

Chapitre 3

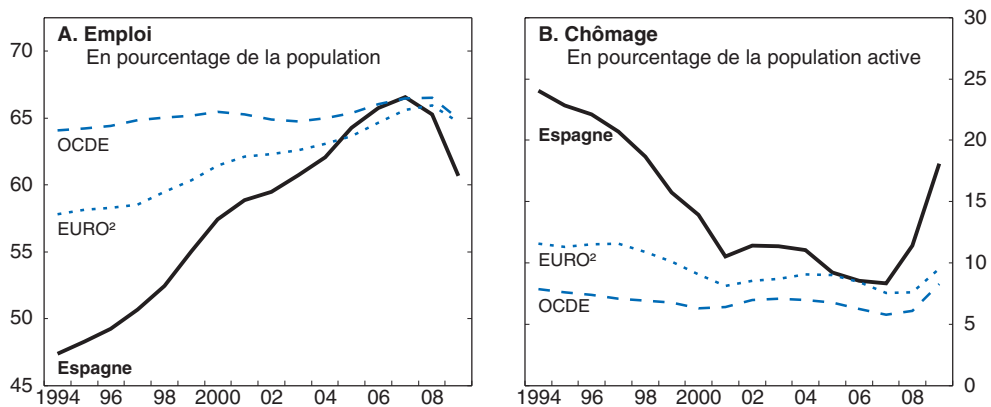
Réformer le marché du travail

Après avoir connu une croissance régulière de l'emploi durant les années 90, l'Espagne a accusé la plus forte hausse du chômage de tous les pays de l'OCDE pendant la crise. Les problèmes structurels du marché du travail ont amplifié les pertes d'emplois résultant de la crise, qui ont été bien plus lourdes que dans les autres économies de l'OCDE. Les indemnités de licenciement très élevées obtenues de facto par les titulaires de contrats permanents ont créé des rigidités et abouti à un dualisme du marché du travail qui a des effets négatifs sur l'emploi et la productivité. Le système de négociation collective des salaires a empêché les entreprises de s'adapter aux chocs macroéconomiques et donc d'en atténuer l'impact sur l'emploi. La législation de réforme du marché du travail devrait permettre de réduire la protection excessive dont bénéficie l'emploi permanent, mais certaines incertitudes subsistent quant à la façon dont ce texte sera interprété par les tribunaux. Ces dispositions permettent plus aisément aux entreprises de ne pas appliquer les conventions collectives de haut niveau. Le taux élevé d'abandon des études au premier cycle de l'enseignement secondaire explique pour beaucoup le très fort chômage qui sévit chez les jeunes. Élargir l'accès des jeunes à la formation serait un moyen efficace de les tenir à l'écart d'un marché du travail déprimé. Enfin, il y aurait lieu d'améliorer l'efficacité des activités de placement, notamment au travers des services publics de l'emploi, et ce d'autant plus que les contraintes budgétaires actuelles obligent à faire un meilleur usage des ressources consacrées aux politiques actives du marché du travail. La réforme récente autorise les entreprises à but lucratif à offrir des services de placement, mais il faut aller plus loin. Dans cette optique, il faudrait soumettre les services publics régionaux de l'emploi à des évaluations de performance et inciter davantage les chômeurs indemnisés à rechercher un emploi.

Le marché du travail espagnol pendant la crise

Du milieu des années 90 jusqu'en 2007, l'Espagne a connu une longue période de croissance très vigoureuse de l'emploi (graphique 3.1), ce qui a permis d'absorber un afflux massif et continu d'immigrants (OCDE, 2008a). En conséquence, le taux de chômage est tombé de 25 % au début des années 90 à 8 % (la moyenne de l'UE) en 2007, son plus bas niveau depuis 1980.


Graphique 3.1. **Évolution de l'emploi**¹



1. Population âgée de 15 à 64 ans pour la zone euro et la zone OCDE ; population âgée de 16 à 64 ans pour l'Espagne. Les données pour 2009 sont des estimations.

2. Inclut les 12 pays membres de l'Union européenne qui avaient adopté l'euro avant l'élargissement de 2007.

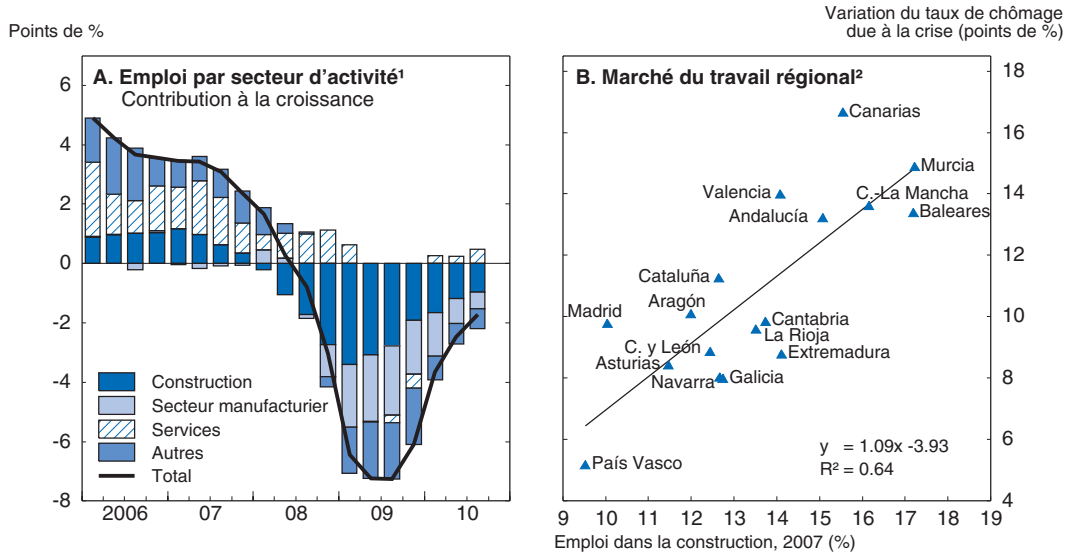
Source : OCDE (2010), *Statistiques de la population active* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363615>

Pendant la crise, cependant, l'Espagne est le pays de l'OCDE qui a enregistré la plus forte hausse de son taux de chômage, soit plus de 10 points de pourcentage entre le quatrième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2010. L'effet de la crise sur l'emploi s'étend à tous les secteurs, à commencer par le bâtiment et certaines branches de l'industrie (graphique 3.2, partie A). Dans le secteur de la construction (tant résidentielle que non résidentielle) ainsi que dans les services financiers et immobiliers, la contraction est sévère en raison notamment de la destruction massive d'emplois qui avaient été créés durant la flambée immobilière.


En outre, les répercussions de la crise sur l'emploi diffèrent nettement d'une région à l'autre (graphique 3.2, partie B), ce qui s'explique dans une large mesure par le degré de spécialisation des régions dans la construction ou d'autres activités immobilières, comme le montre la corrélation étroite entre les différences en termes de pertes d'emplois d'une région à l'autre et les pertes d'emplois dans le secteur de la construction. Il y a des raisons de penser que ce résultat est encore aggravé par l'absence de mobilité géographique de la main-d'œuvre, qui ralentit le redéploiement de la main-d'œuvre des régions à chômage élevé vers les régions à faible chômage et entrave de ce fait l'ajustement global du marché

Graphique 3.2. Structure de l'emploi par secteur et par région



- Contributions à la variation du taux d'emploi total en glissement annuel. Rupture de série au premier trimestre 2009 par suite de changements dans la classification des activités économiques.
- La variation du taux de chômage est calculée sur la période comprise entre le quatrième trimestre 2007 et le premier trimestre 2010. La spécialisation régionale de l'emploi est mesurée par la part du secteur de la construction dans l'emploi total au quatrième trimestre 2007.

Source : INE (2010), INEbase (base de données), Instituto Nacional de Estadística, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363634>

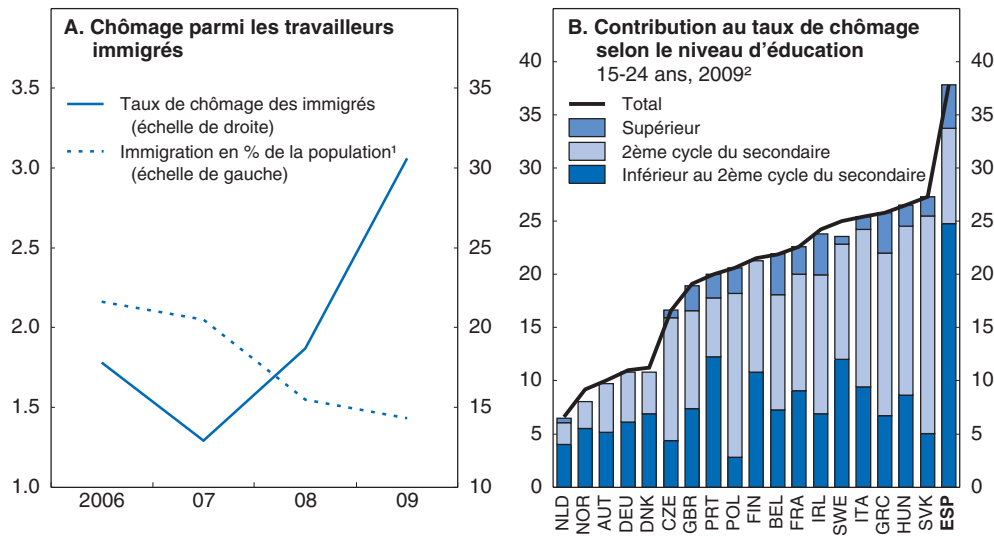
du travail. Même avant la crise, les taux de migration interne en Espagne étaient parmi les plus faibles de la zone OCDE, avec pour conséquence une inadéquation entre travailleurs qualifiés et emplois disponibles (OCDE, 2008a). Ce déséquilibre se manifestait par des disparités régionales sur le plan de l'emploi et du chômage beaucoup plus marquées en Espagne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006).

La composition sectorielle des pertes d'emplois, qui met en évidence le lourd tribut payé par la construction, aide aussi à expliquer la très forte poussée du chômage parmi les travailleurs d'origine étrangère (graphique 3.3, partie A). Si les travailleurs immigrés comptent parmi les plus durement touchés par la crise dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2010), l'incidence du chômage dans ce groupe de population est plus élevée en Espagne en raison des flux d'immigration abondants et continus que connaît le pays depuis les années 90. Les mesures particulières que préconisait l'Étude de 2008 (voir aussi l'annexe 1.A2) pour améliorer l'intégration des immigrants sur le marché du travail sont donc tout à fait d'actualité en Espagne. Rappelons que l'immigration, en atténuant les pressions qu'exerçait la demande sur les salaires réels, a alimenté un mouvement soutenu de création d'emplois, en particulier dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comme les services et le bâtiment. La surreprésentation des travailleurs immigrés dans la construction, le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration reflète peut-être aussi, en partie, le recours généralisé aux contrats temporaires dans ces branches d'activité.

Le taux de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes, en particulier ceux de 15 à 24 ans (graphique 3.3, partie B) qui ont un faible niveau d'instruction ; en fait, le chômage des jeunes a doublé depuis la fin de 2007. Le niveau élevé du chômage des jeunes et la hausse rapide qu'il a connue en Espagne, par comparaison avec d'autres pays, traduit


Graphique 3.3. **Le chômage chez les jeunes et les travailleurs immigrés**

En pourcentage



1. Population d'âge actif (15-64 ans).
2. Classe d'âge des 16-24 ans pour l'Espagne.

Source : INE (2010), « Encuesta de migraciones », *INEbase* (base de données), Instituto Nacional de Estadística, septembre et Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363653>

