

FLASH ÉCONOMIE

RECHERCHE ÉCONOMIQUE

28 juin 2010 – N° 331

La réforme du marché du travail espagnol

L'Espagne présente aujourd'hui le plus fort taux de chômage de l'Union Européenne et de l'OCDE. Les caractéristiques du marché du travail, très centralisé en termes de négociations collectives et dual (plus fort taux de contrats temporaires de la zone euro) expliquent en grande partie cette violente détérioration. En l'absence d'accord entre les partenaires sociaux (après environ deux ans de discussion), le gouvernement a finalement décidé de prendre des mesures pour flexibiliser le marché du travail. Celles-ci, prises par décret, seront ensuite soumises au Parlement au cours de l'été.

Les principales avancées de cette réforme portent d'une part sur l'assouplissement des dérogations aux conventions d'entreprises, et d'autre part sur la réduction des coûts de licenciement. Enfin, la réforme réalise un grand pas en créant un fonds de capitalisation individuel sur le modèle autrichien.

Après avoir rappelé la situation du marché du travail espagnol, nous présentons les principales mesures. Enfin, nous tentons brièvement d'évaluer qualitativement leurs effets.

Ainsi, nous pensons que si cette réforme était nécessaire et attendue, le principal problème du marché du travail espagnol est autant le manque de flexibilité (chômage classique) que le sous-emploi des facteurs (chômage keynésien), donc la croissance de l'économie.

RECHERCHE ECONOMIQUE
Rédacteur :
Jésus CASTILLO

Etat des lieux

La situation du marché du travail espagnol s'est fortement dégradée depuis le début de la crise et dans des proportions plus importantes que dans le reste des pays développés. Ainsi le marché du travail se caractérise aujourd'hui par :

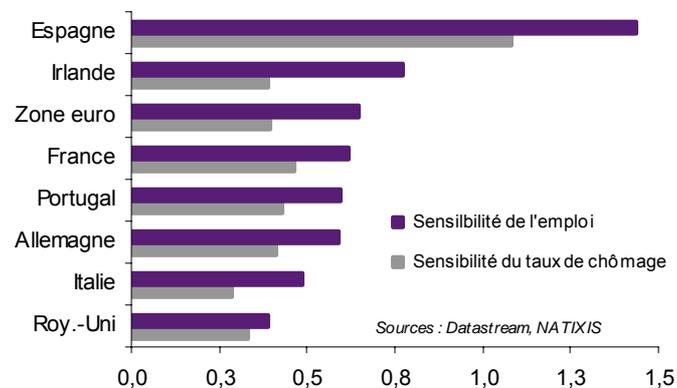
- le plus fort taux de chômage de l'Union Européenne et de l'OCDE (**tableau 1**) ;
- une volatilité plus importante de l'emploi et du chômage que dans le reste de la zone euro (**graphique 1**). En période de croissance (récession) l'Espagne crée plus (moins) d'emplois que les autres pays et son taux de chômage baisse (augmente) plus vite. L'élasticité de l'emploi au taux de croissance du PIB est supérieure à 1.

Tableau 1
Pays de l'OCDE : Taux de chômage

	2007	2008	2009	Variation 2007-2009
Espagne	8,8	14,8	18,9	10,1
Irlande	4,8	8,4	12,9	8,1
Etats-Unis	5	7,4	10	5
Danemark	3,2	4	7,3	4,1
Nouv. Zélande	3,5	4,7	7,3	3,8
Slovaquie	10,4	9,1	14,2	3,8
Suède	6	6,8	8,9	2,9
G7	5,5	6,8	8,4	2,9
OCDE	5,8	7	8,7	2,9
Hongrie	8	8,5	10,7	2,7
Roy.-Uni	5,1	6,5	7,7	2,6
Rép. Tchèque	4,9	4,7	7,4	2,5
Zone euro	7,4	8,2	9,9	2,5
Canada	6	6,8	8,4	2,4
Europe	7,1	8	9,5	2,4
Portugal	7,8	8	10,2	2,4
Finlande	6,5	6,9	8,8	2,3
Grèce	8	7,9	10,2	2,2
France	7,8	8,4	9,9	2,1
Italie	6,7	6,9	8,4	1,7
Japon	3,8	4,4	5,2	1,4
Luxembourg	4,2	5,3	5,5	1,3
Australie	4,3	4,6	5,5	1,2
Pays-Bas	2,8	2,7	3,9	1,1
Norvège	2,4	2,8	3,3	0,9
Autriche	4	4,2	4,8	0,8
Belgique	7,2	7,2	8	0,8
Corée du Sud	3,1	3,4	3,6	0,5
Pologne	8,3	7	8,8	0,5
Allemagne	7,9	7,1	7,4	-0,5

