

Modèle social européen et politique espagnole d'emploi

En Espagne, l'intégration européenne et l'élargissement aux pays de l'Est suscitent interrogations et doutes quant au modèle social européen. Le débat entre deux modèles — économie sociale de marché et capitalisme de marché — traverse également la société espagnole. Sa perception de l'Europe est ambivalente et varie en fonction des réformes effectuées. Le bilan que l'on peut tirer des réformes est une certaine détérioration de l'État-providence, une flexibilité et une dérégulation du marché du travail accrues, même si certains groupes, les femmes notamment, en ont bénéficié.

Antonio Martín Ariles

Antonio Martín Ariles est professeur à l'université autonome de Barcelone.

Le processus de construction européenne a été fondé sur le marché, la libre concurrence et la libre circulation des capitaux, des marchandises et des services. Néanmoins, au cours de réformes successives, l'orientation néolibérale a érodé les mécanismes de cohésion sociale de l'État-providence. Depuis le début des années nonante, le chômage, le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie ont conduit à l'augmentation du poids économique des pensions et des systèmes de bien-être, avec pour conséquences des demandes de réforme de l'État-providence et de régulation du marché de travail.

Quelle direction le modèle social européen prend-il ? Pour les institutions européennes, ce modèle doit être maintenu et préservé dans l'avenir comme un modèle de capitalisme différent de celui des États-Unis. Le modèle social européen est caractérisé par le concept d'« économie sociale de marché », que l'on appelle également le modèle rhénan. Le capitalisme rhénan se caractérise par l'orientation à long terme du capital grâce au lien entre le capital financier et le capital industriel, un rôle important des grandes banques, un système de protection sociale très développé et par une cogestion entre les partenaires sociaux qui limite les conflits

sociaux et les interventions directes de l'État dans l'organisation des entreprises, ainsi qu'une politique de monnaie forte. Ce modèle a tendance à être opposé au capitalisme du marché qui est orienté à court terme principalement par le financement de sociétés en bourse, ce que Richard Sennet appelle le « capitalisme impatient ». Ce capitalisme néolibéral est notamment caractérisé par un faible développement des négociations collectives.

Ces deux modèles sont les deux pôles de référence du débat. Le premier modèle offre un degré plus grand de cohésion sociale, mais il lui est reproché son manque d'efficacité. Le deuxième modèle implique une inégalité sociale plus grande, mais une plus grande efficacité. Ces modèles sont des références importantes pour l'orientation des réformes sociales dans les États membres de l'Union européenne.

Comment l'intégration européenne est-elle perçue par le grand public ? La réponse à cette question est ambivalente. D'une part, le public associe l'intégration européenne à des réformes dans les régimes de pensions, à la réduction des dépenses publiques et aux restrictions budgétaires imposées par le Plan de stabilité qui a été appliqué depuis le traité de Maastricht en 1992. Selon l'eurobaromètre (2002), pour les Espagnols, l'Union signifie une moindre protection sociale; seules 14 % des personnes interrogées ont un point de vue positif. Le public perçoit aussi d'autres problèmes comme l'augmentation de la compétitivité des sociétés, les risques de délocalisation et les pertes d'emploi qui en résultent. D'autre part,

les Espagnols ont une perception positive de l'intégration européenne en termes de démocratie politique, de dispositions des fonds structurels et des fonds de cohésion, de croissance économique grâce à l'existence d'un marché élargi et à la réduction des taux d'intérêt hypothécaires. Pour 35,4 % des personnes interrogées, la prospérité économique est un des aspects les plus estimés. Ce résultat est supérieur à la moyenne de l'Union (24,2 %). Le public a aussi une appréciation positive de l'euro (49,2 %). L'eurobaromètre montre que 66 % des Espagnols considèrent l'adhésion de l'Espagne à l'UE comme une bonne chose, quoique 27 % reconnaissent qu'ils prêtent peu d'attention aux nouvelles sur l'Union.

En bref, la vision qu'ont les Espagnols de l'Union européenne varie et est extrêmement sensible aux réformes qui ont été introduites par l'Union. Elles suivent quatre lignes: premièrement, des projections sur la viabilité future des transferts, avec une inquiétude particulière accordée aux facteurs démographiques. Deuxièmement, la réforme des régimes de pension; troisièmement, les réformes des services publics pour contrôler les dépenses. Et enfin, les réformes du marché de la main-d'œuvre conformément aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, qui vise l'augmentation des taux d'emploi.

UN AVENIR INCERTAIN ?