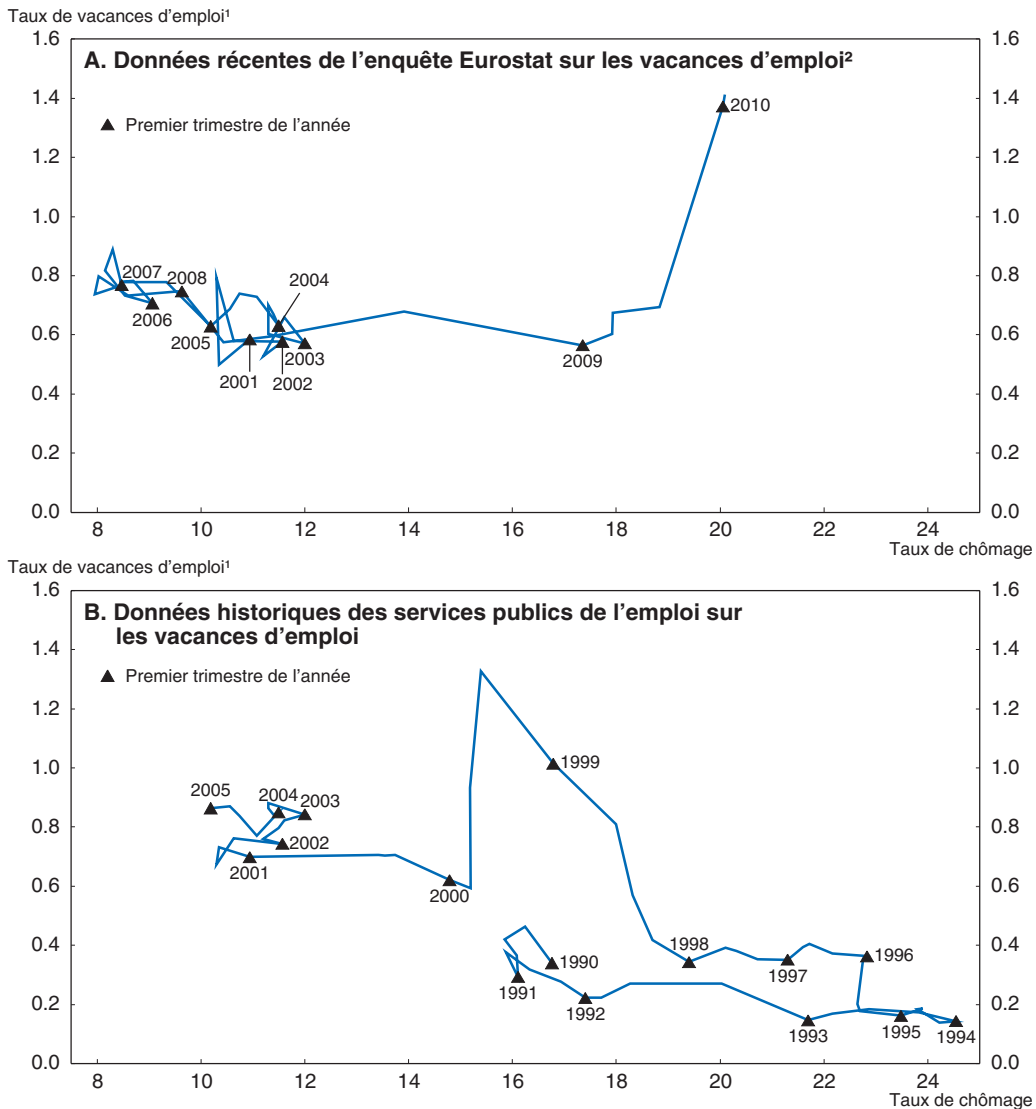
dans une certaine mesure la faible aptitude à l'emploi des jeunes qui sortent prématurément du système scolaire et tient peut-être aussi à la forte proportion de titulaires de contrats temporaires chez les jeunes salariés. Réduire le chômage des jeunes, en particulier des jeunes sans qualifications, devrait être la première des priorités si l'on veut éviter qu'ils ne se découragent et finissent par se retirer du marché du travail.

Ces évolutions attirent l'attention sur deux grands problèmes structurels du marché du travail espagnol :

- *Premièrement*, le chômage structurel reste élevé, il ne semble pas avoir beaucoup décliné depuis 20 ans et il a probablement augmenté au cours de la crise actuelle. La courbe de Beveridge (graphique 3.4) ne s'est pas sensiblement déplacée au cours des deux dernières décennies, ce qui donne à penser que les variations de l'emploi depuis les années 80 ont été dans une large mesure conjoncturelles¹.
- *Deuxièmement*, l'emploi (et, indirectement, le chômage) réagit très fortement à l'évolution de la conjoncture, comme le montre en particulier la montée en flèche du chômage au cours de la crise récente (graphique 3.1 ; voir également Bentolila et Jimeno, 2003, et Costain et al., 2010). Dans la plupart des pays de l'OCDE l'ajustement du travail sous l'effet de la récession s'est opéré à la fois par des licenciements et par une réduction du temps de travail, mais en Espagne l'emploi a joué à cet égard un rôle plus important (OCDE, 2010). La forte réaction de l'emploi dans ce pays, comparé à d'autres, s'explique dans une certaine mesure par l'inertie des salaires nominaux et par le recours fréquent aux contrats temporaires (voir ci-après).


Il importe de s'attacher à résoudre ces problèmes structurels afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Faire en sorte que les salaires réagissent avec plus de souplesse permettrait d'absorber et de redéployer la main-d'œuvre. Réduire le décalage

Graphique 3.4. **Courbe de Beveridge**
En pourcentage



1. Nombre de vacances d'emploi en pourcentage du nombre total de postes vacants et occupés.
2. Dans l'industrie, la construction et les services (sauf les activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique et celles des organisations et organismes extraterritoriaux).

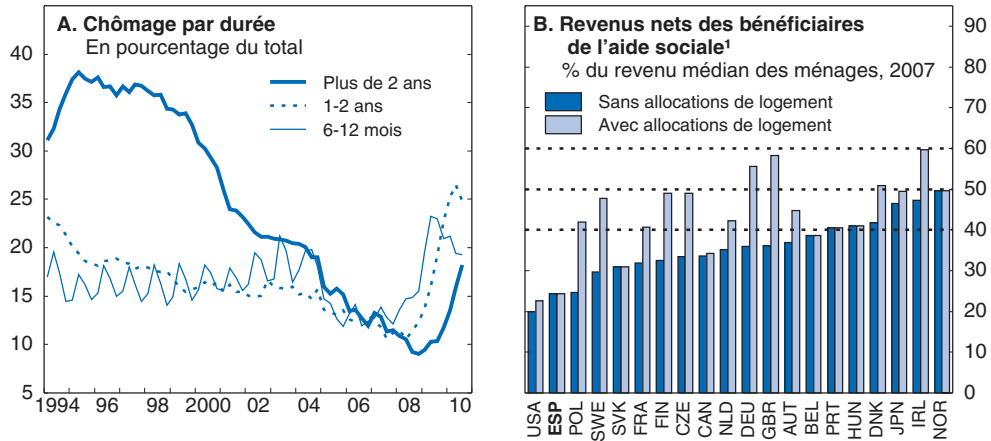
Source : Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat et OCDE (2010), Principaux indicateurs économiques (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363672>

entre l'offre et la demande d'emplois orienterait l'économie vers une croissance davantage tirée par les exportations. Et atténuer l'instabilité du marché du travail rendrait celui-ci plus résistant aux chocs. De plus, en remédiant rapidement à ces problèmes structurels, on limiterait aussi le risque de voir le chômage s'installer durablement. En Espagne, le chômage de longue durée était redescendu avant la crise à des niveaux assez bas en comparaison des autres pays européens, mais il a beaucoup augmenté ces derniers temps (graphique 3.5, partie A). Or cette hausse risque à son tour d'accroître la pauvreté, sachant que les chômeurs dont les droits à prestations sont limités n'ont guère d'autre garantie de

ressources et que le taux de remplacement de l'aide sociale par rapport au revenu médian est nettement inférieur aux principaux seuils de pauvreté (graphique 3.5, partie B). Elle risque aussi de relever le niveau du chômage structurel.

Graphique 3.5. **Chômage de longue durée et pauvreté**



1. Pour un couple marié avec deux enfants. Les lignes horizontales du graphique indiquent différents seuils de pauvreté. Voir le tableau 1.6 et le graphique 1.20 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* pour plus de précisions concernant les calculs et la couverture des données.

Source : MEH (2010), BDSICE (base de données), Ministerio de Economía y Hacienda, novembre et OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363691>

Depuis avril 2008, le gouvernement a approuvé une série de mesures en vue d'accélérer la relance de l'activité et d'atténuer l'impact négatif de la crise sur le marché du travail (encadré 3.1). On citera en particulier : i) un élargissement des droits aux prestations de chômage ; ii) des subventions (sous la forme essentiellement de réductions de charges sociales) pour le recrutement sous contrat permanent de certaines catégories de chômeurs et pour promouvoir la création d'emplois dans les secteurs stratégiques ; iii) des incitations financières pour encourager le travail indépendant ; et iv) une augmentation des ressources allouées au service public de l'emploi.

Encadré 3.1. La riposte immédiate à la crise

Depuis avril 2008, le gouvernement espagnol a approuvé une série de mesures, réunies dans le cadre du « Plan E », pour relancer l'économie et atténuer l'impact de la crise sur le marché du travail. À côté d'initiatives nouvelles, ce programme reprend un certain nombre de mesures déjà en place, dont il augmente la générosité ou étend les avantages à d'autres groupes de bénéficiaires. Le Plan E s'articule autour de quatre grands axes : i) des mesures de soutien aux petites et moyennes entreprises sous la forme d'incitations financières ; ii) des mesures pour encourager l'emploi au moyen d'aides à l'embauche et de réductions de charges sociales pour le recrutement à titre permanent de chômeurs ayant une famille à charge ; iii) des mesures de soutien au système financier ; et iv) un nouveau programme de réformes structurelles dans le secteur des services, les transports, l'énergie et les télécommunications, ainsi qu'une réforme du système de retraite.

Encadré 3.1. La riposte immédiate à la crise (suite)

Dans le cadre de ce plan d'ensemble, les mesures énumérées ci-dessous sont plus spécialement destinées à soutenir l'emploi existant et la création d'emplois.

Mesures d'allègement des coûts de main-d'œuvre pour stimuler la demande de travail :

- Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour promouvoir l'embauche à titre permanent et à plein temps de chômeurs ayant une famille à charge ; la réduction s'applique pendant une période maximale de deux ans aux nouveaux contrats permanents offerts avant le 31 décembre 2010.
- Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans pour l'embauche sous contrat à durée déterminée ou indéterminée de chômeurs en situation d'exclusion.
- Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour encourager la création d'emplois dans des secteurs et des activités stratégiques (recherche-développement et énergies renouvelables, par exemple)
- Réduction des cotisations de sécurité sociale pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans pour encourager le travail indépendant parmi les jeunes de moins de 30 ans.

Mesures en faveur des chômeurs :

- Création d'une prestation sous condition de ressources pour les chômeurs en fin de droits, jusqu'à fin février 2011.
- Augmentation du pourcentage de capitalisation des prestations de chômage, qui passe de 40 % à 60 %, pour les travailleurs sans emploi qui optent pour le versement en une seule fois de leurs allocations, pour créer une entreprise.

Mesures de retour à l'emploi :

- Dispositif spécial pour aider les plus de 45 ans à se convertir au travail indépendant.
- Financement à hauteur de 1 106 millions d'euros du Plan emploi 2009 pour le travail d'intérêt général en faveur de la création directe d'emplois et d'activités de formation destinées aux chômeurs.
- Embauche de 1 500 conseillers dans les agences du Service public de l'emploi en vue d'améliorer le placement des travailleurs dans les secteurs les plus touchés par la crise.
- Versement d'une prime de 350 euros par mois en plus des allocations de chômage pendant la durée de la recherche d'emploi dans les secteurs les plus touchés par la crise.

En vertu de la réforme du marché du travail engagée en septembre 2010, les entreprises qui embauchent sous contrat permanent des jeunes chômeurs non qualifiés ou des chômeurs de plus de 45 ans perçoivent des aides à l'embauche sous la forme d'allègements de cotisations sociales. Ces aides sont accordées pour une période limitée à trois ans après l'embauche du travailleur et s'appliquent aux contrats signés avant le 31 décembre 2011. S'y ajoutent de nouvelles aides à l'embauche pour les contrats de formation signés avant le 31 décembre 2011.

Ces mesures se sont avérées utiles pour soutenir le marché de l'emploi pendant la récession. En particulier, les aides à l'embauche concentrées sur des postes de travail nouvellement créés, et ciblées sur les groupes les plus touchés par la crise, sont en principe plus efficaces, d'un point de vue économique, qu'une réduction générale des coûts de main-d'œuvre. Il faudra néanmoins y mettre fin aussitôt que la situation économique s'améliorera, car elles risquent d'entraver l'ajustement nécessaire de l'emploi et d'empêcher

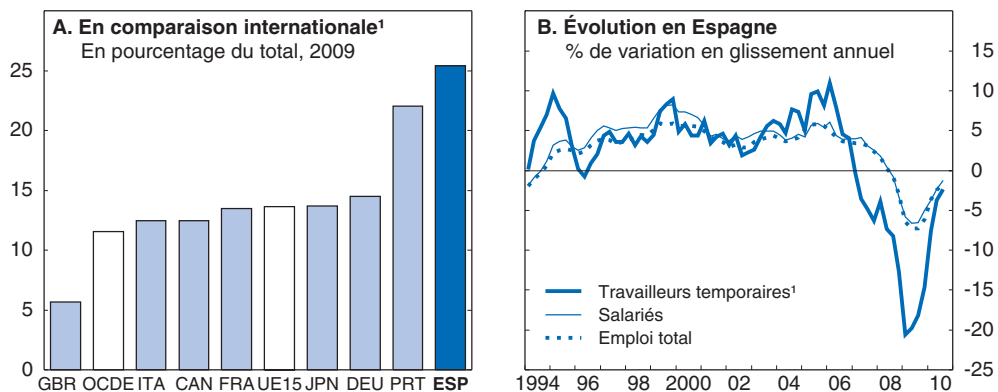
toute réduction durable du chômage. En outre, des aides substantielles au recrutement sous contrat permanent, versées pendant un laps de temps limité après l'embauche, subsisteront après la fin des mesures temporaires liés à la crise. Dans la mesure où les aides à l'embauche peuvent accélérer la rotation des emplois et se sont avérées relativement inefficaces dans le passé, il conviendrait de les supprimer ou de les remplacer par des politiques actives du marché du travail ciblées sur des groupes particuliers.

Réduire le dualisme du marché du travail

Les contrats de travail permanents ont été très protégés...


Du fait de certaines dispositions de la législation sur la protection de l'emploi, les indemnités de licenciement versées aux titulaires de contrats permanents sont en pratique très élevées. Il en découle des rigidités et un dualisme du marché du travail qui ont des retombées négatives pour le chômage et la productivité. En Espagne, en 2009, environ 25 % des travailleurs ont été recrutés sur des contrats temporaires, soit plus du double de la moyenne OCDE (graphique 3.6, partie A), et l'évolution de l'emploi, à la hausse ou à la baisse, dépend en fait essentiellement de la création ou de la destruction de postes de travail temporaires (graphique 3.6, partie B).