Source : OCDE

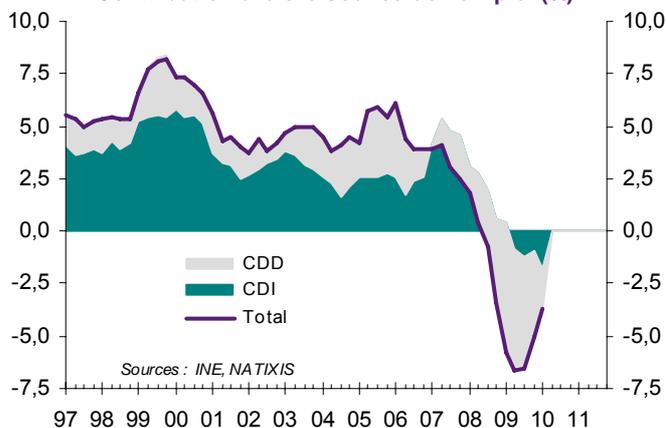
Graphique 1
Sensibilité du taux de chômage et de l'emploi
à la croissance du PIB (1996-2009)



En période de croissance, les emplois créés se caractérisent par :

- la précarité des contrats : dans la période 2000 à 2007, sur 3,1 millions d'emplois créés 1,3 million l'étaient en contrat à durée déterminée (**graphique 2**) ;
- des créations d'emplois dans des secteurs à faible productivité (car intensifs en main-d'œuvre) : construction, hôtellerie, commerce (**graphique 3**) ;
- des niveaux de salaire en moyenne 30% plus faibles pour les CDD (**tableau 2**).

Graphique 2
Contribution à la croissance de l'emploi (%)



Graphique 3
Emploi (100=T1 96)

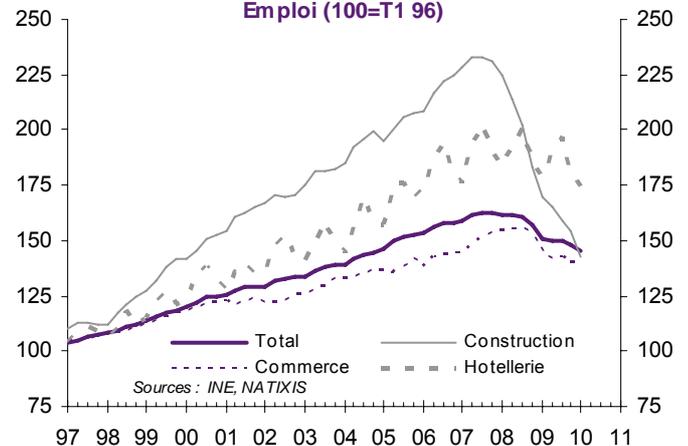


Tableau 2
Salaire brut moyen par tête selon le type de contrat (€)

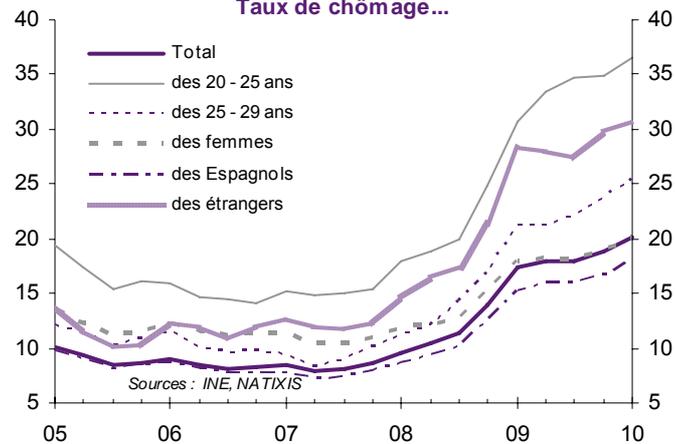
	CDI	CDD	Ecart CDI/CDD (%)
2004	21108	13702	35
2005	21501	14124	34
2006	21690	14625	33
2007	21950	15054	31

Source : INE

A l'inverse, on observe dans les périodes de récession :

- une destruction massive des emplois précaires (en contrat à durée déterminée, **graphique 2**)
- que les salariés les plus fragiles sont les plus durement touchés (**graphique 4**). Ainsi les jeunes, les étrangers, les femmes (dans une moindre mesure) connaissent un taux de chômage plus fort.

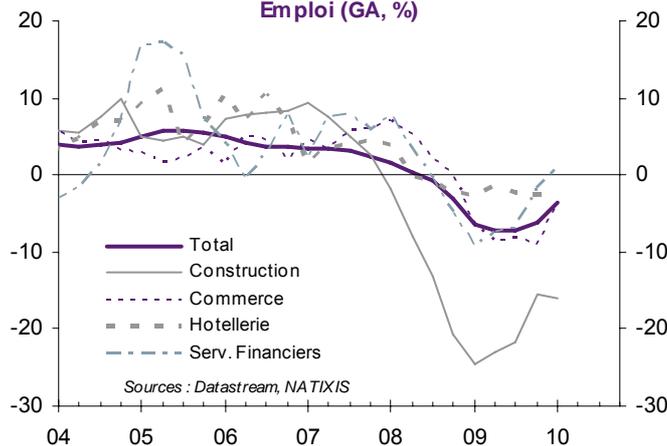
Graphique 4
Taux de chômage...