Le sujet des transferts sociaux est extrêmement controversé. La viabilité du système de pensions au-delà de l'année 2020 est une question centrale en Espagne et

dans les pays membres de l'UE. En raison de l'avenir incertain, les institutions européennes ont fait des propositions de réforme aux États membres.

Les projections de la Commission (2004) sur le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie indiquent une augmentation du nombre de retraités. On s'attend à ce qu'il passe à 9,7 millions en 2020 et à 12,5 millions en 2040, alors qu'il était de 7,6 millions en 2000. Des prévisions optimistes du ministère du Travail estiment que les dépenses en matière de pensions se monteront à 12 % du PIB en 2040, pour 8,4 % en 2000. Des pronostics plus pessimistes de la Commission européenne estiment que les dépenses passeront à 17,7 % en 2050.

Beaucoup d'analystes pensent que l'immigration sera nécessaire pour compenser la baisse du taux de natalité et couvrir les besoins de main-d'œuvre du marché de travail. En fait, cette tendance est déjà évidente en Espagne avec l'augmentation des travailleurs immigrés et leur contribution croissante au régime des pensions. Cependant, l'actuel système public de pensions n'est pas tenable et doit être modifié au bénéfice d'initiatives individuelles d'épargne. Cet avenir incertain est utilisé par certains pour promouvoir un projet individuel de capitalisation comme une alternative au modèle de redistribution des richesses.

RÉFORMES DES PENSIONS

La réforme de 1997, connue sous le nom de Pacte de Tolède (signé par le gouvernement, les syndicats, les employeurs et

les partis politiques) a renforcé la nature accessoire du système en augmentant le nombre d'années exigé pour le droit à la pension. Le problème principal est qu'il faut réduire les dépenses et augmenter les revenus.

Les lignes principales d'action sont, premièrement, l'augmentation de la période de contribution. La tendance des gouvernements successifs (PSOE et PP) semble être de calculer les pensions sur la base d'une vie entière de travail. Une tendance identique peut être observée dans d'autres pays de l'UE. La deuxième ligne, également proposée par la Commission européenne, consiste à promouvoir des régimes de pensions privés comme complément au système de pensions public. Ces plans ont fait l'objet de peu de publicité en Espagne et leur rentabilité au cours des dernières années a été faible.

Ensuite, le gouvernement vise à augmenter les revenus via l'augmentation du nombre des contributeurs, ce qui implique surtout d'aligner les contributions des travailleurs indépendants sur le régime général. Cette augmentation a été stimulée par l'augmentation du taux d'emploi des femmes, même s'il est encore un des plus bas d'Europe. Le flux massif d'immigrants de ces dernières années y a aussi contribué. Il faut espérer que les femmes et les immigrants puissent compenser le vieillissement progressif de la population.

La quatrième ligne d'action consiste à relever l'âge de la prépension à soixante ans. Actuellement, en Espagne, 1,2 million de personnes est en préretraite volontaire ou forcée.

Retarder l'âge de la retraite au-delà de l'âge de soixante-cinq ans a pour objectif d'atténuer l'impact de l'augmentation de l'espérance de vie. Aujourd'hui, l'âge moyen de la retraite est de soixante-trois ans. D'autres pays de l'Union européenne semblent aussi suivre cette tendance. Ainsi, l'Allemagne veut relever l'âge de retraite légal de soixante-cinq à soixante-sept ans et augmenter les cotisations des retraités. La France projette d'accorder des incitants financiers aux personnes qui sont d'accord de travailler jusqu'à soixante-cinq ans.

Enfin, l'idée que les contributions sociales devraient être utilisées pour payer les pensions légales et les avantages non contributifs, payés par les impôts, est un ancien débat datant du Pacte de Tolède, qui est toujours en cours. Pourtant, les compléments minimaux apportés aux pensions de ceux qui n'ont pas contribué suffisamment sont toujours partiellement financés par les contributions. Les pensions publiques se sont considérablement améliorées grâce à cette réforme. Pourtant, la pension moyenne reste peu élevée (528 euros en 2003). Il y a aussi de grandes différences selon le type de pension et le type de régime de contribution. Par exemple, les pensions de retraite sont 40 % plus élevées que les pensions de veuves et les pensions du régime général sont 60 % plus élevées que celles du régime indépendant.

