

---

---

## Les enjeux du dialogue social en Espagne

---

Catherine VINCENT \*

Une des caractéristiques des relations sociales espagnoles de l'après-franquisme est d'être traversées par la recherche d'un pacte social. La quête de légitimité par des organisations syndicales et patronale encore jeunes et faiblement implantées s'est principalement réalisée au travers d'une concertation au niveau interprofessionnel et national plutôt que d'une confrontation dans l'entreprise. Cette négociation centralisée est en fait une concertation tripartite, c'est-à-dire soutenue ou avec la participation de l'Etat. Le débat autour des « pactes sociaux » n'est pourtant pas spécifique à l'Espagne. Au cours des années 90, de nombreux pays de l'Union européenne ont fait l'expérience de tels « pactes » fondés sur des accords centralisés et tripartites entre les gouvernements, les organisations syndicales et d'employeurs dont l'objectif était de définir de nouvelles normes d'emploi pour accompagner les politiques d'austérité (Rehfeldt, 1998). Dans le même temps, l'analyse de la formation et de l'évolution des « arrangements néo-corporatistes », dont les « pactes sociaux » seraient une forme, est revenue en force dans les travaux des spécialistes des relations industrielles (Freyssinet/Rehfeldt, 1994, Negrelli, 2001, Traxler, 1995).

Ce texte poursuit deux objectifs : d'une part, examiner les développements du système de relations sociales espagnol depuis 30 ans ; d'autre part, mettre en regard les solutions que les différents acteurs sociaux ont élaboré depuis la transition démocratique avec les analyses du néo-corporatisme. Cette thématique du néo-corporatisme présente un intérêt particu-

---

\* Chercheure à l'IRES.

Ce texte s'appuie sur le suivi de l'actualité économique et sociale mené pour la *Chronique Internationale de L'IRES* de 1992 à 1996 par l'auteur seule puis, à partir de cette dernière date, en collaboration avec Carole Tuchsirer. Je la remercie pour les importantes suggestions qu'elle m'a proposées afin d'améliorer cet article.

liers dans le cas de l'Espagne puisque ce pays a connu, pendant presque quarante ans, un régime corporatiste autoritaire (1939-1975). N'était-il pas naturel d'imaginer, qu'après la mort de Franco, l'on passerait en douceur d'un corporatisme autoritaire (« state corporatism » comme l'appelle Schmitter, 1994) à un néo-corporatisme (« societal corporatism ») qui se différencierait du précédent régime en ce que l'adhésion aux arrangements institutionnels y est volontaire et que l'Etat est démocratique ? Tel n'a pas été le cas même si la démocratisation sociale s'est appuyée sur la recherche de compromis institutionnels centralisés entre les différentes parties. Il y a, à ma connaissance, encore peu de travaux sur la politique sociale et les relations professionnelles franquistes et il est donc malaisé d'analyser les ruptures et les continuités de l'après-franquisme. En revanche, les ouvrages consacrés à l'évolution récente des relations industrielles en Europe consacrent tous un chapitre à l'Espagne où sont finement analysés le positionnement des acteurs macro sociaux (gouvernement, patronat et syndicat) et la dynamique de la concertation sociale. Par une approche similaire, l'étude des différents arrangements institutionnels de la régulation du marché du travail est ici appréhendée au travers des stratégies des acteurs des relations professionnelles. Il n'est pourtant pas satisfaisant de s'en tenir aux formes de la régulation du rapport salarial, l'effectivité et l'impact des réformes doivent aussi être évalués. L'article ne se cantonnera pas à l'analyse des procédures mais présentera aussi les contenus et les effets de ces arrangements conventionnels.

L'histoire des pactes sociaux en Espagne comprend deux périodes distinctes. Dans les premières années de l'après-franquisme et jusqu'au milieu des années 80, le pays a connu une phase de concertation sociale impulsée par l'Etat pendant laquelle de nombreux accords macro sociaux ont vu le jour (1). L'enjeu était de soutenir la transition politique de l'autoritarisme à la démocratie, mais aussi le rattrapage économique du pays, en liant d'une part, une modération salariale et une flexibilisation du marché du travail à d'autre part, le développement de la protection sociale et l'élaboration d'un droit syndical. L'ensemble des acteurs politiques, syndicaux et professionnels partagent la volonté de construire un cadre démocratique où la politique contractuelle ait une place. La base est un accord entre les seuls partis politiques, le pacte de la Moncloa, qui met en place une politique des revenus que les acteurs sociaux sont invités à assumer. Du fait de la crise économique que connaît l'Espagne sur la période 1977-1985, mais aussi des contraintes imposées par l'entrée dans l'Union européenne, les contreparties s'amenuisent pour les salariés. Le processus de politique salariale négociée s'effondre et s'ouvre une période d'opposition ouverte et de mobilisation menées par les deux organisations syndicales, les CCOO et l'UGT, contre la politique économique du gouvernement socialiste (2). De 1992 à 1994, celui-ci va tout à la fois réduire les dépenses de protection sociale, notam-

ment les prestations d'assurance-chômage, et introduire une forte flexibilité de l'emploi qui accentue nettement la précarisation de la main d'œuvre.

La seconde période où les interlocuteurs sociaux tentent de conclure des pactes sociaux débute en 1994 mais prendra de l'ampleur à partir de 1996 avec l'alternance amenant au pouvoir le parti populaire (PP), conservateur (3). Dès le milieu de l'année 1994, les organisations syndicales prennent acte de leur incapacité à s'opposer aux réformes du marché du travail. Abandonnant un syndicalisme de confrontation ou de concertation centralisée et globale, elles font le pari d'un modèle de relations du travail basé sur le dialogue. La négociation se déroule désormais autour de thèmes spécifiques où les acteurs cherchent un accord acceptable par tous. A partir de 1996, l'Etat, de manière tout aussi volontariste que pendant la transition démocratique mais dans un contexte politique différent, incite à la recherche d'un compromis social sur toutes les dimensions du rapport salarial. Contrairement aux pactes de la période précédente, qui comportaient des accords salariaux globaux, la nouvelle phase de négociation sociale se caractérise par l'absence d'un cadre formel de politique salariale. On n'y trouve pas davantage, comme dans les pactes sociaux conclus au même moment dans d'autres pays européens, de liens explicites globaux entre réforme de la protection sociale, politique fiscale et celle des revenus (Fajertag, Pochet, 2001).

Depuis la fin de 2001, de fait après que le PP est obtenu une majorité absolue au Parlement, le processus de négociation centralisée entre patronat et syndicats est de nouveau mis à mal. La politique de l'emploi suivie par le gouvernement conservateur ne repose désormais plus sur la recherche d'un compromis entre interlocuteurs sociaux, comme l'illustre l'adoption, sans la moindre concertation préalable, de nouvelles règles d'indemnisation du chômage (4). Assiste-t-on à la rupture d'un modèle de régulation sociale basé sur une certaine forme de pacte social ? De la part du gouvernement, la volonté d'en finir avec un dialogue social tripartite semble avérée. Malgré cela, tant les organisations syndicales que patronale tentent de maintenir des relations contractuelles. La conclusion, le 16 janvier 2003, d'un accord interprofessionnel qui encadre les augmentations salariales qui seront négociées dans l'année à venir en administre la preuve.

### **La construction de relations professionnelles démocratiques (1975-1986)**

Le concept de néo-corporatisme a fait l'objet de nombreuses controverses. Une partie des malentendus viennent certainement du fait que les analyses privilégient soit sa dimension de procédé politique dont les acteurs font usage, soit sa dimension de doctrine sociale. Dans une acception large, il désigne une « forme stable de concertation sociale destinée à assurer la

régulation économique et sociale » (Rehfeldt, 1998), mais on a en fait deux approches.

Les premiers théoriciens des « arrangements néo-corporatistes », Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck, proposent une approche structurelle ou institutionnelle du « néo-corporatisme » qu'ils voient comme un régime politique à part entière, une doctrine sociale. Régime qu'ils opposent au « pluralisme » (le modèle anglo-saxon), voire également à un système « moniste » (le modèle soviétique) (Schmitter, 1974). Le « néo-corporatisme » est défini comme une « forme de médiation des intérêts qui accorde aux groupes d'intérêt un statut quasi-public. Ainsi « in-corporés » dans l'Etat, ces groupes concourent, de façon institutionnalisée, à la formulation des politiques publiques » (Rehfeldt, 1998). L'analyse se centre alors sur les conditions structurelles nécessaires à la concertation et, plus spécifiquement, sur la structure des organisations qui y participent et sur les institutions qui permettent cette participation. A la différence du corporatisme d'Etat d'avant-guerre, dont s'inspirait la doctrine franquiste, l'adhésion aux arrangements institutionnels proposés par l'Etat est volontaire, ce qui introduit bien sûr une source d'instabilité dans la régulation économique et sociale. Les analyses qui ont suivi présentent des typologies hiérarchisées des différents pays en combinant un certain nombre d'indicateurs : taux de syndicalisation, degré de centralisation organisationnelle, participation institutionnelle des syndicats dans l'élaboration des politiques publiques, niveau de conflictualité... Le modèle du néo-corporatisme réalisé est alors le partenariat autrichien mais les pays scandinaves ou la Belgique se retrouvent en bonne position.

