crise sanitaire. Outre la limitation des motifs de recours aux CDD et des possibilités de les enchaîner, la loi crée un nouveau type de contrat à durée indéterminée mais saisonnier, le contrat « fixe discontinu ». La réforme du marché du travail de 2022 a réduit la part des contrats temporaires et renforcé les droits des salariés. En 2025, selon les chiffres du ministère du Travail, la part des contrats temporaires est en effet tombée à 12,3 %, loin des niveaux observés en 2018 (plus de 30 %). Les CDI représentent désormais 37 % des contrats signés, contre à peine 10 % avant l'entrée en vigueur de la réforme. Cependant, ce sont les contrats fixes discontinus qui ont le plus progressé, faisant douter de la qualité des emplois créés.

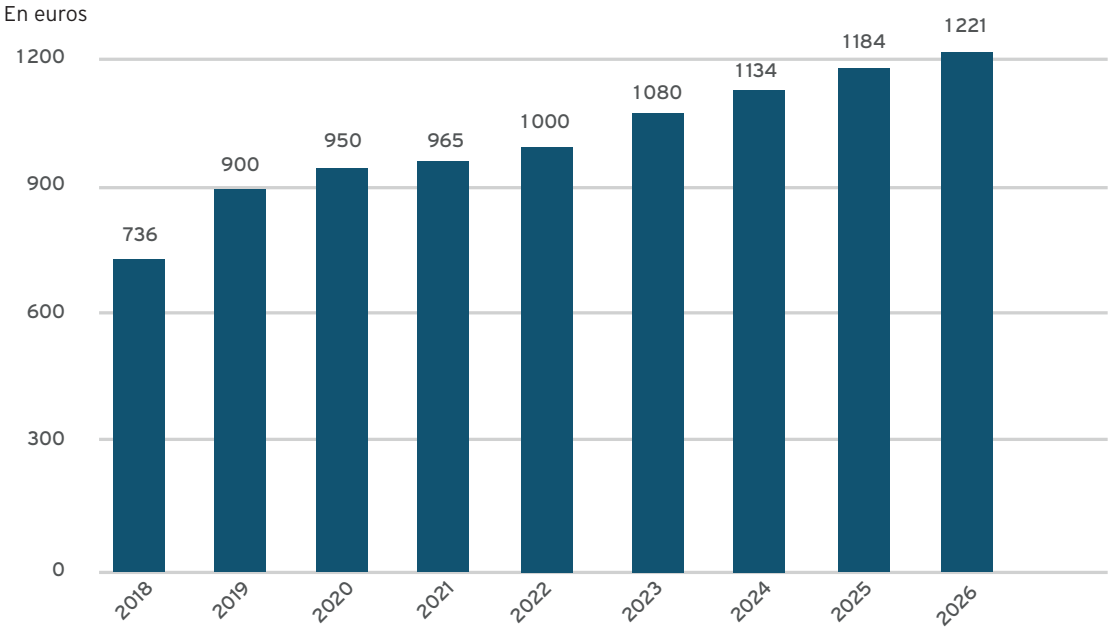
Si le gouvernement a corrigé les effets néfastes des réformes du marché du travail du début des années 2010 sur la précarisation des emplois, il n'a en revanche que peu modifié la structure de la négociation collective qui donne la priorité aux accords d'entreprise. Pour améliorer les revenus des Espagnols, son action s'est orientée vers le maintien du pouvoir d'achat, un domaine davantage à sa main.

Une revalorisation constante du salaire minimum…

L'augmentation significative du salaire minimum interprofessionnel (SMI) a été le moyen mobilisé par le gouvernement pour redonner du pouvoir d'achat aux salariés. C'est aussi une mesure qui a un impact plus structurel sur l'évolution générale des salaires. Depuis l'arrivée au pouvoir de Pedro Sánchez en juin 2018, le salaire minimum a été notablement relevé (graphique 1).