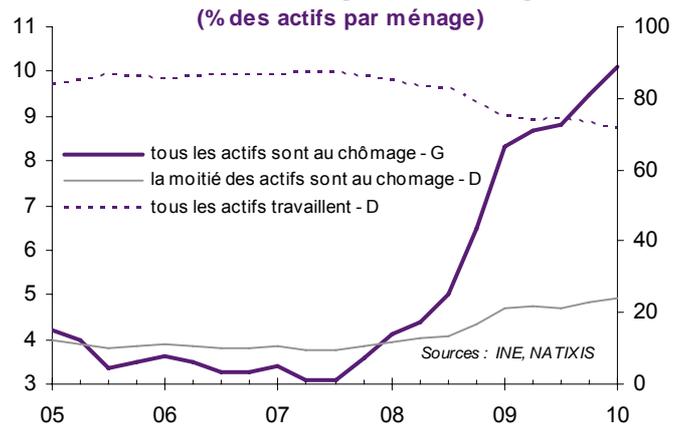
Les conséquences des caractéristiques du marché du travail espagnol sont :

- une inefficience, notamment pendant les périodes de récession, qui débouche sur un **ajustement principalement par les quantités** (destruction d'emplois) et non pas par les prix (baisse des salaires) (**graphique 5**) ;
- **un coût social élevé**, outre les conséquences personnelles pour les chômeurs (**graphique 6a**), le coût d'indemnisation des chômeurs explose (**graphique 6b**) ;
- **une moindre incitation à augmenter la qualité du capital humain** : les salariés en CDI sont peu incités à augmenter leurs compétences en raison de leur statut (relativement) plus protégé (coût de licenciement élevé) alors que les salariés en CDD ne bénéficient que d'un faible investissement en formation du fait de leur turnover important entre différents employeurs. Au final, les salariés sont moins nombreux à suivre des formations en Espagne que dans le reste de l'UE (**graphique 7**).

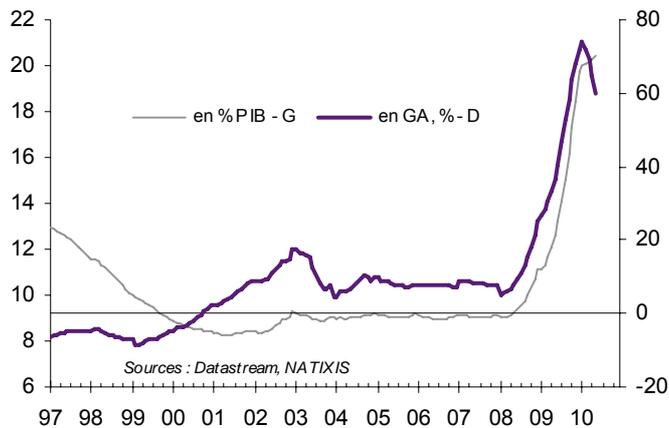
Graphique 5
Emploi (GA, %)



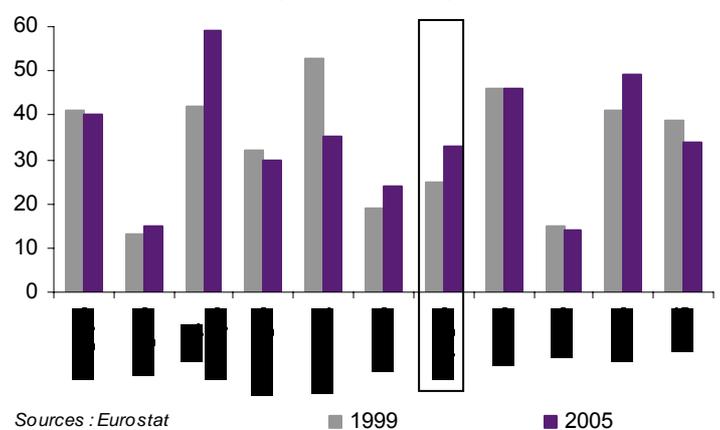
Graphique 6a
Incidence du chômage sur les ménages
(% des actifs par ménage)



Graphique 6b
Prestations versées aux chômeurs



Graphique 7
Formation professionnelle continue
(% des effectifs)



