

ESPAGNE

En Espagne, l'actualité juridique est aujourd'hui caractérisée par la crise économique et la rupture du dialogue social.

Ces derniers mois, la crise a causé une forte détérioration de l'économie et une augmentation considérable du chômage¹. L'augmentation du chômage s'explique, en partie, par l'ajustement brutal du secteur immobilier, qui a atteint une intensité particulière en raison de la situation financière. Dans l'exécution du *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo* (Plan espagnol pour stimuler l'économie et l'emploi), le Gouvernement et le Parlement ont pris des mesures urgentes pour faire face à la crise économique, tant sur ses aspects financiers que dans les effets produits sur l'économie réelle et sur l'emploi. Devant la gravité de la situation du marché du travail, les autorités ont adopté des règles visant à maintenir et à promouvoir l'emploi et la protection des chômeurs².

I - Maintien et promotion de l'emploi

Dans un premier temps, le Gouvernement a essayé de stimuler l'activité économique et l'emploi, par l'adoption de diverses mesures extraordinaires, qui tentaient de se substituer au secteur privé par l'intervention administrative. Le décret-loi royal n° 9/2008 du 28 novembre 2008 établit des programmes visant à promouvoir l'employabilité des chômeurs dans les

¹ En juillet, selon les données d'Eurostat, l'Espagne était le pays de l'Union européenne qui avait le plus fort taux de chômage avec 18,5% de la population active : cf. *Communiqué de presse Euroindicateurs* 123/2009, 1^{er} septembre 2009. Fin août, le nombre de personnes enregistrées dans les bureaux des *Servicios Públicos de Empleo* (Services publics de l'emploi) avait augmenté de 84 985 personnes par rapport au mois précédent. En valeur relative, l'augmentation est de 2,40%. Ainsi, le taux de chômage enregistré s'est situé à 3 629 080 personnes. D'autre part, en comparaison avec août 2008, le chômage a augmenté entre les deux années de 1 099 079 personnes (43,44%) : voir <http://www.inem.es>.

² Selon les termes du ministre du Travail et de l'Immigration, « ce qui préoccupe le plus le Gouvernement à propos de la crise financière et économique internationale qui frappe notre pays, c'est son impact particulier sur le marché du travail » : cf. Allocution du ministre du Travail et de l'Immigration, M. Celestino Corbacho Chaves, Chambre des Représentants, 26 mars 2009.

travaux publics. Concrètement, il crée un *Fondo Estatal de Inversión Local* (Fonds local étatique d'investissement) et un *Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo* (Fonds spécial de l'État pour la revitalisation de l'économie et de l'emploi), impliquant l'adoption de crédits extraordinaires totalisant 11 milliards d'euros sur le budget 2008.

Plus tard, l'exécutif a proposé différentes solutions pour améliorer les taux d'emploi pendant la crise. Le décret-royal n° 1975/2008 du 28 novembre 2008, concernant les mesures urgentes à prendre en matière économique, fiscale, d'emploi et l'accès au logement, contient deux dispositions visant à encourager l'embauche de certaines personnes au chômage et à faciliter l'auto-emploi. Parce que le chômage touche de manière particulièrement grave ceux qui sont chargés de famille, le décret prévoit une nouvelle bonification des cotisations patronales de la Sécurité sociale en faveur des employeurs qui embauchent, en contrat à durée indéterminée, des travailleurs à la recherche d'un emploi et ayant des enfants à charge. Le règlement augmente aussi le pourcentage de capitalisation des allocations chômage, afin d'accroître la probabilité que les travailleurs au chômage deviennent des travailleurs autonomes. À son tour, le décret-royal n° 1300/2009 du 31 juillet 2009, sur les mesures urgentes d'emploi destinées aux travailleurs indépendants, aux coopératives et aux sociétés de travail, améliore certaines conditions d'accès et de règlement des allocations chômage dans leur mode de paiement unique pendant la période couverte par ce règlement. En particulier, il élève le pourcentage de capitalisation de l'allocation chômage pour devenir indépendants, du plafond actuel de 60%, à la limite maximum de 80%.

