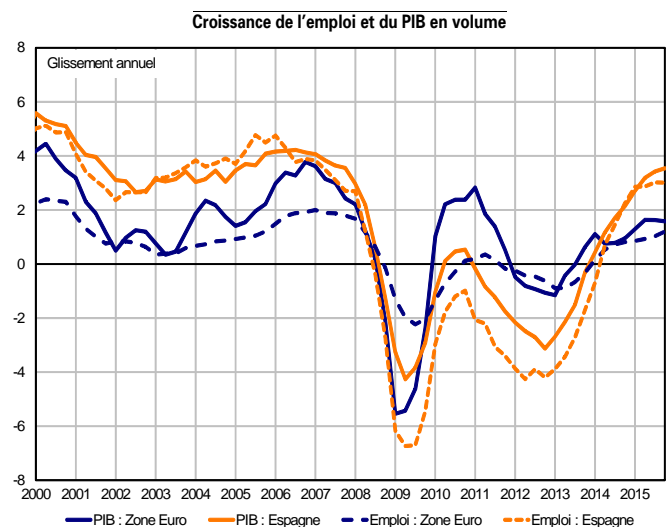


Quel premier bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ?

- La crise économique s'est traduite par une très forte progression du taux de chômage en Espagne qui est passé de 8 % en 2007 à un pic de plus de 26 % en 2013. Le chômage n'a atteint de tels niveaux dans aucun autre pays de l'Union européenne pendant la crise, à part en Grèce où la contraction de l'activité a été trois fois plus forte.
- Au-delà de la forte dégradation de l'activité économique, des caractéristiques propres au marché du travail en Espagne pourraient avoir contribué à cette hausse du taux de chômage pendant la crise, les entreprises disposant de marges de manœuvre limitées pour adapter les conditions de travail au cycle économique. De ce fait, l'ajustement s'est fait de manière externe menant à la destruction de 3,3 millions d'emplois, en particulier des contrats à durée déterminée (CDD).
- Dans ce contexte, l'Espagne a adopté plusieurs réformes d'ampleur du marché du travail entre 2010 et 2012 afin de renforcer la flexibilité interne des entreprises et réduire la segmentation du marché du travail par l'inversion de la hiérarchie des normes (priorité aux conventions d'entreprises), l'assouplissement des modalités de rupture des contrats à durée indéterminée et la définition de critères justifiant le recours aux licenciements économiques. Dès 2010, un premier accord national interprofessionnel vise à limiter les augmentations salariales, puis un autre signé en 2012 amplifie cette dynamique de modération salariale.
- Depuis la fin 2013, les créations d'emplois apparaissent dynamiques grâce notamment au rebond de l'activité et à la très faible progression des salaires. Malgré une réduction du taux de chômage depuis la fin 2013, l'Espagne détient toujours le niveau de chômage le plus élevé (20,9 % fin 2015) après la Grèce.
- L'effet des réformes du marché du travail sur ces créations reste difficile à évaluer compte tenu à la fois du peu de recul temporel et de l'ampleur des ajustements qui ont affecté l'économie espagnole en même temps. L'appropriation de certaines mesures reste limitée puisque les négociations au niveau de l'entreprise restent peu répandues. Toutefois, comme les latitudes nouvelles de flexibilités internes introduites par la réforme permettent aux entreprises de privilégier un ajustement à l'activité par les heures travaillées, les salaires ou l'organisation du travail plutôt que par l'emploi, il faudra attendre le prochain retournement conjoncturel pour voir si les entreprises y ont effectivement recours, préservant ainsi l'emploi.
- Enfin, même s'il se résorbe à un rythme soutenu, le taux de chômage reste à un niveau élevé. Or les effets d'hystérèse risquent d'accroître de manière durable le chômage structurel, tandis que les besoins de qualification et les difficultés d'appariement sur le marché du travail risquent de freiner la baisse du taux de chômage.



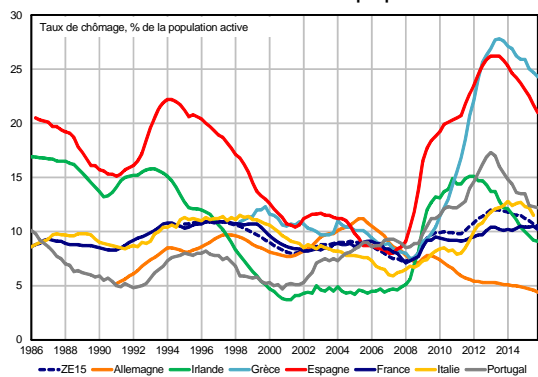
Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

1. Au-delà de la contraction de l'activité, la progression forte et rapide du taux de chômage pendant la crise peut avoir résulté pour partie de caractéristiques spécifiques du fonctionnement du marché du travail espagnol

1.1 La progression du taux de chômage en Espagne a été particulièrement forte et rapide pendant la crise

Entre le pic d'emploi atteint au début 2008 et la fin des destructions nettes d'emploi en 2013, l'économie espagnole a détruit près de 20 % de l'emploi total (environ 4 millions d'emplois). Le taux de chômage, qui se situait à un point bas de 7,9 % en 2007, a augmenté rapidement pour atteindre un pic à 26,2 % en 2013¹. Le chômage n'a ainsi progressé avec une telle ampleur dans aucun autre pays de l'UE pendant la crise, à part en Grèce, où la contraction de l'activité a été trois fois plus forte : les destructions d'emploi en Grèce ont atteint le même niveau qu'en Espagne, mais au point le plus bas le PIB y était inférieur de 27 % par rapport à son niveau d'avant-crise contre 8 % en Espagne. Parmi les facteurs explicatifs à cet ajustement, les dynamiques sectorielles, et en particulier, l'éclatement de la bulle immobilière ont pu jouer un rôle², notamment lors de la première phase de la crise entre 2008 et 2010. Néanmoins, elles n'expliquent qu'en partie l'ampleur des destructions d'emploi puisque tous les secteurs ont été touchés par ce sur-ajustement.