Les principaux axes de la réforme du marché du travail

La réforme du marché du travail est un sujet récurrent depuis plusieurs années en Espagne. Les institutions internationales (FMI, OCDE) et nationale (la Banque d'Espagne) plaident depuis longtemps en ce sens. Avec l'accroissement de la crise et face à l'échec du dialogue social entre organisations syndicales et patronales, et après avoir épuisé tous les délais de la concertation, le gouvernement s'est décidé à prendre des mesures unilatéralement. Ainsi, le texte a été adopté sous la forme d'un décret du gouvernement et a été ratifié par les députés mais avec un soutien très faible. En effet, la quasi-totalité des partis politiques se sont abstenus en dehors de quelques formations minoritaires qui ont voté contre. Néanmoins, le gouvernement a indiqué que ce décret serait ensuite envoyé au parlement pour être voté sous la forme d'une loi afin de permettre à toutes les formations politiques de prendre part au débat et le cas échéant de l'amender. Ce processus devrait se prolonger pendant l'été. En conséquence, les mesures présentées ci-après pourront encore être modifiées à la marge, mais les principes fondamentaux ne devraient pas changer. Ceux-ci s'articulent autour de trois objectifs :

1. réduire la dualité du marché du travail ;
2. redonner de la flexibilité afin d'éviter le licenciement comme seul instrument d'adaptation à des changements de régime d'activité ;
3. promouvoir l'emploi.

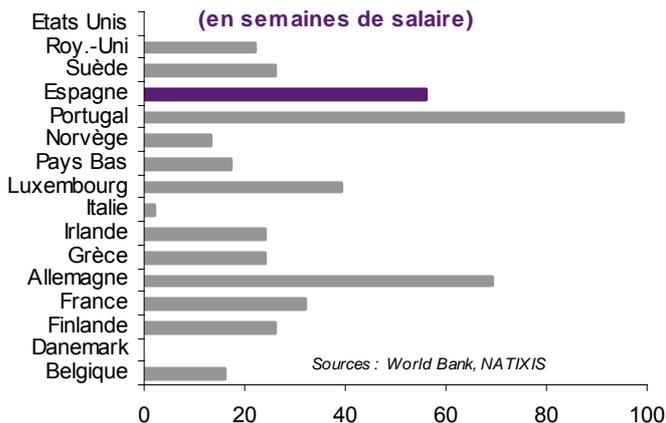
1# Réduire la dualité du marché du travail

- **Restriction des conditions de recours au contrat à durée déterminée :**
 - La durée totale cumulée des contrats à durée temporaire en vue de la réalisation d'un chantier ou d'un service¹ ne pourra pas dépasser 3 ans (éventuellement reconductible un an supplémentaire en fonction des dispositions prévues dans les conventions collectives), au-delà, les salariés passeront en CDI.
 - Les salariés en CDD depuis 24 mois sur une période de 30 mois dans la même entreprise ou groupe d'entreprises ou mis à disposition par une entreprise de travail temporaire obtiendront automatiquement un CDI.
 - Augmentation progressive de l'indemnité de fin de contrat des salariés en CDD. Celle-ci passera de 8 jours par année de présence (jusqu'au 31 décembre 2011) à 12 jours à partir du 1^{er} janvier 2015.

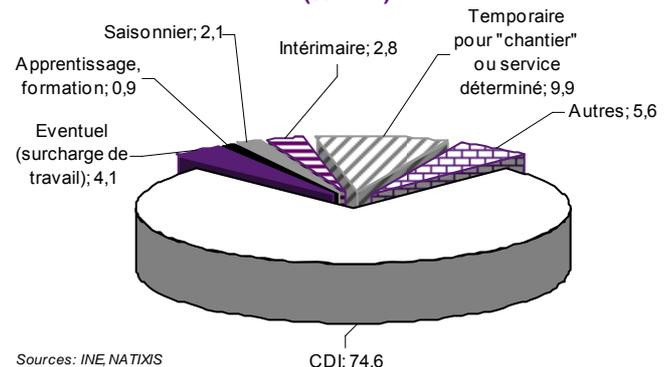
¹ Voir en annexe la typologie des contrats de travail en Espagne

- **Promotion du recours au CDI** : Ces mesures visent à réduire les disparités entre les coûts élevés de licenciement (**graphique 8**) liées aux modalités de licenciement (**annexe 1**) et à l'existence de nombreux types de contrat (**graphique 9, annexe 2**).
- Elargissement du public visé par les contrats « de promotion des CDI » limité jusqu'à présent aux jeunes de 16 à 30 ans recensés par le Service Public de l'Emploi de l'Etat, les femmes au chômage embauchées dans les secteurs où leur taux d'activité est faible. Désormais, ce type de contrat sera ouvert au plus de 45 ans, aux handicapés, aux chômeurs de plus de trois mois ou ayant occupés exclusivement des emplois temporaires au cours des 2 ans précédents ou ayant perdu leur emploi en CDI depuis plus de deux ans.
- En cas de licenciement, quel que soit la cause et le type de CDI, l'indemnité sera ramenée de 45 jours à 33 jours par année de travail. La différence de 8 jours sera financée par le Fonds de Garantie des Salaires jusqu'au 31 décembre 2012 (au-delà le fonds de capitalisation individuel prendra le relais).
- Création d'un fonds de capitalisation individuel qui sera abondé par un nombre de jours (à déterminer) par année de travail et qui sera payé au salarié en cas de licenciement, de mobilité géographique, de formation, de retraite.
- Redéfinition des motifs de licenciement pour des causes économiques, techniques, organisationnelles, de production afin de sécuriser juridiquement les licenciements et éviter le recours aux tribunaux².