Graphique 3.6. L'emploi temporaire



1. Les travailleurs temporaires sont des salariés qui occupent un emploi à durée déterminée alors que les travailleurs permanents occupent un emploi à durée indéterminée. Les définitions nationales sont dans l'ensemble conformes à cette définition générique, mais peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction du contexte local. Les détails propres aux différents pays sont disponibles à l'adresse www.oecd.org/els/emploi/basededonnees.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de la population active* (base de données), novembre et MEH (2010), *BDSICE* (base de données), Ministerio de Economía y Hacienda, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363710>

La législation sur la protection de l'emploi (encadré 3.2) et la façon dont elle est appliquée ne sont pas favorables à la flexibilité du marché du travail pour trois raisons² :

- Si les coûts de licenciement prévus par la loi étaient en principe assez faibles au regard des moyennes de la zone OCDE, même avant la réforme du marché du travail de 2010, des conditions de mise en œuvre inadéquates et, en cas de litige, des procédures de recours excessivement lentes font que les entreprises ont préféré appliquer la législation d'une façon qui rend en réalité la protection de l'emploi beaucoup plus restrictive. En cas de licenciement « justifié », les salariés titulaires de contrats permanents avaient droit à

20 jours de salaire par année d'ancienneté, ce qui est légèrement en dessous de la moyenne OCDE. Cependant, les travailleurs concernés ont la possibilité de contester la décision de l'entreprise devant les juridictions du travail et si le licenciement est jugé « injustifié », l'indemnité que l'employeur est tenu de leur verser passe à 45 jours de salaire par année d'ancienneté. Dans la majorité des cas, le licenciement a été jugé « injustifié ». De plus, les procédures judiciaires ont été en général longues, ce qui a alourdi les coûts supportés par l'entreprise qui a dû aussi continuer à payer son salarié pendant tout la durée du recours. C'est pourquoi les employeurs ont préféré généralement déclarer d'emblée le licenciement « injustifié » et payer en conséquence l'indemnité de 45 jours de salaire par année d'ancienneté, afin d'éviter un contentieux (et d'avoir à verser des salaires pendant la procédure)³.

Encadré 3.2. **Les réformes à deux vitesses de la législation sur la protection de l'emploi en Espagne depuis 1984***

Selon le code du travail de 1980, point de repère de toutes les réformes ultérieures du marché du travail, le contrat à durée indéterminée était le contrat de travail ordinaire, tandis que le contrat temporaire ne pouvait être utilisé que pour des emplois saisonniers, pour le remplacement temporaire de travailleurs permanents ou pour faire face à une augmentation temporaire de l'activité. Les indemnités de licenciement prévues dans le cadre des contrats permanents – encore en vigueur à l'heure actuelle – dépendent des raisons du licenciement. Deux cas de figure sont envisagés : i) les raisons objectives (incompétence du salarié, par exemple) et économiques ; et ii) les raisons disciplinaires. Le licenciement pour raisons objectives (ou économiques) donne droit à une indemnité dont le montant est de 20 jours de salaire par année d'ancienneté, dans la limite de 12 mois de salaire. Les titulaires de contrats permanents peuvent toutefois faire appel de la décision de licenciement devant les tribunaux du travail. Si le licenciement est jugé « injustifié », l'employeur a alors deux options : réintégrer le salarié ou mettre fin à son contrat de travail en acceptant de lui verser une compensation égale à 45 jours de salaire par année de service, avec un plafond de 42 mois). L'employeur est également tenu de payer le salarié pendant toute la durée de la procédure judiciaire.

À la suite du second choc pétrolier, le taux de chômage a bondi à 20 % et le besoin de flexibilité est apparu plus important. La réforme de 1984 a autorisé les entreprises à recourir aux contrats temporaires pour des emplois réguliers. Un nouveau type de contrat, baptisé contrat temporaire pour la promotion de l'emploi (*contrato temporal de fomento del empleo*), donnant droit à une indemnité de licenciement de 12 jours de salaire par année de service, a fait son apparition. Ce contrat avait une durée maximale de trois ans, après quoi il devait être résilié ou transformé en contrat permanent.

À la suite de cette réforme, la proportion de contrats temporaires est montée en flèche, atteignant environ 35 % au début des années 90, et la rotation des effectifs, également favorisée à l'époque par l'existence d'allocations de chômage généreuses et facilement accessibles, s'est considérablement accélérée. Face à cette situation, une série de réformes correctives de la législation sur la protection de l'emploi ont ensuite été adoptées, avec pour effet de réduire le recours à l'emploi temporaire ou de réduire les coûts de licenciement associés aux contrats à durée indéterminée.

Encadré 3.2. Les réformes à deux vitesses de la législation sur la protection de l'emploi en Espagne depuis 1984* (suite)

En 1994, le contrat temporaire pour la promotion de l'emploi a été strictement encadré : il a été décidé qu'il ne pourrait plus être utilisé que pour certaines catégories défavorisées, notamment les travailleurs de plus de 45 ans, les personnes handicapées et les chômeurs de longue durée embauchés par des petites entreprises. Les autres contrats temporaires en vigueur étaient les suivants : i) le *contrato de obra y servicio*, pour l'embauche de travailleurs affectés à une tâche ou à un service déterminé, et ii) les contrats à durée déterminée destinés aux emplois de nature temporaire. Aucun d'entre eux ne donnait droit à une indemnité en cas de licenciement. Les réformes de 1994 ont également étendu la liste des raisons « objectives » susceptibles de justifier un licenciement, afin de permettre aux entreprises d'ajuster leurs effectifs dans la perspective d'engagements financiers à venir.

En 1997, une autre réforme partielle de la législation sur la protection de l'emploi a été mise en œuvre pour réduire encore davantage le dualisme du marché du travail. Elle a donné lieu à la création d'un nouveau contrat permanent, appelé contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée (*contrato de fomento de la contratación indefinida*), qui prévoit une indemnité de licenciement de 33 jours de salaire par année d'ancienneté jusqu'à concurrence de 24 mois. Initialement, la mise en place de ce contrat n'était toutefois envisagée que : i) jusqu'en 2001 ; ii) pour un groupe particulier de travailleurs dont étaient exclues les personnes de 30 à 44 ans au chômage depuis moins d'un an ; et iii) pour les chômeurs et non pour les titulaires de contrats temporaires. De plus, des allègements substantiels de cotisations de sécurité sociales étaient prévus pour les embauches effectuées sous ce nouveau régime ou pour la conversion de contrats temporaires en contrats permanents.

En 2001 et en 2002, alors que l'économie traversait une phase de ralentissement, il a été décidé d'étendre l'application du nouveau contrat permanent. La tranche d'âge concernée a été élargie pour englober les jeunes de 16 à 30 ans (au lieu de 19 à 29 ans auparavant) et les personnes inscrites au chômage depuis plus de six mois ont été admises parmi les groupes de bénéficiaires. Par ailleurs, une indemnité de licenciement égale à 8 jours de salaire par année d'ancienneté a été instituée pour quelques-uns des contrats temporaires encore en vigueur. Enfin, la réforme a permis aux entreprises d'éviter les poursuites judiciaires en leur donnant la possibilité de reconnaître d'elles-mêmes le licenciement « injustifié » et de payer d'avance l'indemnité prévue à ce titre par le contrat permanent ordinaire (45 jours de salaire par année de service).

Comme le nombre d'emplois temporaires était toujours élevé et les conversions en emplois permanents limitées, une nouvelle réforme a été adoptée en 2006 pour permettre aux entreprises de convertir les contrats temporaires des salariés âgés de 31 à 45 ans, conclus avant la fin de 2007, en contrats pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée. Cette mesure se doublait de plusieurs possibilités de réduction des charges patronales si les nouveaux contrats étaient conclus pour une durée de plus de trois ans avant la fin de 2006. Par ailleurs, la loi a mis une limite à l'enchaînement des contrats temporaires : désormais, les salariés sous contrat temporaire pendant deux ans au moins sur une période de 30 mois pour le même emploi dans la même entreprise obtiendront automatiquement un contrat permanent.

* Cet encadré s'inspire de l'étude de Bentolila, S., J.J. Dolado et J.F. Jimeno (2008), intitulée « Two-Tier Employment Protection Reforms : The Spanish Experience », CESifo DICE Report, vol 6, n° 4, CESifo Group, Munich.

- Il existe un autre type de contrat permanent, appelé contrat pour l'emploi à durée indéterminée (*contrato de fomento de la contratación indefinida*), qui ramène l'indemnité à 33 jours de salaire par année d'ancienneté en cas de licenciement injustifié. Le recours à ce contrat est toutefois très limité pour plusieurs raisons, à commencer par le fait que seules peuvent en bénéficier les personnes au chômage depuis plus de six mois âgées de moins de 30 ans ou de plus de 45 ans. Par ailleurs, si les entreprises se sont peu intéressées à ce contrat, c'est aussi parce qu'elles n'échappaient pas à la règle d'indemnisation des 45 jours de salaire lorsqu'elles déclaraient un licenciement « injustifié » simplement pour éviter qu'il soit contesté en justice.
- Bien que la durée globale des contrats temporaires ait été limitée par la loi à un total de 24 mois, cette disposition pouvait facilement être interprétée de façon extensive. La condition à remplir pour enchaîner deux contrats à durée déterminée étant qu'ils devaient l'un et l'autre porter sur un même poste, il suffisait donc, d'un point de vue juridique, de redéfinir les postes pour contourner la règle de la durée maximale. En outre, il était possible de prolonger les contrats de travail conclus pour une tâche ou un service déterminé s'il était établi que l'exécution du travail considéré nécessitait plus de 24 mois.

... et cela a peut-être nui à l'emploi, au bien-être et à la productivité

Les coûts de licenciement en pratique très élevés qui s'attachent aux contrats permanents constituent un frein qui retient les entreprises de convertir les contrats temporaires en contrats permanents et accélère par là même la rotation de la main-d'œuvre. Même lorsqu'une entreprise est satisfaite du travail d'un salarié, il peut être plus intéressant pour elle, d'un point de vue financier, de s'en séparer et de chercher un nouveau candidat pour le remplacer. Les données empiriques montrent que la propension des employeurs à mettre fin aux contrats de travail de leurs salariés atteint un maximum juste avant que la durée d'emploi n'entraîne une augmentation des droits à indemnités en cas de départ (OCDE, 2001).

Plus la main-d'œuvre tourne, plus le chômage risque d'augmenter puisqu'il y a davantage de travailleurs à la recherche d'un nouvel emploi sur le marché. À cela peut s'ajouter la faible mobilité géographique et professionnelle, et les effets potentiellement désincitatifs qui s'exercent au niveau des services publics de l'emploi et des chômeurs indemnisés. Les études confirment ces facteurs aggravants. Ainsi, García-Serrano (1998) observe qu'une hausse de 1 point de pourcentage de la part des contrats temporaires dans l'emploi salarié entraîne une augmentation de 0.26 point des flux de sortie de l'emploi et d'entrée au chômage.

Le dualisme accru du marché du travail peut aussi être un facteur de chômage par l'intensification des pressions qu'elle provoque sur les salaires. En effet, dans le contexte d'un système de négociations salariales qui protège les intérêts des travailleurs permanents, ceux-ci ont un pouvoir qui maintient peut-être les salaires de tous les travailleurs au-dessus du niveau d'équilibre du marché. Les études économétriques confirment ces effets dans le cas de l'Espagne. Selon Bentolila et Dolado (1994), par exemple, une hausse de 1 point du taux d'emploi temporaire se traduit par une progression d'environ 0.3 % de la croissance des salaires des travailleurs sous contrat permanent.

Même si les chômeurs finissent par trouver du travail, ils risquent de connaître de nombreux épisodes de chômage, de multiplier les emplois à faible productivité et de rester

longtemps au bas de l'échelle avant d'obtenir un emploi régulier. D'après les travaux de Scarpetta *et al.* (2010), la probabilité pour un jeune de trouver un emploi permanent après avoir eu un contrat temporaire au cours de l'année écoulée est légèrement supérieure à 20 % en Espagne, alors qu'elle est d'environ 55 % au Royaume-Uni. Cela signifie que les travailleurs sont enfermés dans des situations de précarité de l'emploi et du revenu, préjudiciables au bien-être général.

De plus, le dualisme du marché du travail peut contrarier l'accumulation de capital humain et, partant, ralentir la croissance de la productivité. Il n'y a pas que les entreprises qui ne sont guère incitées à investir dans la formation des travailleurs temporaires. Les étudiants eux-mêmes, face à la perspective d'avoir à démarrer avec des emplois précaires et à rester un certain temps dans cette situation, ne sont pas forcément très motivés pour investir dans leur propre éducation, puisque le rendement de cet investissement sera sans doute faible (OCDE, 2008a). D'où le phénomène de surqualification de plus en plus marqué, semble-t-il, auquel on est en train d'assister (voir également Bentolila *et al.*, 2008, Dolado *et al.*, 2000, et Felgueroso *et al.*, 2010).