Certains auteurs sont en désaccord avec les pronostics pessimistes et soutiennent que d'ici 2040, il est possible de trouver des solutions alternatives. Ils estiment

aussi qu'il est essentiel de maintenir le cadre de négociation et de consensus fixé par le Pacte de Tolède. Le système actuel de pensions publiques est meilleur que celui de la capitalisation individuelle, privatisée, qui est souvent proposée pour des raisons idéologiques et techniques. Les deux modèles sont des mécanismes de redistribution, mais ils sont aussi tous les deux affectés par le changement démographique. La variable pertinente est le revenu actuel et futur, qui dépend de la croissance du PIB et affecte également les deux modèles. C'est une illusion de soutenir que la rentabilité du système capitalisé est plus grande, pour la simple raison qu'il ne peut pas être calculé en raison de l'incertitude de la croissance économique. Finalement, ces auteurs déclarent que le système de capitalisation implique des risques financiers et dépend des cycles de rentabilité du capital.

En bref, il peut être déduit que la tendance générale du système de pensions va vers une augmentation dans la couverture, qui est liée à la croissance du système de bien-être, à la lutte contre l'exclusion sociale de groupes à risques affectés par le chômage de longue durée, à l'augmentation des familles monoparentales.

LES SERVICES PUBLICS

La politique économique suivie après le pacte de stabilité de Maastricht (1992) a permis la réduction des dépenses publiques et la diminution de la dette publique. Un indicateur du degré de développement de l'État providence est la quantité de fonds publics consacré aux transferts. Le pourcentage de dépenses en Espagne

(20,1 %) est plus bas que la moyenne de l'Europe des Quinze (27,3 %). Les transferts mesurés en pourcentage du PIB ont diminué en Espagne depuis 1993, mais aussi dans l'Europe des Quinze, bien que dans une moindre mesure (Commission, européenne 2004).

Un autre indicateur fréquemment utilisé est le pourcentage de population travaillant dans les secteurs publics de la santé et de l'éducation. En Espagne, ce pourcentage, bien moindre que la moyenne européenne (5,8 % pour 12 % en UE 15), indique le niveau insuffisant de l'État-providence comparé avec les pays de tradition social-démocrate comme la Suède, où 20 % des travailleurs sont employés par les services publics (Navarro, 2003).

Le déficit social en Espagne est une conséquence de la réduction du déficit budgétaire imposé par le Plan de stabilité. Pourtant, il ne faut pas faire porter la responsabilité uniquement sur la convergence européenne. Le déficit social a été aussi aggravé par la politique régressive de réduction fiscale suivie par le Parti populaire (1996-2003).

La réforme des services de santé a été réalisée par la décentralisation de services aux communautés autonomes (les gouvernements régionaux) et par la rationalisation des dépenses, le co-paiement, la prescription de médicaments génériques. Pourtant, la demande a augmenté à cause du vieillissement de la population et de l'augmentation de l'immigration. La réduction des dépenses a, sauf exceptions, causé une détérioration des services pu-

blics dans les grandes villes industrielles, qui a entraîné un processus de privatisation de la santé. Par exemple, une étude montre que 37 % de la population (les classes sociales aisées¹) utilisent les services de santé privés, alors que 60 % utilisent les services publics (Sanchez, 2003). Bien que beaucoup de gens utilisent les deux services, la polarisation de classes a augmenté.

La réforme du système d'éducation, où se dessine une tendance à la privatisation, a aussi impliqué une réduction des dépenses publiques. En 2000, l'Espagne y consacrait 4,3 % du PIB, comparés aux 5,4 % de l'Europe des Quinze. Les conséquences de ces restrictions se reflètent dans les connaissances acquises par les étudiants.

Le système de transferts aux familles est un autre aspect qui a peu attiré l'attention en Espagne. 8 % seulement des enfants de moins de trois ans fréquentent les crèches publiques, contre 40 % en Suède, 44 % au Danemark et 23 % en France (Navarro, 2003). En général, les pays de tradition sociale-démocrate ont développé ces services, en donnant la priorité aux conditions d'égalité et aux politiques de genre. Comparés aux pays scandinaves, les services de soins à domicile pour les personnes âgées et handicapées sont également peu développés, avec pour conséquence que les femmes trouvent difficile de combiner travail et vie de famille ou même d'entrer dans le marché de travail.

¹ Par exemple, en Catalogne, 30 à 40 % des personnes à haut revenu recourent aux services de santé privés. Ces classes sociales, dont les opinions sont relayées par les médias et qui jouent un rôle dans l'élaboration des politiques publiques, ignorent complètement la situation du service public.

RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

La politique gouvernementale montre une tendance claire à la dérégulation. Pourtant, la stratégie européenne pour l'emploi a eu certains effets positifs sur le marché du travail. Les quatre piliers de la politique ont lancé un processus de réforme avec des résultats variables.