Graphique 8
Coût du licenciement
(en semaines de salaire)



Graphique 9
Typologie des contrats
(% total)



2# Flexibiliser le fonctionnement des entreprises

- **Réforme du code du travail pour permettre une plus grande souplesse dans les négociations collectives** visant à modifier les conditions de travail. Il est notamment établi le caractère non-reconductible des délais légaux de consultation et la mise en place de mesures pour résoudre les désaccords autrement que par voie juridique
- **Révision des conditions dans lesquelles les entreprises peuvent se soustraire aux obligations de leur convention collective en matière de négociation salariale.** Les entreprises connaissant des difficultés pourront notamment ne pas appliquer les clauses d'augmentation de salaires afin d'éviter des licenciements.
- **Assouplissement des motifs pour lesquels les entreprises peuvent suspendre le contrat de travail ou réduire le temps de travail journalier** afin d'éviter les licenciements comme seul instrument d'adaptation. Simultanément les conditions d'indemnisation des salariés affectés par ces mesures sont améliorées (notamment grâce à la création du fonds de capitalisation individuel).

² Selon la Banque d'Espagne, 90% des licenciements finissent par le paiement de l'indemnité la plus élevée (45 jours de salaire par année d'ancienneté) et ceci afin d'éviter les recours longs devant les tribunaux (source : Banco de España, Boletín económico – Juillet août 2009)

3# Promouvoir l'emploi

- Refonte des allègements de charges patronales afin de les concentrer sur les catégories ayant le plus de difficultés : jeunes, femmes, chômeurs de longue durée.
- Amélioration des contrats de formation des jeunes (allègement total des charges, augmentation des salaires, ouverture de droit aux indemnités de chômage au terme du contrat).
- Réforme des mécanismes d'accès à l'emploi avec une plus grande collaboration entre les services publics et privés de reclassement des chômeurs tout en réaffirmant le rôle central de l'Etat. Régulation des entreprises de travail temporaire, notamment pour ce qui concerne les activités dangereuses.

Que doit-on penser de cette réforme ?

1. **Du côté des entreprises** : l'assouplissement des conditions et motifs pour lesquels les employeurs peuvent déroger temporairement aux conventions collectives en termes de salaires et de temps de travail constitue selon nous la principale avancée. En effet, cette mesure devrait permettre de recourir à des stratégies d'adaptation moins « binaires » qu'actuellement : embauche ou licenciement. La réduction du temps de travail journalier, la suspension provisoire de contrat apporte en effet des solutions qui étaient peu appliquées jusqu'à présent en raison des modalités trop complexes qui les régissaient.
2. **Du côté des salariés** : la meilleure indemnisation en cas de réduction du temps de travail ou de suspension de contrat apporte des garanties qui n'existaient pas. La création du fonds de capitalisation individuel va également en ce sens. Ce pourrait être également une mesure favorable à la mobilité géographique (très faible en Espagne) et à la formation. Enfin, la réduction de l'écart de coût de licenciement entre les CDI et CDD serait également favorable à la « sécurisation » des salariés car elle inciterait davantage les employeurs à recourir au CDI. En effet, l'augmentation de l'indemnité de licenciement des travailleurs temporaires de 8 à 12 jours par année de travail et la simplification du recours au licenciement économique pour les CDI (avec un coût de licenciement de 20 jours par année de travail) constitue une avancée importante par rapport aux 45 jours d'indemnité par année de travail auxquels finissent par recourir la majorité des entreprises pour éviter les contentieux juridiques. Ceci à condition que les employeurs jouent le jeu en recourant en priorité au CDI.
3. **En termes d'emploi** : la réforme est tardive sur ce point. La plus grande part des destructions d'emplois est aujourd'hui réalisée. Néanmoins, elle pourrait permettre de réduire effectivement la dualité du marché du travail lorsque les conditions seront réunies pour le redémarrage de l'activité. En ce sens elle n'est pas suffisante pour déclencher par elle seule des créations d'emplois. A court terme, tant que le texte n'aura pas été définitivement adopté en tant que Loi par le Parlement, sa mise en œuvre effective sera réduite. Il est probable que les employeurs attendront la version définitive pour une plus grande sécurité juridique.

A quel type de chômage est-on confronté ?

