

Monographie Pays

Espagne

Introduction

Entre le milieu des années 1990 et 2007, l'Espagne a bénéficié d'un modèle de croissance tiré notamment par l'expansion du secteur de la construction et de la consommation de biens et services. Ce modèle a favorisé la création de nombreux emplois et permis une baisse importante du taux de chômage qui est passé de 24 % en 1994 à 8 % en 2007.

Il n'a toutefois pas résisté à la crise démarrée en 2008 qui a conduit à une progression spectaculaire du taux de chômage qui a culminé à près de 26,3 % au 1^{er} trimestre 2013. Reflet d'une dualité particulièrement marquée, l'ajustement du marché du travail en Espagne est passé dans un premier temps essentiellement par des réductions d'effectifs plutôt que par une adaptation des conditions de rémunération et de travail dans les entreprises. En réaction à ces évolutions et afin d'éviter une dégradation durable du marché du travail, un vaste chantier de réformes a été mis en œuvre par les gouvernements successifs depuis 2008.

Ce mouvement se situe, par son ampleur, en décalage par rapport aux années passées. Si des réformes étaient intervenues dans les années 1990 et 2000, elles n'avaient pas permis de répondre aux principaux défis – en particulier la question de la dualité –, la phase d'expansion ayant retardé l'adaptation des institutions qui régulent le marché du travail. Trois réformes structurelles, d'ampleur différente, mais qui s'inscrivent dans une certaine continuité, ont été mises en œuvre entre 2010 et 2012.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	65,8	58,0	56,0
Taux de chômage			
de la population totale (15 à 64 ans)	8,3	21,5	24,6
des jeunes (moins de 25 ans)	18,1	46,2	53,2
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeur)	20,4	41,6	52,8
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	31,6	25,2	24,0
Indice de protection des contrats permanents	2,66*	2,56	2,28***
Indice de protection des contrats temporaires	3,5*	3,17	3,17***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	665,7	748	753
Taux de croissance du salaire horaire réel	2,7	-2,5	-1,1***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	18,9*	20,9**	21,0 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	39,0	40,0	40,7
Taux de risque pauvreté (seuil : 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	19,7	20,6	22,2
Coefficient de Gini du revenu disponible	31,9	34,0	34,7

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^p : provisoire

n.d. : non disponible

Sommaire

1	Éléments de contexte	4
1.1	La crise a joué comme un révélateur des faiblesses du modèle économique et du marché du travail espagnol.....	4
1.1.1	Un sur-ajustement du marché du travail à la crise qui met en évidence des faiblesses antérieures.....	4
1.1.2	Des évolutions préoccupantes du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, à relier en partie à une inadéquation des compétences.....	8
1.2	Des mesures conjoncturelles mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi.....	11
1.3	Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008	12
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre à partir de 2008.....	14
2.1	La méthode suivie.....	14
2.1.1	Quel a été le séquençage des réformes du marché du travail ?	14
2.1.2	Comment ont été préparées ces réformes ?.....	15
2.2	Les axes de la réforme.....	16
2.2.1	Droit du travail : régimes de licenciement et contrats de travail	16
2.2.2	La négociation collective	19
2.2.3	Flexibilité interne et politique salariale.....	21
2.2.4	Le coût du travail.....	23
2.2.5	Assurance chômage	24
2.2.6	Les politiques actives de l'emploi	24
2.2.7	Des mesures de lutte contre le travail au noir.....	27
3	Premiers éléments d'évaluation	28
3.1	Rappel sur la situation actuelle	28
3.2	Premiers éléments d'évaluation	28

1 Éléments de contexte

1.1 La crise a joué comme un révélateur des faiblesses du modèle économique et du marché du travail espagnol

1.1.1 Un sur-ajustement du marché du travail à la crise qui met en évidence des faiblesses antérieures

Après plusieurs années de croissance forte - le taux de croissance du PIB espagnol n'a jamais été inférieur à 3 % entre 1997 et 2007¹ -, **l'Espagne a connu une double récession**. Dans un contexte de crise financière mondiale, le PIB espagnol a diminué à compter du 4^e trimestre 2008, et cela pendant six trimestres consécutifs. Fin 2009, le PIB espagnol s'est contracté de 3,6 % par rapport à 2008.

Après une amélioration en 2010, la situation économique s'est à nouveau dégradée dans un contexte de crise de la dette européenne : l'Espagne est une fois de plus entrée en récession à partir du 3^e trimestre 2011². Une légère reprise s'est amorcée dès le début de l'année 2014, qui semble s'accélérer avec un taux de croissance du PIB supérieur à 2 % depuis le 4^e trimestre 2014³.

La dégradation de la conjoncture a entraîné celle, spectaculaire, du marché du travail espagnol : le taux de chômage, de 8 % au début de l'année 2007 (ce qui reste un niveau relativement élevé en période de croissance), a culminé à près de 26,3 % au 1^{er} trimestre 2013 (Graphique 1), soit le 2^e taux de chômage le plus élevé de l'Union européenne et de l'OCDE après la Grèce. L'ajustement de l'emploi a été beaucoup plus important qu'attendu : alors que les évolutions passées conduisaient à anticiper une diminution de l'emploi marchand de l'ordre de 9 %, il a chuté de - 14,9 % entre 2008 et 2011⁴. Lorsqu'on considère l'emploi total, le recul a été de - 9 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009. Après un trimestre de croissance positive (+ 0,3 % au 1^{er} trimestre 2010), les destructions d'emplois ont repris jusqu'au début de l'année 2014, mais à un rythme plus lent. La hausse du taux d'activité observée au cours de cette période a également contribué à l'augmentation du chômage : sur les 126 % de hausse du chômage observée entre les premiers trimestres 2008 et 2011, près de 20 points seraient attribuables à la hausse des taux d'activité⁵.

¹ Source : données OCDE.

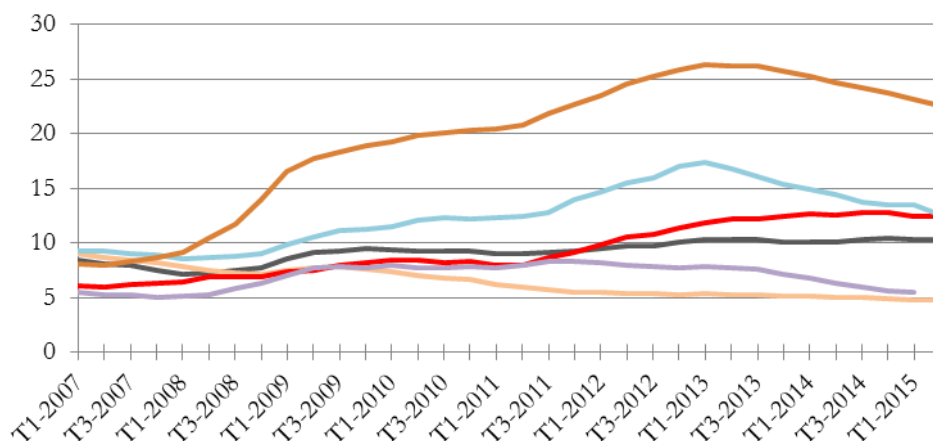
² Il s'agit du 2^e trimestre consécutif de baisse du PIB.

³ Source : données OCDE. Taux de croissance par rapport au même trimestre de l'année précédente, corrigé des variations saisonnières.

⁴ Audition au COE, le 5 mai 2015, d'Éric Heyer, directeur du département Analyse et prévision, OFCE.

⁵ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage trimestriel dans plusieurs pays européens (en %)



Note : donnée non disponible pour le Royaume-Uni au T2-2015.

Champ : population âgée de 15 à 64 ans.

Source : OCDE.

Malgré une amélioration de la situation du marché du travail depuis 2014, la situation sur le front de l'emploi reste encore très dégradée. Avec près de 600 000 emplois supplémentaires entre le 4^e trimestre 2013 et le 1^{er} trimestre 2015, l'Espagne n'a récupéré que 15 % du total des emplois détruits (soit 3,7 millions entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2013⁶). Il s'agit en outre essentiellement d'emplois temporaires⁷. La reprise des créations d'emplois n'a par ailleurs pas été suffisante pour permettre une réelle diminution du taux de chômage, qui s'élevait encore à 22,5 % au 2^e trimestre 2015 (contre 9,6 % en moyenne dans l'UE-28), ce qui représente plus de 5 millions de chômeurs.

Il convient de souligner **l'importance des différences observées entre régions espagnoles.** Le taux de chômage atteignait ainsi 35 % en Andalousie en 2014, contre 15,7 % en Navarre⁸. Ces différences s'expliquent dans une large mesure par le degré de spécialisation de certaines régions dans la construction ou dans d'autres activités immobilières⁹. En ralentissant le redéploiement de la main-d'œuvre des régions où le chômage est élevé vers celles où le chômage est plus faible, la très faible mobilité géographique en Espagne contribue sans doute à aggraver ces disparités.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la dégradation spectaculaire de l'emploi observée à partir de 2008.

D'abord, la crise financière s'est accompagnée d'un **effondrement du secteur de la construction** qui avait tiré en grande partie la croissance de l'économie et de l'emploi au cours

⁶ Source : données OCDE, calculs COE.

⁷ Garcia Perez I. et Jansen M. (2015), « Assessing the impact of Spain's latest labour market reform », *The Spanish Economic and Financial Outlook (SEFO)* Vol. 4, n°3, mai.

⁸ Source : données Eurostat.

⁹ OCDE (2011), « Réformer le marché du travail », chapitre 3, *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2010*, p. 99-130.

des années précédant la crise. De 12,7 % au 4^e trimestre 2007 (contre 7,8 % dans la zone euro), la part de l'emploi dans ce secteur dans l'emploi total a chuté de façon continue pour s'établir à 5,3 % au 1^e trimestre 2014 (contre 6 % dans la zone euro)¹⁰. Au total, de l'ordre de 1,7 million d'emplois a été détruit au cours de cette période dans le secteur de la construction¹¹. Des pertes d'emplois importantes ont également été enregistrées dans certains secteurs des services qui avaient également fortement contribué aux créations d'emplois au cours de la période d'expansion¹². La crise a agi comme un révélateur des déséquilibres d'un modèle de croissance tiré par une demande intérieure forte, favorisée par le contexte d'intégration européenne et de taux d'intérêt faibles.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a pu être observé dans d'autres pays comme l'Allemagne ou l'Italie, **l'ajustement du marché du travail est d'abord passé, dans une large mesure, par des réductions d'effectifs (flexibilité externe), plutôt que par une adaptation des salaires, des horaires et des conditions de travail (flexibilité interne)**¹³.

Ce recours privilégié à la flexibilité externe plutôt qu'interne est d'abord **le reflet de la forte dualité du marché du travail espagnol au sein duquel coexistent d'un côté des emplois permanents bénéficiant d'une protection importante et, de l'autre, des emplois temporaires qui constituent un volant de flexibilité pour les entreprises**. L'ajustement de l'emploi a porté en grande partie sur les contrats temporaires : de près d'un tiers avant la crise, la part de l'emploi temporaire dans l'emploi total est passée à 23,1 % en 2013 (Graphique 2). À l'inverse, la part de l'emploi permanent dans l'emploi total a relativement bien résisté à la dégradation de la conjoncture économique.

Si ce modèle dual a pu favoriser d'importantes créations d'emplois en période de croissance (fortement concentrées dans des secteurs à faible valeur ajoutée), il a en revanche exacerbé les destructions d'emplois au moment de la récession. C'est particulièrement vrai pour le secteur de la construction, fortement utilisateur de contrats temporaires. Bien que présente dans plusieurs autres pays, du Sud de l'Europe notamment, la segmentation du marché du travail était particulièrement marquée en Espagne : selon l'OCDE 30 % des salariés étaient employés en contrat temporaire en 2008, contre 15 % en moyenne dans l'Union européenne à 21 d'après les données de l'OCDE. Il faut aussi souligner le rôle qu'ont pu jouer les flux élevés d'immigration qu'a connus le pays depuis les années 1990 dans la construction du modèle de croissance espagnol. Si ces derniers figurent parmi les plus touchés par la crise dans la plupart des pays, l'incidence du chômage sur ce groupe de population est particulièrement élevée en Espagne¹⁴. Conséquence de cette situation difficile sur le marché du travail, le solde migratoire est désormais négatif ce qui a contribué à la diminution de la population en âge de travailler.