Graphique 1 : taux de chômage



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

Les destructions d'emploi en Espagne ont été telles que le taux de chômage a retrouvé puis dépassé à partir de 2010 le niveau qu'il atteignait dans les années 1980. Le marché du travail espagnol s'est en effet caractérisé tout au long des années 1980 par un taux de chômage très supérieur à celui observé dans les autres pays qui constituent aujourd'hui la zone euro. Il a fallu attendre le milieu des années 1990 et l'émergence d'une période de forte croissance liée à l'entrée dans l'euro et, plus tard, par l'essor du crédit, pour que le taux de

chômage baisse significativement et rejoigne le niveau observé dans les autres pays membres de la zone euro.

1.2 Des caractéristiques propres au marché du travail espagnol auraient contribué à la forte hausse du taux de chômage durant la crise

Le sur-ajustement de l'emploi à la crise peut avoir résulté pour partie de caractéristiques structurelles du marché du travail espagnol. Ainsi, le système de négociation collective, dont Di Mauro et Ronchi (2016)³ ont rappelé l'importance dans les mécanismes d'ajustement du marché du travail à la crise, a pu induire une forme de rigidité dans les relations de travail et contribuer ainsi à faire porter de façon prédominante sur l'emploi l'ajustement à la crise. En Espagne, les négociations au niveau régional et sectoriel jouent un rôle prépondérant pour la fixation des salaires et autres conditions de travail, avec un taux de couverture des négociations collectives élevé (de l'ordre de 80 à 90 % des travailleurs) en vertu du principe d'extension automatique des accords collectifs à toutes les entreprises d'une région ou d'un secteur, même si elles n'ont pas pris part à la négociation. Les effets dépressifs sur l'emploi de cette structure des négociations collectives⁴ auraient été accentués notamment par : (i) la difficulté particulièrement marquée en Espagne de déroger aux accords sectoriels ou de branche, que ce soit de façon permanente via des accords d'entreprise ou temporaire en cas de difficultés économiques ; et (ii) le principe d'ultra-activité, ou de tacite reconduction d'un accord collectif tant qu'un nouvel accord n'a pas été signé, freinant l'adaptation des accords à l'évolution de la situation économique.

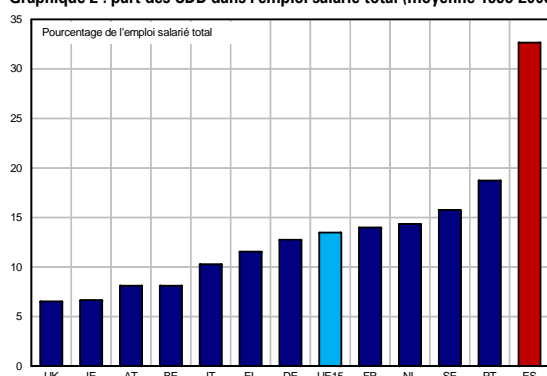
Ces rigidités sont visibles dans l'évolution des salaires, qui ont réagi avec retard à la dégradation de l'activité. Entre la fin-2007 et la fin-2009, le salaire moyen par tête augmentait en effet de plus de 9 % en termes réels, alors que sur la même période le taux de chômage augmentait de plus de 10 points et que le PIB se contractait fortement. Cette inertie, qui s'explique par les pratiques d'indexation sur l'inflation dans les accords collectifs et les possibilités limitées de dérogation, a sans doute contribué aux destructions d'emploi pendant la première phase de la crise⁵.

La grande sensibilité de l'emploi à l'activité en Espagne s'explique en outre par la segmentation⁶ du marché du travail espagnol. La part des contrats à durée déterminée (CDD) dans l'emploi salarié total s'avère particulièrement élevée en Espagne (33 % des salariés sur la période 1995-2008⁷ contre environ 13 % pour l'UE 15) et c'est sur ces

- (1) Le taux de chômage en Espagne a pendant longtemps été significativement plus important que dans le reste de l'UE (entre 18 et 20 % pendant les décennies 1980 et 1990). Avant crise, le taux de chômage structurel était ainsi estimé par l'OCDE à plus de 10 %, à comparer à 8 % en moyenne pour la zone euro.
- (2) En effet, près de la moitié des destructions d'emploi (1,7 million) ont concerné le secteur de la construction. Il est cependant nécessaire de nuancer l'effet d'entraînement négatif de ce secteur. À titre illustratif, si les destructions d'emploi avaient été équivalentes dans les secteurs de la construction et le secteur manufacturier, le taux de chômage aurait tout de même atteint 22 % (calculs DG Trésor à partir des données de l'INE).
- (3) Cf. Di Mauro P. et Ronchi M. (2016), "Centralisation of wage bargaining and firms' adjustment to the Great Recession: a micro-based analysis", *Bruegel Blueprint*.
- (4) Cf. Bentolila S. et al. (2011), "Reforming an Insider-Outsider Labor Market : the Spanish Experience", *IZA Discussion Paper* No. 6186. ou Jaumotte F. (2011), *op. cit.*
- (5) Cf. Banque d'Espagne (2011), "Wage Adjustments to Shocks in Spain", *bulletin économique mensuel*, avril.
- (6) Le coefficient d'Okun, une mesure empirique de la sensibilité du chômage à une variation du PIB de 1 %, serait supérieur à 0,8 en Espagne comparé à une moyenne de 0,4 pour les autres pays avancés, cf. Ball L.M., Leigh D., Loungani P. (2013), "Okun's Law: Fit at 50 ?", *IMF Working Paper* 13/10.
- (7) Cette dualité est un phénomène ancien, remontant à la fin des années 1980. Depuis cette date et jusqu'à la crise, la part de CDD oscille autour de 30 %. L'élément déclencheur de la dualisation est la réforme de 1984 qui a étendu à de nombreuses situations la possibilité de recourir à de nouvelles formes d'emploi temporaire. Cf. Bentolila S., Dolado J. et Jimeno J. (2012), "The New New Labour Market Reform in Spain: Objectives, Instruments, and Shortcomings", *CESifo DICE Report* 2/2012.

contrats que porte l'essentiel de l'ajustement de l'emploi à la crise. En effet, à la différence du licenciement et dans un contexte de capacités limitées des entreprises à ajuster les conditions de travail à l'activité, le non-renouvellement du CDD permet un ajustement peu contraignant de la masse salariale en cas de choc négatif.