La théorie économique distingue deux types de chômage :

- **Le chômage « classique »** qui vient de l'existence de rigidités qui empêchent un fonctionnement normal du marché du travail et donc un retour à l'équilibre. Les rigidités peuvent être liées à l'existence d'un salaire minimum, aux coûts des licenciements, aux conventions collectives, à l'indexation salariale... Tous les éléments qui empêchent les salaires de fluctuer librement, qui influent sur le coût d'emploi de la main d'œuvre ou sur l'offre de travail des salariés (comme les prestations chômage qui augmentent le salaire minimum à partir duquel les travailleurs vont offrir leur force de travail). Dans ce cas **la solution consiste à réduire les rigidités qui entravent le bon fonctionnement du marché du travail pour réduire le taux de chômage.**

- **Le chômage « keynésien »** qui apparaît quand il existe un déséquilibre sur le marché des biens et des services, autrement dit quand la demande n'est pas suffisante pour que les entreprises augmentent leur production et donc leur demande de travail faute de débouchés suffisants. Dans ce cas ce n'est plus le coût du travail qui est déterminant mais c'est la demande adressée aux entreprises qui détermine le niveau d'emploi. Ici, **la solution consiste à augmenter les débouchés pour réduire le taux de chômage**, c'est-à-dire à relancer la demande.

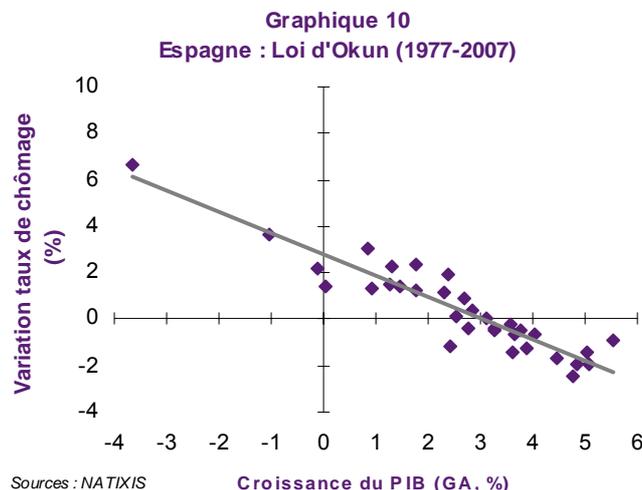
A partir de ces considérations théoriques nous tentons de déterminer dans quelle situation se trouve le marché du travail en Espagne selon deux approches

- Nous regardons d'abord le taux de chômage pour lequel l'inflation reste stable, c'est-à-dire un niveau de chômage compatible avec un équilibre sur le marché des biens et services. Nous utilisons le NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) pour déterminer cet état. Selon l'OCDE, le NAIRU en Espagne s'élevait à 11,1% en 2009 et est estimé à 12,5% en 2010. Le taux de chômage observé est respectivement évalué à 18% et 19,1% ces mêmes années. L'écart entre ces deux taux de chômage (NAIRU et observé) peut s'interpréter comme la part de chômage classique (NAIRU) et la part de chômage keynésien. Ce dernier s'élèverait ainsi à 6,9 et 6,6 points respectivement ces deux années. **Ceci signifie que la quasi-totalité de la hausse du taux de chômage (9,5 points) entre 2007 et 2009 serait dû à un choc sur la demande.**
- A l'aide de la Loi d'Okun nous tentons d'approcher la répartition du taux de chômage entre ses deux types. Nous estimons cette loi sur la période 1977 à 2007 (**graphique 10**) et nous obtenons l'équation suivante :

$$\Delta U = -0,84 (Y - 2,95)$$

(10,5) (19,7)

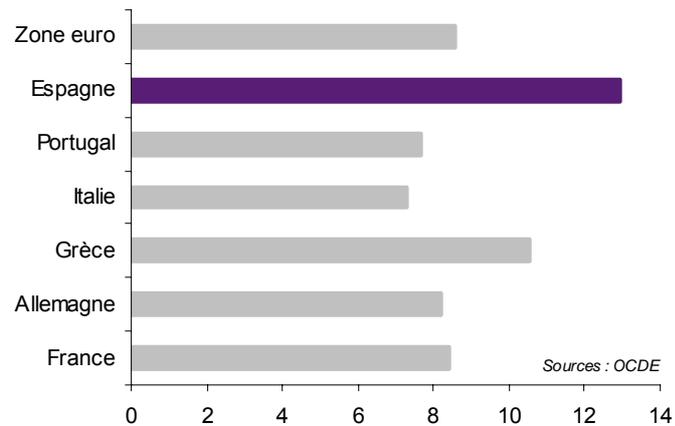
$$R^2 = 0,79$$



Nous estimons ensuite la hausse du taux de chômage entre 2007 et 2009 à l'aide de cette équation. Le chômage aurait dû augmenter de 6,9 points selon notre équation. Or, il a réellement augmenté de 9,5 points. **Selon cette deuxième approche environ 2,6 points de chômage s'expliquent par un chômage de type keynésien.**

Au vu de ses résultats, nous pensons que la réforme est nécessaire dans la mesure où le taux de chômage « classique » en Espagne était déjà plus élevé que dans les autres pays de la zone euro avant la crise (**graphique 11**). Mais, comme nous venons de le montrer, la forte remontée s'explique principalement par un problème de demande (de débouchés) alors elle n'aura qu'un impact faible à court terme sur le niveau du taux de chômage.