Après avoir peu évolué dans les années 2010, le SMI a fortement augmenté avec l'arrivée au pouvoir du PSOE en 2018, portant la hausse cumulée sur la période 2018-2026 à 66 %. Sa croissance s'est ralentie sur la période 2020-2022 du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire, mais aussi des résistances des organisations patronales. En 2020, la moindre augmentation du SMI (+5,5 %) avait été le résultat d'un accord tripartite issu d'une table-ronde sur l'emploi. Le soutien du patronat à la mesure ne s'est plus reproduit depuis. En septembre 2021, le gouvernement a finalement concédé aux organisations syndicales, qui demandaient une augmentation significative pour au moins assurer le maintien du pouvoir d'achat mis à mal par l'inflation, une hausse de 1,6 % (Vincent, 2022), puis de 3,6 % en 2022. D'après les chiffres de l'Instituto nacional de estadística (INE), entre janvier 2018 et janvier 2026, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 25,5 %.

Graphique 1 – **Évolution du SMI brut sur 14 mensualités en Espagne (2018-2026)**



Source : calculs de l'autrice sur la base des données du ministère du Travail.

La dernière revalorisation date de fin janvier 2026, où un accord entre le gouvernement et les organisations syndicales acte une augmentation du SMI de 3,1 % (1 221 euros brut sur 14 mois), qui a fait l'objet d'un décret-loi du 18 février 2026.

… ainsi que des minimas sociaux et des retraites

La protection des revenus des personnes les plus vulnérables est une préoccupation importante de la coalition gouvernementale dans un pays où le risque de pauvreté est élevé. La création d'un revenu minimum universel faisait partie de son programme, la crise sanitaire en a précipité la mise en place. Instauré par un décret-loi du 29 mai 2020, le revenu minimum vital (ingreso mínimo vital, IMV) vise à prévenir le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes dont la vulnérabilité résulte de l'insuffisance des ressources financières pour couvrir leurs besoins essentiels. La nouvelle prestation couvre la différence entre l'ensemble des ressources dont dispose le bénéficiaire, notamment celles éventuellement dispensées par les régions, et le montant du revenu garanti[3]. Il s'agit donc d'un revenu différentiel ou complémentaire (Vincent, 2021). Mais son ambition est plus large : être un filet de protection contre les dysfonctionnements structurels du marché du travail qui génèrent un chômage endémique et une extrême précarité des conditions d'emploi. Depuis sa création, l'IMV

3. Ce montant pour une personne seule est de 658,81 euros par mois en 2025. Pour les foyers, il est augmenté de 30 % à partir de la deuxième personne, avec un maximum de 220 % (par exemple, 1 251,75 euros pour une famille avec deux enfants).

a été régulièrement augmenté. Il en va de même des pensions non contributives.

Avec un objectif similaire de protection contre la pauvreté, dans le cadre de la réforme des retraites concertée entre l'ensemble des forces politiques et sociales (Vincent, 2023), le mode de revalorisation des pensions de retraite a été revu par une loi de 2021 afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités.

L'échec de la réduction du temps de travail mais des avancées en termes de conciliation vie familiale-vie professionnelle

Depuis 2025, les soutiens au gouvernement de coalition s'effritent et ce dernier est obligé de renoncer à des réformes qui figuraient pourtant dans son programme de gouvernement de 2023. La réduction du temps de travail, une des grandes réformes sociales, est bloquée depuis mai 2025. En revanche, le gouvernement a connu un succès parlementaire sur l'allongement des congés de naissance.

Un temps de travail à la carte et négocié

Fixée depuis 1918 à huit heures par jour, la durée légale du travail en Espagne n'a pas bougé jusqu'en 1983, date où le premier gouvernement socialiste depuis la fin de la dictature, récemment élu, l'a réduite à 40 heures par semaine[4]. Alors que le chômage augmente massivement, ce sont également les socialistes qui imposent, en 1994, une profonde flexibilisation du marché du travail qui introduit notamment de larges possibilités d'aménagement annuel négocié du temps de travail. En supprimant un certain nombre de contraintes légales en matière de durée du travail et en renvoyant leur détermination à la négociation collective, les nouvelles règles concernant la durée du travail s'appuient désormais sur deux principes (Trillo Paraga, 2024) :