Une autre approche, plus politique, va se centrer sur les variables politiques qui expliquent pourquoi un pays choisi la voie de « pactes sociaux », sur les stratégies des principaux acteurs collectifs. Les « pactes sociaux » peuvent être définis comme des concessions réciproques entre acteurs sociaux, des arrangements au sommet dont la conclusion dépend des stratégies d'acteurs et dont le but est l'élaboration concertée de politiques de revenus et d'emploi. Au début des années 90, la question d'un pacte social est revenue à l'ordre du jour dans la plupart des pays européens (Freyssinet/Rehfeldt, 1994, Pochet, 1995). Les modalités et les contenus des pactes varient d'un pays à l'autre mais tous sont fondés sur une concertation globale et sur des accords centralisés et tripartites. En suivant certains auteurs (Negrelli, 2001), on peut dire que la difficulté réside dans l'assimilation qui est faite de ces pactes aux systèmes néo-corporatistes. Si les stratégies communes de pacte adoptées dans les années 90 par les acteurs macro sociaux nationaux se développent naturellement dans les pays « néo-corporatistes », elles s'épanouissent également dans d'autres contextes nationaux comme en Italie (Negrelli, 2001, Tapia, 2002).

Dans la première approche, l'Espagne démocratique n'est évidemment pas un système néo-corporatiste. Les anciennes institutions corporatistes se sont effondrées et un système pluraliste s'est progressivement façonné. Dans une approche en terme de dynamique politique, même s'il n'y a jamais eu de pacte social durable conclu en Espagne, la poursuite par les différents acteurs sociaux d'une stratégie de négociations centralisées et globales a marqué le système de relations professionnelles. La place spécifique des pactes sociaux dans le système de relations professionnelles espagnol est bien sûr liée au contexte récent propre à ce pays : au niveau politique, la sortie du franquisme et la construction d'un régime démocratique coïncident, au niveau économique, avec l'entrée dans la récession mondiale qui s'est traduite en Espagne par une montée du chômage plus importante que dans d'autres pays européens.

### ***Le pacte comme mode de transition politique***

Malgré un passé ponctué de conflits souvent violents, voir même sanglants, l'Espagne a connu dans les premières années de l'après-franquisme une phase de concertation sociale pendant laquelle de nombreux pactes ont vu le jour. « *La première cause qui explique, à coup sûr, un tel développement de la concertation est le passage à la démocratie après un demi-siècle ou presque d'absence de libertés et de droits fondamentaux* » (De la Villa, 1987). Ce primat du politique, accepté par tous les acteurs, marque les premiers accords macro sociaux, les pactes de la Moncloa des 25 et 27 octobre 1977, puisqu'ils sont conclus entre les partis politiques représentés au Parlement. Ces pactes témoignent de la volonté de tous les acteurs politiques et sociaux de fixer en commun un cadre politique permettant la modernisation des structures sociales et économiques. Ces pactes imposent la rigueur pour briser l'inflation et rétablir l'équilibre budgétaire.

Dans les accords nationaux qui suivront, signés par l'organisation patronale la CEOE et le plus souvent par l'UGT seule, avec ou sans l'Etat selon le cas, la dimension politique restera très présente et instrumentalisera les dimensions économique et sociale. L'objectif de ces accords est la libéralisation politique, mais aussi économique : il s'agit d'une coopération entre l'Etat et les acteurs sociaux afin d'élaborer une réponse globale et négociée à la crise économique et au chômage. C'est Nicolas Redondo, le numéro un de l'UGT à l'époque qui, s'exprimant à l'occasion de la signature en juin 1981 de l'Accord national sur l'emploi (ANE), résume le mieux les enjeux d'alors : « *...nous nous rencontrons à la table de négociation avec trois objectifs : 1. freiner la croissance du chômage et obliger le gouvernement à prendre des engagements susceptibles d'être quantifiés en matière de création d'emploi ; 2. mettre au point des mesures de sécurité sociale concrètes dans le cadre d'une négociation salariale globale, et élargir le*

*champ d'application de l'assurance chômage ; 3. obtenir des mesures de soutien à l'implantation syndicale... Le résultat final des négociations est assez proche de nos objectifs initiaux »*. L'ANE marque en effet l'apogée de cette période puisqu'il est le seul pacte signé à la fois par l'organisation patronale, la CEOE, les deux principales organisations syndicales, l'UGT et les CCOO, et le gouvernement. C'est un accord de compromis social où les syndicats acceptent une réduction du salaire réel en échange de la promesse de la création de 150 000 emplois. La tentative avortée de coup d'Etat militaire, quelques mois auparavant, explique pour partie qu'un tel consensus est pu se réaliser. Les accords qui l'ont précédés, l'Accord de base interconfédéral (ABI) en 1979 et l'Accord cadre interconfédéral (AMI) en 1980, étaient des accords bipartites que les CCOO avaient refusé de signer. Ceux qui l'ont suivis ont eu des configurations variés (voir tableau 1).

Le soutien à la construction européenne de tous les acteurs politiques et sociaux espagnols va aussi favoriser la recherche d'un compromis sur les évolutions sociales qu'elle implique. L'intégration dans l'UEM et l'aboutissement de la candidature de l'Espagne à l'entrée dans la monnaie unique ont été vécus par les différents acteurs comme un objectif prioritaire pouvant justifier certains compromis.

La spécificité de la concertation qui s'est développée entre 1977 et 1984 est de n'être ni institutionnalisée ni la conséquence d'un système de relations professionnelles stable et centralisé. Il s'agit d'une concertation occasionnelle dans un contexte où les relations entre les acteurs sociaux ainsi que leurs stratégies restent mouvantes. La caractéristique principale des accords signés dans cette période est d'être le fruit d'un volontarisme étatique inévitable après l'omniprésence de l'Etat franquiste et l'inexistence d'acteurs collectifs autonomes. On l'a vu, les pactes de la Moncloa ont été directement conclus entre les partis politiques espagnols. Plusieurs accords qui suivront seront tripartites, le gouvernement y étant un acteur à part entière au rôle juridiquement complexe mais politiquement clair. La place centrale de l'Etat n'empêchera d'ailleurs pas que la dynamique propre du compromis social n'aboutisse à la construction d'un système de relations professionnelles autonomes et à la consolidation des acteurs collectifs.

### **La construction de nouveaux acteurs sociaux**

Le choix par les acteurs sociaux d'une stratégie de concertation centralisée et globale s'explique bien sûr par la nécessité de cimenter l'édifice démocratique encore fragile dans cette période, comme l'a montré la tentative de coup d'Etat de février 1981. Mais il faut aussi y voir la recherche d'une légitimité et d'un renforcement des structures syndicales à la sortie du fran-

<b>Tableau 1. Grands accords collectifs interprofessionnels (1977-2003)</b>			
<b>Date</b>	<b>Accord</b>	<b>Signataires</b>	<b>Contenus</b>
1977-1978	Pactes de la Moncloa	Partis politiques	- Modération salariale/créations d'emplois - Réformes de la fiscalité et de la protection sociale
1979	ABI (Acuerdo básico interconfederal)	CEOE/UGT	- Critères négo. collectives - Droits syndicaux
1980-1981	AMI (Acuerdo marco interconfederal)	CEOE/UGT/USO	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll.
1982	ANE (Ac. nacional sobre el empleo)	Gouv. CEOE/CCOO/UGT	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll. - Indemnisation chômage
1983	AI (Acuerdo interconfederal)	CEOE/CCOO/UGT	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll.
1985	AES (Acuerdo económico y social)	Gouv. CEOE/UGT	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll. - Indemnisation chômage - Patrimoine syndical - Nouveaux types de contrats
1995	Pacte de Tolède	Partis pol./Gouv. CCOO/UGT	- Garantie du système de retraite par répartition
1996	ASEC (Acuerdo sobre las soluciones extra-judiciales de los conflictos)		- Médiations préalables aux conflits collectifs et individuels du travail
1997	Accord sur la stabilité de l'emploi	Gouv. CEOE/CCOO/UGT	- Lutte contre la précarité - Droit du licenciement
1998	Accord sur le temps partiel	Gouv. CCOO/UGT	Réglementation et protection du travail à temps partiel

quisme. Paradoxalement, ce besoin guide la stratégie de l'UGT et de la CEOE.