Graphique 11
NAIRU en 2009



Synthèse : Une réforme tardive mais nécessaire et à compléter

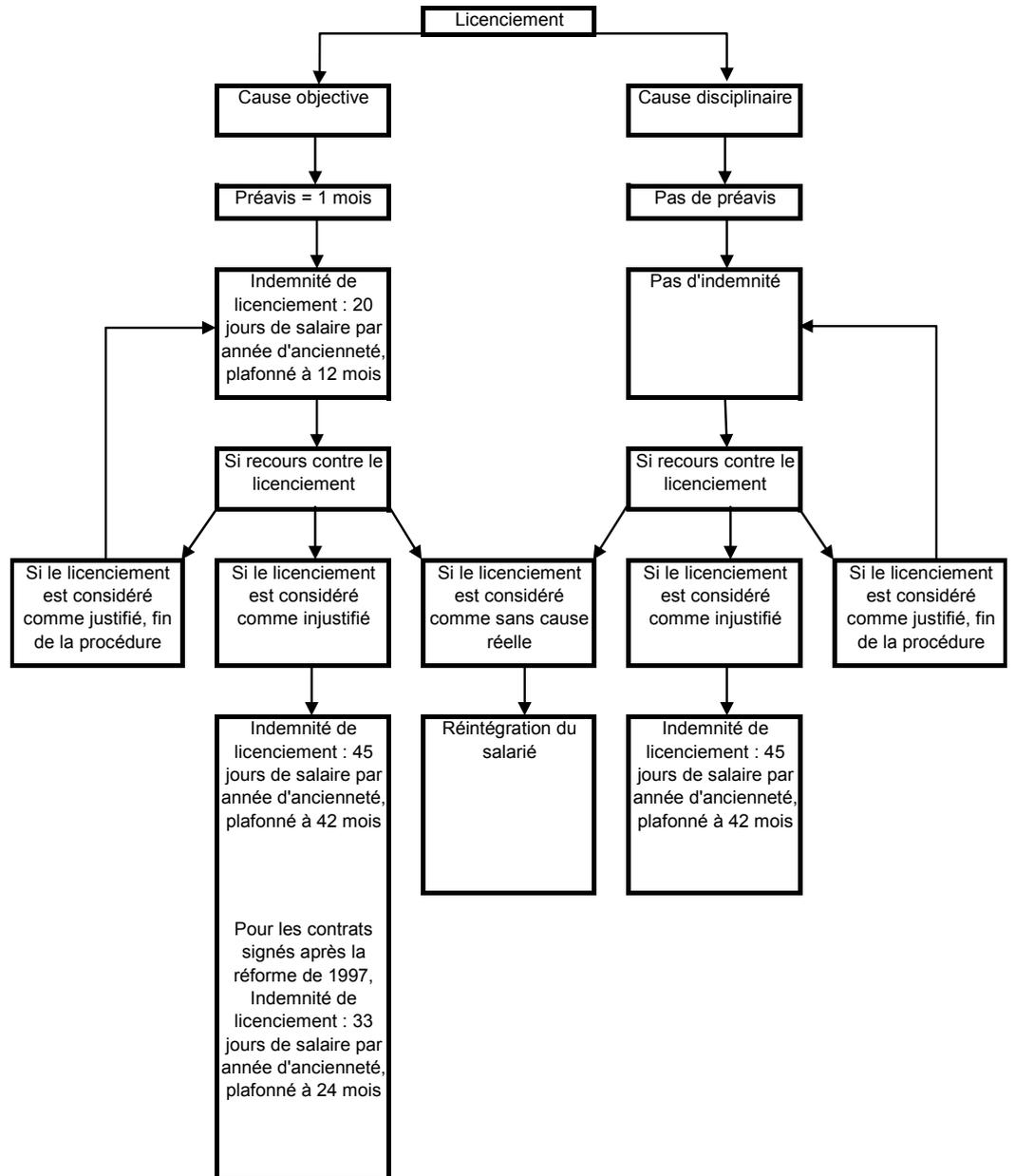
Le décret sur la réforme du marché du travail adopté en Conseil des Ministres le 16 juin dernier (qui doit encore suivre un parcours législatif au cours de l'été) arrive tardivement pour empêcher les destructions massives d'emplois. La réforme est néanmoins nécessaire si l'Espagne veut empêcher la reproduction des dysfonctionnements de son marché du travail au cours du prochain cycle de croissance. Néanmoins, si la réduction de la dualité entre travailleurs fixes et temporaires constitue un objectif souhaitable, la principale avancée repose selon nous sur l'assouplissement des règles de négociation collective qui devrait permettre aux employeurs d'adapter plus facilement leur masse salariale à leurs conditions réelles d'activité (demande, conditions de production, concurrence, ...) sans être contraints dans une stratégie binaire : embauche – licenciement !