¹⁰ Source : données OCDE, calculs COE.

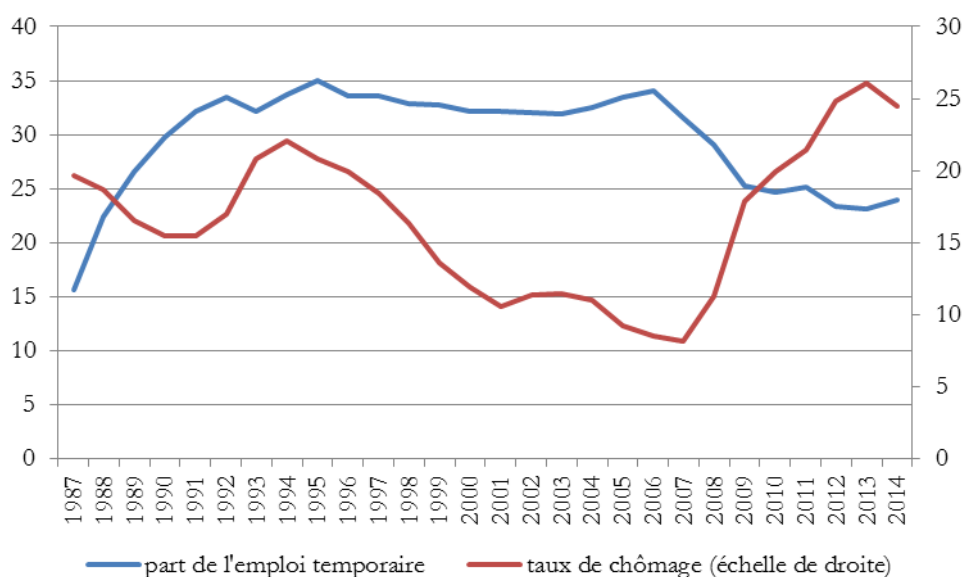
¹¹ Source : données OCDE, calculs COE.

¹² C'est en particulier le cas du secteur du commerce, du tourisme et du transport qui avait contribué à un tiers des créations de postes entre le début des années 1990 et 2007. Clément M., Pak M. et Turner L. (2009), « L'économie espagnole à l'épreuve de la crise mondiale », *Note de conjoncture*, Insee, juin.

¹³ D'après l'enquête Wage dynamic survey sur le processus de fixation des salaires du réseau dynamique des salaires de la Banque centrale européenne, 42,5 % des entreprises espagnoles se sont ajustées à la dégradation de la conjoncture économique en réduisant leurs effectifs en contrat temporaire et 25,8 % en réduisant leurs effectifs en emploi permanent entre fin 2007 et l'été 2009. Voir l'audition d'Odile Chagny au COE, le 7 février 2012.

¹⁴ OCDE (2011), *op. cit.*

Graphique 2 : Évolution de la part de l'emploi temporaire et du taux de chômage en Espagne (en %)

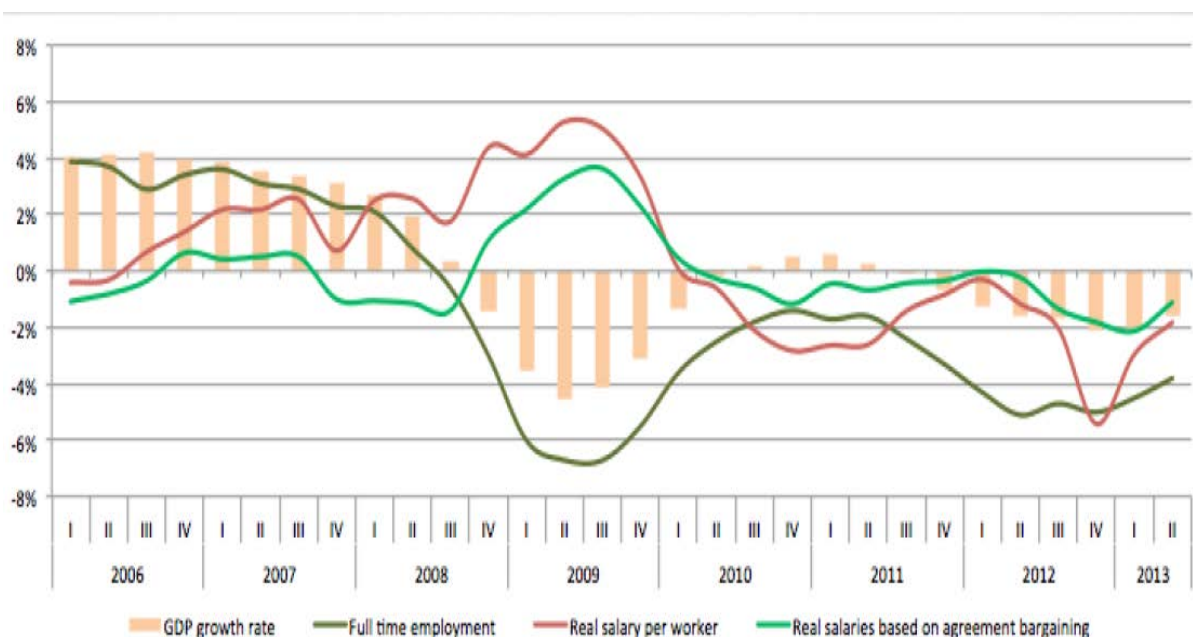


Source : OCDE.

Le recours initial plus important à la flexibilité externe qu'interne est également **le reflet de la faible capacité des entreprises à s'ajuster à la conjoncture par une modification des salaires ou des conditions d'organisation du travail**. Alors que les évolutions de l'emploi ont suivi de près celles du PIB, les salaires se sont ajustés à la dégradation de la conjoncture économique beaucoup plus tardivement (Graphique 3). Cette inertie des salaires est à relier au mécanisme de fixation des salaires en Espagne d'avant crise ainsi qu'à certaines caractéristiques du système de négociation collective (*cf. infra*). Conjuguée à une perte de productivité due à un modèle de croissance tiré par des secteurs intensifs en main-d'œuvre mais peu productifs, elle a par ailleurs entraîné un recul de la compétitivité-coût espagnole. Entre 1992 et 2007, le coût salarial unitaire a ainsi augmenté de 3,2 % en moyenne par an, contre 0,9 % en moyenne en Allemagne, France et Italie¹⁵.

¹⁵ Clément M., Pak M. et Turner L. (2009), *L'économie espagnole à l'épreuve de la crise mondiale*, Note de conjoncture, Insee, juin.

Graphique 3 : Un manque de flexibilité interne



Source : Audition au COE de José Ignacio García-Pérez le 16 juin 2015.

1.1.2 Des évolutions préoccupantes du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, à relier en partie à une inadéquation des compétences

Les principales victimes de la détérioration du marché du travail en Espagne sont les jeunes et en particulier les moins diplômés. Si le chômage des jeunes est en général plus sensible à la conjoncture que celui des travailleurs d'âge actif, cette sensibilité est particulièrement forte en Espagne¹⁶. Caractérisés par un taux de chômage déjà élevé avant la crise, ces derniers ont vu leur taux de chômage plus que doubler pour atteindre 55,5 % en 2013 (Graphique 4). L'impact de la crise a été particulièrement fort pour les jeunes sans diplôme dont le taux de chômage est passé de 29,7 % en 2008 à 62,6 % en 2013¹⁷. Malgré la légère amélioration de la conjoncture observée en 2014, le taux de chômage des jeunes était encore de 53,2 % cette année-là et de 61,2 % pour les jeunes non diplômés. Si d'autres pays comme le Portugal ou l'Italie ont également connu une progression très importante du chômage des jeunes depuis 2008, la situation des jeunes espagnols sur le marché du travail est particulièrement inquiétante.

Ce niveau élevé du chômage des jeunes et sa hausse rapide, par comparaison avec d'autres pays, sont **le reflet de la forte proportion de jeunes en contrats temporaires mais aussi de l'important déficit de qualification de ces derniers.** De l'ordre de 30 % des jeunes de 15 à 29 ans quittent chaque année le système scolaire sans avoir dépassé le 1^{er} cycle de l'enseignement

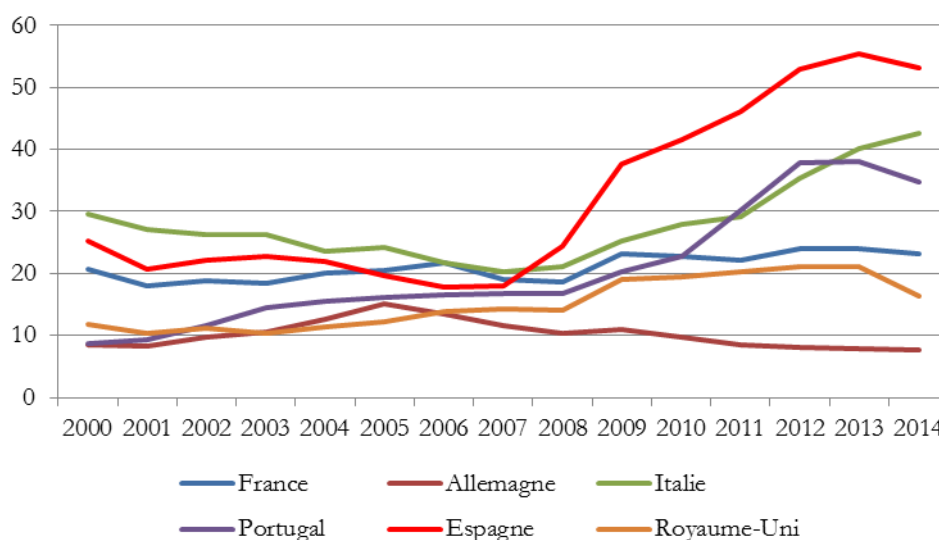
¹⁶ OCDE (2012), « Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes actifs », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, p. 87-116.

¹⁷ Source : données Eurostat. Taux de chômage des jeunes de 15 à 29 ans ayant atteint un niveau d'éducation inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2).

secondaire, et cela depuis dix ans (ils étaient de l'ordre de 15 % dans l'UE-15 en 2010)¹⁸. L'importance du décrochage scolaire peut être reliée en partie à la désaffection certaine d'une partie des jeunes vis-à-vis des études au cours de la période de forte croissance des années 2000 où des jeunes même non qualifiés trouvaient facilement un emploi, pour un salaire élevé, dans des secteurs tels que la construction.

La proportion des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation est particulièrement élevée en Espagne. La part des jeunes âgés de 15 à 24 ans dans cette situation est passée de 12 % en 2007 à 18,6 % en 2013, soit la proportion la plus élevée de l'Union européenne après la Grèce et l'Italie¹⁹. Contrairement à ce que l'on constate dans la plupart des autres pays membres, la majorité de ces jeunes ne sont pas inactifs (et donc souvent découragés) mais sont au chômage²⁰. Cette spécificité peut s'expliquer par le grand nombre de jeunes qui enchaînent contrats temporaires et périodes au chômage.

Graphique 4 : Évolution du taux de chômage des jeunes dans plusieurs pays européens (en %)



Champ : population âgée de 15 à 24 ans.

Source : OCDE.