Réduire le dualisme du marché du travail aurait des retombées positives pour les finances publiques dans la mesure où le montant des subventions versées par l'État, sous forme d'allègements de cotisations sociales ou d'aides à l'embauche, pour inciter les entreprises à recruter sous contrat permanent s'en trouverait diminué. En Espagne, ces subventions ont représenté environ 0.32 % du PIB en 2007, pour des effets somme toute limités si l'on considère le nombre de contrats permanents ordinaires ou de contrats pour l'emploi à durée indéterminée qui ont été conclus (García Pérez, 2010).

La récente réforme marque un net progrès

La réforme adoptée par le Parlement en septembre 2010 (encadré 3.3) devrait permettre d'atténuer dans une large mesure le dualisme du marché du travail. Son objectif est de réduire la fourchette supérieure des indemnités de licenciement dues sur les contrats permanents et de resserrer l'écart entre les coûts de licenciement des contrats temporaires et des contrats permanents :

- *Premièrement*, la nouvelle loi vise à faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de faire reconnaître le bien-fondé de leurs licenciements devant les tribunaux. Si cette réforme produit ses effets, elle réduira sensiblement le montant des indemnités de licenciement en les ramenant à 20 jours de salaire, contre 45 actuellement.
- *Deuxièmement*, elle élargit les conditions dans lesquelles peut s'appliquer le contrat permanent à indemnité réduite de licenciement (33 jours de salaire), et dispose que cette indemnité diminuée s'appliquera désormais également aux cas où l'employeur décide de déclarer d'emblée le licenciement « injustifié » (pour éviter qu'il soit contesté).
- *Troisièmement*, l'introduction d'un élément de capitalisation, sur le modèle du régime mis en place par la réforme des indemnités de licenciement en Autriche (encadré 3.4), réduit davantage encore les coûts de licenciement non récurrents.

Encadré 3.3. Le réaménagement de la LPE dans le cadre de la réforme du marché du travail de 2010

La réforme approuvée en septembre 2010 a pour but de réduire le dualisme du marché du travail espagnol moyennant un certain nombre d'initiatives.

Premièrement, la loi élargit les conditions auxquelles un licenciement pour des raisons objectives peut être considéré comme justifié, et donne donc lieu au paiement d'une indemnité de 20 jours de salaire (au lieu de 45 jours) par année d'ancienneté. Elle clarifie la définition des causes « techniques », « organisationnelles » ou « de production » susceptibles de justifier les licenciements collectifs ou individuels. Surtout, elle élargit la notion de licenciement pour « motifs économiques ». Ces motifs peuvent être invoqués en cas de difficultés telles que des pertes effectives ou prévues ou une baisse persistante des recettes qui compromettent la viabilité de l'entreprise ou le maintien de ses effectifs. Par ailleurs, l'employeur n'est plus tenu d'apporter une preuve objective du motif du licenciement, mais de fournir des éléments montrant que sa décision était nécessaire pour préserver la position concurrentielle présente et future de l'entreprise sur le marché. En outre, le délai de préavis à respecter en cas de licenciement pour raisons objectives est ramené de 30 à 15 jours. Ces dispositions s'appliquent à tous les contrats en vigueur, alors que les suivantes s'appliquent uniquement aux nouveaux contrats.

Deuxièmement, la loi facilite le recours au contrat permanent à indemnité de licenciement réduite (33 jours de salaire au lieu de 45) en cas de licenciement injustifié (il s'agit du contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée), et en élargit l'accès aux groupes de bénéficiaires suivants : i) personnes handicapées ; ii) personnes inscrites au chômage depuis au moins un mois (au lieu de six auparavant) ; iii) chômeurs ayant occupé exclusivement des emplois temporaires au cours des deux années précédentes ; et iv) chômeurs ayant occupé un emploi permanent dans une autre entreprise au cours des deux années précédentes. En outre, l'indemnité de licenciement de 33 jours de salaire s'applique aussi désormais au cas où l'employeur, pour éviter un recours au tribunal, déclare d'emblée comme étant injustifié le licenciement d'un salarié titulaire d'un contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée.

Troisièmement, la loi prévoit la création d'un fonds de capitalisation individuel qui entrera en vigueur en janvier 2012. Au lieu de payer l'intégralité de l'indemnité de licenciement au moment du départ, l'employeur versera l'équivalent d'un certain nombre de jours de salaire par an (à déterminer) dans ce fonds. Les sommes accumulées seront versées au salarié en cas de licenciement, de mobilité géographique, de formation ou de retraite. Elles resteront sur son compte personnel s'il change d'employeur volontairement.

Quatrièmement, la loi restreint les conditions d'utilisation des contrats temporaires. Le montant de l'indemnité payée par l'employeur à la fin des contrats temporaires passe de 8 à 12 jours, et la durée maximale des *contratos de obra y servicio* (contrats conclus pour une tâche ou un service déterminé) est fixée à trois ans ; cette limite peut être repoussée d'un an selon les dispositions prévues dans les conventions collectives. La durée maximale et les conditions de renouvellement des contrats restent essentiellement les mêmes pour les autres types de contrat temporaire.

Certaines dispositions transitoires sont également prévues. Ainsi, l'indemnité de fin de contrat des salariés sous contrat temporaire augmentera de façon progressive et ne passera à 12 jours qu'à partir de 2015. L'idée est de ne pas entraver la croissance de l'emploi pendant la reprise consécutive à la crise. D'autre part, jusqu'au 31 décembre 2010, les entreprises pourront transformer en contrats pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée tous les contrats temporaires qui étaient en vigueur au moment où la loi a été promulguée. Ceux conclus postérieurement ou qui ont une durée de moins de six mois

Encadré 3.3. Le réaménagement de la LPE dans le cadre de la réforme du marché du travail de 2010 (suite)

peuvent être transformés jusqu'au 31 décembre 2011. Enfin, en attendant la mise en place du fonds de capitalisation, une partie des indemnités de licenciement liées aux contrats permanents (huit jours de salaire par année de service) sera prise en charge par l'État, par le biais du Fonds de garantie des salaires (FOGASA).

Encadré 3.4. La réforme des indemnités de licenciement de 2003 en Autriche*

En Autriche, jusqu'en 2002, les employeurs versaient des indemnités de départ à leurs salariés du secteur en cas de résiliation de leur contrat de travail, y compris au moment de la retraite), sous réserve que le salarié ait travaillé pour le même employeur pendant trois ans au moins. Le montant des indemnités s'établissait à deux salaires mensuels et augmentait parallèlement à la durée de l'emploi jusqu'à un plafond d'un an de salaire après 25 ans d'ancienneté. Il était reproché à ce système de ne pas tenir compte des travailleurs titulaires de contrats de courte durée (travailleurs saisonniers, par exemple) et de freiner la mobilité de la main-d'œuvre, dans la mesure où les salariés perdaient leurs droits à une indemnité de départ en cas de démission. Par ailleurs, certains observateurs soulignaient que les petites et moyennes entreprises auraient pu rencontrer des problèmes de liquidité si elles avaient à verser plusieurs indemnités de licenciement simultanément.

En 2003, le système traditionnel d'indemnité de cessation d'emploi a été remplacé par un régime fondé sur des comptes épargne individuels : le compte de chaque salarié est financé par l'employeur par le biais du versement non imposable de 1.5377 % du salaire brut et il est géré par un fonds de prévoyance des salariés qui investit sur les marchés financiers. Les versements débutent à compter du deuxième mois de travail. Si le salarié est licencié après trois ans d'ancienneté, il peut choisir entre un paiement comptant, le maintien de son compte géré par le même fonds de prévoyance ou par le fonds de prévoyance du nouvel employeur ou le transfert du montant correspondant sous la forme d'un paiement unique à une caisse de retraite. Les droits aux indemnités de licenciement peuvent donc être cumulés par le salarié tout au long de sa carrière, afin de constituer une épargne retraite. Après son départ à la retraite, il peut demander soit un versement unique soit la conversion de ses droits en rente. Si le salarié quitte la société volontairement ou s'il est licencié au cours des trois premières années, il n'est pas autorisé à demander un paiement comptant, mais ses droits ne sont pas perdus puisqu'ils peuvent être transférés auprès de son nouvel employeur.

La réforme a permis d'étendre considérablement les droits aux indemnités de licenciement, qui s'ouvrent après un mois de travail et ne dépendent ni de l'ancienneté ni des modalités de cessation d'emploi. Le niveau des indemnités dépend désormais de la performance du fonds de prévoyance des salariés sur les marchés financiers, la contribution nominale de l'employeur étant néanmoins garantie. Du point de vue de l'employeur, ce nouveau système élimine les coûts liés au versement d'une indemnité de licenciement et l'incertitude liée au montant de cette indemnité au moment de l'embauche. Cependant, les cotisations versées sur les comptes individuels augmentent les coûts de main-d'œuvre.

* Cet encadré s'appuie sur H. Hofer (2006), « The Severance Pay Reform in Austria » (Abfertigung Neu), CESifo DICE Report, n° 4/2007, CESifo Group, Munich ; et R. Koman., U. Schuh et A. Weber (2005), « The Austrian Severance Pay Reform : Toward a Funded Pension Pillar », *Empirica*, vol 32, n° 3-4, Springer Netherlands. Voir également OCDE (2009).

Si le but de la loi est de faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de justifier le bien-fondé des licenciements devant les tribunaux, il n'est pas sûr que cela change la pratique actuelle des employeurs, qui ont pris l'habitude de déclarer d'emblée les licenciements injustifiés pour éviter les frais de procédure. En effet, dans la mesure où la loi laisse encore une grande marge d'interprétation aux tribunaux, une certaine incertitude subsiste pour les entreprises quant au point de savoir si le licenciement sera finalement jugé « justifié » ou non. De nouvelles mesures seront peut-être nécessaires pour faciliter la tâche des entreprises lorsqu'elles doivent prouver le bien-fondé d'un licenciement. Une réduction de la durée des procédures judiciaires serait également un progrès.

Plusieurs types de contrat permanent, dont certains donnant droit à de fortes indemnités en cas de licenciement injustifié, continueront de coexister, y compris pour les nouvelles embauches. Même avec l'extension prévue du contrat à 33 jours d'indemnités, il y aura encore de très nombreuses situations dans lesquelles les entreprises auront à payer 45 jours de salaire en cas de licenciement injustifié. À titre d'exemple, tandis que les jeunes à la recherche d'un premier emploi peuvent s'inscrire auprès du Service public de l'emploi, il apparaît souvent que les jeunes en fin de scolarité ne sont pas inscrits au chômage et ne peuvent donc pas bénéficier du « contrat à 33 jours », à moins d'être désormais incités à s'inscrire pour être éligibles à ce contrat. La réforme serait plus efficace si le contrat à 33 jours remplaçait l'actuel contrat à 45 jours.

Même avec la réduction de l'indemnité de licenciement et une application plus large du contrat permanent à 33 jours, les coûts de licenciement resteront sans doute suffisamment élevés pour que les entreprises rechignent à transformer les contrats temporaires en contrats permanents. Cela sera le cas plus particulièrement si les mesures qui visent à simplifier la justification des licenciements sont un échec. Par conséquent, même avec la récente réforme, les indemnités de licenciement sont susceptibles d'être encore excessivement élevées. Il serait donc souhaitable de les réduire encore pour les nouveaux contrats permanents. La réforme serait plus efficace si les contrats temporaires et permanents convergeaient, par exemple grâce à la création d'un contrat permanent unique pour les nouvelles embauches, avec une indemnité de licenciement initialement faible, mais qui irait en augmentant avec l'ancienneté⁴. Ce contrat unique pourrait aussi se substituer au système existant fondé sur la distinction entre contrats temporaires et contrats permanents, ce qui aurait l'avantage de simplifier une situation extrêmement complexe. Mais même dans ce cas, il faudrait veiller à ce que les indemnités ne montent pas trop haut et ne nuisent pas indûment au bon fonctionnement du marché du travail.

S'agissant de l'élément de capitalisation inspiré du modèle autrichien, le risque est qu'il entraîne une augmentation des coûts de main-d'œuvre. Cela pourrait se produire en particulier si les sommes versées sur les comptes bloqués n'étaient pas reconnues comme un élément de rémunération dans le cadre des négociations collectives et qu'en conséquence les cotisations de l'employeur n'étaient pas compensées par de moindres salaires. Cet aspect est tout à fait d'actualité dans un contexte où, comme actuellement, il est nécessaire de maîtriser le coût de l'emploi. Par conséquent, il est indispensable que les cotisations des entreprises au fonds de capitalisation soient compensées, comme le prévoit le gouvernement. Cette mesure pourrait être financée par exemple par une hausse des taxes environnementales ou par un élargissement de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (chapitre 2).

Enfin, si les restrictions prévues par la loi doivent en principe dissuader les entreprises de faire succéder les contrats temporaires, cela peut constituer un risque dans la situation actuelle. Et cela sera sans doute encore le cas même si le gouvernement décide de reporter ces mesures à 2012-15, car les contrats temporaires permettent aux entreprises d'ajuster rapidement leurs effectifs lorsque la demande s'accélère.