Le premier pilier, l'employabilité, a été traduit dans la réforme de 1997 introduite avec l'accord des syndicats. Cela a permis la transformation d'emplois temporaires en emplois stables. Les résultats ont été encourageants (le nombre d'emplois stables a augmenté de 2,4 millions entre 1996 et 2002), mais restent insuffisants. Les plans d'emploi nationaux ont été critiqués par la Commission européenne et le Conseil des ministres pour leur nombre élevé d'emplois temporaires, facteur de risque de dumping social (les entreprises peuvent viser une amélioration de la compétitivité grâce à des salaires peu élevés). Un autre facteur d'inquiétude pour les partenaires sociaux est que les emplois temporaires sont très sensibles aux aléas de la conjoncture économique.

Le changement positif le plus important résulte du sommet de Lisbonne en 2000 qui avait pour objectif d'augmenter les taux d'emploi des femmes et des personnes entre cinquante-cinq et soixante ans d'ici à 2010. Le taux d'emploi des femmes est passé de 28 % en 1977 à 46 % après vingt-cinq ans de démocratie en Espagne. Cela a été une des transformations les plus importantes de la société espagnole des dernières vingt-cinq années. Le taux d'emploi des personnes de plus de cin-

quante-cinq ans a aussi augmenté. Dans les deux cas, les résultats viennent de la rencontre des objectifs du sommet de Lisbonne, qui ont été fondés sur les taux d'emploi plutôt que sur le chômage parce que la définition et le sens de ce dernier varient suivant les pays.

Depuis la deuxième moitié des années nonante, le chômage a chuté. En 1995, le taux de chômage était de 22,9 % de la population active; il n'était plus que de 9,4 % en 2005 (CES, 2006). Les chômeurs sont essentiellement des chômeurs de longue durée, des jeunes de seize à vingt-quatre ans victimes de l'exclusion scolaire et des femmes.

Cependant, derrière la réduction du chômage se dissimulent des réalités moins favorables. L'emploi féminin a augmenté dans une large mesure dans les secteurs à bas salaires. Dans l'horeca, le commerce de détail, les services comme le nettoyage, les travaux de ménage et les soins aux personnes âgées, les emplois créés sont précaires. La plupart des travailleurs sont des femmes dont les bas salaires s'expliquent par un emploi à mi-temps ou un salaire horaire peu élevé ou la combinaison des deux. Le développement des emplois à bas salaire a été stimulé par les politiques locales, en collaboration avec les conseils municipaux et les gouvernements régionaux.

Le deuxième pilier consacré à l'entreprise, l'innovation technologique et les nouvelles formes d'organisation du travail et qui a pour objectif d'augmenter la productivité et la compétitivité des entreprises, a donné des résultats assez

négatifs. La modernisation industrielle a été limitée aux grandes et moyennes entreprises dans certains secteurs. Les petites sociétés, qui représentent la majorité de l'emploi, ont été plus réticentes à la modernisation. L'économie espagnole est toujours très concurrentielle en raison des bas salaires, mais, à la suite de l'élargissement européen, quelques grandes sociétés de main-d'œuvre intensive se sont déplacées vers les pays de l'Europe de l'Est et vers le Nord de l'Afrique. Il y a eu plusieurs délocalisations, Samsung, Philips, Panasonic et Siemens. Un bilan récent montre qu'un total de quinze-mille emplois a été perdu, et la tendance semble se poursuivre. En réponse, les syndicats conseillent aux employeurs de faciliter le développement du capital humain et d'encourager l'emploi stable. Cela peut être accompli en investissant dans la recherche, la qualité, les nouveaux produits, l'innovation technologique, les nouvelles formes d'organisation du travail et une nouvelle formation professionnelle des travailleurs.

Le troisième pilier sur l'adaptabilité du système des relations collectives a été traduit en 1997 dans la logique de la première réforme de 1994. Un sujet récurrent des deux réformes était la décentralisation de la négociation collective pour l'adapter aux niveaux de productivité et à la situation économique spécifique des sociétés. Une lecture optimiste de cette réforme voit dans cette décentralisation la raison de l'élargissement des sujets négociés. L'emploi, et donc le travail temporaire, sont désormais du ressort des négociations qui ont établi des limites à l'utili-

sation des agences de travail intérimaire, à la sous-traitance et à la délocalisation. La décentralisation a aussi conduit à une plus grande participation. Le principe de subsidiarité qui guide la politique d'UE est un facteur puissant qui a contribué à la décentralisation de la négociation collective, mais il implique aussi le risque de désarticulation entre les niveaux et les contenus de la négociation et donc le risque du microcorporatisme syndical.