Graphique 2 : part des CDD dans l'emploi salarié total (moyenne 1995-2008)



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

2. La réforme de 2012 couvre de nombreux champs et vise à redonner au marché du travail espagnol des capacités d'adaptation face aux évolutions de l'économie

2.1 Afin de permettre une meilleure adaptation des conditions de travail à l'environnement de l'entreprise, la réforme de la négociation collective modifie de manière significative la hiérarchie des normes

La réforme de 2012 fait de l'entreprise le niveau privilégié des négociations collectives. Désormais, les accords conclus au niveau de l'entreprise priment sur les accords conclus à un niveau supérieur (régional, branche, etc.) lorsqu'il s'agit de traiter des aspects essentiels de la relation au travail. La réforme a aussi mis fin au principe général d'*ultra-activité* (cf. supra) : désormais, les dispositions des accords arrivés à échéance seront reconductibles uniquement pour un an avant de s'éteindre. Cette mesure, qui visait à inciter l'ensemble des partenaires sociaux à adopter en temps utile des accords adaptés à l'évolution des conditions économiques, a cependant vu sa portée limitée par une décision récente du Tribunal Suprême espagnol¹¹.

Le principe d'indexation des salaires sur l'inflation dans les négociations salariales a été abandonné par les partenaires sociaux dans les accords interprofession-

Le développement de l'emploi en CDD avant la crise, et son incidence exceptionnellement élevée sur la période 1995-2008, semblent devoir être mis en relation des conditions respectives de licenciement pour les CDI et les CDD. Les indemnités légales de licenciement d'un CDI apparaissaient très élevées en Espagne⁸, relativement aux indemnités dues à la fin des CDD (au titre du départ du salarié de l'entreprise), et étaient amplifiées par le fait que près de 90 % des licenciements de CDI réalisés avant 2008 se traduisaient par le versement de l'indemnité pour licenciement abusif. Cette pratique s'expliquait notamment par l'existence d'une procédure de licenciement accéléré sur les CDI (« *despido exprès* »⁹) permettant d'éviter les procédures contentieuses en échange de cette indemnité plus élevée. De plus, les limites relatives à la durée ou au renouvellement de CDD pouvaient être facilement contournées et les autorités contrôlaient très peu la conformité des CDD aux cas prévus par la loi¹⁰ ; le recours au CDD était ainsi vraisemblablement moins contraint qu'envisagé par le droit. Ces deux facteurs – écart du coût de rupture entre CDD et CDI et facilité d'usage du CDD – semblent être les principaux moteurs de sa généralisation comme forme d'emploi en Espagne.

nels de 2010-2012 et de 2012-2014. Avant 2010, les accords interprofessionnels adoptés au niveau national, qui fixent la structure des négociations collectives et formulent des recommandations relatives aux conditions de travail, faisaient en pratique référence à l'inflation pour fixer les normes d'évolution des salaires, éventuellement assorties de clauses d'actualisation tenant compte de l'inflation constatée *ex post*. Cette indexation sur l'inflation explique notamment la forte inertie des salaires face à l'évolution de la conjoncture, et la dégradation de la compétitivité au cours des années 2000 liée la déconnection entre évolution des salaires et productivité. L'accord de 2010 a permis d'acter une limitation des évolutions salariales¹², l'accord de 2012¹³ ayant plus fondamentalement entériné la rupture avec les pratiques passées. Cet accord, portant sur la période 2012-2014, limitait fortement la hausse des salaires avec une clause de prise en compte de l'inflation constatée *ex post* qui actait de fait une perte significative de pouvoir d'achat¹⁴. L'accord recommandait aussi de tenir compte de critères supplémentaires pour déterminer l'augmentation des salaires, basée sur les résultats de l'entreprise (bénéfices, ventes, etc.) et l'environnement économique.

(8) Respectivement 20 ou 45 jours par année d'ancienneté selon le type de licenciement, économique ou abusif, comparé à 21 jours dans les autres pays membres de l'UE. Cf. Jaumotte F. (2011), "The Spanish Labor Market in a Cross-Country Perspective", *IMF Working Paper* WP/11/11.

(9) La clause de *despido exprès*, introduite en 2002, visait à réduire le nombre de procédures contentieuses. En reconnaissant d'emblée l'absence de causes objectives au licenciement et en versant le montant maximum de l'indemnité pour licenciement abusif, l'employeur était dispensé du versement des salaires d'attente de procédure. De son côté, ayant obtenu le montant maximal de l'indemnité à laquelle il pouvait prétendre, l'employé n'avait plus intérêt à engager de procédure contentieuse. Voir Malo (2011), "Labour Market Policies in Spain Under the Current Recession", *ILO Discussion Paper* DP/2010/2011, pour une discussion détaillée.

(10) Cf. Wölf A. et Mora-Sanguinetti J.S. (2011), "Reforming the Labour Market in Spain", *OECD Working Paper* No.845, et Bentalola et al. (2012), "Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain", *The Economic Journal*, 122:F155-F187.

(11) Arrêt n°264/2013 du Tribunal Suprême du 22 décembre 2014, qui affirme que, passé le délai d'un an après expiration de la convention, ses dispositions continuent de s'appliquer pour les travailleurs déjà en poste.

(12) Dans l'accord de 2010, le taux d'évolution de référence pour l'année 2010 est fixé à 1 % puis contenu de 1 à 2 % pour l'année 2011.

(13) Dans l'accord de 2012, le taux d'évolution de référence pour l'année 2012 est limité à 0,5 % (avec éventuellement une clause d'actualisation) puis une cible à 0,6 % pour l'année 2013 et entre 0,6 % et 1,5 % pour 2015.

2.2 La réforme renforce les mécanismes de flexibilité interne de l'organisation du travail, en élargissant leur champ et en facilitant leur application par l'employeur

La réforme de 2012 vise à renforcer la flexibilité interne des entreprises¹⁵ en élargissant le champ des mesures que l'employeur peut envisager en réponse à un choc sur les conditions économiques auxquelles fait face l'entreprise, ainsi que sa capacité à mettre en œuvre ces mesures dans des délais resserrés en limitant les incertitudes juridiques.