Réformer le système de négociation collective

Le cadre institutionnel a des effets négatifs sur l'emploi

Le cadre institutionnel des négociations collectives n'est pas favorable à l'emploi pour les raisons suivantes :

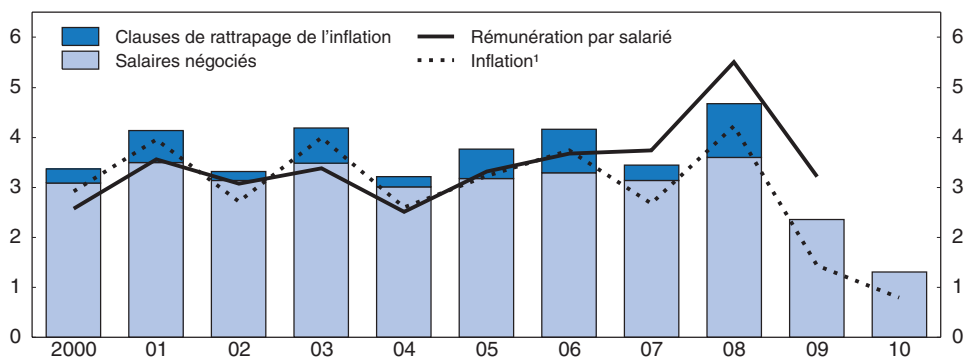
- *Premièrement*, l'Espagne se caractérise par un degré intermédiaire de centralisation des négociations collectives, puisque celles-ci se déroulent principalement au niveau sectoriel et/ou régional. Environ 90 % des salariés sont couverts par des accords de branche à divers niveaux géographiques et seulement 10 % environ par des accords au niveau de l'entreprise (CCOO, 2010). On considère généralement ce système intermédiaire comme moins favorable qu'un système entièrement centralisé ou entièrement décentralisé (Bassanini et Duval, 2006). À la différence du système centralisé, le système intermédiaire tend à engendrer une rigidité des salaires nominaux du fait que les effets des hausses de salaire en termes d'inflation et de chômage ne sont pas internalisés sous la forme de revendications salariales modérées. Les données empiriques donnent à penser que tel est le cas en Espagne (Izquierdo *et al.*, 2003). Par rapport à un système entièrement décentralisé, en revanche, un degré intermédiaire de négociation ne permet pas d'adapter suffisamment les accords salariaux aux besoins particuliers des différentes entreprises et tend à réduire les écarts de salaire. La forte compression des salaires relatifs qui en résulte peut faire obstacle à l'emploi des chômeurs peu qualifiés ou des travailleurs des régions à faible productivité.
- *Deuxièmement*, les négociations collectives se caractérisent par un système complexe de négociations qui se chevauchent au niveau du secteur, de la province et de l'entreprise. Les décisions aux niveaux inférieurs ne pouvaient souvent s'écarter des résultats des négociations à l'échelon supérieur que si les conditions de travail, notamment en matière de salaires, étaient fixées dans un sens plus favorable aux salariés. Si les conditions de travail étaient fixées dans un sens moins favorable aux salariés aux niveaux inférieurs, un écart n'était possible que sous réserve de prescriptions restrictives.
- *Troisièmement*, si le taux de syndicalisation est faible, la couverture des négociations collectives est très large, ce qui tient aux paramètres institutionnels du système espagnol tels que définis dans le code du travail de 1980. Le principe de l'*extension statutaire*, notamment, en vertu duquel toute convention collective conclue à un niveau supérieur à celui de l'entreprise doit s'appliquer à toutes les entreprises et à tous les salariés faisant partie de la zone géographique ou du secteur concerné, même s'ils n'ont pas pris part à la négociation, est particulièrement néfaste pour les petites et moyennes entreprises.
- *Quatrièmement*, il est très difficile pour les entreprises de déroger aux conventions collectives. En règle générale, les clauses de renégociation ou de dérogation ont deux effets positifs sur l'emploi. Les clauses de renégociation permettent aux entreprises d'amortir les chocs en abaissant les salaires au lieu de procéder à des licenciements, ce

qui est une façon de prévenir la détérioration du capital humain. Quant aux clauses dérogatoires, elles sont favorables à l'emploi puisque les entreprises savent dès le départ qu'elles pourront réduire les salaires quand la situation se dégradera⁵. Les entreprises avaient déjà la possibilité de déroger aux conventions collectives avant la réforme de 2010. Toutefois, avant la réforme, les clauses qui les y autorisaient faisaient partie jusqu'ici d'accords nationaux qui précisaient simplement à quel moment et dans quelle mesure les entreprises pouvaient s'écarter des accords sectoriels. De plus, l'application des clauses de dérogation était soumise à l'approbation d'un conseil formé de représentants des syndicats et des autres entreprises du même secteur.

- Cinquièmement, les hausses de salaire peuvent être fixées par le biais d'un système d'indexation asymétrique *ex post* qui peut conduire à une inertie des salaires (graphique 3.7)⁶. Cet effet est en outre aggravé par le fait que les négociations collectives n'ont lieu que tous les deux ans, voire plus, ce qui signifie que les salaires peuvent continuer à grimper même lorsque l'inflation est très faible (Izquierdo *et al.*, 2003, et Du Caju *et al.*, 2008)⁷.


Graphique 3.7. **Impact des négociations collectives sur les salaires**

En pourcentage



1. Indice des prix à la consommation, pourcentage de variation en glissement annuel en décembre de l'année suivante.

Source : Banco de España (2010), *Informe Anual 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363729>

Les réformes récentes pourraient améliorer sensiblement la situation

Dans la réforme du marché du travail approuvée en septembre 2010 (encadré 3.5), les mesures qui touchent au système de négociation collective sont à même de donner une plus grande souplesse dans la fixation des salaires face aux évolutions macroéconomiques et à la situation des entreprises. Cela dit, il y aurait plusieurs façons de rendre la réforme du processus de négociation collective plus efficace :

- Il serait souhaitable d'abolir le principe de l'extension statutaire. Cette mesure risque toutefois de poser un problème de constitutionnalité. À défaut, il faudrait envisager de remplacer l'application obligatoire des accords salariaux négociés aux niveaux supérieurs par un système de participation facultative qui laisserait le choix à l'employeur d'adopter ou non ces accords⁸. Il faudrait à tout le moins qu'employeurs et salariés puissent déroger d'un commun accord aux conventions collectives, sans autres conditions. C'est ce que prévoit la réforme du marché du travail de septembre 2010.

Encadré 3.5. Les mesures de réforme de 2010 visent à renforcer la capacité d'adaptation des entreprises face aux chocs

Outre les modifications apportées à la protection de l'emploi, la réforme du marché du travail de 2010 vise à renforcer la capacité d'adaptation aux chocs.

Premièrement, la loi assouplit les conditions dans lesquelles une entreprise peut déroger *ex post* aux conventions collectives : elle étend les clauses en vertu desquelles les entreprises peuvent décider de ne pas participer aux accords conclus aux échelons inférieurs, comme c'est le cas par exemple des pactes spécifiques au niveau de l'entreprise. De plus, elle assouplit les conditions de dérogation aux conventions collectives au niveau sectoriel ou régional. Dans ce cas, les entreprises qui veulent déroger n'ont plus besoin de solliciter l'accord des partenaires sociaux (notamment celui des syndicats), un accord entre les employeurs et les salariés suffit. Si l'employeur et les salariés sont incapables de parvenir à un tel accord, des modalités d'arbitrage doivent être négociées en vue d'une solution. En outre, les entreprises peuvent désormais déroger à un plus large éventail de conditions de travail, notamment en ce qui concerne la durée du travail et l'organisation des entreprises.

Deuxièmement, la loi introduit davantage de flexibilité dans l'entreprise en termes de réduction du temps de travail (chômage partiel compris), indépendamment du nombre de salariés concernés ; auparavant, cela n'était possible qu'en cas de suspension des contrats de travail ou de licenciement collectif. De plus, les allègements de cotisations de sécurité sociale accordés aux entreprises en cas de chômage partiel sont majorés si les travailleurs concernés bénéficient d'une formation durant cette période.

La réforme du marché du travail de 2010 prévoit un réaménagement du processus de négociation collective dans les six mois suivant l'adoption de la loi par le Parlement. Si les partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord, le gouvernement sera prêt à prendre les initiatives nécessaires pour améliorer encore le processus de négociation collective.

- Le système de négociations collectives pourrait être simplifié et laisser plus de place à la fixation des salaires et des autres conditions de travail au niveau de l'entreprise.
- Tandis que l'accord sur les conventions collectives signé en février 2010 suspend temporairement l'indexation *ex post* sur l'inflation pour une durée de trois ans, les règles d'indexation *ex post* des salaires restent en vigueur. Il faudrait favoriser la suppression de l'indexation *ex post* des salaires.

Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs non qualifiés

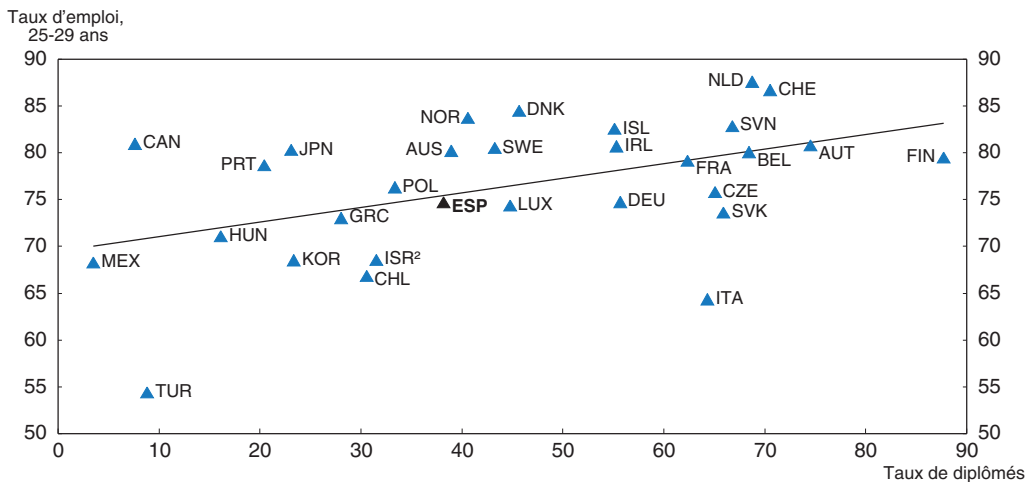
Dans les circonstances actuelles, de meilleures possibilités d'éducation ou de formation continue pour les jeunes, en particulier ceux qui quittent ou ont quitté l'école sans un diplôme de base, généreraient un double dividende. Cela permettrait non seulement de relever le niveau de qualification des jeunes, mais aussi d'éviter qu'ils ne se retrouvent sur un marché du travail déprimé où ils n'ont guère de chances de trouver un emploi. Des actions visant à améliorer l'accès à la formation ou à l'éducation peuvent aussi aider en particulier les chômeurs immigrants peu qualifiés, indépendamment des mesures spécifiques d'intégration des immigrants dans le marché du travail espagnol (OCDE, 2008a).

Les récents efforts de réforme de l'enseignement professionnel faciliteront le passage de l'école à la vie active

L'enseignement professionnel est une filière qui permet aux jeunes de poursuivre leurs études au moins jusqu'à la fin du secondaire et d'acquérir des compétences pratiques en rapport avec la vie professionnelle (OCDE, 2006). Le passage des jeunes de l'école à la vie active semble s'opérer plus facilement dans les pays où l'enseignement professionnel est très développé (graphique 3.8).


Graphique 3.8. **Taux d'emploi des jeunes adultes et taux de diplômés de l'enseignement professionnel¹**

En pourcentage, 2008



1. Les taux de diplômés sont ceux des filières d'enseignement professionnel et préprofessionnel.
2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010* et OCDE (2010), *Statistiques de la population active* (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363748>

Dans le cadre de la *Ley de Economía Sostenible* (en cours d'examen au Parlement), le ministère de l'Éducation et de la Culture vient de proposer plusieurs mesures propres à améliorer l'attrait, l'efficacité et la flexibilité de la formation professionnelle. Il est envisagé : i) de développer et mettre à jour les programmes ; ii) de faire en sorte que l'enseignement dispensé soit plus étroitement lié aux besoins des employeurs ; iii) d'accroître la mobilité entre les filières professionnelle et générale du deuxième cycle du secondaire ainsi qu'avec l'enseignement supérieur ; iv) de promouvoir la mise en place d'un système intégré d'information et d'orientation ; et v) de créer un système d'évaluation et de suivi des performances. En outre, le gouvernement a simplifié les procédures permettant aux organismes de formation du secteur privé de fonctionner comme des centres officiels de formation professionnelle.

Les projets du gouvernement sont également prometteurs en ce qu'ils visent à mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation. Ces mécanismes d'assurance qualité sont un gage d'efficacité pour l'enseignement technique et la formation professionnelle dans la mesure où ils permettent de réduire les taux d'abandon en cours d'études et d'améliorer les perspectives d'emploi des élèves ultérieurement. Le dispositif d'évaluation pourrait être

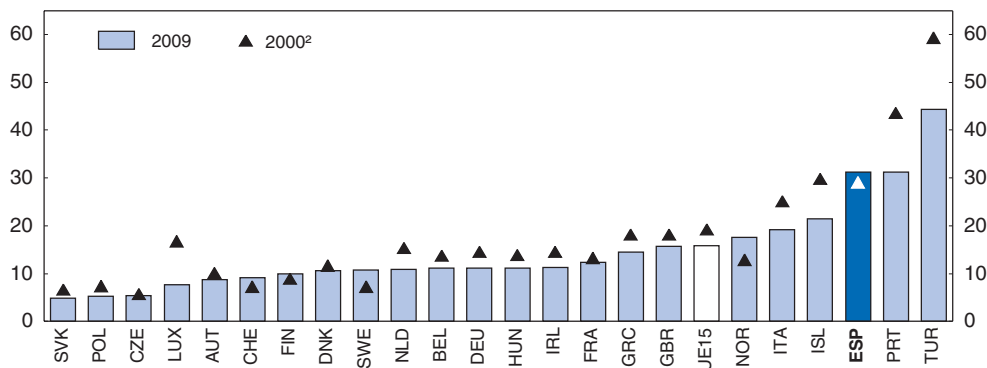
complété par un système de collecte et d'analyse de données relatives à la formation professionnelle, notamment de données sur les flux d'entrées et de sorties de la filière et sur la trajectoire professionnelle des jeunes diplômés.