La hausse du chômage en Espagne s'est accompagnée depuis la crise d'un doublement du chômage de longue durée. Si la part du chômage de longue durée était relativement faible avant, elle a connu depuis une progression particulièrement importante : de 18 % en 2008, la part des personnes au chômage depuis plus d'un an a progressé de façon continue, et cela en dépit des récentes améliorations observées sur le front de l'emploi, pour atteindre 52,8 % en 2014 (Graphique 5). Cette part est particulièrement élevée pour les personnes de plus de 55 ans pour lesquelles elle atteignait un taux de 70 % en 2014. En pesant sur l'employabilité des

¹⁸ OCDE (2011), *op. cit.*

¹⁹ Source : données Eurostat.

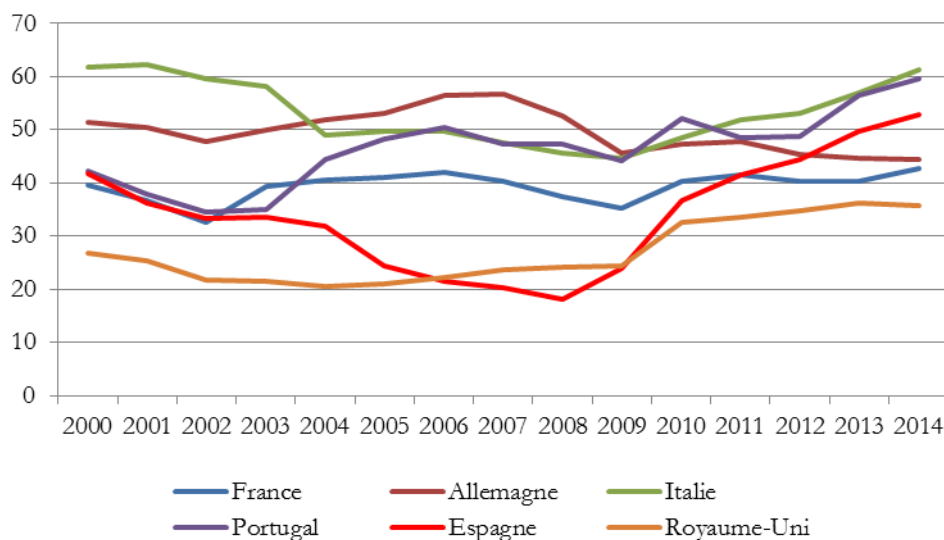
²⁰ OCDE (2013), « Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes actifs », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2012*, pp. 87-116.

personnes, cette hausse persistante du chômage de longue durée semble avoir accru un taux de chômage structurel d'ores et déjà élevé. D'après des estimations de l'OCDE, plus de 40 % de l'augmentation du chômage observée entre 2008 et 2013 serait structurelle²¹.

La persistance d'un chômage de longue durée élevé et la progression d'un chômage de nature structurelle sont d'autant plus à craindre que **l'ampleur du chômage et le faible niveau de qualification des salariés des secteurs les plus touchés par la crise risquent de freiner d'éventuelles réallocations sectorielles**²².

L'effondrement du secteur de la construction notamment a mis au chômage un nombre très important de personnes peu qualifiées qui peinent à retrouver un emploi dans ce secteur : si on observe une légère amélioration de l'emploi dans le secteur de la construction depuis le 2^e trimestre 2014, sa part dans l'emploi total reste très inférieure à son niveau d'avant crise (5,7 % au 1^{er} trimestre 2015).

Graphique 5 : Évolution de la part du chômage de longue durée dans plusieurs pays européens (en %)



Source : OCDE.

Il est par ailleurs difficile pour les personnes qui ont perdu leur emploi pendant la crise d'en trouver un nouveau car **la faiblesse de leur niveau de qualification ne facilite souvent pas leur redéploiement vers des secteurs plus porteurs**.

D'une part, **à l'instar des jeunes, les personnes au chômage ont un faible niveau d'éducation initiale** : d'après l'INE (*Instituto Nacional de Estadística*), 54,9 % des chômeurs n'ont pas été au-delà de la classe de 3^e (cette part est de 52,9 % pour les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans).

D'autre part, les caractéristiques mêmes du marché du travail espagnol ne sont pas favorables à une amélioration des compétences et des qualifications des personnes et notamment de celles en

²¹ Audition d'Éric Heyer au COE le 5 mai 2015.

²² Clément et al. (2009), *op. cit.*

emploi temporaire. En effet, **la dualité du marché du travail est encore accentuée par un turn-over élevé ainsi que par la faiblesse des transitions de l'emploi temporaire à l'emploi permanent** : seulement 20,6 % des personnes en emploi temporaire en 2008 étaient en emploi permanent en 2011, contre 38,6 % au Portugal, 40 % en Suède ou 48,8 % au Royaume-Uni²³. Le risque est donc, pour une partie de la population, de rester liée à des emplois temporaires peu qualifiés et peu rémunérés, sans réelles chances d'améliorer leurs compétences et donc *in fine* leur situation sur le marché du travail.

1.2 Des mesures conjoncturelles mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi

Face à la dégradation de la conjoncture, les gouvernements successifs ont approuvé plusieurs plans et mesures temporaires en vue de favoriser une relance de l'économie et de limiter les conséquences négatives de la dégradation du marché du travail.

Dès le début de la crise, des **plans de relance économiques successifs visant à soutenir des secteurs spécifiques** ont été adoptés. Un fond de 3 milliards d'euros a notamment été débloqué, en grande partie pour l'année 2009, pour soutenir les secteurs de l'automobile, du tourisme, etc. Par ailleurs, 8 milliards supplémentaires ont été alloués à un fonds local d'investissement pour financer des projets d'infrastructure des municipalités²⁴. Un autre fonds de 5 milliards a été débloqué en 2010, dont 80 % des montants étaient destinés à l'investissement, le reste concernant les dépenses sociales.

Dans un contexte de très forte montée du chômage et notamment celui de longue durée, **des mesures temporaires visant à soutenir les demandeurs d'emploi en fin de droits, à la fois financièrement mais aussi dans leur recherche d'emploi**, ont également été mises en place. Introduite en 2009, l'allocation extraordinaire pour les demandeurs d'emploi inscrits auprès du service public de l'emploi en fin de droits est l'une des dispositions prises les plus emblématiques. D'un montant de 426 euros et versée pour une durée initiale de six mois, cette allocation a bénéficié à 615 000 personnes. Elle a toutefois été supprimée en décembre 2010 dans un contexte de renforcement des difficultés budgétaires²⁵. Face à la persistance d'un chômage de longue durée élevé, un dispositif proche a été mis en place en décembre 2014 dans le cadre d'un accord conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Il doit renforcer significativement les mesures visant à aider les demandeurs d'emploi de longue durée à retrouver un emploi au travers d'actions d'insertion et d'accompagnement.

D'autres mesures temporaires ont cherché à **soutenir la création d'emploi et à encourager l'embauche de demandeurs d'emploi appartenant à des catégories connaissant des difficultés particulières sur le marché du travail**. Dans le cadre du « Plan E » notamment, une réduction de cotisations sociales patronales a été introduite pour soutenir l'embauche en emploi permanent et à temps plein de demandeurs d'emploi ayant une famille à charge, pour les contrats signés avant le 31 décembre 2010²⁶. En septembre 2010, une réduction de cotisations sociales d'une durée de trois ans a également été introduite afin d'inciter les entreprises à embaucher de jeunes demandeurs d'emploi non qualifiés ou âgés de plus de 45 ans en contrat

²³ Source : données OCDE.

²⁴ <http://www.ofce.sciences-po.fr/clair&net/clair&net-73.htm>

²⁵ Humbert J.-F. (2011), *La fin de la « movida » économique : L'Espagne à face à la crise immobilière*, rapport d'information, Commission des affaires européennes, Sénat, mars.

²⁶ OCDE (2011), *op. cit.*

permanent, pour les contrats signés avant le 31 décembre 2011. La réforme prévoyait également des aides à l'embauche pour les contrats de formation également signés avant le 31 décembre 2011.

1.3 Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008

Dans les années qui ont suivi le rétablissement de la démocratie, le marché du travail espagnol était caractérisé à la fois par un degré élevé de protection de l'emploi contre les licenciements et par des freins à la mobilité professionnelle et géographique²⁷. La législation du travail a beaucoup évolué depuis : deux grandes étapes se distinguent dans la construction du droit du travail en Espagne tel qu'il était au moment où la crise financière a éclaté.

La première étape, lointaine mais fondamentale pour comprendre le fonctionnement actuel du marché du travail, va **du début des années 1980 au milieu des années 1990**. A l'instar d'autres pays européens, **les formes temporaires d'emploi se sont massivement diffusées** au cours de ces années : leur part dans l'ensemble des contrats est passée de 15,6 % en 1987 à 35 % en 1995²⁸, profitant de la libéralisation du recours à des contrats à durée déterminée dont l'usage était limité jusque-là à des activités non régulières²⁹. **L'une des réformes phare de cette période est celle de 1984 qui crée un nouveau type de contrat : le contrat temporaire pour la promotion de l'emploi** (*contrato temporal de fomento del empleo*). D'une durée maximale de trois ans, ce contrat avait pour spécificité de pouvoir être utilisé pour des activités régulières. Si cette libéralisation progressive des contrats à durée déterminée s'est opérée dans un premier temps, dans un contexte de forte hausse du chômage, en concertation avec les partenaires sociaux, elle s'est réalisée par la suite dans un climat social plus tendu³⁰.

La seconde étape démarre **à partir du milieu des années 1990**. Sans qu'il s'agisse de grands bouleversements du marché du travail, **plusieurs mesures ont été adoptées au cours de cette période en réponse à l'importante dualisation du marché travail**. Elles ont la fois cherché à restreindre le recours aux contrats à durée déterminée et à réduire les coûts des licenciements pour les contrats à durée indéterminée³¹. Les mesures les plus emblématiques de ce tournant sont :

- **1994 : l'encadrement strict de l'usage du contrat temporaire pour la promotion de l'emploi** : il ne peut plus être utilisé que pour certaines catégories défavorisées, notamment les personnes de plus de 45 ans, en situation de handicap ou les chômeurs de longue durée embauchés par de petites entreprises ;
- **1997 : la création d'un nouveau contrat permanent à indemnités de licenciement réduites**. Il s'agit du contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée (*contrato de fomento de la contratacion indefinida* - CFCI) qui prévoit une indemnité de 33 jours au lieu de 45 jours de salaire par année d'ancienneté (dans la limite de 24 mois de salaire) en cas de licenciement pour raisons objectives injustifié. Initialement limité aux

²⁷ Bentolila S., Dolado J. J. et Jimeno J. F. (2008), « Two-tier employment protection reforms: The Spanish experience », CESifo, DICE, report 4/2008.

²⁸ Source : données OCDE.

²⁹ Emplois saisonniers, remplacement temporaire de travailleurs permanents, pour faire face à une augmentation temporaire de l'activité ou encore pour réaliser une tâche ou un service déterminé (*contrato de obra y servicio*).

³⁰ Vincent C. (2012), « Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol », *Chronique internationale de l'IREs*, n°135, mars.