L'introduction de l'euro a amené les partenaires sociaux à conclure quatre accords multisectoriels pour les négociations collectives en 2002, 2003, 2004 et 2005. Le but de ces accords était de modérer la croissance des salaires pour contrôler l'inflation. Entre 2000 et 2005, les salaires ont gagné 2,2 points de pouvoir d'achat.

Le quatrième pilier, sur l'égalité des chances, a été favorablement accueilli par les analystes. La directive européenne sur l'égalité des chances et sa transposition dans la loi espagnole a produit une amélioration considérable des conditions de travail des femmes. Les progrès dans les négociations collectives conduisent à l'élimination des discriminations de genre dans les salaires, le recrutement, la formation, la classification professionnelle, la conciliation entre travail et vie familiale, la santé et la sécurité au travail et le harcèlement sexuel. Ce thème est de plus en plus présent dans les accords collectifs et certains comités pour l'égalité ont même été mis sur pied dans les entreprises.

En résumé, la perspective européenne a été incorporée dans l'ordre du jour des syndicats. Leurs priorités incluent l'euro,

le pouvoir d'achat, l'emploi et récemment l'égalité des chances, un sujet extrêmement sensible. Ils se sont modernisés dans les deux dernières décennies et se sont adaptés à la nouvelle structure de l'emploi. En dépit de la nature précaire de leur emploi, qui est habituellement un facteur décourageant pour l'adhésion, les femmes ont tendance à rejoindre des syndicats. Mais le défi pour eux reste de représenter les segments périphériques du marché du travail et particulièrement les travailleurs avec des contrats temporaires.

CONCLUSIONS

La réforme de l'État-providence a été encouragée par les projections démographiques des institutions européennes. Ces projections ont été utilisées à mauvais escient et certains analystes réclament que, pour les projections au-delà d'une période de vingt-cinq ans, l'on tienne compte d'une marge considérable d'erreur. La réforme des pensions comporte des aspects positifs, même si les résultats ne pourront être évalués qu'à long terme. La situation

de l'État-providence s'est détériorée, mais la situation n'est d'aucune façon catastrophique. Pourtant, il est extrêmement probable que les réformes suivront leur cours, fût-ce au prix de dumpings sociaux entre les pays. L'expansion européenne vers l'Europe de l'Est implique des risques de ce type, bien qu'elle puisse aussi offrir des opportunités de croissance économique.

En dépit de la coordination de la politique européenne pour l'emploi, les politiques sont trop ouvertes et surtout orientées vers la flexibilité et la dérégulation. L'orientation de la politique est quantitative, ainsi, le principe de « n'importe quel emploi vaut mieux que pas d'emploi » a justifié la flexibilité. Aujourd'hui, la précarité et la vulnérabilité juridiques sont deux des aspects les plus négatifs et il y a un besoin urgent d'une approche nouvelle, qualitative.

Un autre aspect négatif important est le fait que la politique macroéconomique n'est pas reliée à la politique d'emploi. Beaucoup d'analystes soulignent que la construction européenne a tendance à imiter le modèle économique américain, basé sur le marché et pas sur un niveau de cohésion sociale. Le dépassement de ce risque dans le cadre d'une Europe complexe et multiculturelle exige des politiques élargies. Pour sauver et maintenir le modèle social européen, il peut être nécessaire de relier la politique d'emploi à une politique macroéconomique plus affirmée, de renforcer la participation des partenaires sociaux ainsi que la coopération entre les différents niveaux de gouvernement. ■

Bibliographie

- Calero, J.; Bonal, X. (2003), *El finançament de l'Educació a Catalunya*, Working Paper, CUIMPB.
- CES (2006), *Memoria sobre la situació socioeconòmica de Espanya*, Madrid, Edita CES.
- Commission européenne (2002), Eurobarometer, *L'opinion publique dans l'Union européenne*, <http://europa.eu.in/comm/public_opinion>.
- Commission européenne (2004), *La situation sociale dans l'Union européenne*, 2003, Bruxelles, Commission de l'Emploi et des affaires sociales.
- Navarro, V. (2003), *L'Estat del Benestar a Catalunya*, Working Paper, Universitat Pompeu Fabra
- Sanchez, C. (2003), « Les desigualtats socials a Catalunya », CUIMPB.
- Serrano, F. (2004), *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Editorial Ariel.