Il faudrait améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en rupture scolaire

En Espagne, plus de 30 % des jeunes de 15 à 29 ans quittent l'école sans avoir dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire (graphique 3.9) et ce taux n'a guère varié au cours des dix dernières années. En général, les possibilités d'emploi sont bien plus faibles pour les jeunes qui sortent du système scolaire sans avoir terminé leurs études secondaires et il faut plus longtemps pour que leurs taux d'emploi rattrapent ceux de leurs camarades plus instruits ou des travailleurs d'âge très actif. Les jeunes qui abandonnent très tôt leurs études sont aussi plus exposés au risque de se trouver piégés dans des emplois temporaires avant d'obtenir finalement un poste permanent, et cela semble être particulièrement vrai en Espagne : cinq ans après avoir quitté l'école, plus de 50 % des jeunes sans qualification occupent un emploi temporaire, contre une moyenne de 33 % dans l'UE10⁹ (OCDE, 2008b).

Graphique 3.9. **Sorties prématurées du système scolaire**

Pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans n'ayant pas dépassé le premier cycle du secondaire¹



1. À l'exclusion de jeunes qui suivent des études ou une formation professionnelle.

2. Données de 2001 pour la Pologne ; 2002 pour l'Irlande, la République slovaque et la République tchèque.

Source : Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat, septembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363767>

Il y aurait plusieurs moyens d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes ayant quitté l'école prématurément (voir également OCDE, 2008a).

- *Premièrement*, bien que le gouvernement ait adopté toute une série de réformes touchant l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, ces mesures mettront un certain temps à produire leurs effets. Dans l'intervalle, une autre initiative importante pourrait être prise, sans aucun coût pour les finances publiques, qui consisterait à affiner les critères d'admission en classe supérieure et d'accès au deuxième cycle du secondaire, en privilégiant les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel cursus à ce niveau – comme le recommandait l'Étude de 2008. Cela permettrait de réduire les redoublements dans l'enseignement secondaire obligatoire.
- *Deuxièmement*, les programmes actifs du marché du travail expressément conçus pour les jeunes qui ont déjà abandonné leur scolarité offrent une option intéressante

(OCDE, 2006). Dans ce cadre, les mesures d'activation précoce, notamment en matière d'aide à la recherche d'emploi, sont celles qui ont le meilleur rendement en termes de rémunération et d'emploi. Il est toutefois important de surveiller attentivement ces programmes, pour déterminer dans quelle mesure ils aident les jeunes les plus défavorisés à trouver du travail. En outre, il faudrait qu'ils soient ouverts aux jeunes qui ne sont pas inscrits au chômage, afin de pouvoir toucher ceux qui ont quitté l'école et n'ont encore jamais travaillé. D'autre part, une coopération plus étroite entre les établissements scolaires et les services publics de l'emploi, pour la mise en place d'instances d'orientation ou de programmes d'information, au niveau du premier ou du deuxième cycle du secondaire, pourrait aider à repérer les jeunes qui décrochent et auront du mal à trouver du travail. L'effort supplémentaire consenti au titre des programmes actifs du marché du travail pourrait être financé par un resserrement et un redéploiement des indemnités de chômage, ainsi qu'il est expliqué plus loin.

- Troisièmement, la récente réforme du marché du travail vise à améliorer l'attrait des contrats de formation et les ouvrir aux travailleurs peu qualifiés. Elle dispose que les entreprises peuvent verser une rémunération inférieure au salaire minimum dans la première année de formation dans le cas du *contrato de formación* (destiné aux jeunes ayant fait des études secondaires). En outre, la réforme du marché du travail de 2010 permet aux entreprises de déroger plus facilement aux conventions collectives conclues à l'échelon supérieur. Cela peut avoir un effet positif sur l'attractivité des contrats de formation, dans la mesure où les entreprises peuvent alors pratiquer des salaires inférieurs aux minima conventionnels (voir ci-dessus la section consacrée au système de négociation collective)¹⁰.

Le cadre institutionnel de la formation continue doit être réformé

Accroître la formation continue augmente les chances des travailleurs de conserver leur emploi et d'en retrouver un en cas de licenciement¹¹. Ok et Tergeist (2003) montrent ainsi que dans un groupe de travailleurs ayant bénéficié d'une formation au cours d'une année donnée, correction faite des caractéristiques individuelles, la probabilité d'être au chômage trois ans plus tard est d'environ 4 %. C'est 3.5 points de pourcentage de moins que pour les travailleurs à caractéristiques individuelles comparables qui n'ont pas reçu de formation. De plus, les données empiriques tendent à montrer que la formation des salariés accroît la productivité des entreprises et a donc un effet positif qui ne se limite pas à l'emploi¹².

Les défaillances du marché justifient que le secteur public participe au financement de certains dispositifs destinés à des publics particuliers¹³. Le système espagnol de prélèvements a précisément pour but de remédier à ces défaillances et de permettre des actions sélectives, mais la façon dont il est conçu risque d'aboutir à des formations insuffisantes et inadéquates. À cet égard, la part active que prennent les partenaires sociaux au processus de décision est particulièrement en cause (encadré 3.6). En théorie, la participation des partenaires sociaux se justifie par le fait que les représentants des employeurs ou des salariés sont censés être mieux informés que les pouvoirs publics des besoins de qualification et de formation. Pourtant, l'intervention de ces acteurs peut avoir trois effets négatifs sur l'offre de formation.

Encadré 3.6. Le cadre institutionnel de la formation continue en Espagne*

La formation continue est régie par une convention « collective » tripartite qui confère un rôle très actif aux partenaires sociaux tant dans la sélection des formations proposées que dans l'attribution des cofinancements aux plans de formation des entreprises.

Chaque entreprise verse une contribution correspondant à 0.7 % de sa masse salariale à une caisse de formation. Elle peut ensuite tenter de récupérer tout ou partie de sa contribution en faisant une demande de subvention pour financer son plan de formation. Le ministère du Travail et de l'Immigration lance chaque année des appels ouverts pour la soumission de plans de formation. Les entreprises de plus de 100 salariés peuvent soumettre leur proposition individuellement, tandis que les petites et moyennes entreprises doivent se concerter pour soumettre des plans de groupe sectoriels ou territoriaux. Les demandes de subvention doivent être soumises aux représentants du personnel de l'entreprise.

Les critères de sélection appliqués sont fonction des accords conclus au sein des commissions paritaires qui réunissent des représentants des organisations patronales et des principaux syndicats de salariés à l'échelon national, sectoriel et territorial. La commission paritaire définit les grandes orientations qui présideront au choix des différents types de plan de formation. Elle assume aussi des fonctions de contrôle *ex post*.

* Cet encadré s'inspire de W. Ok et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations*, n° 10.

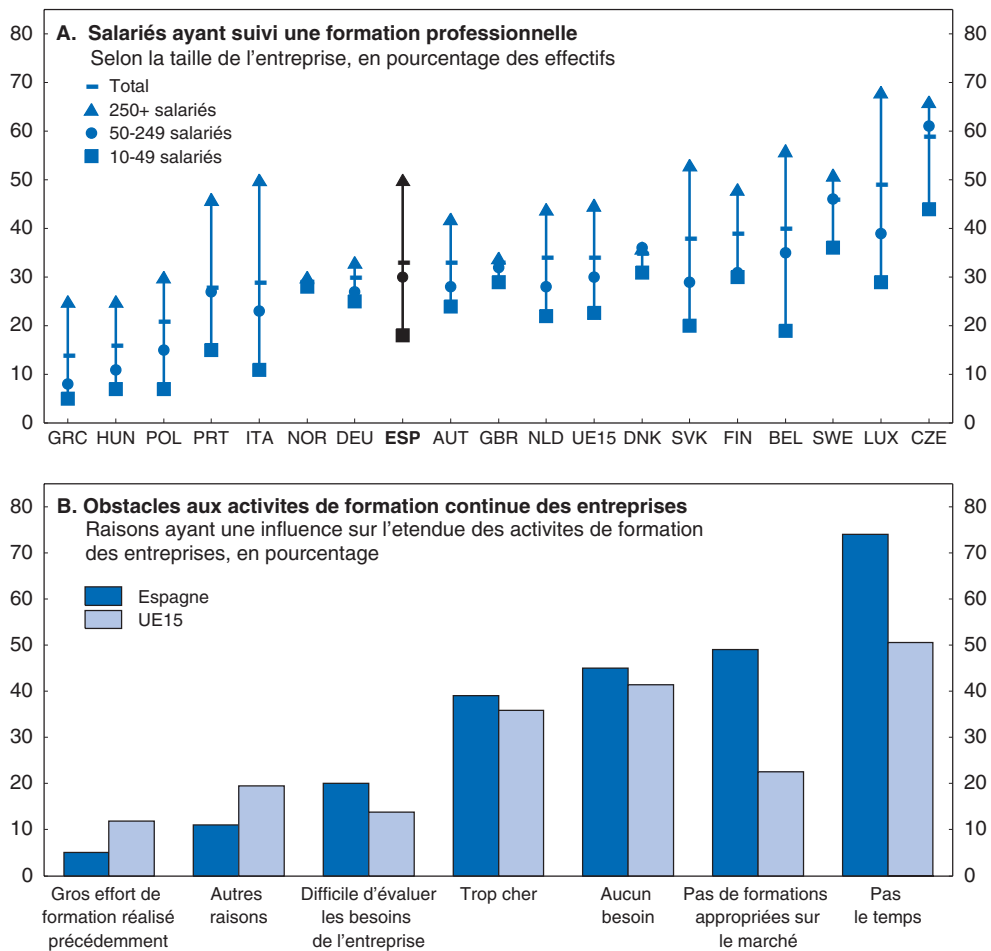
Premièrement, le niveau global de l'investissement dans la formation peut être malgré tout insuffisant. À titre individuel, l'entreprise n'a que très peu d'influence sur le choix des plans de formation et peut donc être tentée d'éviter le processus long, compliqué et incertain que suppose la demande de subvention publique. Deuxièmement, les subventions ne profitent pas nécessairement aux entreprises ou aux salariés qui en ont le plus besoin : elles risquent d'être accordées uniquement à celles qui sont le mieux représentées dans les négociations collectives et qui – de par la conception du système – sont chargées de déterminer les critères d'attribution. Troisièmement, les partenaires sociaux n'interviennent pas seulement dans l'attribution des subventions, ce sont également eux qui choisissent les formations. Il n'est donc pas garanti que la formation subventionnée soit la plus appropriée pour l'entreprise qui va en bénéficier.

Le graphique 3.10 fournit quelques éléments à l'appui de certains de ces arguments¹⁴. Globalement, le système actuel accentue le coin fiscal sur l'emploi sans pour autant donner de bons résultats, et ce pour trois raisons :

- Premièrement, dans l'ensemble, les entreprises espagnoles investissent relativement peu dans la formation continue en comparaison de celles d'autres pays européens (partie A). Il y aurait donc peut-être encore des améliorations à apporter au dispositif afin d'encourager l'investissement dans la formation.
- Deuxièmement, l'intensité de formation est beaucoup plus élevée que la moyenne de l'UE dans les entreprises espagnoles de plus de 250 salariés et beaucoup moins élevée dans celles de moins de 50 salariés (partie A). On peut donc penser que la participation de l'État au financement de la formation ne bénéficie pas aux très petites entreprises et que celles-ci ont beaucoup de mal à financer leurs coûts de formation.


- Troisièmement, une forte proportion des entreprises qui n'investissent pas dans la formation de leurs salariés citent l'absence de cours appropriés comme l'un des obstacles les plus importants (partie B). Cela montre que les formations sélectionnées ne répondent pas aux besoins des entreprises en termes de compétences et de qualifications.

Graphique 3.10. **Formation professionnelle continue**
2005¹



1. L'agrégat UE15 est une moyenne non pondérée qui ne tient pas compte de l'Irlande ; dans la partie A, la France est également exclue du calcul.

Source : Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363786>

Les pouvoirs publics pourraient simplifier le dispositif de formation continue, l'assouplir et faciliter l'accès des petites entreprises à la formation continue, comme le prévoient les plans de réforme actuels du gouvernement. Il faudrait aussi que les entreprises disposent d'un plus grand choix de formations afin de trouver celles qui correspondent vraiment à leurs besoins, ce qui rendrait les subventions plus efficaces.

Par ailleurs, le gouvernement pourrait envisager de mettre en place des aides individuelles, par exemple sous la forme de chèques-formation pour le paiement des frais

d'inscription et/ou d'allocations versées pour couvrir les dépenses indirectes comme le manque à gagner en termes de salaire. L'expérience d'autres pays montre que ces systèmes facilitent le ciblage et stimulent la concurrence entre les prestataires de formation en offrant un choix plus large aux intéressés (Kuczera et al., 2008 ; Rinne et al., 2008)¹⁵. Cela pourrait renforcer l'adéquation entre les besoins des individus et les services fournis par les prestataires de formations, d'où une plus grande efficacité des programmes de formation. De plus, cette mesure serait particulièrement efficace car elle encourage la formation générale transférable d'une entreprise à l'autre. Toutefois, il faut accorder de l'importance à la qualité des organismes de formation et à leur certification. Dans le système autrichien, par exemple, les chèques-formation ne peuvent être utilisés qu'auprès de prestataires répondant à des normes de qualité rigoureuses (OCDE, 2005).