D'une part, pour les éléments encadrés par une convention collective, la loi reconnaît désormais la possibilité de suspendre temporairement des accords collectifs pour des raisons économiques, techniques, organisationnelles ou de production. Elle définit également avec précision le caractère « persistant » des difficultés qu'il est nécessaire d'invoquer pour suspendre un accord, définition semblable à celle autorisant le licenciement économique. Cette suspension requiert l'accord des partenaires sociaux (période de consultation de 15 jours), mais en cas de désaccord, la loi prévoit une procédure codifiée et, en principe, limitée dans le temps, afin de permettre de lever d'éventuels blocages. La réforme simplifie également le recours au chômage partiel en supprimant l'autorisation administrative préalable à sa mise en œuvre¹⁶.

D'autre part, l'employeur dispose de davantage de marges de manœuvre hors des conventions collectives. En effet, l'employeur a désormais la possibilité de réaménager unilatéralement sur l'ensemble de l'année 10 % du temps de travail annuel sans obtenir préalablement d'accord collectif. Par ailleurs, les règles de classement qui encadraient les possibilités d'affecter les travailleurs à différentes tâches au sein de l'entreprise ont été considérablement assouplies.

2.3 Le différentiel de coût de rupture entre CDI et CDD a été réduit par la simplification et la clarification du droit d'une part, et par la réduction des indemnités applicables en cas de licenciement abusif d'autre part

Afin de limiter les procédures contentieuses conduisant à la requalification des licenciements économiques en licenciements abusifs, la réforme espagnole a élargi et précisé les critères permettant de justifier la cause économique. En ce qui concerne le licenciement abusif, la réforme a abaissé le niveau d'indemnisation légale de 45 à 33

jours par année d'ancienneté, plafonné à 24 mois (contre 42 précédemment)¹⁷. Par ailleurs, elle a supprimé (i) la clause de licenciement accéléré (despido exprés), qui incitait les employeurs à ne pas avoir recours aux licenciements économiques, même lorsqu'ils étaient en droit de le faire, afin d'éviter tout risque de contentieux ; (ii) le versement du salaire pendant la durée d'un éventuel contentieux suite à un licenciement économique. En conséquence, le coût du licenciement économique pour l'employeur devient plus faible par les effets combinés de (i) la baisse de l'indemnité en cas de contentieux et, (ii) de la sécurisation du licenciement économique qui doit permettre de limiter le nombre de cas de contentieux.

Concernant les critères permettant de justifier le licenciement économique, plusieurs précisions ont été apportées depuis 2010. En effet, les réformes du gouvernement Zapatero en 2010 et 2011 avaient déjà élargi les causes économiques aux pertes actuelles ou à venir, et aux baisses « persistantes » de recettes susceptibles d'affecter la viabilité de l'entreprise et sa capacité à maintenir le volume d'emploi. Par la suite, la réforme de 2012 est venue élargir les critères de recours au licenciement économique en y ajoutant la baisse « persistante » des ventes. Enfin, et plus fondamentalement, elle a introduit un cas spécifique dans lequel le licenciement est automatiquement justifié (*lorsque les recettes ordinaires ou les ventes sont, pendant trois trimestres consécutifs, inférieures aux mêmes trimestres de l'année précédente*). Le contrôle du juge peut être ainsi limité à l'examen de l'existence de la cause économique à l'aune de ce critère précis.

Enfin, les procédures ont été allégées principalement par la suppression de l'autorisation administrative en matière de licenciements collectifs. Cette suppression s'est toutefois traduite par un surcroît d'incertitude quant à l'issue juridique des procédures engagées, ce qui pourrait, selon l'OCDE¹⁸, être à l'origine du déclin des licenciements collectifs tel qu'observé durant les mois suivant la réforme.

2.4 La réforme a également renforcé les incitations fiscal-sociales à l'embauche sous la forme de contrats plus durables que les CDD

La réforme de 2012 a créé un nouveau CDI (« *contrato indefinido para emprendedores* », ou « contrat permanent pour les entrepreneurs »), réservé aux entreprises de moins de 50 salariés, et pour lequel la période d'essai peut durer jusqu'à un an¹⁹. L'embauche d'un jeune de moins de 30 ans ou d'un chômeur de plus de 45 ans ouvre droit à une déduction fiscale et à des allègements de cotisations sociales

(14) Les règles qui visent à ancrer les révisions d'un indice sur l'inflation constatée plutôt que sur l'inflation prévue conduisent a priori à modérer les évolutions indiciaires. En effet, elles font disparaître l'aléa à la hausse de l'indice (par rapport à l'inflation) qui résulte de situations où l'inflation prévue est supérieure à l'inflation constatée, ce qui a été assez systématiquement le cas en zone euro depuis la crise.

Dans les faits, l'inflation constatée en 2012 a été de 2,4 %, et a conduit à une revalorisation des salaires a posteriori (bien que très limitée : +1,17 % au lieu de +1,04 % avant prise en compte de l'inflation). À l'inverse, en 2013, l'inflation était sous le seuil réglementaire des 2 %, les salaires n'ont ainsi pas été revalorisés a posteriori. La perte de pouvoir d'achat a donc été de 1,2 pt en 2012 et de 0,9 pt en 2013.

(15) La flexibilité interne fait référence aux différentes mesures pouvant être prises par l'employeur afin d'adapter librement la masse salariale (salaire, chômage partiel, etc.) ou l'organisation du travail (journée de travail, horaires, mobilité, etc.) en réponse, notamment, à un choc économique, sans passer par le licenciement. Par opposition, la flexibilité externe fait référence à la facilité avec laquelle l'employeur peut adapter les effectifs par le licenciement.

(16) La réforme a permis de rendre plus symétriques les conditions d'exercice de la flexibilité interne et externe, ce qui pourrait favoriser l'obtention d'accords d'ajustements en interne de préférence à un ajustement par l'emploi lorsque cela est justifié par la situation économique.

(17) Le plafonnement des indemnités en cas de procédure contentieuse existe en droit espagnol depuis l'adoption de la loi sur le statut des travailleurs (l'équivalent du Code du Travail) en 1980.

(18) Cf. OCDE (2013), "The 2012 Labour Market Reform in Spain: A preliminary Assessment".