³¹ OCDE (2011), *op. cit.*

personnes au chômage depuis plus d'un an, âgées de 19 à 30 ans ou de plus de 45 ans, le champ d'application de ce contrat a été étendu en 2001 et en 2002 pour couvrir l'ensemble des jeunes de 16 à 30 ans et les personnes inscrites au chômage depuis plus de six mois ;

- **2002 : l'introduction du système dit de « licenciement express »** permettant à un employeur de se prémunir d'un futur contentieux en déclarant qu'un licenciement est de nature disciplinaire, en reconnaissant qu'il peut être « injustifié » et en payant l'indemnité prévue à ce titre à l'employé concerné. Si ce procédé est plus coûteux pour ce qui est de l'indemnisation à verser (45 jours de salaire par année d'ancienneté pour un licenciement injustifié avec un plafond de 42 mois, contre une indemnité légale applicable aux contrats de droits commun de 20 jours en cas de licenciement pour raisons objectives avec un plafond de 12 mois), il est aussi plus rapide et plus sûr pour l'employeur puisqu'il évite qu'une juridiction s'oppose à sa décision de mettre fin au contrat³². À noter que le contrat pour la promotion de l'emploi pouvait également bénéficier de la procédure de licenciement express sans pour autant échapper à la règle d'indemnisation de 45 jours de salaire par année d'ancienneté. Les avantages offerts par ce régime de licenciement ont conduit de nombreuses entreprises à y recourir indépendamment de la cause réelle de l'acte mettant fin au contrat. Au cours des années récentes de crise, ce régime a connu un succès très important et de nombreux licenciements ont pris la forme d'un licenciement express. Les réformes de 2010 et 2012 ont toutes deux cherché à corriger cette dérive (cf. *infra*) ;
- **2006 : l'introduction d'une nouvelle règle visant à limiter l'utilisation abusive des contrats temporaires**³³. Selon cette règle, les salariés en contrat temporaire pendant 24 mois au moins, dans le même emploi et dans la même entreprise, sur une période de 30 mois, doivent voir leur contrat automatiquement transformé en contrat permanent. Cette législation a toutefois pu être contournée puisqu'il suffisait de redéfinir les postes pour que l'utilisation du contrat ne soit plus considérée comme abusive. En outre, il était toujours possible de prolonger les contrats de travail conclus pour une tâche ou un service déterminé (*contrato de obra y servicio*) s'il était établi que l'exécution du travail considéré nécessitait plus de 24 mois³⁴. La réforme du 2010 a cherché notamment corriger les insuffisances de cette règle adoptée en 2006 pour lutter contre l'utilisation abusive des contrats temporaires (cf. *infra*).

³² Lorsqu'un salarié en contrat permanent est licencié, ce dernier a la possibilité de contester ce licenciement auprès d'un tribunal du travail où le juge pourra décider si le licenciement est justifié, injustifié ou nul. Selon la législation en vigueur avant la réforme de 2002, en cas de licenciement injustifié, l'employeur devait choisir entre la réintégration immédiate du salarié ou le paiement de l'indemnité de 45 jours de salaire (dans la limite de 42 mois). Il était par ailleurs tenu de verser au salarié les salaires correspondant à toute la durée de la procédure (on parle couramment de salaires d'attente de procédure).

³³ On distingue deux autres catégories de contrats à durée déterminée aux côtés du contrat temporaire pour la promotion de l'emploi : le contrat de louage d'ouvrage et de service (*contrato de obra y servicio*) pour l'embauche de travailleurs affectés à une tâche ou à un service déterminé et les contrats à durée déterminée.

³⁴ OCDE (2011), *op. cit.*

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre à partir de 2008

2.1 La méthode suivie

2.1.1 Quel a été le séquençage des réformes du marché du travail ?

Trois réformes structurelles d'ampleur variable ont été mises en œuvre entre 2010 et 2012. Engagées sous des gouvernements différents, elles s'inscrivent toutefois dans une certaine continuité : elles ont toutes trois cherché à promouvoir la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture, tout en cherchant à réduire la dualité du marché du travail.

Les deux premières ont été adoptées respectivement en 2010 et 2011 par le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero. Celle de 2010 s'articule autour de trois objectifs principaux : réduire la dualité du marché du travail ; améliorer les mécanismes de flexibilité interne des entreprises et améliorer les perspectives de retour à l'emploi pour les personnes les plus éloignées du marché du travail³⁵. Les mesures les plus significatives portent notamment sur les mécanismes de flexibilité interne des entreprises. La réforme de 2011 a concerné plus particulièrement la réglementation de la négociation collective qui n'avait été que très peu modifiée depuis son inscription au « Statut des travailleurs »³⁶ en 1980³⁷.

Ces deux textes ont été complétés par un troisième mis en œuvre en 2012 par le gouvernement de Mariano Rajoy, quelques mois après son arrivée au pouvoir. Celle-ci s'articule autour de quatre axes principaux : promouvoir la création d'emplois, réduire la dualité du marché du travail, favoriser l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne comme alternative aux licenciements et améliorer l'employabilité des personnes³⁸. Bien que s'inscrivant dans une certaine continuité avec les deux réformes précédentes, elle est à la fois la plus ambitieuse et la plus profonde parmi celles engagées au cours de ces dernières années. La législation du recrutement et du licenciement, et l'articulation de la négociation collective sont particulièrement concernées³⁹.

Si les politiques actives de l'emploi ont été moins centrales dans les réformes entreprises en 2010, 2011 et 2012, un revirement en leur faveur semble s'opérer depuis peu avec notamment le lancement de la Garantie Jeunesse en 2013 ou encore l'adoption par le gouvernement d'une stratégie 2013-2016 en faveur de l'entrepreneuriat. La récente signature d'une Stratégie pluriannuelle d'activation pour les années 2014 à 2016 s'inscrit également dans cette tendance.

³⁵ National Reform Program, Spain, 2011 : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2011/index_fr.htm

³⁶ Il s'agit de l'équivalent des trois premières parties du Code du travail français.

³⁷ Baz Rodriguez J. et Sastre Ibarreche R. (2015), « La réforme de la négociation collective en Espagne », *Revue de droit du travail*, décembre.

³⁸ Programa Nacional de Reformas, España, 2012 : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2012/index_fr.htm

³⁹ Vincent C. (2012), *op. cit.*

2.1.2 Comment ont été préparées ces réformes ?

Ces textes ont été préparés dans **un contexte de dégradation importante des finances publiques** : excédentaire de 2 % en 2007, l'Espagne présentait un déficit de 11 % du PIB en 2009⁴⁰. De 35,5 % en 2007, la part de la dette publique dans le PIB a augmenté rapidement pour atteindre 52,7 % en 2009. Si le déficit s'est réduit pour s'établir à 5,8 % en 2014, la dette a cru de façon continue pour atteindre 97,7 % cette même année.

Si, contrairement à d'autres pays, l'Espagne n'a pas conclu de plan d'aide avec la Commission européenne, la BCE et le FMI⁴¹, les exigences et recommandations de ces instances ont influencé à la fois le contenu et la forme des réformes mises en œuvre. La Commission européenne notamment a pu influencer les réformes du marché du travail en Espagne par deux biais principaux. D'abord, dans le cadre de la procédure de déficit excessif ouverte dès 2009, la Commission a adressé à l'Espagne un certain nombre de recommandations pour adapter le marché du travail. L'Espagne fait également partie des pays ayant reçu une « lettre secrète » émanant de la Banque centrale européenne en août 2011, priant notamment le gouvernement espagnol d'assurer la décentralisation effective des négociations salariales, d'encourager la modération salariale dans le secteur privé ou encore d'accélérer le retour à l'emploi des personnes au chômage.

Sous cette pression, à laquelle s'est ajoutée celle des marchés financiers, **les textes adoptés en 2010, 2011 et 2012 ont été mis en œuvre par les gouvernements successifs sans véritable concertation avec les partenaires sociaux.**

Si des négociations tripartites ont été menées en amont de la réforme élaborée en 2010, elles n'ont pas abouti et le gouvernement a finalement engagé sa responsabilité en adoptant en Conseil des ministres le décret-loi royal⁴² 10/2010 du 16 juin 2010. Après avoir apporté un certain nombre de changements au texte original du décret-loi⁴³, le Parlement a finalement ratifié la réforme le 17 septembre 2010 (loi 35/2010 *visant à l'introduction de mesures urgentes pour la réforme du marché du travail*). Malgré la volonté affichée du gouvernement de prendre en compte les positions de l'ensemble des parties prenantes, cette réforme a été critiquée à la fois par le patronat - qui la jugeait trop timide, notamment en ce qui concerne la réduction des coûts de licenciement - et par les syndicats - qui la considéraient comme une attaque directe contre les droits des travailleurs. En signe de contestation, les syndicats ont ainsi lancé un appel à la grève générale le 29 septembre 2010, grève qui n'a toutefois été que peu suivie.

Les négociations bipartites lancées fin 2010 sur la réforme de la négociation collective n'ont également pas abouti et le gouvernement a adopté le 10 juin 2011 le décret-loi royal 7/2011 portant réforme de la négociation collective. Le décret s'est largement inspiré de l'état des discussions avant la rupture des négociations entre partenaires sociaux.

⁴⁰ Source : données Eurostat.

⁴¹ On soulignera toutefois que le pays a fait une demande de prêt d'urgence en juin 2012, et a obtenu un maximum de 100 milliards d'euros de crédit à travers le Mécanisme européen de stabilité (MES) pour la recapitalisation de ses banques. Des conditions macroéconomiques et la référence aux réformes structurelles contenues dans les recommandations par pays publiées dans le cadre du Semestre européen (dont celles sur le marché du travail) étaient attachées à ce soutien.

⁴² Ce type d'actes juridiques est réservé aux cas d'extraordinaire et d'urgente nécessité (art. 86 de la Constitution). Il permet une entrée en vigueur immédiate du texte, même s'il doit encore être ratifié par le parlement qui peut alors introduire des amendements.

⁴³ *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2010.

Quelques mois après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement Rajoy, **une nouvelle réforme du marché du travail a été mise en œuvre au début de l'année 2012**. Avant même sa prise de fonction, Mariano Rajoy avait indiqué aux partenaires sociaux la feuille de route de cette réforme, leur donnant jusqu'à janvier pour négocier. Encore une fois, en l'absence d'accord, le gouvernement a approuvé le décret-loi 3/2012 le 10 février 2012, ratifié par le parlement le 6 juillet 2012 (loi 3/2012). En réaction à cette réforme mais aussi aux mesures d'austérité mises en œuvre en réponse à la dégradation des finances publiques, les syndicats ont lancé deux nouvelles grèves générales en mars et en novembre 2012, avec cette fois-ci une mobilisation plus importante.

Depuis, dans un contexte à la fois d'amélioration de la situation économique et de création d'emplois, mais aussi de maintien du chômage à des niveaux très préoccupant, le gouvernement a cherché à renouer un dialogue moins tendu. La mise en place d'une nouvelle allocation à destination des demandeurs d'emploi en fin de droits en décembre 2014 confirme ainsi un certain renouveau du dialogue social, après l'impulsion donnée en juillet 2014 par la signature de l'« Accord de propositions pour renforcer la croissance économique et l'emploi ».

2.2 Les axes de la réforme

2.2.1 Droit du travail : régimes de licenciement et contrats de travail

Un volet important des textes adoptés en Espagne entre 2010 et 2012 concerne le droit du travail. En réponse à la dualité du marché du travail, plusieurs mesures ont été prises afin d'assouplir le régime de licenciement en contrat à durée indéterminée tandis que d'autres mesures ont cherché à limiter l'usage des contrats à durée déterminée.

Un assouplissement du régime de licenciement en contrat à durée indéterminée

Les réformes de 2010 et 2012 ont toutes deux cherché à assouplir les différents régimes de licenciement attachés au contrat à durée indéterminée.

Des mesures ont d'abord été prises en ce qui concerne **le régime de licenciement pour causes objectives ou économiques**. Elles ont cherché à rendre ce régime plus favorable aux employeurs tout en essayant de **corriger les dysfonctionnements induits par l'introduction en 2002 de la possibilité pour une entreprise de procéder à des licenciements disciplinaires express** (*cf. supra*).

Les principales modifications du régime de licenciement pour causes objectives ou économiques mises en œuvre depuis la crise de 2008 concernent :

- **la notion de licenciement pour « cause économique », qui a été à la fois élargie et précisée**. Un premier élargissement a été mis en œuvre en 2010 : cette notion peut être invoquée lorsque les résultats de l'entreprise révèlent une situation économique négative, dans des cas tels que des pertes effectives ou prévues, ou un déclin persistant des recettes ou des revenus, peuvent affecter sa viabilité ou le maintien de ses effectifs⁴⁴. L'élément nouveau réside notamment dans la référence aux pertes prévues qui permet le recours

⁴⁴ Martin Puebla E. (2011), « Les réactions du droit du travail à la crise économique, Espagne : radiographie d'une réforme », *Revue de droit du travail*, septembre.

aux licenciements avant que la situation ne se dégrade encore davantage⁴⁵, ce qui élargit les cas de figure où le motif économique peut être invoqué pour licencier⁴⁶. Deux ans après, la réforme de 2012 est venue objectiver le motif économique afin de réduire la marge d'interprétation de la loi par le juge au moment de décider du caractère justifié ou non du licenciement. Elle précise que la chute du niveau des recettes ou des revenus est persistante si elle se prolonge pendant trois trimestres consécutifs par rapport à la même période l'année précédente.