L'organisation syndicale proche du PSOE est, en effet, plus structurée au sommet qu'à la base : ses dirigeants ayant fait le choix de l'exil et de la non participation aux élections syndicales instaurées par Franco à partir de 1962, elle n'est que peu implantée sur les lieux de travail. La possibilité de conclure des accords au niveau national lui permet de contenir les négocia-

tions à un niveau où elle dispose d'une structure organisationnelle qui lui fait défaut aux niveaux inférieurs. L'organisation patronale, la CEOE, s'est constituée en 1977. Elle représente surtout la fraction moderniste du patronat de la banque et de la grande industrie qui partage avec le gouvernement la volonté de libéraliser l'économie. Après 40 ans d'interventionnisme étatique, la majorité des patrons, notamment les petits, s'insère difficilement dans un système négocié de relations de travail. L'organisation patronale connaît des problèmes de représentativité dans certains secteurs de l'économie qui perdurent encore, comme le montre la difficulté à mettre en œuvre à la base les accords conclus au sommet. Pour contourner les résistances internes, la direction de la CEOE fait aussi le choix du niveau de négociation le plus central.

Les Commissions ouvrières en revanche, dont l'existence remonte aux années de la clandestinité, disposent d'une structure plus solide et d'une réelle implantation dans les entreprises. Par ailleurs, leur culture syndicale et politique, différente de celle de l'UGT, les poussent à rejeter toute « idée d'institutionnalisation d'un syndicat de classe » (Prieto, 1992). Au sortir de la dictature, les CCOO ont proposé la création d'un syndicat unique, ce que l'UGT, moins présente sur le terrain, a refusé. C'est nettement un système syndical pluraliste qui va se mettre en place. Le trait le plus marquant de la période de transition est l'extrême fragmentation syndicale. A côté des deux principales organisations syndicales, on trouve deux autres confédérations nationales d'importance : la CNT (anarchiste) et l'USO (catholique, dont une majorité rejoindra ensuite l'UGT), mais aussi des confédérations nationalistes dont deux, ELA-STV au Pays Basque et l'INTG en Galice menacent localement la prédominance de l'UGT et des CCOO. Enfin, dans certaines entreprises, notamment du secteur public, mais aussi localement, une multitude de syndicats autonomes apparaissent. La désarticulation syndicale, la concurrence pour occuper l'espace politique et les difficultés d'organisation interne caractérisent les premières années de la transition. A partir de 1986, le développement d'une unité syndicale forte entre l'UGT et les CCOO tempèrera les effets du pluralisme.

Assez rapidement, l'UGT et les CCOO émergent. Au fil des élections syndicales, leur position dominante sera confirmée. Cependant, le paysage syndical espagnol reste marqué par un taux d'affiliation très bas, même si, fait relativement exceptionnel, il augmente depuis le début des années 90 et avoisine désormais les 20 %. Si l'on évalue la situation espagnole à l'aune des critères qui classiquement définissent les pays néo-corporatistes : fort taux de syndicalisation, centralisation organisationnelle des acteurs sociaux, participation institutionnelle des syndicats dans l'Etat, les relations professionnelles espagnoles n'en remplissent aucun. Ne reste que la pra-

tique de concertation tripartite qui caractérise la transition démocratique, encore faut-il noter les réticences des CCOO face à cette stratégie.

Le bilan pour les syndicats de la concertation sociale est mitigé. S'ils ont gagné une reconnaissance au sein du système de relations professionnelles, la stratégie s'avère un échec au niveau économique et notamment de la lutte contre le chômage : les bénéfices pour les travailleurs d'un compromis social global et centralisé, sensibles dans un premier temps en terme de protection sociale, ont été de moins en moins évidents. A partir de 1988 s'ouvre une période de conflits ouverts et polarisés entre le gouvernement et les organisations syndicales qui s'opposent à la politique économique d'austérité mise en œuvre par le gouvernement socialiste malgré les bons résultats de l'économie espagnole. C'est une période d'affirmation de l'autonomie syndicale par rapport aux partis politiques, qui représente une évolution assez radicale notamment pour l'UGT qui, à partir d'octobre 1989 ne donne plus de consigne de vote en faveur du PSOE.

### **Du dialogue à la confrontation (1986-1997)**

La grève générale massive du 14 décembre 1988, appelée par l'UGT et les CCOO, met fin à la période de concertation tripartite. Cette grève, la première grève générale unitaire menée sous le gouvernement socialiste, est un immense succès. Elle a pour but de s'opposer au plan emploi jeune du gouvernement, plan qui sera abandonné, mais plus généralement à sa politique d'emploi. Elle scelle également le rapprochement entre les deux centrales syndicales. A partir des années 1987-1988, Felipe Gonzalez, confronté au maintien d'un chômage massif, déploie les politiques d'emplois sur trois objectifs assez classiques : abaissement des coûts sociaux et du coût du travail, insertion et reconversion des demandeurs d'emplois et flexibilisation du fonctionnement du marché du travail.

### ***Echec d'un retour à la concertation tripartite et dérégulation du marché du travail imposée***

Malgré les taux de croissance les plus forts de la CEE sur 1987-1990 et le rythme soutenu des créations d'emplois, le taux de chômage espagnol, après une baisse continue depuis 1985, reste près du double de la moyenne des pays de la Communauté. Ce haut niveau de chômage s'explique d'abord par le fait que l'Espagne n'a entamé la restructuration de son appareil productif qu'à partir de 1975, à la fin du régime franquiste, dans un contexte de crise économique mondiale. Du fait des ajustements industriels dans les secteurs traditionnels et d'un exode rural massif, sur la décennie 75-85, la diminution de l'emploi a été plus forte et plus rapide que dans le reste de l'Europe et le taux de chômage s'est envolé au-delà de 20 %. A partir de la mi-85, où le taux de chômage atteint un pic de 21 %, le maintien

d'une conjoncture favorable et la restauration de la productivité industrielle ont permis une amélioration de la situation sur le marché du travail. De la mi-85 à la mi-91, il y a eu 2 millions de créations nettes d'emplois et la population occupée a augmenté de 3 % en moyenne annuelle. A la fin de 1991, le taux de chômage, encore très supérieur à la moyenne européenne, a été ramené à 16 %, soit son niveau le plus bas depuis 1982.

Les programmes successifs de promotion de l'emploi mettent en place diverses exonérations fiscales et subventions à l'embauche dont l'objectif est d'abaisser le coût du travail. Ils cherchent également à requalifier et insérer la main d'œuvre. Le plan de Formation et d'Insertion Professionnel dit plan FIP, conclu entre les partenaires sociaux et le gouvernement en 1985, est composé de plusieurs programmes et réactualisé tous les ans. L'effort financier principal concerne les demandeurs d'emplois et notamment les primo demandeurs. Les populations cibles du plan sont les jeunes, qui représentent 46 % des chômeurs en 1990 contre 33 % en France à la même époque, les femmes entrant sur le marché du travail, les travailleurs agricoles et les chômeurs de longue durée.

La flexibilisation du marché du travail est en fait le cheval de bataille de Felipe Gonzalez. Les principales modifications contenues dans la loi de 1984 organisant le nouveau statut des travailleurs rendent possibles le recours à des contrats à durée déterminée et assouplissent la relation contractuelle. Mais le gouvernement entend aller plus loin en supprimant les normes héritées du franquisme notamment en matière de licenciement économique et en libéralisant les relations de travail. Pour cela, il propose aux partenaires sociaux la signature d'un pacte de trois ans permettant de trouver, face à la crise actuelle, un compromis global sur la politique d'emploi.

La volonté gouvernementale est aussi de réduire l'inflation pour adapter l'Espagne aux exigences du marché unique : il prône un pacte de compétitivité basé sur la modération salariale. Parallèlement, le refroidissement économique de 1990 se fait sentir sur le chômage qui repart à la hausse. Début 1992, le gouvernement adopte un plan de convergence afin de permettre à l'Espagne de s'inscrire dès 1997 dans la troisième phase de l'UEM définie par les accords de Maastricht. Le plan prévoit surtout un gel des dépenses publiques, notamment en matière d'indemnisation du chômage. C'est l'ampleur de la récession ainsi que les résultats mitigés des élections législatives de juin 1993 qui vont pousser Felipe Gonzalez à relancer le dialogue social à l'automne 1993. Il s'agit bien de la recherche d'un nouveau compromis social où les thèmes mis en négociation ont un caractère global : réduction des déficits publics de la protection sociale, réforme du marché du travail et modération salariale. Les deux principales organisations syndicales, l'UGT et les CCOO, renouent sans conditions préalables avec un dialogue social

global mené au niveau national. En s'engageant dans les négociations, elles semblent prêtes à abandonner quelques unes de leurs positions traditionnelles : elles acceptent la perspective de modérations salariales dans les trois années à venir, mais aussi, la suppression de certaines des règles légales de fonctionnement du marché du travail. En échange, elles espèrent avancer dans la mise en place d'un processus négocié des nouvelles normes comme alternative à une politique autoritaire de démantèlement des mécanismes de solidarité.