(19) La réforme avait prévu que ce nouveau CDI ne serait disponible que pour une durée limitée, jusqu'à ce que le taux de chômage soit redescendu en-dessous des 15 %.

pendant trois ans en échange de garanties relatives au maintien de l'emploi. Depuis 2010, le recours au CDD est encadré de manière plus stricte, la possibilité de prolonger un contrat ou

plusieurs contrats en CDD au-delà de deux ans est limitée y compris lorsque le CDD a concerné différents postes au sein d'une même entreprise.

Tableau 1 : principales composantes de la réforme du marché du travail espagnol

Négociations collectives	
Inversion de la hiérarchie des normes	Les conventions d'entreprises priment désormais sur les conventions de niveau supérieur (secteur ou branche), ce qui doit en théorie avoir des répercussions positives sur la <i>productivité et l'emploi</i> .
Fin du principe d'ultra-activité	Le principe d'ultra-activité garantissait la reconduction de la convention antérieure faute de nouvel accord. Cette nouvelle règle devrait conduire à ce que le renouvellement des accords soit plus fréquent.
Modération salariale	Une indexation des salaires sur l'inflation ex-post et des normes d'évolution plus modérée contribuent au <i>ralentissement de la croissance des salaires</i> et au maintien de l'emploi.
Flexibilité interne	
Modification des conditions de travail à l'initiative de l'employeur	Une procédure nouvelle est mise en œuvre pour que l'employeur puisse proposer des modifications des conditions de travail en cas de choc économique.
Suspension temporaire des conventions collectives	Parallèlement aux modifications des conditions de travail, il est prévu que les conventions collectives puissent être temporairement suspendues en cas de choc économique.
Chômage partiel et suspension temporaire du contrat	Suppression de l'autorisation administrative préalable et alignement des critères sur ceux du licenciement économique.
Mobilité interne des travailleurs	Modification du système de classement des travailleurs (groupe plutôt que catégorie professionnelle), possibilité nouvelle de mobilité horizontale (intra-groupe) et élargissement des mobilités verticales (entre groupes).
Temps de travail	Possibilité de moduler le temps de travail de 10% sur l'année, à l'initiative de l'employeur, y compris sans accord collectif.
Flexibilité externe	
Licenciement économique	Définition d'un critère objectif au licenciement économique.
Indemnités de licenciement	Baisse de 45 à 33 jours par année d'ancienneté du plafond de l'indemnité de licenciement abusif et plafond maximum de 24 mois.
Suppression du « <i>despido exprès</i> »	La possibilité d'un licenciement accéléré est supprimée en contrepartie de la suppression de l'obligation de versement des salaires jusqu'à l'issue de la procédure.
Licenciements collectifs	Suppression de l'autorisation administrative préalable et suppression pour les entreprises de moins de 50 salariés de prévoir un plan d'accompagnement, mais une obligation de reclassement externe reste obligatoire.
Contrats de travail	
Contrat pour les entreprises de moins de 50 salariés	Un nouveau CDI à période d'essai allongée et à forte incitation fiscale est créé. Il en est attendu un effet sur le <i>niveau d'emploi</i> et sur la <i>dualité</i> .
Encadrement du recours au CDD	Le recours au CDD est limité à deux ans, sauf contrats spéciaux (trois ans) afin de prévenir la <i>dualité</i> sur le marché du travail.
Assouplissement des contrats à temps partiel	Afin de garantir <i>une meilleure adaptation aux cycles économiques</i> , est introduite une possibilité de réaliser des heures supplémentaires pour des salariés en contrats à temps partiel.
Assurance chômage	
Dégressivité de l'assurance chômage	Le taux de remplacement au-delà de 6 mois est porté à 50 % contre 60 % auparavant, en <i>d'inciter les demandeurs à l'emploi au retour à l'emploi</i> .
Obligation de recherche d'emploi	Une obligation de justifier de la recherche d'emploi est introduite, sous peine de suspension de l'indemnisation.

Source : DG Trésor.

3. L'impact de la réforme sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail ne peut être estimé avec fiabilité à ce stade

3.1 Depuis la fin 2013, les créations d'emploi s'avèrent dynamiques en Espagne, reflétant sans doute en partie les bénéfices de la modération salariale enregistrée pendant la crise

Entre la fin-2013 et la fin-2015, l'économie espagnole a créé près de 950 000 emplois et le taux de chômage a reculé de 5,3 points. L'emploi a cru de 5,3 % sur cette période, un taux équivalent à celui du PIB (+5,4 %). Contrairement à la tendance générale, l'emploi réagissant ordinairement avec retard à l'activité, la reprise de l'emploi a accompagné de manière synchrone celle du PIB. Le chômage, qui avait culminé à 26,2 % de la population active à la mi-2013, atteignait à la fin-2015 20,9 %.

Avec l'Italie, le Portugal ou la Grèce, l'Espagne fait partie des pays de la zone euro dans lequel le salaire moyen par tête des branches marchandes non-agricoles a baissé le plus en termes réels à partir de 2009, de l'ordre de -6 % entre la mi-2009 et la fin-2015. Cette baisse (agrégée) des salaires réels résulte d'une évolution des salaires

plus modérée que celle de l'inflation, davantage que d'une baisse des salaires nominaux. Ces évolutions agrégées masquent cependant des situations sectorielles contrastées, puisque les salaires réels dans le secteur manufacturier ont légèrement augmenté alors qu'ils ont baissé dans ceux des services ou de la construction.

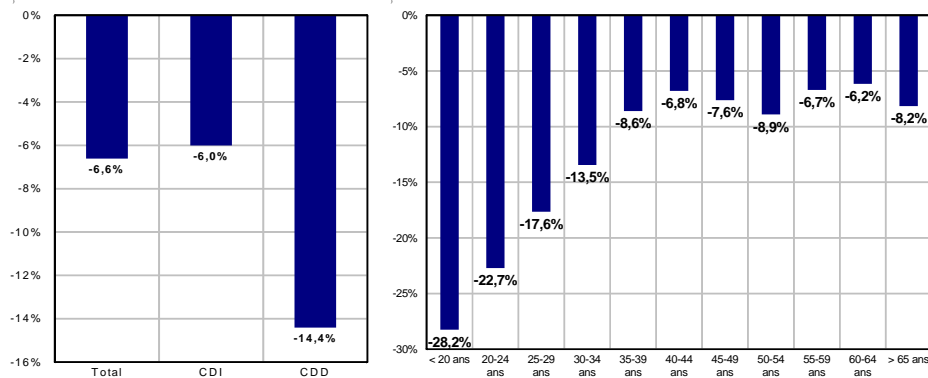
La modération salariale semble cependant avoir été supportée de manière inégale entre catégories de travailleurs. D'après l'enquête annuelle de l'institut statistique espagnol (INE) sur la structure des salaires, la baisse de la rémunération réelle entre 2009 et 2013 pour les salariés en CDD est plus de deux fois supérieure à celle enregistrée pour les salariés en CDI. Par catégorie d'âge, les données de l'enquête montrent également que la baisse des rémunérations pèse de manière nettement plus importante sur les jeunes travailleurs. Ces observations suggèrent la persistance de fortes rigidités nominales à la baisse, l'ajustement salarial ayant surtout porté sur les nouvelles embauches (jeunes et contrats temporaires)²⁰. Ce constat rejoint celui de Garcia-Perez et