De même, le décret-loi royal n° 2/2009, en date du 6 mars 2009, sur les mesures d'urgence pour l'entretien, la promotion de l'emploi et la protection des chômeurs, contient d'autres dispositifs destinés à maintenir l'emploi. Ainsi, pour stimuler la suspension temporaire au lieu de l'extinction des contrats, il bonifie les cotisations patronales, pour les risques communs à la sécurité sociale, de 50% dans les cas où, pour des raisons économiques, techniques, organisationnelles ou de production, on procède à un ajustement temporaire de l'emploi en vue d'assurer la continuité des activités et des postes de travail. L'employeur doit s'engager à maintenir l'emploi pendant au moins un an après la fin de la suspension des contrats ou de la réduction des heures de travail.

Le second dispositif du décret-loi royal n° 2/2009 concerne la modification de l'accord spécial de la sécurité sociale que souscrivent les travailleurs de 55 ans ou plus et dont le contrat de travail prend fin en raison d'un licenciement collectif, dans les entreprises non subordonnées à une procédure de faillite. La réforme vise à atteindre deux objectifs. D'une part, elle cherche à empêcher la sortie précoce du marché du travail des travailleurs âgés qui perdent leur emploi en raison de licenciements collectifs ; il est reconnu que dans des situations économiques défavorables, ces travailleurs âgés sont, en pratique, les plus affectés. D'autre part, elle vise à améliorer la protection de ces travailleurs, en permettant que les cotisations versées par l'employeur dans les périodes de travail pendant la durée de la convention spéciale puissent s'appliquer à la partie de l'accord devant être supportée par le travailleur de 61 ans. Cela incite ainsi à la prolongation de la vie active et décourage une sortie prématurée du marché du travail, avec la diminution que cela suppose de la pension de retraite.

En outre, le décret-loi royal n° 2/2009 énonce d'autres dispositions visant à promouvoir l'emploi des chômeurs. Ainsi, la nouveauté est d'encourager l'employeur à recruter de manière permanente des bénéficiaires d'allocations chômage, comme solution d'une politique active de l'emploi d'application préférentielle par rapport à des politiques simplement passives. En ce sens, l'entreprise qui engage un chômeur qui perçoit des allocations chômage, peut recevoir un bonus de 100% de la contribution de l'employeur pour les risques communs de la Sécurité sociale, jusqu'à atteindre au maximum l'équivalent du montant des prestations à percevoir à la date d'entrée en vigueur du contrat ; subvention d'une durée maximale de trois ans. La mesure s'applique non seulement à ceux qui reçoivent les prestations contributives, mais aussi aux chômeurs bénéficiaires de l'assistance sociale et du revenu actif d'insertion. En outre, le décret-loi royal apporte deux modifications pour développer le contrat à durée indéterminé à temps partiel. La première consiste à étendre l'application des primes pour les contrats à durée indéterminée aux travailleurs à temps partiel, ayant des journées réduites et qui changent d'entreprise ; et pas uniquement aux chômeurs, comme il était prévu jusqu'alors. La seconde implique l'augmentation de 30% des incitations à l'embauche à temps partiel.

II - La protection des chômeurs

Dans le domaine de la protection des chômeurs, la première action a été tout particulièrement l'incitation des immigrants non communautaires – fortement touchés par la crise, en particulier dans le secteur de la construction – à quitter l'Espagne. Le décret-loi royal n° 4/2008, en date du 19 septembre 2008, établit un mode de paiement cumulé et une forme anticipée de prestation de chômage aux travailleurs étrangers non communautaires qui retournent volontairement dans leur pays d'origine. Le décret royal n° 1800/2008, du 3 novembre 2008, concrétise et établit les formalités et les conditions à remplir pour les bénéficiaires.

À son tour, le décret-loi royal n° 2/2009 du 6 mars 2009, comprend deux modifications visant à améliorer la protection sociale des travailleurs. La première est de rétablir les allocations chômage et les cotisations de Sécurité sociale à ceux dont le contrat de travail a été suspendu ou dont les heures de travail ont été réduites à cause d'une compression de personnel et dont, plus tard, le contrat a été suspendu ou résilié pour des raisons économiques, techniques, organisationnelles ou de production. De cette façon, les salariés concernés par les procédures de compression de personnel qui voient leur contrat temporairement suspendu, ou dont les horaires sont réduits, ne subissent pas une baisse de leurs droits aux allocations chômage. Cette mesure va également promouvoir le maintien des contrats de travail par des procédures temporaires de suspension du contrat, en évitant ainsi la suppression des emplois. La seconde modification consiste en la suppression du délai de carence d'un mois pour la perception de l'allocation chômage, qui s'appliquait dans la plupart des cas d'accès à cette subvention. Cela permettra d'éliminer les périodes de vulnérabilité des chômeurs concernés.