Enfin, l'initiative qui vient d'être prise dans le cadre de la *Ley de Economía Sostenible*, en faveur de la certification de la formation professionnelle continue, mérite d'être saluée car elle permet de réduire les coûts d'information liés à la valorisation des compétences acquises auprès des employeurs potentiels, ce qui est de nature à encourager leur acquisition. La certification peut être un moyen pour un salarié de faire sanctionner par un diplôme plusieurs années d'expérience professionnelle. Les jeunes qui ne possèdent pas les acquis de base, en particulier, devraient pouvoir accéder à la formation continue afin d'obtenir un diplôme ou une qualification certifiée. De plus, la certification pourrait être un moyen de rendre les systèmes de chèques-formation plus efficaces, si l'on conditionnait l'attribution de ces derniers à l'acquisition des compétences accréditées.

Améliorer l'appariement entre offre et demande de travail

Pour améliorer l'appariement entre offre et demande de travail, plusieurs problèmes, tant du côté du service public de l'emploi que de celui des allocataires des prestations de chômage, doivent encore être réglés. La tâche est d'autant plus importante qu'il est aujourd'hui impératif, compte tenu des contraintes budgétaires et de main-d'œuvre, de faire une utilisation plus efficiente des ressources consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT).

Les services publics de l'emploi pourraient être plus efficaces

Comme le signalait l'Étude de 2008, la division des compétences entre, d'une part, le financement des prestations de chômage par le biais des cotisations d'assurance-chômage à l'échelon national, et, d'autre part, l'organisation et la gestion des services de placement au niveau régional, risque de fausser les incitations au niveau des services régionaux de l'emploi :

- Les régions ne retirent aucun bénéfice sur le plan financier d'une réduction du chômage ; au contraire, comme les ressources qui leur sont allouées sont fonction du nombre de chômeurs, celles qui ont des services de placement performants reçoivent une moindre dotation de l'État.
- Lorsque les services publics régionaux de l'emploi sont habilités à mettre au point les PAMT, il y a un risque que ces programmes ne soient pas conçus pour améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi, mais plutôt pour placer des chômeurs dans des emplois de courte durée qui leur permettront de renouveler leurs droits aux prestations versées par l'État.

Dans l'idéal, le financement des prestations de chômage et la gestion des services publics de l'emploi devraient relever d'un même niveau de compétence (celui de l'administration centrale). Lorsque cela n'est pas possible, il faudrait mettre en place un système général de suivi et d'évaluation des services de placement et de la mise en œuvre des PAMT au niveau régional, fondé sur des indicateurs de résultats ou des objectifs chiffrés, à l'image de ce qui existe dans d'autres pays de l'OCDE, par exemple en Suisse (encadré 3.7). La gestion quantitative des performances pourrait se doubler d'études qualitatives qui analyseraient les placements effectués et leurs effets sur l'employabilité des bénéficiaires grâce au suivi dans le temps d'anciens chômeurs ou demandeurs d'emploi. À cet égard, une coopération plus étroite entre les régions et entre les services encouragerait la mise en commun des meilleures pratiques ; elle permettrait par exemple de comprendre pourquoi certains programmes ont donné de bons résultats et d'autres non.

Encadré 3.7. La gestion des performances du service public de l'emploi en Suisse*

En 2000, les autorités fédérales et cantonales suisses ont décidé d'opter pour un dispositif de pilotage du service public de l'emploi axé sur les résultats et de mettre en place un système de notation des performances sur la base d'indicateurs d'efficacité au regard des objectifs visés. Ce système permet d'étalonner les résultats des offices régionaux de placement à partir de données collectées et publiées chaque année. Quatre indicateurs sont principalement utilisés pour évaluer les performances :

- Rapidité de réinsertion sur le marché du travail, mesurée par la durée moyenne d'indemnisation des chômeurs (pondération : 50 %).
- Prévention du chômage de longue durée, mesurée par le nombre de personnes qui restent au chômage par rapport au nombre d'entrées au chômage indemnisé 13 mois auparavant (pondération : 20 %).
- Prévention des arrivées en fin de droits, mesurée par le nombre de chômeurs ayant épuisé leurs droits aux indemnités fédérales rapporté au nombre total de chômeurs (pondération : 20 %).
- Prévention des réinscriptions au chômage, mesurée par le nombre de personnes qui se réinscrivent au chômage et perçoivent de nouveau des allocations dans un délai de quatre mois après leur désinscription (pondération : 10 %).

Par le jeu des pondérations, le système accorde la priorité à la réinsertion rapide des chômeurs sur le marché du travail. De plus, les objectifs retenus concernent uniquement le placement des chômeurs indemnisés ; ils ne tiennent pas compte des chômeurs de longue durée ni des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont épuisé leurs droits aux indemnités de chômage et qui sont plus difficiles à placer.

Pour tenir compte des différences économiques entre les régions, des données sont collectées sur les facteurs exogènes qui caractérisent la structure des économies régionales, en plus de celles se rapportant directement aux activités de placement. Si un canton accumule les mauvais résultats, il fait l'objet d'une évaluation spécifique, plus approfondie, afin de trouver une solution lui permettant d'améliorer ses performances.

* Cet encadré s'inspire de N. Duell et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations*, n° 112.

Associer le système de suivi et d'évaluation à un mécanisme de rémunération serait un moyen de réduire les incitations négatives dont pâtissent les services publics régionaux de l'emploi. Ainsi, les services performants pourraient se voir allouer temporairement des ressources supplémentaires ou davantage de responsabilités pour la conception des PAMT¹⁶. La réforme du marché du travail de 2010 comprend quelques dispositions dans ce sens, dans la mesure où les services publics régionaux de l'emploi pourraient recevoir une partie des fonds économisés grâce à leur suivi des paiements d'indemnités de chômage.

Enfin, avec la hausse du chômage due à la crise récente, les services publics régionaux de l'emploi auraient peut-être intérêt à se concentrer sur leurs missions les plus importantes ou sur des groupes particuliers et à « externaliser » les autres activités. Deux solutions s'offrent à cet effet. *Premièrement*, toutes les offres d'emploi pourraient faire l'objet d'une diffusion publique. En Espagne, la plupart des vacances d'emploi ne sont pas publiées : elles sont communiquées directement aux demandeurs d'emploi par l'administrateur du SPE régional. Cette procédure peut certes être très utile, mais plus une offre d'emploi est largement diffusée, et moins il est nécessaire pour le SPE d'intervenir pour trouver des candidats. C'est pourquoi la création par les autorités espagnoles d'une plate-forme Internet dédiée à la recherche d'emploi, grâce à laquelle il est désormais possible de consulter au plan national les offres de tous les services publics régionaux de l'emploi, est une bonne initiative.

Deuxièmement, les mesures du plan de réforme concernant le placement privé sont tout à fait opportunes, mais des améliorations sont encore possibles. La réforme du marché du travail de 2010 élargit l'ouverture des services de placement aux opérateurs privés, auxquels la loi n'impose plus désormais d'être des organismes « à but non lucratif » pour exercer cette activité. Mais le placement privé reste réglementé car les agences privées doivent demander une autorisation d'exercice auprès des services publics de l'emploi et sont tenues de les informer de leurs activités.

Créer les bonnes incitations au niveau des chômeurs indemnisés

Le service public de l'emploi de l'Espagne est fondé sur le principe des obligations mutuelles, selon lequel le versement des indemnités doit avoir pour contrepartie la recherche active d'un emploi. En d'autres termes, les chômeurs indemnisés sont censés être prêts à travailler, dynamiques dans leurs démarches pour trouver un emploi et disposés à accepter toute offre convenable. Cependant, cette approche serait plus efficace dans la pratique si elle était assortie de sanctions touchant les prestations. Il y aurait plusieurs façons de procéder dans cette optique :

- Les droits aux allocations de chômage devraient être ouverts au moment de l'inscription et non plus de façon rétroactive pour la période précédant l'inscription.
- Le premier entretien approfondi devrait obligatoirement avoir lieu au moment de l'inscription. Le délai pouvant atteindre deux semaines qui s'écoule avant ce premier entretien avec le conseiller du SPE, conformément à la stratégie d'activation actuelle, peut être synonyme d'occasions manquées en termes de placement.
- Les entretiens en vue d'un placement pourraient donner lieu à un profilage des demandeurs d'emploi qui permettrait de distinguer très tôt ceux qui seront faciles à placer et ceux qui auront besoin d'une aide particulière. Dans l'idéal, ce système devrait aller de pair avec une coopération plus étroite entre les services de l'emploi au niveau régional, ainsi qu'entre les services de l'emploi et les établissements scolaires.

- Des entretiens approfondis ont lieu régulièrement entre le demandeur d'emploi et son conseiller, mais ils pourraient être plus fréquents. Des études réalisées dans plusieurs pays montrent qu'un strict contrôle de la recherche d'emploi peut avoir un impact considérable sur les taux de réinsertion (OCDE, 2007a). Si les chômeurs motivés sont souvent efficaces dans leur recherche d'emploi, d'autres personnes ont en revanche besoin d'être plus particulièrement suivies et aidées pour accomplir cette démarche dans les meilleures conditions (Duell et Tergeist, 2010).
- La réforme du marché du travail de septembre 2010 réduit le nombre de jours de recherche d'emploi après lequel la participation à un programme actif du marché du travail devient obligatoire. C'est là une mesure très opportune car elle devrait aider les chômeurs à conserver un lien solide avec le marché du travail. En effet, comme on l'a mentionné plus haut dans le cas de la formation continue, les programmes de formation liés aux PAMT présentent le double avantage non seulement de relever le niveau de qualification des demandeurs d'emploi, mais aussi de les tenir à l'abri pour un temps d'un marché du travail très dense où ils ont peu de chances de trouver un emploi.
- Les autorités pourraient envisager de mettre en œuvre la règle formelle selon laquelle, au bout d'un an d'indemnisation, le chômeur est tenu d'accepter tout emploi « convenable ». Cette obligation existe dans la stratégie d'activation actuelle, mais la notion d'emploi « convenable » n'est pas très large. On pourrait l'étendre par exemple aux emplois proposés en dehors de la région où le chômeur est inscrit, mais il faudrait alors que les bureaux régionaux du SPE échangent leurs informations sur les offres disponibles.

Les autorités espagnoles pourraient aussi envisager d'atténuer les effets désincitatifs actuels de l'assurance-chômage en réduisant la durée des allocations, au moins lorsque la reprise sera en vue. À près de deux ans, la durée maximale d'indemnisation est longue en Espagne par rapport à d'autres pays et cela a peut-être des effets négatifs sur l'emploi. *Premièrement*, en rendant les chômeurs moins actifs dans leur recherche d'emploi et moins disposés à accepter les offres qui leur sont faites, les allocations peuvent prolonger la durée des épisodes de chômage ou même inciter certains bénéficiaires à se retirer purement et simplement du marché du travail¹⁷. *Deuxièmement*, en abaissant le coût d'opportunité du non-travail, elles peuvent faire pression à la hausse sur les revendications salariales et, en définitive, réduire la demande de main-d'œuvre (OCDE, 2006).

Par ailleurs, le fait de réduire la durée d'indemnisation ne toucherait pas nécessairement les chômeurs qui ont le plus besoin des allocations. Malgré un risque majoré de perte d'emploi, les travailleurs sous contrat temporaire accumulent souvent très peu de droits au chômage, alors que les travailleurs sous contrat permanent ont droit à de généreuses allocations de chômage en cas de licenciement, en plus d'une indemnité de départ elle-même déjà élevée. Un durcissement des critères de recherche d'emploi et d'indemnisation pour les chômeurs à même de retrouver facilement du travail libérerait des ressources qui pourraient être employées pour les chômeurs difficiles à placer.

La nécessité d'une réforme globale

Les liens entre les différentes institutions du marché du travail ainsi qu'entre celui-ci et le marché des produits soulignent l'importance d'une réforme globale du système.

- Les liens entre dispositifs institutionnels sont particulièrement importants en ce qui concerne le chômage des jeunes. Les taux élevés d'abandon scolaire et la faible participation des jeunes à la formation continue sont probablement liés au dualisme du marché du travail et au système de négociation collective, comme on l'a vu plus haut¹⁸.

La réforme récente est donc de nature à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs non qualifiés.

- L'Espagne se caractérise par une faible mobilité régionale de ses travailleurs, ce qui tend probablement à ralentir l'ajustement à la crise et à décourager l'investissement dans le capital humain puisque les jeunes sont obligés d'accepter des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés (OCDE, 2008a). On pourrait encourager la mobilité géographique par des réformes appropriées du marché immobilier locatif. Mais cela serait plus efficace encore avec une réforme simultanée du marché du travail : l'incertitude que suscite la forte rotation de la main-d'œuvre due à la multiplication des contrats temporaires et la faible couverture par le système de protection sociale de certaines catégories de travailleurs ou de chômeurs soulignent l'importance des liens familiaux et réduisent probablement la mobilité géographique, même en présence d'un marché immobilier performant.
- Les données empiriques relatives aux interactions entre politiques du marché des produits et politiques du marché du travail mettent en évidence une forte incidence sur l'emploi¹⁹. À titre d'exemple, Nicoletti et Scarpetta (2005) montrent que les réglementations anticoncurrentielles tendent à être plus coûteuses pour l'emploi lorsque les politiques et institutions du marché du travail protègent les travailleurs en place, augmentant ainsi leur pouvoir de négociation.