(20) Ce constat est confirmé par les résultats de K.Orsini (2014) qui montre que l'ajustement a été nettement plus important sur les CDD, y compris après prise en compte des effets de composition. Cf. Orsini K. (2014), "Wage adjustment in Spain: slow, inefficient and unfair?", *ECFIN Country Focus* Vol.11, Issue 10, novembre.

Jensen (2015)²¹ qui montrent que l'ajustement salarial a été nettement plus fort pendant la crise pour les salariés ayant

changé d'emploi que pour les salariés ayant conservé leur emploi.

Graphiques 3 : évolution du salaire réel moyen par type de contrat et par âge, 2009-2013



Source : Institut national de Statistique espagnol (INE) et calculs DG Trésor.

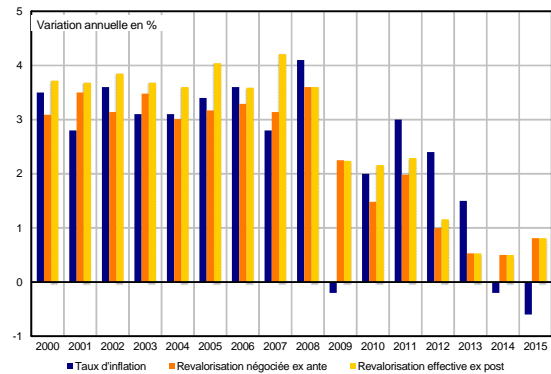
3.2 Au-delà de l'effet des accords interprofessionnels, la forte progression du taux de chômage a vraisemblablement joué un rôle central sur la modération salariale

La modération salariale a probablement davantage résulté de l'évolution du taux de chômage que des réformes visant à renforcer la flexibilité. En effet, la très forte montée du chômage, jusqu'à atteindre un pic historique à 26 % en 2013, a sans doute exercé une forte pression à la baisse sur les revendications salariales, dans une ampleur difficile à mesurer. Du reste, les effets des réformes institutionnelles sur le système de formation des salaires sont difficiles à distinguer des effets mécaniques induits par les accords interprofessionnels de 2010 et 2012 qui actaient la volonté des partenaires sociaux de mener une politique de modération salariale. Les clauses de cet accord ont, en effet, bien été suivies et déclinées dans les conventions collectives signées (cf. graphique 4), témoignant du rôle clé qu'ils ont pu jouer dans les évolutions observées. Cela étant, si ces accords ont pu avoir une influence sur les évolutions salariales pour l'ensemble des salariés, en CDI comme en CDD, ces accords n'expliquent pas l'ampleur des effets d'ajustement observés spécifiquement pour les salariés en CDD (cf. graphique) qui sont à relier avec la négociation salariale des contrats à l'embauche. L'OCDE (2013) estime qu'une fois tenu compte des effets du cycle économique, la réforme et l'accord de janvier 2012 entre syndicats et employeurs ont pu contribuer conjointement à la moitié des effets de modération salariale observés dans les mois suivants l'adoption de la réforme.

Au final, le recours aux nouvelles flexibilités permises par les réformes aurait été relativement limité à ce stade en ce qui concerne l'évolution des salaires. La possibilité de suspendre l'application de conventions collectives n'a concerné qu'un nombre circonscrit de travailleurs, même si elle a fait l'objet d'un usage accru en 2013²². Ce constat rejoint celui dressé par une enquête menée par le Ministère de l'Emploi espagnol²³ en 2013, qui montre que seulement 6,8 % des entreprises ont eu recours aux possibilités de flexibilité interne pour modifier les salaires et le système de rémunération. Comme relevé par Dolado (2012)²⁴, même si la réforme a facilité les dérogations par rapport aux accords de niveau supérieur, les coûts administratifs et les complexités

procédurales en restent néanmoins élevés, surtout pour les entreprises de petite taille qui représentent deux tiers de l'emploi en Espagne. Ces éléments tendent à suggérer que le rôle de la réforme de 2012 a été secondaire comparé aux accords de modération salariale et aux effets de la crise.

Graphique 4 : revalorisations salariales négociées dans les conventions collectives



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

3.3 Malgré la prédominance légale accordée aux accords d'entreprise, le niveau supérieur reste le mode dominant d'organisation de la négociation collective

À ce stade, la couverture des accords d'entreprise reste minoritaire par rapport aux accords de niveau supérieur. Même si l'année 2013 a été caractérisée par une augmentation des signatures d'accords au niveau de l'entreprise, le nombre de travailleurs concernés par ces accords reste faible et même inférieur au niveau constaté avant crise (9 % du total en 2013, contre 10 % en 2008). Cette apparente lenteur dans l'évolution du mode de négociation collective peut cependant résulter de la nécessité pour les entreprises de s'adapter progressivement à cette nouvelle forme d'organisation du dialogue social. Par ailleurs, la multiplication des possibilités de dérogation par rapport aux accords de niveau supérieur en cas de difficulté pourrait conduire les entreprises à continuer de privilégier ces accords, devenus moins contraignants. Enfin, l'adoption de conventions d'entreprise comporte

(21) Cf. Garcia Perez I. et Jansen M. (2015), « Reforma laboral de 2012 : Que sabemos sobre sus efectos y que queda por hacer ? ».