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné par le passé³, la réforme du marché du travail doit s'accompagner d'un changement de modèle productif, faute de quoi le taux de chômage risque de demeurer anormalement élevé pendant de nombreuses années. En effet, les secteurs qui ont permis par le passé la création d'emplois sont sinistrés (immobilier, construction) ou matures (tourisme, industrie automobile). Une adéquation de la qualification de la main d'œuvre aux secteurs en développement et à forte valeur ajoutée (énergies renouvelables, High Tech, ...) est indispensable pour promouvoir l'émergence de nouvelles activités.

Enfin, si l'on admet que le chômage est surtout de type keynésien alors à court terme le principal problème est davantage lié au manque de débouchés (en l'absence d'une demande robuste) ce sur quoi la réforme actuelle aura peu d'effet.

³ Voir FLASH 2009-402 « Espagne : pas de réforme du marché du travail sans changement de modèle de croissance »

Annexe 1 Le coût du licenciement en Espagne (avant la réforme du 16 juin 2010)



Source : NATIXIS

Annexe 2 : La typologie des contrats de travail en Espagne

Type de contrat	Durée	Condition d'utilisation	Rémunération	Indemnité de licenciement
Contrat à temps partiel	Déterminée ou indéterminée ou saisonnier	- Chantier ou service déterminé - Surcharge de travail - Remplacement d'un employé en congé - Formation - Remplacement d'un salarié	Selon convention collective au prorata du temps de travail	8 jours de salaire par année de présence
Contrat d'apprentissage	De 6 mois à 2 ans	- L'entreprise doit demande obtenir une autorisation au service de l'emploi - Le salarié doit avoir la qualification correspondant au poste occupé	60% du salaire conventionnel la première année et 75% la deuxième.	sans
Contrat de formation	De 6 mois à 2 ans, plafonnée à 3 ans	- le salarié doit consacrer au moins 15% de son temps en formation théorique	Proportionnel au temps de travail effectif et au salaire conventionnel et au minimum équivalente au Salaire Minimum Interprofessionnel	sans
Contrat d'intérim	Equivalente au temps de la vacance du poste par son titulaire ou du temps nécessaire au recrutement du poste vacant (dans ce dernier cas plafonné à 3 mois)	- en remplacement d'un salarié titulaire de son poste - le temps de procéder à un recrutement sur un poste vacant	Selon convention collective	sans
Contrat pour "chantier" ou service déterminé	Le temps nécessaire à la réalisation du "chantier" ou service déterminé	Pour réaliser un travail spécifique dans l'entreprise et dont la durée est limitée dans le temps bien qu'incertaine	Selon convention collective	8 jours de salaire par année de présence
Contrat éventuel pour des circonstances de production (surcharge de travail, excès de commandes)	Au plus 6 mois sur une période de 12 mois et plafonnée à 12 mois sur 18 mois	Le nombre d'emplois avec ce type de contrat et les activités concernées sont définis dans les conventions collectives	Selon convention collective	8 jours de salaire par année de présence
Contrat à durée indéterminée ordinaire	Indéterminée		Selon convention collective	Selon les causes voir annexe 1

Source : NATIXIS

(Suite du tableau page suivante)

Type de contrat	Durée	Condition d'utilisation	Rémunération	Indemnité de licenciement
Contrat de promotion de l'emploi a durée indéterminée	Indéterminée	L'entreprise ne doit pas avoir procédé à des licenciements au cours de l'année précédente Les salariés visés sont : - les femmes de 16 à 45 ans - les femmes au chômage embauchées à des postes où le taux d'activité des femmes est faible - les chômeurs de plus de 6 mois - les chômeurs de plus de 45 ans - les chômeurs qui bénéficient encore d'une indemnisation de plus de 12 mois au moment de leur embauche - les femmes inscrite au chômage depuis 12 mois ou plus, embauchées dans les 24 mois qui suivent leur inscription	Selon convention collective	Selon les causes voir annexe 1
Contrat de remplacement des retraités partiel (personne de 60 à 65 ans qui travail à tems partiel)	Jusqu'à la retraite du salarié remplacé (65 ans), soit 5 ans au plus	Temps de travail au moins égal au temps d'absence de la personne remplacée et qui devra être compris entre 30 et 70% du temps plein	Selon convention collective	Cas général, voir annexe 1
Travailleurs handicapés	Indéterminé	Handicap reconnu d'au moins 33%. Temps plein	Selon convention collective	Cas général, voir annexe 1

Source : NATIXIS