Pourtant, la perspective d'une signature d'un pacte global apparaît très vite irréaliste. Au niveau factuel, la rupture a été provoquée par un certain nombre de maladresses accumulées par le gouvernement, comme l'adoption unilatérale, dans le budget 1994, de mesures sur lesquelles des discussions étaient en cours. Fin octobre, les négociations sont suspendues sans aucun résultat. Les négociateurs de l'UGT et des CCOO rejettent définitivement le 13 novembre les dernières propositions gouvernementales et appellent à une grève générale le 27 janvier 1994 dans le but de s'opposer à l'adoption des projets de dérégulation. Cette grève ne pas fait reculer le gouvernement comme avait pu le faire celle de décembre 1988. Elle marque l'échec explicite de la conclusion d'un pacte social mais aussi d'une stratégie syndicale de concertation globale. Entre décembre 1993 et juin 1994, une série de textes révisant profondément le fonctionnement du marché du travail et le système de négociation collective seront votés par le Parlement avec le soutien du centre droit et la neutralité de la droite. Les conditions de conclusion et de rupture du contrat de travail, les conditions de travail mais aussi les règles de la négociation collective sont systématiquement modifiées.

L'échec de cette tentative de renouer avec un dialogue social au sommet à trois causes principales. En premier lieu, les contreparties et les marges de manœuvre indispensables au déroulement d'une réelle négociation ont fait défaut. En échange de l'acceptation d'une partie des propositions gouvernementales, les organisations syndicales escomptaient des engagements en matière de création d'emploi et la mise en place de procédures d'élaboration négociée des nouvelles normes. Le pacte social leur est vite apparu comme un marché de dupes et leurs marges de manœuvre étroites. L'objectif gouvernemental était dès le départ de réduire les déficits sociaux et d'assouplir le fonctionnement du marché du travail sans avoir de contreparties à proposer.

En second lieu, la place secondaire tenue par le patronat a laissé face à face gouvernement et syndicats. L'organisation patronale est d'abord restée dans un rôle confortable de surenchère par rapport aux propositions gouvernementales. Puis, au fil des discussions, ses critiques se sont faites plus discrètes pour, finalement, appuyer les réformes allant dans le sens d'une plus

grande flexibilité mais sans proposer aucune contrepartie. On ne peut de ce fait parler de réelles négociations tripartites.

En dernier lieu, la conception instrumentale développée par le gouvernement est apparue au grand jour. Son objectif non avoué dans ces négociations a été de trouver une légitimité sociale en lieu et place de la légitimité parlementaire qu'il avait perdu. En décidant d'appeler à une grève générale, les organisations syndicales ont voulu mettre en avant une légitimité sociale autonome contre le « pacte parlementaire » autour du vote des textes de lois. Pour cela, elles se sont appuyées sur leur capacité de mobilisation qui, malgré un effritement, reste forte et compense leur faible implantation dans les entreprises. Tirant les conclusions de l'échec d'une concertation tripartite nationale, l'UGT et les CCOO opèrent parallèlement un changement d'orientation.

### ***Retour sur les acteurs : les bases d'un nouveau modèle de négociation contractuelle***

Au début des années 80, trois raisons avaient poussé les organisations syndicales à accepter une concertation tripartite : la nécessité de cimenter l'édifice démocratique encore fragile à l'époque ; la recherche d'une légitimité et d'un renforcement des structures syndicales à la sortie du franquisme, raison plus pertinente d'ailleurs dans le cas de l'UGT ; l'existence de contreparties sociales réelles pour les salariés. En 1994, ces trois raisons n'existent plus ce qui a pour conséquence une réorientation des stratégies syndicales.

### **Les CCOO : un nouveau modèle syndical**

L'évolution des Commissions Ouvrières vers un syndicalisme plus pragmatique a été achevée lors de leur 6<sup>e</sup> congrès en janvier 1996. Malgré un fort courant critique qui représente environ un tiers du syndicat, le secrétaire général sortant, Antonio Gutiérrez, est sorti renforcé de ce congrès : il dispose désormais des moyens d'aller vers un syndicalisme moins politique où va prévaloir la recherche de l'amélioration du rapport salarial au travers de la concertation avec le patronat. Un retour sur les conditions originales de la naissance des CCOO permet d'apprécier la nature de cette évolution.

Contrairement à l'UGT (socialiste) et à la CNT (anarchiste), qui naissent en même temps que le mouvement ouvrier espagnol à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et qui plongent dans la clandestinité dès la prise du pouvoir par Franco en 1936, les Commissions Ouvrières apparaissent de manière spontanée au début des années 60 au moment où les luttes sociales reprennent malgré la dictature. Elles se constituent sur la base des comités élus par les assemblées de travailleurs lors des nombreux conflits qui émaillent cette période et sont la première forme d'opposition ouverte au franquisme (Cofignal,

1981). Deux forces militantes s'y engagent : les communistes et la gauche catholique ; ces derniers quitteront rapidement les Commissions en raison de la trop grande influence des communistes et réintégreront l'USO, la centrale syndicale catholique. A partir de 1964, les CCOO se dotent d'instruments organisationnels de coordination pour assurer une certaine permanence en dehors des périodes de conflits mais, afin de continuer d'agir dans les structures syndicales corporatistes, elles demeurent un « mouvement » défini comme recouvrant « *les formes non organisées et non permanentes de la classe ouvrière – assemblées, délégués, comités, commissions...* ». A la mort de Franco, en 1975, les Commissions se trouvent confrontées aux nouvelles conditions d'exercice de l'activité syndicale mais aussi au retour de l'UGT sur le devant de la scène. La direction met en place une organisation syndicale plus structurée mais toujours fondée sur une démocratie « assembléeire » qui s'oppose à un syndicalisme dit traditionnel avec ses adhérents et ses permanents. Le modèle est celui du syndicalisme italien, la direction des Commissions entretient des contacts proches avec la CGIL. Le niveau confédéral restera longtemps peu développé et l'organisation interne très peu centralisée avec des fédérations de branches faibles. De fait essentiellement animées par des militants communistes, durant les dix premières années de la transition démocratique, les CCOO s'opposent fermement à la politique gouvernementale et, contrairement à l'UGT qui s'engage pleinement dans la stratégie de pactes sociaux avec le pouvoir, elles s'appuient sur la mobilisation des travailleurs. A partir de 1987, les deux syndicats, qui font sensiblement jeu égal, se rapprochent et optent pour une ligne d'unité syndicale qui s'est maintenue depuis. Malgré une forte institutionnalisation du syndicat au cours des années 80, la tradition historique des CCOO qui privilégie le mouvement contre les appareils syndicaux reste vivace. Le congrès de 1996 en est un exemple puisqu'un des axes du courant critique a été de reprocher à la majorité de vouloir rompre avec cette tradition en s'appuyant sur le syndicat comme colonne vertébrale de l'action en entreprise au lieu de privilégier la représentation des salariés plus proche de la tradition « assembléeire ».

La direction des CCOO propose en effet un nouveau modèle syndical. Les propos de Julián Ariza sont en ce sens très clairs : « *la régulation des relations de travail n'est plus remise aux institutions politiques, à la voie normative. Il s'agit d'un autre syndicalisme qui cherche par dessus tout la régulation contractuelle et qui n'attend pas de l'Etat ou du pouvoir politique qu'ils résolvent tous les problèmes. C'est le syndicat lui-même qui doit générer les forces et les adhérents suffisants pour obtenir des accords, signer des conventions et résoudre les problèmes des travailleurs* » (cité par *El País*). Le courant critique, à juste titre, y voit une rupture avec le modèle de syndicalisme entendu comme mouvement socio-politique défendu au début de la transition. Son positionnement par rapport au politique en dé-

coule logiquement. Les CCOO doivent rechercher des alliances plus larges que le front syndical avec l'UGT. Il existe des « zones d'intersections » dans les stratégies des syndicats, des partis politiques de gauche et des organisations socio-politiques qui défendent les droits sociaux. Le syndicat doit avoir une politique d'alliance avec ces acteurs pour faire front contre le néolibéralisme. La fin des années 90 verra le déclin de l'influence de ce courant au sein des CCOO.

Le mouvement de rénovation du syndicat se manifeste à deux niveaux : d'une part, le renforcement de son indépendance par rapport aux partis politiques, particulièrement du PCE, et, d'autre part, une plus grande autonomie par rapport à l'Etat. L'indépendance des Commissions par rapport au PCE existait déjà du fait même de la faiblesse et de l'éclatement du mouvement communiste espagnol. La distance avec ce parti est définitivement consolidée en 1996. Ce mouvement trouve son pendant dans la distance prise par l'UGT, depuis 1988, avec le PSOE.