- **la procédure de licenciement économique, qui a été simplifiée** par la loi de 2010. Elle ramène de 30 à 15 jours la période de préavis à respecter en cas de licenciement économique individuel⁴⁷. En ce qui concerne les licenciements collectifs, la loi (1) transforme la durée minimale de 30 jours de consultation des interlocuteurs sociaux en une durée maximale de 30 jours⁴⁸. Elle (2) réduit aussi de moitié le délai dans lequel l'administration doit donner son accord en cas de licenciement économique collectif : il passe de 7 à 15 jours. Avec cette loi le licenciement n'est par ailleurs plus considéré comme nul, en cas de rejet de la procédure, (ce qui impliquait la réintégration obligatoire du salarié à l'entreprise) mais comme abusif (ce qui n'implique plus que le versement d'indemnités). La réforme de 2012 a poursuivi cet objectif de simplification de la procédure de licenciement économique avec la suppression de l'autorisation administrative en cas de licenciement économique collectif. Si l'administration doit être informée de la notification du projet de licenciement, son rôle se limite à vérifier l'effectivité de la procédure de consultation. Disparaît également l'exigence de plan d'accompagnement social en cas de licenciement collectif pour les entreprises de 50 salariés ou plus. Il est remplacé par un plan de reclassement externe exécuté par des entreprises de reclassement autorisées, dans le cas de licenciements de 50 salariés ou plus seulement,
- **le coût du licenciement, qui a été réduit en 2010** avec (1) l'élargissement du champ du contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée lancé en 1997 auquel est associée une indemnité réduite de 33 jours⁴⁹. Cette indemnité s'applique désormais également à la procédure dite de licenciement express (cf. supra). La réforme de 2012 va encore plus loin dans le sens d'une diminution du coût du licenciement avec :
 - (1) la réduction de l'indemnité versée par l'employeur en cas de licenciement injustifié à 33 jours par année d'ancienneté (avec un plafond de 24 mois de salaire), contre 45 jours de salaires par année d'ancienneté (avec un plafond de 42 mois de salaires)⁵⁰ ;

⁴⁵ Les définitions des causes du licenciement économique individuel et collectif qui différaient légèrement jusque-là ont été unifiées par la réforme de 2010.

⁴⁶ A également été introduite la nécessité pour l'entreprise de prouver le caractère raisonnable du licenciement de façon à contribuer à prévenir l'évolution négative de l'entreprise ou à améliorer sa situation, tout en favorisant sa compétitivité. Ce critère du caractère raisonnable a été supprimé par la réforme de 2012.

⁴⁷ Le non-respect de la procédure n'entraîne par ailleurs plus la nullité du licenciement (et donc la réintégration du salarié) mais uniquement une indemnisation pour licenciement injustifié.

⁴⁸ Cette durée est 15 jours pour les entreprises qui ont moins de 50 salariés.

⁴⁹ Le champ d'application du contrat a été élargi pour inclure des personnes âgées entre 31 et 44 ans en contrat temporaire ou celles qui sont inscrites au chômage depuis au moins un mois, mais aussi les personnes handicapées ou les demandeurs d'emploi ayant occupé exclusivement des emplois temporaires au cours des deux années précédentes. Ce type de contrat était jusque-là réservé aux jeunes âgés de 16 à 30 ans, aux adultes de plus de 45 ans et aux personnes au chômage depuis plus de 6 mois.

⁵⁰ Ce qui supprime de fait le contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée dont la principale caractéristique était d'être associé à un montant d'indemnités de licenciement réduit.

- (2) la suppression des salaires « d'attente de procédures » qui étaient versés par l'employeur entre la notification du licenciement et le moment où le juge déclarait le licenciement injustifié. Cette réforme supprime aussi de fait le régime de « licenciement express » dont la principale caractéristique était d'éviter le paiement de ces salaires⁵¹.

Le régime de licenciement pour absentéisme a également été assoupli. Depuis 2010, le taux d'absentéisme total du personnel permettant à un employeur de licencier pour manque d'assiduité est réduit de 5 à 2,5 % et cela même s'il est justifié et intermittent.

Si toutes les évolutions citées ci-dessus concernent le secteur privé, **le secteur public n'échappe pas au mouvement d'assouplissement du régime de licenciement.** Dans un contexte de restructuration budgétaire et de réduction du déficit public, la réforme de 2012 a également cherché à rendre plus facile le licenciement dans le secteur public en définissant la cause économique comme une situation d'insuffisance budgétaire⁵².

Malgré ces tendances générales, deux mesures pourraient aller plutôt dans le sens d'une augmentation du coût du licenciement :

- la création par la loi de 2010 d'un **fonds de capitalisation individuel**, sur le modèle du régime mis en place en Autriche en 2003 : au lieu de payer l'intégralité de l'indemnité de licenciement au moment du départ, l'employeur est tenu de verser dans ce fonds l'équivalent d'un certain nombre de jours de salaire par an. Les sommes accumulées sont versées en cas de licenciement, de mobilité géographique, de formation ou de retraite. Ces sommes restent par ailleurs sur le compte personnel du salarié en cas de changement d'employeur.
- l'introduction par la loi de février 2012 de **l'obligation de verser une somme à l'État en cas de licenciement de personnes de 50 ans ou plus dans les entreprises de plus de 500 salariés en bonne situation économique** (i.e. les entreprises qui ont eu des bénéfices dans les deux années précédentes). Il s'agit là d'une mise à contribution des entreprises au financement des allocations de chômage et de la probable retraite anticipée de salariés âgés dont le reclassement semble très difficile⁵³.

Un nouveau contrat pour favoriser l'embauche en contrat permanent

Présenté comme un instrument de lutte contre la dualité du marché du travail, **un nouveau contrat permanent - le contrat d'appui aux entrepreneurs** (*contrato de apoyo a los emprendedores*) - a été introduit par la réforme de 2012. **Réservé aux entreprises de moins de 50 salariés**, ce contrat est **assorti d'une période d'essai d'un an**, période pendant laquelle le salarié n'a pas le droit à une indemnité de licenciement. Une fois cette période d'essai passée, ce contrat est soumis au même régime que le contrat à durée indéterminée classique. Il est également assorti d'un régime social et fiscal avantageux (*cf. infra*). Il est prévu que ce contrat disparaisse une fois le taux de chômage passé en dessous du seuil de 15 %⁵⁴.

⁵¹ Martin Puebla E. (2012), « La réforme 2012 du marché du travail en Espagne : la flexibilité jusqu'au bout », *Revue de droit du travail*, juillet/août.

⁵² Martin Puebla E. (2012), *op. cit.*

⁵³ Martin Puebla E. (2012), *op. cit.*

⁵⁴ OCDE (2012), *op. cit.*

Une limitation du recours au contrat à durée déterminée

Afin de réduire la dualité du marché du travail, **les réformes menées en 2010 et 2012 ont cherché à limiter le recours abusif aux contrats à durée déterminée**, et cela en modifiant au moins quatre aspects de la législation relative à l'utilisation de ces contrats et à leur transformation en contrat permanent :

- **l'indemnisation versée en cas de rupture des contrats à durée déterminée est accrue** : la réforme de 2010 prévoit l'augmentation progressive de l'indemnisation qui doit s'établir à 12 jours de salaire par année d'ancienneté (contre 8 jours initialement) à compter du 1er janvier 2015 ;
- **la durée maximale et les conditions de renouvellement des contrats temporaires ont été modifiées dans un sens plus favorable aux salariés par la réforme de 2010**, qui ajoute une référence au groupe d'entreprise ou à la possibilité d'occuper différents postes de travail. Plus précisément, est interdit l'enchaînement de contrats à durée déterminée pendant plus de 24 mois, de manière continue ou pas, sur une période de trente mois, au même poste ou à des postes différents, au sein de la même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises. À défaut, le contrat est transformé en CDI. Il convient toutefois de souligner que cette réforme a été suspendue pour deux ans en août 2011, soit moins d'un an après son adoption, en raison d'une multiplication des ruptures de contrats à durée déterminée⁵⁵. Elle est toujours gelée à ce stade.
- **la durée des contrats de louage d'ouvrage et de service (*contrato de obra y servicio*) est limitée à 3 ans par la réforme de 2010**, cette limite pouvant être prolongée de douze mois si cela est prévu par la convention collective du secteur (la durée était jusqu'à conditionnée à la fin des travaux ou du service déterminé) ;
- **une réduction de cotisations patronales est prévue lorsqu'une entreprise transforme un contrat de formation et d'apprentissage en contrat permanent**. Introduite par la réforme de 2012, il s'agit d'une réduction de 1 500 euros versée pendant une durée de 3 ans (elle est de 1 800 euros lorsque l'embauche concerne une femme).

En ce qui concerne le travail temporaire, la réforme de 2010 a eu un effet plus ambigu. Conformément à la directive européenne 2008/104/CE, elle va en effet, d'un côté, dans le sens d'une libéralisation du recours à cette forme d'emploi qui peut désormais être utilisée par l'administration publique ou dans le cadre d'activités dangereuses (dans les deux cas, dans le respect de certaines conditions). Mais en adaptant la loi espagnole à l'application du principe d'égalité de traitement, cette loi peut être, d'un autre côté, plutôt de nature à limiter l'utilisation de cette forme d'emploi.

2.2.2 La négociation collective

La spécificité du système de négociation collective espagnol tel qu'il s'est développé depuis le retour à la démocratie, est de n'être **ni institutionnalisé, ni appuyé sur une organisation stable et centralisée des relations professionnelles**⁵⁶.

⁵⁵ ASTREES (2012), « Espagne », chapitre 4, *Quel droit social dans une Europe en crise*, Éditions Larquier, juin.

⁵⁶ Catherine V. (2011), « Une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale », *Chronique internationale*, n°132, IRES, septembre.

À partir du milieu des années 1990, parallèlement à la négociation nationale interprofessionnelle, **la négociation s'est développée à plusieurs niveaux, sans que l'articulation entre ceux-ci soit nécessairement clarifiée : niveau des communautés autonomes (régions), des provinces (équivalents des départements), des branches (soit nationales, soit territoriales) et des entreprises**⁵⁷.

Il en a résulté **un système de négociations collectives complexe et dominé très largement par les accords sectoriels et de branche, même si le nombre d'accords d'entreprise a progressivement augmenté** : environ 90 % des salariés sont couverts par des accords de branche à divers niveaux géographiques et seulement 10 % par des accords d'entreprise⁵⁸. En Espagne, les trois-quarts des entreprises emploient moins de 10 salariés et le dynamisme de la négociation sectorielle ne se trouve que dans les grandes entreprises : la taille moyenne des entreprises ayant un accord tourne autour de 255 salariés, tandis que celle des entreprises couvertes par un accord de branche est de 7 salariés⁵⁹.

Les grandes orientations de la négociation collective sont fixées dans le cadre des accords interprofessionnels, qui font généralement une large place à la négociation salariale : entre 2002 et 2008, les confédérations syndicales et les organisations patronales ont signé chaque année un « accord-cadre interprofessionnel sur la négociation collective » (AINC). Après un blocage de la négociation en 2009 (*cf. infra*), cette fonction de coordination a été assurée par un « Accord pour l'emploi et la négociation collective » (AENC) signé en 2010 (*infra*). L'originalité de cet accord par rapport aux AINC était de couvrir trois années, durée jugée nécessaire au moment de sa signature pour sortir de la crise⁶⁰. Celui-ci recommandait trois années de modération salariale ainsi que l'ouverture de négociations bipartites sur la négociation collective qui ont effectivement été ouvertes fin 2011 (*cf. supra*).