(22) 29 000 soit 0,3 % des travailleurs concernés par une convention collective en 2012, 160 000 en 2013 (1,6 %) et 66 000 en 2014 (0,9 %) d'après les chiffres du Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale de l'Espagne.

(23) Ministère de l'Emploi espagnol, Encuesta Anual Laboral 2013 et 2014.

(24) Cf. Dolado J. (2012), "The Pros and Cons of the Latest Labor Market Reform in Spain", *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*.

également de nombreuses barrières, en particulier pour les PME.

3.4 Les études menées depuis 2012 peinent à identifier clairement les effets des réformes adoptées en Espagne sur l'emploi

Plusieurs études parues depuis 2012 se sont attachées à mesurer l'impact des réformes adoptées par l'Espagne (cf. encadré 1), mais leurs conclusions paraissent encore fragiles et doivent être interprétées avec précaution. D'une part, le manque de recul temporel fragilise les résultats des techniques statistiques dans l'identification d'un éventuel changement de régime. D'autre part, ces études ne permettent généralement pas de distinguer clairement les effets induits par les réformes des autres évolutions qui ont pu survenir en même temps. En particulier, plusieurs d'entre elles mesurent en réalité l'impact de la modération salariale sur l'emploi. D'autres mesurent l'effet global de l'ensemble des réformes, sans être en mesure de l'attribuer à une mesure parti-

culière (réforme du licenciement, de la flexibilité interne, etc.). Enfin, si les bonnes performances du marché du travail espagnol sur la période de reprise semblent refléter un enrichissement de la croissance en emplois, cette évolution est susceptible de refléter une dynamique de rattrapage difficile à distinguer d'un éventuel changement de régime à ce stade.

Enfin, certains des effets souhaités de la réforme - telle que la substitution de la flexibilité interne à la flexibilité externe en cas de choc économique - ne pourront vraisemblablement pas être jugés avant le prochain retournement cyclique. Il est également vraisemblable que l'essentiel de l'ajustement de l'emploi a déjà eu lieu au moment de l'adoption de la réforme en 2012, contribuant à limiter l'attrait de ces nouvelles mesures à ce stade. D'une certaine manière, elles ne pourront être vraiment jugées qu'à l'aune de leurs effets sur la préservation de l'emploi lors la prochaine crise.

Encadré 1 : Que disent les études disponibles sur l'impact des réformes sur l'emploi ?

Une première évaluation du gouvernement espagnol (2013)^a, menée à partir d'une régression classique des variations de l'emploi sur celles du PIB avec seulement 4 trimestres de données depuis le paquet de réforme adopté en 2012 estime qu'elle aurait permis de préserver 225 000 emplois. Des estimations plus récentes de la Commission européenne (2016)^b, selon une méthodologie semblable, indiquent que 400 000 emplois auraient été préservés grâce aux réformes entre 2012 et la fin-2013. Dans une autre étude, la Banque d'Espagne (2013)^c souligne à partir de l'examen des résidus d'une loi d'Okun que l'emploi s'est moins contracté qu'attendu suite à la réforme. La banque BBVA (2013)^d estime à partir d'un VAR structurel que la modération salariale aurait permis de préserver 60 000 emplois à court-terme et 300 000 emplois à moyen-terme. Une mise à jour de cette étude parue en 2016^e évalue à 910 000 emplois préservés entre 2012 et 2015 grâce à la réforme et un effet à moyen-terme de 1,5 million. Concernant l'impact des réformes sur le seuil de création d'emploi, le gouvernement espagnol (2016)^f estime que le taux de croissance à partir duquel les créations d'emploi deviennent positives aurait été significativement abaissé par la réforme, passant de +1,5 % avant la réforme à +0,4 % après 2012. Ce résultat pourrait être corroboré par les performances récentes de l'Espagne puisque l'emploi a accompagné de manière synchrone la reprise de l'activité, comme relevé par Garcia-Perez et Jansen (2015)^g ou la Commission européenne (2016)^h. De Cea et Dolado (2013)ⁱ estiment que ce seuil serait également plus bas suite aux réformes, mais ce résultat est sensible aux hypothèses sur la poursuite de la modération salariale.

L'étude la plus complète parue à ce jour est celle de l'OCDE (2013)^j : à partir d'un modèle de régression par discontinuité, l'OCDE estime que les réformes auraient eu un impact significatif sur la propension à embaucher, particulièrement en CDI, et aurait permis d'accroître le taux de retour à l'emploi. Selon l'OCDE, la réforme de 2012 aurait permis une augmentation de nouveaux CDI signés de l'ordre de 25 000 par mois (soit 300 000 sur 12 mois), l'effet étant surtout concentré sur les entreprises de moins de 25 salariés. Ces résultats paraissent cependant fragiles : en effet, Garcia-Perez et Jansen (2015) relèvent que l'effet est nettement plus faible, voire non-significatif, si les données pour l'année 2013 sont ajoutées à l'échantillon. Enfin, selon les conclusions de l'étude de l'OCDE, les réformes n'ont pas semblé avoir eu d'effet accélérateur sur les licenciements.

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013), "Report Evaluating the Impact of the Labour Reform", *rapport officiel du gouvernement espagnol*.
- Commission européenne (2016), "Country Report Spain 2016", *document de travail* de la Commission européenne.
- Banque d'Espagne (2013), "The 2012 Labour Reform: A Preliminary Analysis of Some of Its Effects On the Labour Market", *bulletin économique mensuel de la Banque d'Espagne*, septembre.
- BBVA (2013), "Economic Outlook: Spain", *rapport du 2^e trimestre*.
- Doménech R., Ramón García J. y Ulloa C. (2016), "Los Efectos de las Reformas Laborales sobre el Crecimiento y el Empleo", mimeo.
- Voir http://www.thespainseconomy.com/stfls/tse/ficheros/2016/160229_Kingdom_of_Spain.pdf
- Garcia-Perez J. et Jansen M. (2015), "Assessing the Impact of Spain's latest labour market reform".
- Commission européenne (2016), *op. cit.*
- De Cea et Dolado (2013), "Output Growth Thresholds for Job Creation and Unemployment Reduction in Spain".
- OCDE (2013), "The 2012 Labour Market Reform in Spain: A preliminary Assessment".