#### **L'UGT : rupture avec le PSOE**

L'évolution de l'UGT, tout aussi importante dans les quinze dernières années que celle des CCOO, la précède cependant. Symboliquement, l'appel à la grève générale de 1988 contre la politique économique et sociale menée par le gouvernement socialiste manifeste le tournant réalisé par la confédération syndicale. Créée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'UGT est traditionnellement proche du parti socialiste. Proche au point que son secrétaire général de 1976 à 1994, Nicolás Redondo, ancien ouvrier métallurgiste basque, est aussi l'un des dirigeants historiques du PSOE. C'est pourtant lui qui, à partir de 1986, va pousser son organisation à s'opposer de plus en plus fermement à la politique de Felipe Gonzalez. La rupture est consommée avec la grève de 1988. La confrontation avec le parti socialiste prend de l'ampleur au long des années 90. Parallèlement, l'organisation consolide son unité d'action syndicale avec les CCOO. Cette orientation soulève cependant de vives oppositions au sein de la centrale que seule la personnalité charismatique de son leader arrive à contenir. Son image est cependant écornée à la fin des années 80 à la fois par la faillite financière du groupe de coopératives dédiées aux logements sociaux et gérées par l'UGT, mais aussi par la remontée aux élections professionnelles des CCOO. Après son départ en 1994, l'UGT entre dans une période de crise interne ouverte. Ce n'est qu'au congrès de mars 1998, qu'elle retrouve une unité interne et que le successeur de Redondo, Cándido Méndez, en position fragile au départ face à une opposition qui rassemble près d'un tiers de l'organisation, arrive à s'imposer face aux fédérations qui le conteste, comme celles de la métallurgie, de la construction, de Catalogne et des Asturies. Par delà les oppositions de personne, manifestes, Lito, le secrétaire de la fédération de la métallurgie qui mène les opposants, représente les fédérations d'indus-

tries, soucieuses de préserver leur pouvoir face aux unions territoriales. Les opposants sont aussi plus méfiants par rapport à l'unité d'action avec les CCOO et également moins critiques face à la politique du gouvernement.

La victoire relative remportée le 3 mars 1996 par le Parti Populaire (droite) ne remet pas en cause cette stratégie, même si elle pose à l'UGT un problème de positionnement vis-à-vis d'un parti socialiste désormais dans l'opposition. Après 1997, pour s'opposer à la politique du gouvernement conservateur, Cándido Méndez propose de nouvelles modalités d'alliance politique avec les partis de gauche, notamment en relançant les relations de l'UGT avec le parti socialiste. Cependant, il prend soin de rappeler l'appréciation négative que son organisation portait sur la réforme du marché du travail imposée, en 1994, par le gouvernement socialiste. La continuité en matière d'orientation domine mais une inflexion se manifeste quant à la place respectivement donnée à la négociation avec le patronat et l'action auprès du gouvernement. Ce qui n'est pas sans poser des problèmes dans les relations avec les CCOO.

En définitive, l'élément le plus fondamental de l'évolution des stratégies syndicales réside dans la plus grande autonomie donnée à la sphère des relations professionnelles. L'omniprésence de l'Etat était un des traits marquants de la transition démocratique. Cette période est révolue, aussi bien pour les CCOO que l'UGT, qui privilégient toutes deux la relance de la négociation collective avec le patronat. Comme en 1977 et en 1994, c'est pourtant la volonté gouvernementale d'appuyer son action politique sur la démocratie sociale qui va donner son ampleur à cette nouvelle dynamique contractuelle.

### **Un nouveau modèle de régulation sociale bipartite et moins globale**

La fin des années 90 voit le retour d'un dialogue social centralisé entre partenaires sociaux. Cependant, les négociations n'ont plus cette fois pour objectif des compromis globaux en matière de politique économique et sociale, comme ce fut le cas dans les années 1980, mais d'obtenir des avancées concrètes sur des champs et des contenus plus circonscrits, principalement en matière de lutte contre le chômage et la précarité. 1997 marque le début d'une période de dynamisme des relations sociales et de paix sociale comme l'Espagne n'en avait pas encore connu. Un certain nombre d'accords collectifs interprofessionnels, négociés entre les syndicats, le patronat et le gouvernement, ont consolidé une pratique active de négociation collective. L'accord sur la stabilité de l'emploi, signé en avril 1997 et qui échange la transformation d'emplois précaires en emplois stables contre un assouplissement des modalités de licenciement, est le plus emblématique. Cet accord est le cinquième conclu au niveau interprofessionnel depuis le

début de l'année 1996 : le premier à inaugurer le retour de la négociation au plus haut niveau a été l'accord du 25 janvier 1996 sur la médiation dans les conflits du travail. A la rentrée 1996, deux autres accords ont suivi : l'un sur la santé au travail et l'autre sur l'emploi rural. A la fin de l'année, l'accord de 1992 sur la formation professionnelle est renouvelé. Si l'on ajoute l'accord sur les retraites, qui n'a pas été signé par le patronat mais seulement par les organisations syndicales et le gouvernement, on assiste bien au retour de la négociation centralisée mais sur des thèmes spécifiques.

Le processus s'articule autour de deux axes : des accords relatifs à la réforme de l'Etat-Providence, en l'occurrence les retraites, qui représentent un consensus entre les partis politiques soutenu par les organisations syndicales, le patronat restant à l'écart ; des accords bipartites plus classiques portant sur les relations industrielles et le marché du travail. Les syndicats s'orientent vers des négociations avec le gouvernement portant sur des problèmes concrets que l'on peut cerner, non seulement dans la phase de négociation, mais aussi dans le suivi et donc contrôler facilement.

#### ***Un consensus presque parfait autour des retraites***

Les réformes récentes du système de retraite espagnol résultent d'une longue procédure de consultations et de négociations qui a concerné l'ensemble des partis politiques et des partenaires sociaux. Que se soit en 1987, où a été instauré un système de retraite complémentaire, ou en février 1995, avec la conclusion de l'accord politique appelé pacte de Tolède, l'aspect remarquable de ce consensus est qu'il associe, de manière privilégiée, le gouvernement et les organisations syndicales. La caractère consensuel des réformes doit cependant être nuancé puisque le patronat espagnol s'est toujours tenu en retrait des négociations et qu'il a refusé de signer l'accord du 9 octobre 1996 qui prolonge le pacte de Tolède.

A la différence de la France, la protection sociale en Espagne fait l'objet d'une gestion étatique et non paritaire. Le système de retraite est organisé autour d'un régime général et d'un dispositif complémentaire. Ce dernier est encore peu développé. Les premières tentatives de réforme du système de retraite ont provoqué, dès 1984, un vaste mécontentement social suivi d'une grève générale déclenchée par les CCOO. A ces difficultés est venue s'ajouter une offensive idéologique de la Banque mondiale et du FMI afin d'inciter à substituer à l'actuel système de retraite par répartition un modèle fondé sur la capitalisation. Le pacte de Tolède, conclu dans ce contexte délicat, en se démarquant des positions radicales défendues par la Banque mondiale, a manifesté l'attachement de tous les partis politiques espagnols aux principes qui soutiennent le système actuel. Dans ses grandes lignes, le pacte de Tolède, maintient le système de retraite par répartition et garantit le pouvoir d'achat des retraités.

Tout au long de ce processus de réforme, les pouvoirs publics ont cherché à instaurer un climat de dialogue entre les organisations syndicales et patronale. Si le consensus n'a pas été total en raison de la position de repli adoptée par le patronat dans la dernière étape de la négociation, l'accord, d'une certaine façon, consacre l'efficacité de la méthode employée. Les syndicats, bien que faiblement impliqués du point de vue institutionnel dans la gestion du régime public, ont largement pris part au débat sur l'avenir des retraites. Cet engagement a été facilité par la convergence des positions défendues par l'UGT et les CCOO qui, durant toutes les négociations, n'ont parlé que d'une seule voix. Leur participation a porté ses fruits puisque la plupart de leurs revendications ont pu être satisfaites. Parmi celles-ci figuraient le fait que les départs en retraite anticipée ne s'accompagnent pas d'une pénalisation financière, ainsi que la séparation des sources de financement entre l'Etat et la Sécurité sociale dans la prise en charge des prestations.

#### ***Une médiation dans les conflits collectifs***

Le nombre élevé des grèves est un vieux problème des relations sociales espagnoles. C'est un autre trait qui les distingue nettement des canons du modèle néo-corporatiste. La conflictualité est l'une des plus fortes de la Communauté européenne. Ainsi, le nombre de jours de travail perdus pour fait de grève pour 10 000 salariés a été en moyenne annuelle, sur la période 86/90, de 647 en Espagne pendant qu'il n'était que de 271 en Italie, 136 en Grande-Bretagne et plafonnait à 75 en France et 5 en Allemagne. La tendance à la baisse de la conflictualité constatée dans les autres pays européens dans la deuxième moitié des années 80 ne s'est produite en Espagne qu'à partir des années 90.

La conclusion d'accords macro sociaux dans les années 80 n'a pas empêché le maintien d'un fort niveau de conflictualité, ce qui s'explique en partie par le fait que les CCOO se sont montrées réservées par rapport aux pactes sociaux mais aussi par la faiblesse du contrôle des syndicats sur les salariés. Le niveau et la forme des conflits ont cependant évolué au cours des années 80 passant de grèves nationales et très politiques au début des années 70 à des conflits d'entreprises souvent liés à des restructurations (Alonso, 1991). Le mouvement de décentralisation des conflits s'est poursuivi depuis, tout en s'affaiblissant.