La réforme de 2011 faisant suite à ces négociations, puis celle de 2012 (qui est allée le plus loin) ont toutes deux cherché à **dynamiser et à décentraliser le système de négociation collective**, de façon à faciliter la capacité des entreprises, et notamment des plus petites d'entre elles, à adapter les salaires et les conditions de travail aux évolutions de l'activité.

L'une des modifications les plus importantes du système de négociation collective concerne sa structure et la question des rapports hiérarchiques entre les différents niveaux de négociation.

Traditionnellement, en l'absence de hiérarchie légale des accords collectifs, les espaces de négociation étaient relativement autonomes les uns par rapport aux autres, même si la pratique conduisait à reconnaître la supériorité du niveau de la branche, surtout s'il s'agissait d'une convention nationale. Depuis la loi de février 2012, les conventions collectives d'entreprise ont désormais la priorité absolue sur les conventions de niveau supérieur, pour les sujets contenus dans l'article 84.2 de l'« *Estatuto de los Trabajadores* » : montant du salaire de base et des compléments, compensation des heures supplémentaires, calendrier et distribution des horaires de travail (vacances incluses), classifications professionnelles, adaptation du contrat de travail et mesures de conciliation familiale. Auparavant, en l'absence de l'équivalent du principe de faveur français, les accords d'entreprises pouvaient déjà déroger aux accords sectoriels dans un sens plus défavorable sauf si ces derniers écartaient cette possibilité, ce que les organisations syndicales imposaient en général en

⁵⁷ IRES (2013), « Espagne, une tradition de concertation sociale brisée par les politiques d'austérité espagnole », dans *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise, Un essai de comparaison internationale*, rapport, Ires, n°04.2013, octobre, et *Chronique internationale*, n°132, IRES, septembre.

⁵⁸ OCDE (2010), « Chapitre 3 : réformer le marché du travail », dans *Etudes économiques de l'Espagne : OCDE 2010*.

⁵⁹ Il s'agit de l'effectif minimal pour avoir des représentants du personnel et pouvoir conclure un accord collectif

⁶⁰ Catherine V. (2011), *op. cit.*

contrepartie de leur signature⁶¹. On peut souligner que la réforme de 2011 était déjà allée dans cette direction en établissant la priorité de la convention d'entreprise sur la convention de branche ou de région, sous certaines conditions, sur les sujets mentionnés ci-dessus.

Dans une logique comparable, les différentes réformes du marché du travail menées depuis la crise confortent également une forme d' « opt-out », permettant aux employeurs de ne pas appliquer les clauses des conventions collectives de branche dès lors que l'employeur peut invoquer des difficultés économiques, techniques ou organisationnelles.

Si cette possibilité existait dans son principe par le passé⁶², les cas de recours et la procédure ont été considérablement assouplis en 2010 puis en 2012. L'inapplication passe par un accord entre l'employeur et les représentants des salariés ou, à défaut, exige l'accord d'une commission tripartite d'arbitrage (la commission consultative nationale des conventions collectives) dans un délai maximum de 25 jours.

Afin d'assurer le dynamisme de la négociation, la clause dite d'ultra-activité qui permettait la poursuite automatique et illimitée des effets des conventions après leur date d'échéance ou leur dénonciation en l'absence d'accord entre partenaires sociaux a également été supprimée en 2012. Le délai maximum pour parvenir à un accord a été fixé à un an, délai au-delà duquel la convention de niveau supérieur s'applique. Si aucune autre convention n'est signée au-delà de ce délai, les relations professionnelles sont définies par la convention de niveau supérieur ou, en l'absence d'une telle convention, par le Code du travail. Là encore, des modifications avaient déjà été apportées à ce système par la réforme de 2011 qui prévoyait notamment une prolongation des accords arrivés à échéance de 8 mois pour ceux conclus pour 2 ans et de 14 mois pour ceux d'une durée de validité supérieure. Était aussi prévue d'instaurer des mécanismes d'arbitrage si aucun nouvel accord n'était conclu. En cas de désaccord persistant, elle prévoyait finalement le maintien en vigueur de la convention caduque pour ne pas laisser les salariés sans couverture⁶³. Le cadre juridique n'est pas à ce stade consolidé, compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême⁶⁴.

2.2.3 Flexibilité interne et politique salariale

Alors que l'ajustement face à la crise s'est pour l'essentiel fait par des non-reconductions de contrats ou des licenciements, le développement de la flexibilité interne est apparu comme un des autres grands enjeux des différentes réformes du marché du travail menées en Espagne⁶⁵. Plusieurs mesures ont été prises afin de faciliter la capacité des entreprises à adapter l'organisation du travail à la conjoncture économique comme alternative potentielle aux licenciements.

⁶¹ Catherine V. (2011), *op.cit.*

⁶² Les entreprises avaient déjà la possibilité de déroger aux conventions collectives avant la réforme de 2010. Toutefois, avant la réforme, les clauses qui les y autorisaient faisaient partie d'accords nationaux qui précisaient simplement à quel moment et dans quelle mesure les entreprises pouvaient s'écarter des accords sectoriels. L'application des clauses de dérogation étaient soumises en outre à l'approbation d'un conseil formé par les représentants des syndicats et des entreprises des autres secteurs.

⁶³ Catherine (2011), *op.cit.*

⁶⁴ La Cour Suprême a en effet exprimé une réserve à l'égard de la suppression de la clause d'ultra-activité. Dans un arrêt du 22 décembre 2014, le juge suprême a décidé que les avantages liés à une convention collective seraient contractualisés en cas d'expiration de la convention.

⁶⁵ Martin Puebla (2012), *op. cit.*

Mobilité fonctionnelle, mobilité géographique et modification des conditions de travail

Les réformes de 2010 et 2012 facilitent la modification unilatérale du contrat de travail en ce qui concerne le poste, le lieu et les conditions de travail en général (horaires, salaires...) par l'employeur (dans le respect des standards minimums fixés dans le cadre des conventions collective).

À l'instar du régime de licenciement économique, **ces textes ont élargi et précisé la définition du motif économique permettant de justifier de telles modifications**. La réforme de 2010 a élargi les cas de figure dans lesquelles une entreprise peut procéder à une modification collective du contrat de travail en introduisant un objectif de prévention de la viabilité de l'entreprise⁶⁶. La loi de 2012 introduit quant à elle la référence à la baisse des recettes ou des revenus pendant trois trimestres consécutifs. Elle étend par ailleurs les situations dans lesquelles les employeurs peuvent procéder unilatéralement à une modification des conditions de travail en ce qui concerne notamment la mobilité professionnelle : elle remplace en effet la notion de « catégorie professionnelle » comme principale unité au sein de laquelle peut s'effectuer une mobilité fonctionnelle ordinaire par celle de « groupe professionnel », un concept beaucoup plus large et souple⁶⁷.

En ce qui concerne la procédure, l'introduction de certains changements étaient, jusqu'à peu, très compliquée en l'absence d'institutions représentatives du personnel (problème qui affecte surtout les petites et très petites entreprises). Pour résoudre cette difficulté, la réforme de 2010 introduit (1) une période de consultation d'au plus 15 jours et (2) des systèmes d'arbitrage en cas d'absence d'institutions représentatives du personnel (ou en l'absence d'accords entre l'employeur et ces dernières). Les salariés peuvent mandater soit une commission de trois salariés choisis démocratiquement, soit trois représentants syndicaux désignés par les syndicats les plus représentatifs pour négocier avec l'employeur dans la procédure de consultation préalable à l'adoption d'une mobilité géographique ou de modification des conditions de travail. La réforme de 2012 supprime quant à elle l'exigence d'autorisation administrative, à l'instar, là encore, du régime de licenciement économique. L'autorité du travail a désormais comme seul rôle d'être informée de la décision de l'employeur. Cette réforme réduit également de 30 à 15 jours le délai minimum avant lequel l'employeur doit communiquer à l'employé une modification substantielle des conditions de travail.

Enfin, la réforme de 2012 introduit une « banque d'heures » qui permet aux entreprises de moduler unilatéralement la durée du travail de leurs salariés de 10 % même en l'absence d'accord collectif sur la répartition du temps de travail. En 2010 avait déjà été introduite la possibilité pour les entreprises de répartir 5% du temps de travail de chaque salarié tout au long de l'année selon les besoins de l'employeur, ce qui permettait aux entreprises de moduler le temps de travail sans avoir recours aux heures supplémentaires.

Le régime de chômage partiel

La réforme de 2010 a facilité le recours au dispositif de chômage partiel en diminuant la réduction du temps de travail requise pour basculer dans le régime du chômage partiel : d'au moins un tiers, cette réduction minimale du temps de travail n'est plus que de 10 %.

⁶⁶ Martin Puebla (2011), *op. cit.*

⁶⁷ Martin Puebla (2012), *op. cit.*

Le dispositif est également rendu plus avantageux pour les employeurs : si l'entreprise propose des mesures actives telles que des actions de formation, les cotisations sociales pour les salariés en chômage partiel passent de 50 % à 80 %.

2.2.4 Le coût du travail

Encouragement de la modération salariale

En échange des engagements patronaux en matière de lutte contre la précarité de l'emploi, les partenaires sociaux ont accepté, dans le cadre de l'Accord pour l'emploi et la négociation collective (AENC) de 2010 (cf. *supra*), une modération salariale pour une durée de trois ans⁶⁸. Selon cet accord, les objectifs de revalorisation étaient de 1 % en 2010, entre 1 et 2 % en 2011 et entre 1,5 % et 2,5 % en 2012. L'accord recommandait également l'inclusion dans les accords collectifs sectoriels d'une « clause de décrochage » permettant à une entreprise connaissant des difficultés économiques de sortir de l'accord. L'accord signé en 2012 est allé encore plus loin dans cette logique de modération salariale : les objectifs de revalorisation alors fixés ont été en effet de + 0,5% en 2012, + 0,6 % en 2013 et entre + 0,6 % et + 1,5 % en 2014. Ces objectifs s'accompagnaient par ailleurs d'une clause de sauvegarde salariale en cas d'inflation forte moins favorable qu'avant au maintien du pouvoir d'achat des travailleurs : dans le cas où l'inflation à la fin de l'année dépasserait 2 %, l'objectif de revalorisation devrait être rehaussé de la différence entre l'inflation observée (celle de la zone euro si elle est plus faible que l'inflation en Espagne) et le niveau de 2 %.

Le 12 mai 2015, les partenaires sociaux sont parvenus à un troisième Accord sur l'emploi et la négociation qui revient en partie sur la modération salariale des années passées. Signé dans un contexte à la fois d'amélioration de la situation économique et de l'emploi mais aussi de maintien du chômage à des niveaux très élevés, les partenaires sociaux ont fixé pour la période 2015-2017 des augmentations salariales pouvant aller jusqu'à 1 % en 2015 et jusqu'à 1,5 % en 2016⁶⁹. L'accord prévoit également une clause de révision plus favorable dans le cas où l'inflation cumulée dépasse 2,5 %.

Réduction de la fiscalité pesant sur le travail

Des aides fiscales et des allègements de cotisations sociales valables tant que le chômage dépasse 15 % ont été introduits par la réforme de 2012 afin de promouvoir l'embauche en emploi permanent de catégories défavorisées sur le marché du travail⁷⁰.

Ces aides et allègements sont ciblés sur les contrats d'appui aux entrepreneurs et prennent la forme :

- d'une déduction fiscale non renouvelable de 3 000 euros en cas d'embauche d'un demandeur d'emploi de longue durée et, pendant 12 mois, d'un abattement de 50 % du montant des allocations chômage qu'il restait à percevoir par le salarié au moment de son

⁶⁸ IRES (2013), *op. cit.*

⁶⁹ Rien n'est prévu pour le moment pour 2017 ; la cible d'augmentation sera fixée une fois connues la croissance pour 2016 et les prévisions de croissance pour 2017.