- le maintien de certains seuils légaux. La loi impose un repos journalier d'au moins 12 heures consécutives et un repos hebdomadaire d'un jour et demi, qui peut être différé sur une période de 14 jours. En 2003, une loi limite la durée hebdomadaire à 40 heures en moyenne sur 12 mois. Dans le respect de ces limites, la durée du travail ordinaire[5] et sa répartition sont fixées librement par accords collectifs, sectoriels ou d'entreprise, ou par le contrat de travail ;
- entre ces seuils, une répartition du temps de travail fixée collectivement au travers d'accords collectifs, ou individuellement dans le contrat de travail. La distribution journalière et hebdomadaire ressortit le plus souvent au seul pouvoir de l'employeur.

La réforme de 1994 a également assoupli le régime des heures supplémentaires. Les majorations légales de salaire, antérieurement de 75 %, ont été supprimées. La loi renvoie à la négociation la fixation de la quantité, de la structure et de la rémunération, en salaire ou en repos compensateur, de ces heures. Elle se limite à fixer un contingent annuel maximal d'heures supplémentaires pour chaque salarié.

Si les organisations syndicales se sont fermement opposées aux autres aspects de la réforme du marché du travail de 1994,

4. Avec un jour de repos par semaine, le passage d'une référence journalière à une référence hebdomadaire réduit la durée légale de 8 heures par semaine.

5. La durée ordinaire est celle au-delà de laquelle les heures effectuées sont des heures supplémentaires.

elles ont estimé que la répartition flexible des heures de travail était acceptable si un contrôle suffisant par les représentants des travailleurs dans l'entreprise était garanti. Cette faible importance donnée jusque récemment à l'organisation du temps de travail et à sa réduction s'explique principalement par la priorité accordée à la lutte contre la précarité et aux revendications salariales. La réduction du temps de travail est certes longtemps restée un élément du programme syndical, mais sans que les commissions ouvrières (CCOO) et l'Union générale des travailleurs (UGT) n'en fassent un thème de mobilisation. En revanche, elles en ont fait un objectif de la négociation collective, permettant ainsi, en dépit des résistances constantes des organisations patronales, une tendance, certes modérée, à la baisse du nombre d'heures de travail annuelles négociées.

La durée moyenne annuelle négociée s'est ainsi réduite de 19 heures entre 1997 et 2024, passant de 1 774 à 1 755 heures. Cette baisse a été particulièrement prononcée entre 2015 et 2020 (-13,6 h) mais la durée moyenne annuelle négociée stagne depuis, voire augmente légèrement (Castrillón, Zubiri, 2024). Et ceci bien qu'un certain nombre de secteurs aient, lors des négociations collectives de ces dernières années, adopté une durée hebdomadaire maximale de 37,5 heures. Les accords fixent, en général, une durée du travail annuelle inférieure à la durée effective moyenne. En contrepartie de quoi la plupart de ces accords répartissent de manière irrégulière sur l'année la durée quotidienne de travail en fonction des besoins de l'entreprise. D'autres prévoient souvent une utilisation plus intensive des installations ou un élargissement des horaires d'ouverture. Selon le ministère du Travail, le temps de travail hebdomadaire moyen négocié a été de 38,5 heures en 2025.

La généralisation de la flexibilisation des relations de travail dans les deux dernières décennies, ainsi que le développement plus récent de la numérisation, du télétravail et de la fragmentation du temps de travail ont rendu de plus en plus floue la frontière entre travail et vie privée. La nécessité d'une nouvelle régulation de la journée de travail est ainsi devenue une des priorités des organisations syndicales. Une première avancée notable dans ce domaine est la loi du 8 mars 2019, adoptée durant la précédente mandature, qui rend obligatoire l'enregistrement de la durée journalière de travail de chaque salarié[6]. La tenue de ce registre, dont les modalités sont laissées à la négociation collective, était une revendication de longue date des organisations syndicales. Il s'agit d'une obligation indispensable pour assurer un contrôle effectif de la durée de travail quotidienne de chaque salarié.