L'accord du 25 janvier 1996 sur les solutions extra-judiciaires aux conflits représente donc une avancée significative dans la voie d'une régulation négociée des relations entre employeurs et salariés. Il met en place pour cinq ans une procédure de médiation préalable aux conflits individuels et collectifs du travail afin d'éviter le plus possible le recours à une solution judiciaire ou à la grève. Cet accord s'inscrit bien dans la réorientation des

organisations syndicales qui veulent « abandonner un syndicalisme de confrontation et parier sur un modèle de relations du travail basé sur la négociation et le dialogue ». Même si le taux de conflictualité reste élevé, il n'a cessé de décroître depuis la signature de l'accord. En 1999, d'après le ministère du Travail, les services régionaux paritaires mis en place à la suite de l'accord sont intervenus dans 1695 conflits affectant plus d'un million de travailleurs et plus de 80 000 entreprises. Environ 40 % de ces interventions se sont conclues par un accord entre les parties et seulement 10 % n'ont pu empêcher un recours à la justice ou à une grève. L'accord est considéré comme un succès. Il a été renouvelé en 2001 de nouveau pour cinq ans.

### ***Une réforme négociée du marché du travail***

Au terme de vives négociations qui auront duré près d'une année, les confédérations patronales (CEOE et CEPYME) et les deux principales centrales syndicales (UGT et CCOO) sont parvenues le 28 avril 1997 à la conclusion d'un accord qui prévoit un vaste plan de réforme du marché du travail ainsi qu'une refonte des procédures de négociations collectives. Le fonctionnement du marché du travail espagnol, lié pour partie aux conséquences des réformes adoptées antérieurement, a abouti à une très nette dégradation de la situation de l'emploi. C'est la raison pour laquelle patronat et syndicats ont décidé, par le biais de la négociation, de procéder à une réforme du marché du travail pour inverser la tendance, pour le moins alarmante, à la précarité de l'emploi. Sur les 9,5 millions de salariés occupés un peu plus de 3 millions d'entre eux sont titulaires d'un contrat de travail temporaire : 35 % des salariés occupent un emploi atypique.

Bien que l'Espagne affiche de relativement bonnes performances macro-économiques avec un taux de croissance du PIB qui, en 1996, a atteint 2,5 %, près du quart de la population active est encore au chômage en 1997 (22 %). Cette crise de l'emploi affecte plus durement certaines catégories sociales. Ainsi 30 % des femmes et plus de 40 % des jeunes de moins de 30 ans sont privés d'emplois. L'autre phénomène tout aussi inquiétant est l'importance du chômage de longue durée. 37,6 % des demandeurs d'emplois inscrits à l'INEM le sont depuis plus de deux ans et 19,3 % ont cumulé entre une à deux années de chômage. Ces résultats pourraient paraître, à première vue, paradoxaux : en effet, l'économie espagnole a créé en 1996 350 000 emplois, soit une croissance de l'emploi de l'ordre de 3 %. L'explication provient en réalité de l'explosion des « nouvelles modalités d'emploi ». En 1996, 96 % des huit millions de contrats enregistrés par l'INEM étaient des contrats temporaires contre seulement 4 % d'offres satisfaites sur un contrat à durée indéterminée. Mais le plus préoccupant est la faible durée de ces contrats temporaires : parmi ceux-ci, 67 % fixent une durée de

travail inférieure à 3 mois. Cette forte rotation de la main d'œuvre explique qu'en 1996, 78 % des inscriptions à l'INEM aient eu pour origine une fin de CDD contre seulement 11 % d'inscrits pour cause de licenciements. La tendance à l'œuvre, si elle se poursuivait, ferait du contrat temporaire la principale modalité de recrutement des entreprises aux dépens du contrat à durée indéterminée.

Cette utilisation massive d'emplois atypiques est supposée pallier la forte protection juridique dont bénéficient les titulaires d'un CDI en cas de licenciement. Dans beaucoup de situations, le licenciement économique d'un salarié permanent entraîne le versement d'une indemnité de 45 jours de salaire par année d'ancienneté. Paradoxalement, la réforme de 1994 n'a pas modifié le régime indemnitaire des licenciements. Le choix fait à l'époque a consisté à « *ne pas toucher aux acquis des travailleurs à emploi stable tout en incitant au développement d'emplois précaires à droits allégés : plus qu'assouplir le fonctionnement du marché du travail, il s'est agi de faire du deuxième marché du travail le marché dominant de demain* » (Auvergnon, Gil, 1995). L'accord sur la stabilité de l'emploi vise, d'une certaine façon, à inverser l'ordre de ces priorités. L'objectif est d'aller vers une utilisation plus limitée des contrats précaires pour favoriser l'embauche de salariés permanents en échange d'une plus grande flexibilité dans les conditions de licenciement de certains salariés. Un nouveau contrat à durée indéterminée est créé en faveur de certains publics spécifiques. En contrepartie de ces embauches, les entreprises bénéficient, en cas de rupture de ces contrats de travail, d'une réduction du coût du licenciement. Par ailleurs, les motifs légitimes de recours au licenciement économique sont élargis.

En signant cet accord, les organisations syndicales ont fait un pari risqué. En échange de concessions importantes, notamment sur les modalités du licenciement économique, elles espèrent une inflexion des pratiques patronales de recours aux contrats temporaires. Ces pratiques concernent surtout les salariés des très petites et petites entreprises qui représentent en Espagne la grande majorité de la population occupée. Or, les organisations syndicales sont quasi inexistantes dans ces entreprises et ne peuvent espérer améliorer la condition de ces salariés qu'en s'appuyant sur une concertation avec le patronat. Dans le même temps, la faible implantation des organisations patronales dans les TPE/PME peut expliquer les résultats limités de l'accord.

La conclusion d'accords a un temps masqué la fragilité des relations sociales espagnoles. Les accords se sont révélés instables et davantage de nature conjoncturelle que le signe d'une structuration et d'une institutionnalisation de relations tri ou bipartites. Il a suffi que la position d'un des acteurs

changent, en l'occurrence le gouvernement, pour le dialogue social soit en panne.

### **Un dialogue social en panne au niveau national**

Jusqu'en 2001, plusieurs accords portant sur des domaines importants des relations de travail (formation, temps partiel...) ont encore été conclus. La réélection fin 2001, avec une confortable majorité, du gouvernement de droite du parti populaire, a certainement rendu le patronat plus regardant sur les concessions qu'il était prêt à faire aux organisations syndicales. Le piétinement des négociations a alors permis le retour d'un certain interventionnisme étatique. Profitant de l'échec de la renégociation de l'accord sur la stabilité de l'emploi, le gouvernement Aznar a pris la responsabilité de rompre avec sa politique antérieure d'autonomie contractuelle. En mars 2001, il a introduit des réformes unilatérales du marché du travail soutenues par les employeurs et condamnées par les deux organisations syndicales, les CCOO et l'UGT. Les mesures d'allègement du coût du licenciement mises en place par l'accord de 1997 ont été étendues très largement à de nouveaux publics, sans favoriser pour autant l'essor des emplois stables. Mais surtout, le gouvernement est revenu largement sur les acquis en matière de temps partiel obtenus par les syndicats dans l'accord de 1998. A l'été 2001, la tension entre le gouvernement et les syndicats a été exacerbée par les propositions gouvernementales sur la négociation collective. Tous les acteurs s'accordent pourtant sur la nécessité d'une réforme du système de négociation collective car si les négociations sont vivaces au niveau interprofessionnelle, la faiblesse du tissu conventionnel aux autres niveaux explique en partie la fragilité des relations sociales. La coordination de la négociation, notamment dans sa dimension régionale, reste faible (Bunel, 2000).

### ***Un dynamisme contractuel certain, des négociations fragmentées***

Plus de 5000 accords collectifs sont signés chaque année, qui couvrent plus de 9 millions de salariés travaillant dans plus d'un million d'entreprises. Le taux de couverture conventionnelle des salariés du secteur privé oscille désormais entre 85 et 90 %. L'important processus de négociation qui s'est développé à tous les niveaux – sectoriel, régional et d'entreprise – depuis 1997 est assez nouveau en Espagne où le système de relations professionnelles avait été jusque là marqué par une forte centralisation des négociations et une relative faiblesse du tissu conventionnel. Bien que la tendance suivie depuis 1985 soit à une augmentation du nombre d'accords d'entreprise (3 756 en 2000 pour 2 590 en 1985), le nombre de salariés couverts par ces accords est resté stable (voir tableau 2). Ce paradoxe s'explique par la structure du tissu économique espagnol où les trois quarts des

entreprises emploient moins de 6 salariés . Le dynamisme contractuel ne se retrouve 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 salariés. 73 % des accords signés en 2000 l'ont été au niveau de l'entreprise mais ils ne concernent que 10 % des salariés bénéficiant d'une couverture conventionnelle. En 2001, on constate une tendance à la baisse des accords conclus à tous les niveaux. Les estimations pour 2002 semblent confirmer cette tendance.