⁷⁰ OCDE (2012), *op. cit.*

embauche (ou le montant de la prestation chômage pendant 12 mois si ce montant est plus faible) ;

- d'un abattement de cotisations de sécurité sociale pendant trois ans en cas d'embauche d'un jeune chômeur de 16 à 30 ans. Cet abattement est de 1000 euros la première année suivant l'embauche, de 1 100 euros l'année suivante et de 1 200 euros la troisième année ;

Des abattements de cotisations sociales sont également prévus en cas d'embauche de personnes de plus de 45 ans, de femmes issus de secteurs où elles sont peu présentes ou encore de personnes handicapées ou en situation d'exclusion sociale.

Il convient de souligner ici qu'en cas de licenciement dans l'entreprise avant les trois ans (sauf en cas de licenciement disciplinaire, démission, etc.), l'entreprise doit rembourser les incitations financières perçues.

Plus récemment, dans le cadre de la Stratégie pour l'emploi et l'entrepreneuriat des jeunes 2013-2016, des mesures spéciales ont été adoptées pour stimuler l'embauche des jeunes. Valables là encore jusqu'à ce que le taux de chômage tombe en dessous de 15 %, ces mesures prennent la forme de réductions de cotisations sociales en cas d'embauche en contrat d'apprentissage ou en contrat à temps partiel (cet emploi devant être associé à des formations) de jeunes de moins de trente ans⁷¹.

2.2.5 Assurance chômage

La réforme du marché du travail de 2012 a cherché à renforcer le lien entre les allocations chômage et les politiques actives de l'emploi.

Elle a notamment renforcé la conditionnalité des allocations et l'obligation d'accepter un emploi « convenable ». Les personnes sans emploi doivent maintenant prouver qu'elles recherchent activement un emploi et agissent pour améliorer leur employabilité pour recevoir des allocations chômage. Cette réforme a également renforcé la dégressivité dans les allocations chômage en ramenant ces dernières à 50 %⁷² à partir du septième mois (contre 70 % du premier au sixième mois).

En 2013, un nouveau système a été développé pour améliorer le contrôle de leurs obligations par les demandeurs d'emploi. Ont été mobilisées à cet effet des technologies informatiques inspirées de technologies mobilisées à des fins de contrôle dans d'autres domaines (fiscalité, sécurité, finance...) et en réalisant des croisements de bases de données.

2.2.6 Les politiques actives de l'emploi

La gouvernance des politiques actives de l'emploi

Une réforme des politiques actives de l'emploi a été introduite par le décret-royal n°3/2011 du 18 février 2011 qui a mis en place une nouvelle gouvernance fondée sur l'élaboration, chaque année, d'une stratégie de l'emploi, elle-même incluse dans un Plan annuel pour la politique de

⁷¹ National reform programme, Kingdom of Spain, 2013 : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2013/index_en.htm.

⁷² Au lieu de 60 % auparavant

l'emploi. Cette nouvelle gouvernance vise une meilleure coordination entre le Service public de l'emploi national et celui des communautés autonomes.

Le Plan annuel pour l'emploi détermine un certain nombre d'objectifs qui déterminent quelles actions peuvent recevoir des fonds du Service public national de l'emploi. À titre d'illustration, le Plan annuel pour l'emploi de 2012 comportait six objectifs (réduire le niveau du chômage des jeunes ; améliorer l'employabilité des autres groupes de personnes particulièrement touchées par le chômage ; soutenir l'entrepreneuriat, etc.) associés à des indicateurs permettant d'évaluer le niveau de conformité entre ces objectifs et les résultats effectivement obtenus. En octobre 2012, conformément à un accord atteint entre le ministère de l'emploi et de la sécurité sociale et les régions autonomes, un groupe de travail a évalué les politiques actives mises œuvre. Des améliorations en termes d'échange d'informations, avec notamment la mise en place de plateformes communes, la conception d'indicateurs de suivi de résultats et l'échange de bonnes pratiques, en ont découlé.

Les résultats des Plans et Stratégies mis en œuvre en 2012 et 2013 ont été utilisés pour déterminer, dans une large mesure, une nouvelle stratégie pluriannuelle d'activation pour les années 2014 à 2016, présentée par le gouvernement au dernier trimestre de l'année 2013. Cette stratégie s'articule autour de cinq objectifs :

- améliorer l'employabilité des jeunes et mettre en place la Garantie jeunesse ;
- favoriser l'employabilité des catégories vulnérables sur le marché du travail comme les plus de 55 ans ou les chômeurs de longue durée ;
- améliorer la qualité de la formation professionnelle pour l'emploi ;
- renforcer le lien entre politiques actives et passives de l'emploi ;
- stimuler l'entrepreneuriat.

L'élément le plus novateur de cette stratégie réside dans une conditionnalité renforcée des aides versées aux résultats obtenus. Cette stratégie met en effet l'accent sur l'évaluation des politiques dont les résultats conditionnent une partie (40 % en 2014 puis 60 %, contre 15 % en 2015) des fonds reçus par les communautés autonomes pour l'exercice suivant. Au titre de 2014, 1,25 milliard d'euros ont été transférés aux communautés autonomes pour la mise en place des politiques actives d'emploi.

Un portail unique pour l'emploi

Dans le cadre des chantiers de planification administrative, un travail a été lancé en 2012 pour mettre en place un Portail unique du service de l'emploi en lien avec les communautés autonomes. Il s'agit d'une base de données commune pour l'ensemble du pays qui rassemble toute l'offre de formation et les offres d'emploi gérées par les services publics de l'emploi au niveau national et régional. À terme, ce portail unique devra également contenir des données sur les demandeurs d'emploi afin de rapprocher l'offre et la demande de travail.

Des partenariats public-privé en matière de placement

La réforme de 2010 a ouvert l'activité de placement aux entreprises privées à but lucratif, qui peuvent désormais s'occuper de rapprocher les offres et les demandes d'emploi en collaboration

avec les services publics de l'emploi ou de façon autonome mais en « coopération » avec eux⁷³, dans le respect d'un certain nombre d'obligations réglementaires. Depuis la réforme de 2012, les agences de placement privées y compris les entreprises de travail temporaire peuvent offrir leurs services sans tenir compte de ces obligations.

Un accord cadre publié en juin 2014 et doté d'un budget de 30 millions d'euros renforce la coordination entre les services publics pour l'emploi (le SPE et les services des communautés autonomes) d'une part et avec les agences de placements privés d'autre part en matière d'intermédiation. Il définit notamment les conditions dans lesquelles les régions autonomes sélectionnent les prestataires de services d'intermédiation et garantit ainsi le respect de certains standards sur le territoire national. Le paiement des prestataires est fonction des caractéristiques des personnes accompagnées et du type de contrats obtenus.

Les dispositifs d'insertion des jeunes sur le marché du travail

Depuis 2010, l'Espagne a cherché, non seulement à améliorer les dispositifs déjà existant à destination des jeunes, en particulier le contrat de formation, mais aussi à en créer de nouveaux.

La réforme de 2012 a notamment fait passer la durée maximale de ces contrats de 2 à 3 ans, avec une durée minimale d'un an. Elle a introduit par ailleurs la possibilité d'obtenir une certification pour la formation reçue au titre du contrat si elle est suivie dans une entreprise habilitée. Elle prévoit que la formation occupe au moins un tiers (contre 15 % auparavant) et pas plus de 75 % de la durée du contrat.

L'introduction de nouveaux dispositifs a été plus tardive. Il s'agit en particulier du programme de « Garantie jeunesse » soutenu par la Commission européenne et lancé en décembre 2013 sur le territoire espagnol. Ce dispositif vise à assurer à tous les jeunes de moins de 25 ans la garantie qu'ils vont trouver, dans les quatre mois qui suivent la fin de leurs études ou leur période de chômage, une offre d'emploi, une formation ou un apprentissage. Les 17 régions espagnoles sont éligibles à ce programme puisqu'elles comptabilisent toutes un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %. Ce dispositif peine à se mettre en place en raison notamment du blocage des préfinancements qui doivent être versés à l'Espagne dans le cadre du Fonds social européen dont le pays devrait être un des principaux bénéficiaires.

La stratégie en faveur de l'entrepreneuriat et de l'emploi des jeunes 2013-2016 contient également une série de mesures de promotion de l'entrepreneuriat ou de l'emploi indépendant pour les jeunes de moins de 30 ans, notamment :

- des cotisations de sécurité sociale fixées à 50 euros par mois pendant 6 mois pour les personnes qui démarrent un emploi indépendant ;
- la préservation des allocations chômage malgré le démarrage d'un emploi indépendant pendant une période maximum de 6 mois ;
- la possibilité pour les jeunes travailleurs qui quittent le régime des indépendants avant la 5^e année d'emploi indépendant de retrouver leur droit aux allocations chômage (cette durée était limitée à 2 ans auparavant) ;
- le relèvement à 30 ans de l'âge maximum d'entrée en contrat de formation qui était jusque-là réservé aux jeunes de 16 à 25 ans.

⁷³ Martin Puebla (2011), *op. cit.*

La formation

La réforme de 2012 va dans le sens d'une affirmation et d'un renforcement du droit à la formation professionnelle des salariés en créant un droit à la formation pour l'adaptation aux exigences ou aux modifications du poste de travail. Ce droit prend la forme d'un compte de formation abondé par un crédit de 20 heures de formation par an. Il s'agit d'une obligation pour l'entreprise qui est tenue de payer ces heures de formation qui peuvent être prises sur le temps de travail.

Ce texte prévoit par ailleurs une recentralisation des priorités, la mise en concurrence des prestataires de formation et une meilleure identification des besoins du secteur productif⁷⁴.

2.2.7 Des mesures de lutte contre le travail au noir

Un plan d'action visant à régulariser l'emploi non déclaré a été lancé en avril 2011 et comprend deux phases distinctes de mise en œuvre. Dans un premier temps, les employeurs ont été incités à enregistrer leurs salariés en situation irrégulières. Un système de sanction est entré en vigueur dans un second temps, depuis août 2011. Des actions de sensibilisation et de communication ont accompagné ce plan.

⁷⁴ National reform programme, Kingdom of Spain, 2013, *op. cit.*

3 Premiers éléments d'évaluation

3.1 Rappel sur la situation actuelle

Profitant d'une légère reprise⁷⁵, le marché du travail espagnol montre de légers signes d'amélioration depuis 2014. Plusieurs défis de taille demeurent toutefois :

- si on observe une reprise des créations d'emploi depuis la fin de l'année 2013, l'Espagne n'a récupéré jusqu'à présent que 15 % du total des emplois détruits depuis le début de l'année 2008 ;
- malgré une diminution quasi continue depuis 2013, le taux de chômage global se situait encore à un niveau encore très élevé au 2^e trimestre 2015 (22,5 %, contre 9,6 % dans l'UE-28) ;
- si les jeunes ont profité de la reprise comme les autres classes d'âge, leur situation reste encore particulièrement préoccupante : après avoir atteint un pic de 55,5 % en 2013, le taux de chômage des jeunes n'a diminué que très légèrement pour s'établir à 53 % en 2014 ;
- de 18 % en 2008, la part des personnes au chômage depuis plus d'un an a progressé de façon continue, et cela en dépit des récentes améliorations observées sur le front de l'emploi, pour atteindre 52,8 % en 2014 ce qui laisse craindre un accroissement du chômage structurel.

3.2 Premiers éléments d'évaluation

Les réformes du marché du travail menées depuis 2008 ont poursuivi quatre objectifs principaux : (1) promouvoir la création d'emploi et réduire la dualité du marché du travail ; (2) favoriser le recours par les entreprises aux mécanismes de flexibilité interne comme alternative aux licenciements ; (3) décentraliser la négociation collective au niveau de l'entreprises et (4) améliorer l'employabilité des personnes.