À partir de la deuxième mandature de Sánchez, le débat national sur le partage du temps de travail s'amplifie, du fait de la nouvelle stratégie de pression des organisations syndicales, désormais décidées à faire des 35 heures une priorité dans leur lutte contre le chômage et la précarité. Fin 2024, le gouvernement ouvre des négociations tripartites (organisations syndicales, patronat et gouvernement) sur la réduction du temps de travail.

Un consensus introuvable sur la réduction du temps de travail

La réduction progressive du temps de travail avec maintien du salaire est incluse dans l'accord de gouvernement de la coalition d'octobre 2023, largement du fait

6. Cette loi a anticipé la transcription de la directive européenne 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'UE.

de Sumar et de sa présidente, Yolanda Díaz, devenue vice-présidente du gouvernement et ministre du Travail. L'objectif affiché est de baisser la durée légale hebdomadaire ordinaire moyenne à 38,5 heures en 2024, puis à 37,5 heures en 2025, sans réduction de salaire.

La négociation tripartite lancée à l'automne 2024 aboutit le 20 décembre à un accord social entre le gouvernement et les organisations syndicales. Les CCOO et l'UGT ont été les véritables artisans de cet accord, le patronat refusant de s'y associer.

Dès le départ, l'initiative a été ouvertement rejetée par les organisations patronales, la Confédération espagnole des organisations patronales (CEOE) et la Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises (CEPYME). Cette dernière est peut-être celle qui a le plus combattu la mesure, avertissant qu'une réduction non négociée du temps de travail avec maintien des salaires aurait un coût direct de 11,8 milliards d'euros, soit une charge insupportable pour les petites entreprises. Le principal argument patronal est que la réduction du temps de travail serait impossible à appliquer de manière uniforme et généralisée par la loi sans dommages importants pour les entreprises, particulièrement les plus petites, et donc pour la croissance. La réduction devrait être mise en place secteur par secteur.

La transposition de cet accord historique en loi s'est toutefois heurtée à plus d'obstacles que prévu. L'avant-projet de loi adopté le 4 février 2025 en Conseil des ministres qui prévoyait le passage à la semaine de 37,5 heures sans réduction de salaire a fait l'objet d'un décret-loi le 6 mai 2025. Le texte prévoit également la numérisation du registre journalier obligatoire des temps de travail et un renforcement du droit à la déconnexion. D'après le ministère du Travail, il bénéficierait à 12,5 millions de travailleurs dont 10,5 à temps plein, parmi lesquels 60,5 % sont des femmes. Le décret-loi, qui devait pour entrer en vigueur être ratifié par le Congrès des députés, a été rejeté le 10 septembre 2025.

Les difficultés ne sont pas seulement dues à l'opposition parlementaire, mais aussi au refus de toute réduction du temps de travail par certains groupes politiques soutenant jusque-là la coalition, comme le parti catalan Junts, dont les votes sont nécessaires pour obtenir une majorité parlementaire. Les difficultés sont aussi liées aux dissensions qui ont surgi au sein de la coalition, émanant notamment du ministre de l'Économie, Carlos Cuerpo (PSOE).

Dans le domaine du temps de travail, la principale avancée législative notable concerne le télétravail. La loi du 9 juillet 2021 a réduit dans ce cas la période de référence pour le calcul de la durée hebdomadaire moyenne travaillée à 3 mois. Les organisations syndicales demandent depuis sa généralisation à l'ensemble des salariés. Elles réclament également sans succès que les accords d'entreprise ne puissent plus déroger aux accords de branche en matière de durée du travail.

C'est finalement sur la question des congés de naissance, sujet qui entraîne aussi des conséquences sur l'organisation de la vie au travail, que le gouvernement a connu un succès parlementaire.

Congé paternité et maternité : une réforme réussie

Un décret-loi, adopté en Conseil des ministres le 29 juillet 2025 et ratifié le 10 septembre par le Congrès des députés, fait bénéficier les pères et mères de

trois semaines de plus de congé paternité et maternité rémunéré. Cet allongement, promis par le gouvernement, a porté la durée du congé de naissance de 16 à 19 semaines (32 semaines pour les familles monoparentales). Chaque parent bénéficie désormais de six semaines obligatoires à poser immédiatement à la naissance, puis de onze semaines optionnelles à prendre de manière flexible jusqu'à la première année de l'enfant, et enfin de deux semaines utilisables jusqu'à ses huit ans.