Le contenu des accords s'est également modifié, délaissant quelque peu le terrain classique des négociations salariales pour celui des classifications, de l'aménagement du temps de travail, de l'emploi ou de la prévention des risques professionnels. Les évolutions les plus récentes vont dans deux directions :

- des tentatives d'élaboration de règles plus rigoureuses pour les contrats précaires (limitation de la durée des contrats ou des motifs de recours, utilisation de contrats à durée déterminée plutôt que temporaires...);
- la transformation de contrats précaires en contrats stables, le plus souvent dans le cadre des incitations financières légales.

Ainsi, d'importants accords ont été signés dans la chimie, dans la construction et le textile-confection. La lutte contre la précarisation est aussi un thème de plus en plus fréquent des négociations d'entreprise. Les supermarchés Caprabo (5 750 salariés), par exemple, se sont engagés à transformer 1 200 contrats précaires en contrats à durée déterminée dans les 3 années à venir. L'accord Ford Espagne, conclu après plusieurs mois de conflits dans l'usine d'Almussafes (Valencia), outre de fortes augmentations de salaire et une réduction du temps de travail, prévoit également des transformations d'emplois de nature identique. Cependant, ces évolutions restent limitées aux grandes entreprises et à quelques branches pilotes.

Le système de négociation collective ne se caractérise donc pas tant par sa décentralisation dans l'entreprise, même si ce mouvement est réel depuis 1985, que par la faiblesse de la coordination entre les différents niveaux de négociation. Le problème de la hiérarchisation des multiples niveaux possibles de négociation préoccupe les partenaires sociaux depuis plusieurs années. Pourtant, la concertation entre organisations patronale et syndicales n'a jusqu'à présent pas abouti à une réelle réforme de la négociation collective même si des dispositions améliorant l'articulation des différents niveaux ont pu être adoptées en 1997 dans un accord interprofessionnel. Cet accord devait être réactualisé en 2001. En juillet, le gouvernement de droite a invité les interlocuteurs sociaux à discuter d'un projet de réforme de la négociation collective.

<b>Tableau 2. Champ des conventions et accords collectifs et salariés couverts (en %)</b>		
<b>Champ couvert par l'accord</b>	<b>Nombre d'accords (en %)</b>	<b>Salariés couverts (en %)</b>
Sectoriel national	1,6	24,8
Sectoriel interprovincial et Communautés autonomes	1,1	9,0
Sectoriel provincial	22,6	55,7
Sectoriel local	0,4	0,1
Groupes d'entreprises	1,4	0,6
Entreprises	72,9	9,8
Total	100	100

### ***Un accord limité sous la menace d'une loi***

Comme point de départ des discussions tripartites, le ministre du Travail a avancé deux grandes voies de réforme. Tout d'abord, dans le but de réduire le coût du travail, il proposait de donner une priorité aux accords d'entreprises, les accords de branche n'étant plus là que pour régler les aspects structurels de la négociation. L'autre grand pan du projet concernait le maintien des avantages acquis (principe d'*ultractividad*), principe selon lequel quand un salarié n'est plus couvert par un accord, il conserve le bénéfice des dispositions négociées dans le dernier accord applicable. Plutôt que de supprimer ce principe, le gouvernement souhaitait trouver des modalités incitant employeurs et syndicats à négocier.

Comme l'on pouvait s'y attendre, les deux organisations syndicales, l'UGT et les CCOO ont fermement refusé d'aller plus avant dans ces deux directions. Elles ont proposé au patronat de partir de l'accord interprofessionnel sur la négociation collective de 1997 pour le réactualiser et le renforcer. Afin de rationaliser le système de négociation, ce qu'elles reconnaissent être nécessaire, il faut discuter d'une meilleure articulation entre le niveau de la branche et de l'entreprise. Chaque secteur devrait négocier les aspects fondamentaux de la relation de travail afin d'harmoniser les pratiques entrepreneuriales, laissant à la négociation d'entreprise des domaines plus spécifiques comme les classifications, l'organisation du travail, la sécurité au travail... Les différentes composantes du patronat ne sont d'ailleurs pas toutes convaincues de l'opportunité de donner la primauté à l'entreprise dans le système actuel. L'organisation patronale propose plutôt que soit défini, pour chaque domaine des relations de travail, un niveau exclusif de négociation. En revanche, l'organisation patronale, la CEOE, s'est révélée séduite par un retour sur le principe des avantages acquis.

Par-delà leurs divergences sur le fond, les interlocuteurs sociaux se sont retrouvés pour dénoncer les pressions du gouvernement et la méthode directive retenue. Pour tenter de stimuler des négociations qui piétinaient, le ministre du Travail a d'abord fixé l'échéance de septembre 2001 pour aboutir à un accord, date qui permettait d'intégrer le résultat de la négociation dans la loi d'accompagnement du budget de l'Etat pour 2002. Devant le tollé provoqué par cet ultimatum, aussi bien au sein des organisations syndicales que patronale, le gouvernement est revenu en arrière. Par ailleurs, les interlocuteurs sociaux ont peu apprécié le peu d'autonomie qui leur était laissé quant au contenu des négociations. Bien qu'il ait été évident pour les différents protagonistes que les négociations de fond se soldaient par un échec, organisations syndicales et patronale, afin de contrer une possible intervention législative, ont trouvé un terrain d'entente sur des recommandations communes pour les négociations collectives de 2002.

L'accord, finalement signé mi-décembre 2001 par les CCOO, l'UGT et la CEOE présente leurs orientations générales pour la négociation des conventions collectives en 2002. Même si cet accord est en fait le résultat d'un échec, celui d'une réforme en profondeur du système de négociation collective, il constitue un événement pour les relations sociales espagnoles. En effet, c'est la première fois depuis 1984 que patronat et syndicats tombent d'accord sur des orientations globales pour les négociations sectorielles de l'année à venir. Partant d'une analyse de la situation économique et de l'emploi, l'accord affirme qu'à la fois la modération salariale et la flexibilité interne des entreprises mais aussi, la formation, la qualification du travail et l'investissement dans les nouvelles technologies sont les facteurs favorables à la compétitivité et à la création d'emploi. L'accord prévoit alors les points suivants :

- Les augmentations salariales négociées pour l'année 2002 devront se référer aux prévisions gouvernementales en matière d'inflation. Le taux d'inflation prévu ne pourra être dépassé que si des gains de productivité le permettent.
- Les accords collectifs doivent assurer l'objectif du maintien, voire de l'accroissement de l'emploi. Les différentes modalités négociées doivent procurer un équilibre entre flexibilité et sécurité.
- Enfin, les parties signataires font un certain nombre de recommandations pour rendre plus fluides les processus de négociation des conventions collectives.

L'accord de décembre 2001 renforce la modération salariale initiée depuis quelques années. Il introduit un début de coordination de la négociation collective en matière de salaires mais aussi sur d'autres aspects. Il représente surtout, pour les organisations syndicales et patronale, un signe fort à destination du gouvernement de leur volonté de maintenir une auto-

nomie contractuelle. Elles ont renouvelé ce signe en produisant, fin mai 2002, un communiqué commun évaluant les résultats de l'application de l'accord. Le diagnostic porté sur ceux-ci est positif. Les accords signés sur le premier trimestre de l'année 2002 touchent environ 4 millions de salariés, soit plus du tiers de ceux potentiellement concernés. Durant les trois premiers mois de 2002, les augmentations salariales moyennes négociées ont été de 2,74 %, soit un net ralentissement par rapport à celles constatées sur la même période de 2001.

Syndicats et patronat se sont rencontrés début décembre 2002 pour ouvrir de nouvelles négociations sur les recommandations salariales pour 2003. Les CCOO et l'UGT sont arrivées à la table de négociation avec une proposition commune d'augmentations salariales supérieures à l'inflation. Le taux proposé est la somme du taux d'inflation officiel prévu (2 % pour 2003) et de la croissance de la productivité répartie en création d'emploi et en gain de pouvoir d'achat. Là encore, le gouvernement, par la voie du ministre de l'Economie et de la Banque d'Espagne, s'est ingéré dans les discussions. Dans sa ligne de mire, les clauses de sauvegarde, prévues par le précédent accord, qu'il juge inflationnistes. Le FMI, dans son information annuelle sur l'économie espagnole, est venu à point leur apporter son soutien en épinglant les clauses de révision salariale comme une des causes principales du retour de l'inflation dont le taux devrait avoisiner 4 % pour 2002. Pour les organisations syndicales, ces clauses, qui concernent 74 % des salariés couverts par un accord collectif, sont un élément essentiel des négociations salariales. La modération salariale n'est acceptable pour les salariés que s'ils ont la garantie minimale du maintien de leur pouvoir d'achat.