4. La réforme du marché du travail laisse néanmoins de côté d'importantes difficultés structurelles qui constituent des freins au retour au plein emploi

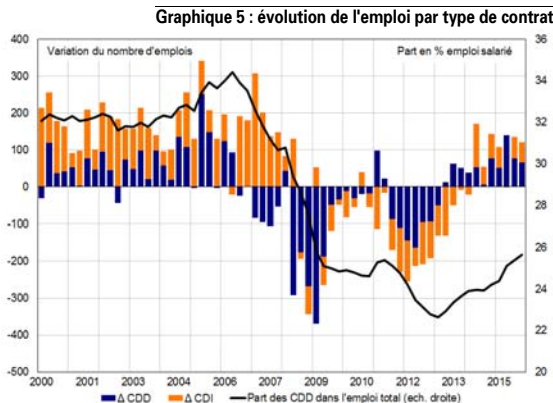
4.1 À ce stade, la réforme n'a pas encore permis de remédier au problème de la dualité du marché du travail espagnol

Depuis la reprise, la part de CDD est de nouveau orientée à la hausse. L'incidence du travail à durée déterminée s'était fortement réduite au début de la crise, en lien notamment avec l'effondrement du secteur de la construction, où la part de CDD dans l'emploi salarié était particulièrement importante (60 %). Depuis 2013, la part des CDD est de nouveau orientée à la hausse (25,6 % à la fin-2015, soit +3 points par rapport au point bas). Près de deux-tiers des emplois créés depuis 2013 sont en CDD, la réforme n'ayant pas

permis d'observer d'inflexion significative ou durable sur le taux de contractation en CDI. En effet, ces évolutions sont encore à interpréter avec précaution, mais elles semblent suggérer que les réformes n'ont pas encore permis de rendre l'embauche en CDI suffisamment attractive pour les employeurs relativement aux embauches en CDD, comme signalé par Dolado en 2012²⁵. Les mesures d'incitation à l'embauche en CDI instaurées en 2014-2015 n'ont pas, non plus, induit de hausse marquée des recrutements en CDI relativement aux CDD. Enfin, le *contrato indefinido para emprendedores*, qui cible les entreprises de moins de 50 salariés, n'a intéressé à ce stade qu'un nombre très restreint d'entreprises. Ainsi, il apparaît que les évolutions de la segmentation du marché du travail

(25) Dolado J. (2012), *op. cit.*

ont été relativement limitées depuis la mise en œuvre de la réforme en 2012, mais cela ne préjuge pas des évolutions qui auraient pu être observées en l'absence de réforme et qui auraient pu être encore plus négatives. En effet, les études empiriques à ce sujet manquent encore pour mettre pleinement en lumière les effets de la réforme.



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

La crise s'est par ailleurs accompagnée d'une augmentation du travail à temps partiel, ce qui pourrait, à terme, constituer une évolution préoccupante. L'emploi à temps partiel présente de nombreux avantages (taux d'activité, passerelle de retour vers l'emploi, etc.) mais il est aussi associé à un risque de pauvreté plus élevé. Or, l'incidence du travail à temps partiel a augmenté de 5 points pendant la crise (de 12 % en 2008 à plus de 17 %) avec plus de 60 % de temps partiel « subi ». Si cette évolution se confirme, elle pourrait traduire une nouvelle forme de dualité du marché du travail espagnol.

4.2 Même si le chômage espagnol se résorbe de manière soutenue depuis 2013, il reste extrêmement élevé ; sa baisse risque d'être retardée par les problèmes d'employabilité d'un certain nombre de chômeurs

La persistance d'un chômage élevé renforce le risque d'hystérèse et d'augmentation durable du chômage structurel. Les estimations les plus récentes du taux de chômage structurel le situent à plus de 18 %, là où il était estimé autour de 10 % dans la période pré-crise²⁶. Le chômage de longue durée, qui touchait seulement 2 % de la population active en 2008, s'élevait à près de 13 % en 2014 (comparé à une moyenne européenne de 5 %) et concernait plus de la moitié des personnes au chômage. Or, même si les politiques actives ont fait l'objet de nombreux chantiers depuis 2011, leur montée en charge a été limitée en raison notamment de la très forte contrainte budgétaire.

Les besoins de qualification et les difficultés d'appariement sur le marché du travail risquent de constituer un frein supplémentaire à la réduction du nombre de chômeurs. L'Espagne est en effet caractérisée par un faible niveau de qualification moyen, et alors que les promotions de jeunes sortants du système scolaire continuent à se distinguer des autres européens : en 2015, l'Espagne avait l'un des plus faibles taux de qualification des jeunes de l'Union européenne avec plus de 30 % des 25-29 ans peu qualifiés (contre moins de 20 % dans l'Union européenne). Elle est également caractérisée par un mésappariement particulièrement marqué entre la demande de travail et les qualifications des travailleurs, comme le relèvent la Banque d'Espagne (2012)²⁷ ou Dolado et al. (2013)²⁸. Une fois passées les dynamiques de rattrapage favorables liées à la reprise, ces facteurs, qui pèsent sur l'employabilité d'une part importante des demandeurs d'emploi, menacent de constituer un frein significatif à la baisse du chômage.

Jonas ANNE-BRAUN, Marine BOGUE, Christophe GOUARDO, Rémy MATHIEU

(26) Mesuré par le NAWRU ou le NAIRU, les dernières estimations de la Commission européenne (prévisions d'hiver de février 2016) et de l'OCDE (*Perspectives Économiques* no.98 de novembre 2015) situent le chômage structurel autour de 18,5 %.

(27) Banque d'Espagne (2012), "Sectoral change and implications for occupational mismatch in Spain".

(28) Dolado et al. (2013), "Youth labor market performance in Spain and its determinants - a micro level perspective", OECD Working Paper.

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Juillet 2016

n°173. Quelles sont les perspectives de rattrapage économique des pays les moins avancés d'Asie du Sud-Est ?

Jérôme Destombes, Pauline Quinebecq

n°172. L'investissement privé est-il trop faible en Allemagne ?

Laure Baquero

Juin 2016

n°171. Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités

Marine Cheuvreux, Rémy Mathieu

Mai 2016

n°170. Comment expliquer la faiblesse de la productivité en Italie ?

Hela Mrabet

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.