Cette réforme poursuit un processus d'allongement de la durée du congé octroyé aux pères jusqu'à l'aligner sur celle du congé octroyé aux mères en 2021[7]. Ce congé n'est pas le plus généreux d'Europe mais il est devenu le plus partagé entre les deux parents. En 2023, 42 % des personnes en congé de naissance en Espagne étaient des pères, contre 28 % en Suède et en Norvège, 11 % en France et 7 % en Allemagne[8]. Cette évolution est l'aboutissement d'une refonte d'envergure du congé paternité portée depuis 2020 par la ministre du Travail, Yolanda Díaz, selon trois principes : un congé paternité d'une durée égale au congé maternité ; un congé individuel non transférable (à la mère) ; enfin, un congé rémunéré à 100 % par la Sécurité sociale, jusqu'à un plafond élevé (près de 5 000 euros). La combinaison assez unique de ces trois facteurs a été déterminante dans l'adhésion massive des pères espagnols à ce dispositif.

Conclusion

Malgré les solides performances économiques et les nombreuses réformes sociales visant à soutenir le pouvoir d'achat rappelées dans cet article, les Espagnols peinent à en ressentir les bénéfices notamment du fait du maintien d'un niveau relativement élevé d'inflation (2,7 % en 2025) et de la crise du logement qui les frappe de plein fouet[9].

À un an des prochaines élections, le gouvernement de Pedro Sánchez apparaît fragilisé. D'une part, la décision annoncée en octobre 2025 par le parti catalan Junts de renoncer à soutenir l'exécutif met désormais ce dernier en minorité (171 sièges contre 179 à l'opposition). D'autre part, la mise en cause de l'entourage politique proche de Sánchez dans des scandales de corruption (commissions sur des marchés publics pendant la pandémie, enrichissement personnel ou soupçon de financement illégal du PSOE) ont ébranlé son autorité et sa crédibilité. La question de la survie de son gouvernement jusqu'aux prochaines échéances électorales est ouvertement posée.

7. On est ainsi passé d'un congé paternité de 2 semaines en 2016 à un congé de 8 semaines en 2019, 12 en 2020 pour atteindre 16 semaines en 2021, soit la durée du congé maternité.

8. Étude de février 2025 basée sur des données Eurostat (Recio, Castellanos, 2025).

9. Dans les dernières années, un large mouvement social s'est développé autour du logement : grève des locataires, manifestations massives à Madrid, Valence et de nombreuses autres villes, attestant du poids du prix des logements pour les ménages.

Sources :

- Castrillón V, Zubiri J. B. (2024), « Impactos de la reducción del tiempo de trabajo a 37,5 horas semanales en España para solucionar los principales problemas laborales », *Lan Harremanak, Revista de relaciones laborales*, n° 52, p. 187-222, https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27109.
- Recio Alcaise A., Castellanos Serrano C. (2025), « ¿Qué factores influyen más en que los padres usen el permiso por nacimiento sin solaparlo con la madre? Caracterización del solo care en España y comparativa con los países de la Unión Europea », *Documentos de trabajo*, 2/2025, Instituto de estudios fiscales, https://bit.ly/4be0MEj.
- Trillo Parraga F. J. (2024), « Claves de lectura sobre la inaplazable reforma del tiempo de trabajo », *Lan Harremanak, Revista de relaciones laborales*, n° 52, p. 165-186, https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27094.
- 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, https://bit.ly/4qTLnO5.
- Vincent C. (2022), « Espagne : un gouvernement aux prises avec l'inflation mais des mobilisations salariales jusqu'à présent limitées », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 139-153, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/02/C180_7.pdf.
- Vincent C. (2023), « Espagne : une réforme des retraites issue du dialogue social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 33-41, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/06/C182_3.pdf.