Saisissant ces appuis opportuns, la CEOE a obtenu la prolongation des négociations jusqu'à la fin du mois de janvier 2003. Pourtant, les effets bénéfiques de l'existence d'un accord, une modération salariale plus forte en 2002 que les années précédentes, ont pesé fortement pour le renouvellement de l'expérience par le patronat. Le texte élaboré par les interlocuteurs sociaux ne fixe pas de chiffre concret d'augmentation mais donne comme référence le taux d'inflation prévu pour 2003, amélioré d'éventuels gains de productivité et assorti de clauses de révision salariale si l'inflation réelle dépasse les estimations. La conclusion de l'accord aura cette année un impact sur les relations sociales encore plus important qu'en 2002 dans la mesure où, d'une part, les incertitudes économiques sont plus grandes et, d'autre part, le nombre de salariés concernés par le renouvellement de leur accord en 2003 est bien plus élevé<sup>1</sup>.

## Conclusion

Si l'on revient sur l'interrogation de départ – la régulation économique et sociale espagnole se fait-elle au travers d'une forme néo-corporatiste de médiation des intérêts ? – la réponse sera négative, que l'approche soit institutionnelle ou politique.

D'un point de vue institutionnel, le système des relations professionnelles espagnol ne présente pas d'arrangements néo-corporatistes. Il n'y a pas incorporation dans l'Etat de groupes représentant les intérêts professionnels qui concourraient à la formulation des politiques publiques. La gestion des institutions de protection sociale est strictement étatique, que se soit dans le domaine du chômage où l'INEM qui gère les ressources est une institution publique, celui de la santé ou des retraites. Les organisations syndicales et patronale ont d'ailleurs une position distante par rapport au paritarisme. Ainsi, dans l'accord de 1996 sur la formation professionnelle, elles ont décidé de renoncer à la gestion des fonds de la formation continue des salariés, seules les décisions d'actions de formation restant paritaires. La raison avancée était, explicitement, d'éviter toute suspicion à leur encontre quant à l'utilisation de ces masses financières. Pourtant, on l'a vu, les interlocuteurs sociaux ont souvent été associés à l'élaboration des politiques de protection sociale. S'il reste quelque chose du passé corporatiste de l'Espagne, c'est bien la pratique récurrente d'une macro négociation institutionnalisée. Les « pactes sociaux » ont eu des effets certains sur la régulation du rapport salarial. Imposées ou négociées, les réformes du marché du travail qui se sont succédés depuis 1977 ont profondément réorganisé ce marché dans un sens concurrentiel, en rupture avec le système corporatiste franquiste. Le redressement économique de la période 1997-2001, s'il est d'abord le produit d'une croissance exceptionnellement riche en emploi, a aussi été favorisé par le dynamisme contractuel qui a contribué à améliorer la composition qualitative de l'emploi (progression des emplois stables). Cependant, contrairement à ce qui a pu se produire dans d'autres pays européens à la fin des années 90, cette forme de dialogue social n'a pas constitué une sorte d'équivalent fonctionnel des institutions néo-corporatistes. De ce fait, sa pérennisation reste dépendante des évolutions stratégiques des acteurs. Il a suffi que la position d'un des acteurs changent pour que la fragilité de la concertation sociale soit révélée : en 1988, par les organisations syndicales, en 1994, par le patronat ou en 2001 par le gouvernement.

Les conséquences de la nouvelle stratégie du gouvernement vis-à-vis de la régulation des relations sociales ne sont pas faciles à prévoir. En donnant d'emblée satisfaction aux thèses libérales avancées par le patronat, elle peut

---

1. Tous accords salariaux confondus, que leur périodicité soit annuelle ou pluriannuelle, 65 % des accords doivent être renouvelés en 2003 alors que seulement 40 % devaient l'être en 2002.

bien sûr tuer dans l'œuf toute volonté de régulation contractuelle. Cependant, en légiférant directement dans le domaine social, le gouvernement s'expose également à la riposte syndicale et cette stratégie s'avère finalement coûteuse comme vient de le démontrer son recul sur la réforme de l'indemnisation du chômage. Côté syndical, un effet non anticipé de la nouvelle politique sociale du gouvernement a été de permettre aux CCOO et à l'UGT de retrouver l'unité d'action qui s'était lézardée depuis ces deux dernières années. L'appel commun à la grève générale et la réussite de la riposte a rapproché les politiques revendicatives des deux organisations. Elles ont ainsi lancé au patronat et au gouvernement un signal fort qui pourrait préserver l'avenir du dialogue social.

### Références bibliographiques

- Alonso L.E. (1991), *Conflicto laboral y cambio social: una aproximación al caso español*, Siglo veintiuno, Madrid, pp. 403-423.
- Auvergnon Philippe et Gil y Gil José Luis (1995), « La réforme du droit du travail en Espagne », *Droit social*, n°2, février.
- Bunel Jean (2000), « Nationalismes et syndicalismes en Espagne », *La Revue de l'IRES*, n° 34, pp. 59-92.
- Coufignal Georges (1981), « Les syndicats espagnols : priorité au politique », in *Les syndicats européens et la crise*, PUG, Grenoble.
- De la Villa L.E., Sagardoy Bengoechea J.A. (1987), « La concertation sociale en Espagne », *Travail et Société*, vol. 12, n°3, septembre, pp. 569-593.
- Freyssinet Jacques, Rehfeldt Udo (1994), « Les pactes sociaux : histoire et enjeux actuels », numéro spécial *Les pactes sociaux*, *Chronique Internationale de l'IRES*, n°30, septembre, pp. 5-10.
- Hesse Philippe-Jean, Le Crom Jean-Pierre (éds.) (2001), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, PUR, Rennes.
- Le Crom Jean-Pierre (1995), *Syndicats nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Editions de l'Atelier, Paris.
- Negrelli Serafino (2001), « Les pactes sociaux en Italie et en Europe : stratégies et structures similaires ; expériences et modèles nationaux différents », Fajertag G., Pochet P. (éds) *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Travail et Sociétés, n°26, OSE/ETUI, Bruxelles, pp. 87-115.
- Pochet Philippe (éd.) (1995), *Pactes sociaux européens*, Eds Vie Ouvrière, Bruxelles.
- Prieto Carlos (1992), « El sindicalismo en España », *Tendencias sociales 1960-1990*, S. del Campo Urbano (éds), Madrid.
- Rehfeldt Udo (1998), « Le retour des pactes sociaux et du néocorporatisme en Europe », *11<sup>e</sup> Congrès mondial de l'AIIRP/IIRA*, Bologne, Miméo.
- Schmitter P. (1974), « Still the Century of Corporatism ? », *The Review of politics*, vol. XXXVI, pp.85-131.
- Tapia Jorge (2002), *Concertation sociale, négociations collectives et flexibilité: le cas italien (1992-2002)*, Miméo, IRES, Noisy.
- Traxler F. (1995), « Farewell to Labour Market Associations ? Organized versus Disorganized Decentralisation as a Map for Industrial Relations », Crouch C., Traxler F. (éds) *Organized Industrial Relations in Europe : What Future ?*, Avebury, Aldershot.
- Tuchszirer Carole (2002), « Grève générale contre une politique de l'emploi plus contraignante pour les chômeurs », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°77, juillet, pp.3-11.

- Tuchszirer Carole, Vincent Catherine (1996), « La longue marche vers la privatisation », numéro spécial *Les services publics en Europe : changements institutionnels et enjeux sociaux*, *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 42, septembre, pp. 24-30.
- Tuchszirer Carole, Vincent Catherine (1997), « Les partenaires sociaux s'imposent une nouvelle forme de flexibilité », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 46, mai, pp. 25-29.
- Tuchszirer Carole, Vincent Catherine (1997), « Un consensus presque parfait autour de la réforme du système de retraite », numéro spécial *L'avenir des retraites en débat*, *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 48, septembre, p.26-30.
- Vincent Catherine (1993), « Espagne : La réforme du droit de grève », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 20, janvier, pp. 21-22.
- Vincent Catherine (1993), « D'une dérégulation imposée à une dérégulation négociée ? », numéro spécial *Politiques de l'emploi dans la récession*, *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 24, septembre, pp. 20-22.
- Vincent Catherine (1994), « Espagne : pacte échoué, concertation sociale en panne ? », numéro spécial *Les pactes sociaux*, *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 30, septembre, pp. 40-44.
- Vincent Catherine (1995), « Elections syndicales : maintien de la position dominante de l'UGT et des CCOO », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 35, juillet, pp. 20-22.
- Vincent Catherine (1996), « Le 6<sup>e</sup> congrès des Commissions Ouvrières », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 39, mars, pp. 18-21.
- Vincent Catherine (1998), « 37<sup>e</sup> congrès confédéral de l'UGT : un congrès d'unité sous le signe des 35 heures », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 52, mai, pp.15-19.
- Vincent Catherine (1998), « Une tentative de mise en œuvre nationale des enjeux européens », numéro spécial *Les acteurs sociaux nationaux face à la construction européenne*, *Chronique Internationale de l'IRES*, hors série, janvier, pp. 36-46.