Pour sa part, le décret-loi royal n° 10/2009 du 13 août 2009 régit un programme temporaire de protection du chômage et d'insertion. Le programme offre une couverture financière, à titre exceptionnel, aux chômeurs qui auront épuisé la prestation contributive ou l'allocation chômage à partir du 1^{er} août 2009, dont la perte de revenus sera supérieure à 75% du revenu minimum interprofessionnel (c'est à dire 468 euros par mois) et qui s'engageront dans une démarche active d'insertion professionnelle. Le programme, qui est valable six mois, renouvelable par période de six mois, est géré par le *Servicio Público de Empleo Estatal* (Service public de l'emploi de l'État) en collaboration avec les *Servicios Públicos de Empleo de*

las Comunidades Autónomas (Services publics de l'emploi des Communautés Autonomes). Il implique des actions correspondant aux itinéraires d'insertion professionnelle, gérés par les *Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas* ou par le *Servicio Público de Empleo Estatal* dans le Pays Basque, Ceuta et Melilla. Ce programme est complété par le versement d'une indemnité mensuelle à hauteur de 80% du *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples* (IPREM - Indicateur public de revenu à effets multiples), soit 420 euros versés par le *Servicio Público de Empleo Estatal*. Pour solliciter l'aide, les chômeurs disposent de deux mois à compter du moment où la prestation est épuisée. Cédant à la pression des syndicats, le groupe socialiste a conclu un accord avec les partis de gauche du Congrès en vue de modifier le décret-loi royal dans le processus parlementaire, de sorte que le programme peut aussi profiter à ceux qui ont épuisé la réserve depuis le 1^{er} janvier 2009. Quelques 640 000 personnes pourront bénéficier du programme. Pour le financer, le Gouvernement lui consacra environ 1,342 milliards d'euros.

III - La rupture du dialogue social

Fin juillet, le dialogue social a été rompu. Les négociations portaient sur deux domaines : l'amélioration de la protection sociale des travailleurs qui n'auraient plus droit aux prestations chômage et, d'autre part, l'amélioration des conditions de compétitivité des entreprises par divers moyens. Une proposition controversée de l'organisation patronale, la CEOE, sur la réduction des coûts des entreprises a suscité les critiques des syndicats les plus représentatifs CC.OO. et UGT et a provoqué un profond malaise au sein du Gouvernement³. La polémique démontre que l'indemnisation pour licenciement abusif, apparemment plus élevée en Espagne que dans d'autres pays⁴, reste un sujet tabou pour lequel il semble peu probable que les partenaires sociaux parviennent à un accord. De même, le Gouvernement n'est pas prêt à assumer l'impopularité qu'engendrerait une réduction des indemnisations pour licenciement, surtout en période de crise.

³ Cf. la *Propuesta de CEOE sobre el diálogo social*, du 23 juillet 2009.

⁴ Cf. J. L. Gil, « La indemnización por despido improcedente », in J. L. Gil et J. M. del Valle, (coords.), *El despido disciplinario. Homenaje al Profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea*, Ediciones Cinca, Madrid, 2009, pp. 403-446.

En l'état actuel des choses, les partenaires sociaux et le Gouvernement ont raté une occasion d'entamer une réforme structurelle du marché du travail, au-delà des mesures à court terme de promotion de l'emploi et d'amélioration de la protection sociale, dictées par l'attente de fin de crise ; réforme qui contribuerait au redressement économique et jetterait les bases d'une croissance économique plus équilibrée et durable à moyen et long terme⁵.

José Luis Gil y Gil
Université Alcalá de Henares

⁵ Dans les derniers mois se sont succédées des propositions de réforme du marché du travail. Voir en particulier, J. A. Sagardoy, « La reforma del mercado de trabajo (Ideas para un debate) », *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 6, 2009, pp. 6-23 et, de même, la *Propuesta para la reactivación laboral en España*, avril 2009, signée par une centaine d'économistes, qui patronne la création d'un contrat unique, avec une indemnisation par année de service augmentant avec l'ancienneté. Le dernier texte peut être consulté en castillan et en anglais sur le site : <http://www.crisis09.es>