Elles ont fait l'objet de plusieurs travaux d'évaluation menés au regard des objectifs précités, dont les rapports préparés par la Banque d'Espagne et BBVA Research en 2013 et par l'OCDE en 2014. Ces travaux ont surtout mis l'accent sur la réforme mise en œuvre en février 2012 qui est de loin considérée comme la plus vaste et la plus profonde. L'OCDE en 2014 a notamment cherché à isoler l'effet des réformes du marché du travail de celui de la conjoncture économique⁷⁶.

Il ne peut s'agir que de résultats provisoires compte tenu du faible recul temporel dont on dispose pour évaluer les effets des réformes structurelles qui mettent souvent du temps avant de prendre effet et cela en raison du temps nécessaire pour que les agents économiques s'adaptent aux changements. Par ailleurs, la méthode utilisée ne permet pas de distinguer l'effet de la réforme de 2012 de celui d'autres changements institutionnels ou mesures mis en œuvre en même temps. C'est notamment le cas de l'Accord sur l'emploi et la négociation collective signé en janvier 2012 qui a contribué à une modération salariale. C'est également le cas des mesures de

⁷⁵ Une légère reprise s'est amorcée dès le début de l'année 2014, qui semble s'accélérer avec un taux de croissance du PIB supérieur à 2 % depuis le 4^e trimestre 2014.

⁷⁶ L'ampleur de la réforme qui ne permettant pas l'identification de groupes de contrôle bien identifiés, un modèle de régression-discontinue a été utilisé pour cela.

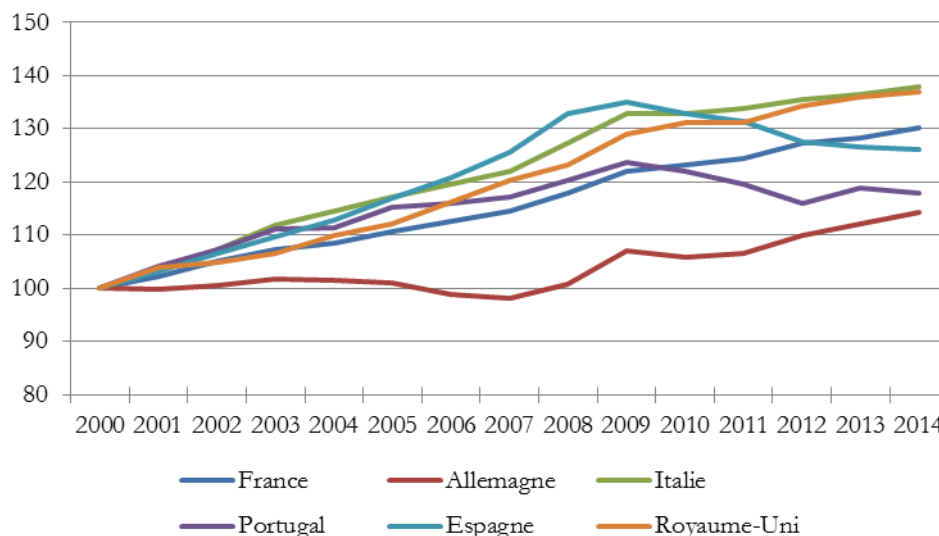
rigueur introduites dans le cadre de la procédure de déficit excessif ouverte dès 2009. En outre, certaines dispositions de la réforme de 2012 sont entrées en vigueur plusieurs mois après l'adoption du texte, rendant encore plus difficile l'identification de leur impact sur le marché du travail⁷⁷.

Les textes adoptés en Espagne depuis 2008 semblent d'ores et déjà avoir eu des effets positifs sur l'objectif (2) : favoriser le recours par les entreprises aux mécanismes de flexibilité interne comme alternative aux licenciements.

Une augmentation de l'utilisation de ces mécanismes a été observée à la suite de la réforme de 2010 et s'est encore renforcée après celle de 2012. En particulier, la part des salariés concernés par une procédure collective de réduction du temps de travail a augmenté considérablement à partir de la moitié de l'année 2010, puis à nouveau en 2012⁷⁸.

Si l'objectif d'ajustement des salaires et de redressement de la compétitivité coût n'était pas mentionné spécifiquement dans le texte, il était néanmoins une des cibles implicites des mesures mises en œuvre par le gouvernement en matière de flexibilité interne et de négociation collective (Graphique 6). L'accélération du processus d'ajustement des salaires est mise en évidence par plusieurs études. Il est toutefois impossible de distinguer l'effet de la réforme de 2012 de celui de l'Accord sur l'emploi et la négociation signé en janvier 2012 et portant sur la période 2012-2014, en raison de leur chevauchement dans le temps. L'OCDE leur attribue une diminution des coûts unitaires du travail comprise entre 1,2 % et 1,9 %⁷⁹, soit de l'ordre de 50 %, de la chute observée entre le dernier trimestre 2011 et le deuxième trimestre 2013.

Graphique 6 : Coûts unitaires de la main-d'œuvre
(Indice 2000=100)



Source : OCDE, calculs COE.

⁷⁷ OCDE (2013), "The 2012 labour market reform in Spain: a preliminary assessment", December.

⁷⁸ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

⁷⁹ OCDE (2013), *op. cit.*

Cet ajustement a pesé essentiellement sur les personnes qui ont changé d'emploi pendant la crise⁸⁰ Alors que le salaire réel moyen de ces derniers a baissé de 4,8 %, celui des personnes en emploi a augmenté de 2 %. La hausse des salaires de ces dernières au cours des premières années de la crise n'a été que partiellement compensée par le déclin général des salaires observé à partir de 2010. Une des conséquences les plus visibles de ces différences en termes d'ajustement des salaires est une augmentation marquée des inégalités : en termes réels, la valeur moyenne des salaires au premier décile de la distribution a diminué de plus de 20 % entre 2008 et 2013, tandis qu'une légère hausse du pouvoir d'achat a été enregistrée pour les salaires des sixièmes et neuvièmes déciles.

Concernant l'objectif (3) - décentraliser la négociation collective - les réformes menées entre 2010 et 2012 ne semblent avoir que peu d'effets au moins pour le moment.

Si des évolutions dans ce sens sont perceptibles, elles restent modestes. Le nombre d'accords signés au niveau des entreprises n'a que peu augmenté, sa progression s'élevant en 2013 à 617, pour atteindre un total de 1 860, ce qui ne concerne que 55 000 salariés. En ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, les accords provinciaux-sectoriels restent la référence dont elles peinent à s'écarter. De la même manière, l'opt-out ne s'est pas généralisé : en 2013, ce sont 2 512 procédures d'opt out qui ont été enregistrées, correspondant à 22 000 salariés⁸¹.

En ce qui concerne les objectifs (1) - promouvoir la création d'emplois et réduire la dualité du marché du travail - et (4) - améliorer l'employabilité des personnes - les effets de la réforme sont mitigés à ce stade.

Des effets positifs sur l'emploi et notamment sur l'emploi permanent ont été mis en évidence par les différentes évaluations. C'est notamment le cas de celle menée par BBVA Research⁸² qui attribue à la réforme de 2012 de l'ordre de 60 000 destructions d'emploi évitées à court terme et une réduction du taux de chômage de l'ordre de 0,6 point de pourcentage. Cet effet positif est confirmé par l'étude de l'OCDE⁸³ selon laquelle la réforme de 2012 aurait stimulé de l'ordre de 25 000 créations de nouveaux contrats permanents par mois au cours des huit mois suivant la réforme. L'augmentation des créations d'emplois serait concentrée dans les petites et moyennes entreprises (celles de moins de 100 salariés). Par ailleurs, l'étude met également en évidence un effet positif et significatif sur le taux de transition du chômage vers l'emploi permanent : ce taux aurait augmenté de 24 % pendant les six premiers mois de chômage. L'effet sur le taux de transition du chômage vers l'emploi temporaire est en revanche plus faible et non significatif.

Ces résultats positifs doivent toutefois être en partie nuancés et cela pour deux raisons.

D'une part, les évaluations considérées ne mettent pas en évidence d'effet significatif sur la dualité du marché du travail. Si la réforme de 2012 a augmenté le taux de transition du chômage vers l'emploi permanent, une personne au chômage a toujours 10 fois plus de chances d'intégrer un emploi temporaire plutôt qu'un emploi permanent. Le contrat d'appui aux entreprises, mesure phare de la lutte contre la dualité du marché du travail de la réforme de 2012, n'a connu à ce stade qu'un succès très limité : seuls 7,3 % des nouveaux contrats permanents ont pris cette forme en 2014.

⁸⁰ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

⁸¹ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

⁸² Cette évaluation a cherché à estimer le nombre d'emplois additionnels qui auraient été détruits en l'absence de la réforme de 2012 à l'aide d'un modèle VAR structurel.

⁸³ L'étude a été menée en utilisant les données des huit premiers mois suivant la réforme. Son objectif est d'identifier le véritable effet causal de la réforme en comparant les changements d'évolution d'indicateurs pertinents avant et après la réforme (utilisation de techniques de régression discontinue).

D'autre part, ces évaluations portent sur une période trop courte pour véritablement apprécier les effets de la réforme en termes de création d'emplois. Ainsi, lorsqu'on ajoute aux données utilisées par l'OCDE celles disponibles pour l'année 2013, il apparaît que l'augmentation des créations d'emploi n'est en fait significative que pour les entreprises de moins de 25 salariés et l'augmentation du taux de transition n'est plus que de l'ordre de 10 %⁸⁴. Une amélioration sur le front de l'emploi est observée depuis 2014 sans que l'on sache encore dans quelle mesure elle peut être attribuée à la réforme de 2012.

Enfin, concernant les mesures mises en œuvre pour améliorer l'employabilité des personnes et les politiques actives de l'emploi, plusieurs d'entre elles n'étaient pas pleinement mises en œuvre au moment de ces travaux d'évaluations. Ces travaux concluaient alors de façon unanime à l'insuffisance des politiques actives dans un pays caractérisé par un taux de chômage particulièrement élevé.

⁸⁴ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

Conclusion

Si l'Espagne avait engagé des réformes de son marché du travail dès les années 1990 et 2000, la crise de 2008 marque un tournant de par l'ampleur des changements engagés depuis. Alors que l'Espagne bénéficiait jusque-là d'un modèle de croissance tiré par l'expansion du secteur de la construction et de la consommation de biens et services, la crise a joué comme un révélateur des faiblesses du modèle économique et du marché du travail.

Soumis à des pressions extérieures fortes, les gouvernements successifs ont adopté trois réformes structurelles entre 2010 et 2012 qui ont toutes trois cherché à promouvoir la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture, mais également pour renforcer leur compétitivité, tout en cherchant à réduire la dualité du marché du travail. Pour cela, plusieurs changements ont été introduits dans la législation afin notamment d'assouplir le régime de licenciement en emploi permanent, de dynamiser et de décentraliser le système de négociation collective, de faciliter l'utilisation de mécanismes de flexibilité interne par les entreprises. Des mesures ont également été prises dans les domaines de l'assurance chômage et des politiques actives du marché du travail afin de favoriser un retour à l'emploi rapide des personnes aux chômages.

S'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'incidence de ces réformes sur les performances du marché, le marché du travail espagnol montre de légers signes d'amélioration depuis 2014. Des effets positifs sur l'emploi et notamment sur l'emploi permanent ont été mis en évidence. Si l'on ne perçoit à l'heure actuelle que des effets modestes sur l'objectif de décentralisation de la négociation collective, les réformes semblent d'ores et déjà avoir eu des effets positifs sur l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne.

Plusieurs défis de taille demeurent toutefois. Malgré la reprise des créations d'emploi depuis la fin de l'année 2013, l'Espagne n'a récupéré jusqu'à présent qu'une faible part du total des emplois détruits au cours de la crise. Le taux de chômage global et celui des jeunes, certes orientés à la baisse, se situent toujours à des niveaux très élevés. C'est également le cas de la part de chômage de longue durée, ce qui laisse craindre une hausse du chômage structurel.