Encadré 3.8. **Recommandations**

Retour à l'emploi

- Réduire les aides à l'embauche de chômeurs sous contrat permanent qui sont versées pendant un laps de temps limité après le recrutement, et remplacer ces aides par des politiques actives du marché du travail ciblées.

Réduire le dualisme du marché du travail

- Si la réforme du marché du travail de 2010 ne facilite pas notablement les démarches des entreprises pour faire reconnaître le caractère justifié d'un licenciement, de nouvelles mesures seraient peut-être nécessaires pour alléger les éléments de preuve qu'elles doivent produire à cet effet. Une réduction de la durée des procédures judiciaires serait également un progrès.
- Il peut s'avérer souhaitable de réduire davantage encore les indemnités de licenciement pour les nouveaux contrats permanents. La réforme serait plus efficace si les contrats temporaires et permanents convergeaient, par exemple avec la mise en place d'un contrat permanent unique pour les nouvelles recrues, avec des indemnités de départ initialement faibles, mais qui iraient en augmentant avec l'ancienneté. Conçu de la sorte, ce contrat unique pourrait aussi remplacer le système actuel qui établit une distinction entre contrats permanents et contrats temporaires.
- Éviter de durcir trop vite la réglementation des contrats temporaires. Attendre au moins pour ce faire que la réforme aboutisse à une baisse effective des indemnités de licenciement sur les contrats permanents et à une nette progression des recrutements dans le cadre de ce nouveau régime.
- Prendre des mesures pour compenser les cotisations des entreprises au fonds de capitalisation. Le gouvernement en a l'intention. Ces dispositions pourraient être financées par exemple par une hausse des taxes environnementales ou par un élargissement de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (suppression de certaines exonérations).

Encadré 3.8. **Recommandations** (suite)**Rendre le marché du travail plus flexible**

- Supprimer le principe de l'extension statutaire. Cette mesure risque toutefois de poser un problème de constitutionnalité. En tout état de cause, veiller à ce que les employeurs et les salariés puissent décider librement de déroger aux conventions collectives au niveau de l'entreprise – comme le prévoit la nouvelle législation. Sinon, remplacer l'application obligatoire des accords salariaux négociés aux niveaux supérieurs par un système de participation facultative qui laisserait le choix à l'employeur d'adopter ou non ces accords. De plus, il y aurait lieu de simplifier le système de négociation collective et de laisser aux entreprises plus de latitude pour fixer les salaires et les autres conditions de travail.
- Encourager la suppression des clauses d'indexation *ex post* des salaires sur l'inflation dans les conventions collectives.

Améliorer l'employabilité des jeunes

- Dans l'enseignement obligatoire, affiner les critères de passage dans la classe supérieure et d'accès au deuxième cycle de l'enseignement secondaire en privilégiant les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel cursus à ce niveau.
- Orienter les jeunes les plus défavorisés vers des programmes d'activation précoce et d'aide à la recherche d'emploi strictement encadrés. Une coopération plus étroite entre les établissements scolaires et les services publics de l'emploi, pour la mise en place d'instances d'orientation ou de programmes d'information, au niveau du premier ou du deuxième cycle du secondaire, pourrait aider à repérer les jeunes qui décrochent et auront du mal à trouver du travail.
- Simplifier le dispositif de formation continue, l'assouplir et en faciliter l'accès pour les petites entreprises. Améliorer le choix des formations proposées aux entreprises afin qu'elles puissent trouver celles qui correspondent vraiment à leurs besoins, ce qui rendra les subventions plus efficaces.
- Mettre en place des aides individuelles, par exemple sous la forme de chèques-formation pour le paiement des frais d'inscription et/ou d'allocations versées pour couvrir des dépenses indirectes comme le manque à gagner en termes de salaire. Pour que ces systèmes soient efficaces, cependant, veiller à la qualité des organismes de formation, par exemple en imposant un cahier des charges rigoureux aux prestataires agréés.

Améliorer l'efficacité des services de placement

- Dans l'idéal, le financement des prestations de chômage et la gestion des services publics de l'emploi devraient relever d'un même niveau de compétence (celui de l'administration centrale). Si cela n'est pas possible, mettre en place un système général de suivi et d'évaluation des services de l'emploi au niveau régional, fondé sur des indicateurs quantitatifs de résultats ou des objectifs chiffrés. Ce système pourrait se doubler d'études qualitatives consistant à analyser les placements effectués et leurs effets sur l'employabilité des bénéficiaires grâce au suivi dans le temps d'anciens chômeurs ou demandeurs d'emploi.
- Les prestations ne devraient pas être versées rétrospectivement pour la période précédant l'inscription au chômage et le premier entretien approfondi devrait être obligatoire au moment de l'inscription. Accroître la fréquence des entretiens au cours desquels le chômeur doit rendre compte de ses activités de recherche d'emploi. Envisager de réduire la durée d'indemnisation du chômage.

Notes

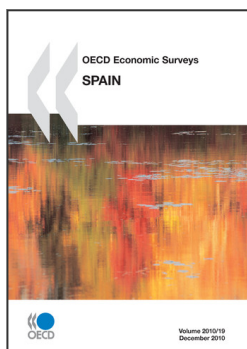
1. Les estimations de Bentolila et Jimeno (2003) donnent à penser que le recul du chômage observé entre 1995 et 2001 tient dans une certaine mesure à des facteurs structurels et résulte notamment de la modération salariale. Il serait toutefois risqué d'en déduire que les réformes du marché du travail qui ont été menées au cours de cette période avaient contribué à faire baisser le chômage structurel. La modération salariale était peut-être simplement le reflet du manque de réactivité des salaires face à l'évolution de la situation sur le marché du travail.
2. Ces raisons expliquent aussi en partie l'écart constaté entre la législation sur la protection de l'emploi (LPE), apparemment assez peu rigoureuse si l'on s'en tient à l'indicateur international de la LPE calculé par l'OCDE, et le degré de protection de l'emploi effectivement observé en Espagne.
3. Si la procédure de licenciement collectif n'est guère utilisée, c'est peut-être aussi à cause de la difficulté à faire reconnaître le caractère justifié des licenciements par les tribunaux.
4. Les coûts de licenciement progresseraient quand même avec une indemnité très faible mais uniforme. Dans la mesure où le dédommagement en cas de licenciement équivaut généralement au montant de l'indemnité multiplié par le nombre d'années de service, il serait toujours plus coûteux de licencier des salariés ayant beaucoup d'ancienneté. En outre, les indemnités de licenciement sont basées sur le dernier salaire perçu ; or, à mesure qu'ils accumulent de l'ancienneté, les salariés évoluent en général vers des emplois plus productifs et s'élèvent donc dans l'échelle des salaires au cours de leur carrière.
5. En fait, Brändle et Heinbach (2010) constatent qu'en Allemagne l'existence de clauses de renégociation est associée à une hausse de 0.8 % de l'emploi.
6. L'existence de ces clauses peut se traduire par des salaires conventionnels *ex ante* plus bas. Les données d'observation montrent toutefois que, dès lors que l'inflation se révèle plus élevée que prévu, les salaires fixés dans les conventions avec indexation *ex post* sont généralement plus élevés que dans les conventions où cette clause n'est pas en place (Izquierdo *et al.*, 2003).
7. On craint parfois que la désindexation des salaires ne conduise à la déflation, scénario qui ne serait certes pas souhaitable dans la situation économique actuelle. Les données empiriques montrent en effet que dans les pays qui ont supprimé l'indexation, l'inflation a sensiblement reculé – à partir d'un niveau toutefois très élevé. Rien de concret ne permet toutefois de conclure que la désindexation des salaires aurait engendré de la déflation dans des conditions d'inflation semblables à celles de l'Espagne.
8. La possibilité de déroger aux conventions collectives est particulièrement importante tant que le régime de l'extension statutaire est en vigueur, mais elle serait également souhaitable dans un système de négociations salariales où cette règle serait supprimée. En effet, une entreprise qui serait partie à un accord pourrait être brusquement confrontée *ex post* à une situation défavorable inattendue, pendant la période d'application de l'accord, du fait de chocs extérieurs qu'elle ne pouvait pas prévoir. Dans ce cas, une clause dérogatoire *ex post* lui permettrait de renégocier les salaires ou les conditions de travail.
9. Les dix pays visés par cette étude sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal.
10. Les salaires minimums sont déjà relativement bas, mais le niveau minimal de rémunération négocié dans les conventions collectives est bien plus élevé que le salaire minimum dans la plupart des cas et c'est le salaire négocié qui sert aussi en général de point de référence pour les contrats de formation. Ainsi, la rémunération prévue par le *contrato de formación* (contrat de formation destiné aux jeunes diplômés de l'enseignement secondaire) est celle qui a été fixée dans la convention collective correspondante et qui ne pouvait pas être inférieure au salaire minimum négocié. Pour le *contrato en prácticas* (contrat de stage destiné aux diplômés de l'enseignement supérieur), la rémunération doit être équivalente à 60 % au moins du salaire conventionnel de la profession la première année, et à 75 % au moins la deuxième année (OCDE, 2007b).
11. Les deux aspects sont complémentaires et en fait liés dans le système éducatif espagnol : selon la loi de 2002 relative aux qualifications et à la formation professionnelle, sur laquelle reposent des réformes plus récentes, la formation professionnelle comprend l'ensemble des actions de formation qui donnent accès à l'emploi, favorisent une participation active à la vie sociale, culturelle et économique, et permettent aux travailleurs d'acquérir les compétences nécessaires pour exercer leur emploi. Elle comprend la formation professionnelle initiale, les mesures d'insertion ou de réinsertion des chômeurs sur le marché du travail et la formation continue en entreprise.

12. À titre d'exemple, Zwick (2002) montre que pour les entreprises allemandes, une augmentation de 1 % de l'intensité de formation entraîne une hausse de 0.3 % de la productivité. Les formations structurées, internes ou externes, sont celles qui ont apparemment l'effet positif le plus grand en termes de productivité ; l'impact de l'auto-apprentissage est plus faible, mais néanmoins significatif.
13. Les contraintes financières et l'asymétrie de l'information sur les marchés de capitaux peuvent par exemple limiter le financement de la formation par les petites entreprises, ce qui revêt une importance particulière pour l'Espagne étant donné que celles-ci représentent forte proportion du total des entreprises. De plus, les entreprises privilégient en général la formation des travailleurs qualifiés, car cet investissement leur paraît plus rentable en termes de gains de productivité que ne le serait la formation de travailleurs non qualifiés.
14. On notera cependant que les données présentées sur ce graphique concernent uniquement l'année 2005 – la plus récente pour laquelle on dispose de données – et couvrent l'ensemble des actions de formation des entreprises, subventionnées ou non.
15. Rinne *et al.* (2008) constatent que le système de bons, qui a été appliqué pour l'offre de programmes publics de formation dans le contexte des réformes majeures du marché du travail (Hartz) en Allemagne, a accru à la fois la probabilité d'obtenir un emploi et la rémunération des participants.
16. À l'inverse, on pourrait aussi instituer un système de sanctions analogue à celui de l'*Instituto nacional de la seguridad social* (INSS), l'organisme qui gère les prestations d'assurance-maladie. Dans ce régime, les services régionaux qui n'ont pas atteint leurs objectifs perdent une partie de leur dotation.
17. Arellano *et al.* (1998), par exemple, montrent, à partir d'estimations longitudinales effectuées pour un échantillon d'hommes espagnols sur la période 1987-94, que les allocations de chômage réduisent sensiblement la probabilité de sortie du chômage.
18. En Espagne, les jeunes sont généralement obligés de passer par une série d'emplois temporaires et sous-payés et/ou de périodes de chômage avant de parvenir à décrocher un emploi stable. Cela les dissuade d'investir dans leur propre formation étant donné le faible rendement direct de cet investissement.
19. Voir également Duval *et al.* (2008) sur le lien entre rigidité des marchés du travail et des produits et résilience économique.

Bibliographie

- Arellano, M., S. Bentolila et O. Bover (1998), « Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle », *CEPR Discussion Paper*, n° 1840, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Bentolila, S. et J.J. Dolado (1994), « Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain », *Economic Policy*, vol. 9, n° 18, Centre for Economic Policy Research et Center for Economic Studies, Blackwell Publishing.
- Bentolila, S. et J.F. Jimeno (2003), « Spanish Unemployment: The End of the Wild Ride? », *FEDEA Working Paper*, n° 2003-10, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Bentolila, S., J.J. Dolado et J.F. Jimeno (2008), « Two-Tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience », *CESifo DICE Report*, vol. 6, n° 4, CESifo Group, Munich.
- Brändle, T. et W.D. Heinbach (2010), « Opening Clauses in Collective Bargaining Agreements: More Flexibility to Save Jobs? », document présenté au congrès annuel de l'association European Public Choice Society, 8-11 avril, Ismir, Turquie.
- CCOO (Confederación Sindical de Comisiones Obreras) (2010), « Boletín del Observatorio de la Negociación Colectiva », *Colección Biblioteca Ciencias Sociales*, n° 12, Ediciones Cinca, Madrid.
- Costain, J., J.F. Jimeno et C. Thomas (2010), « Employment Fluctuations in a Dual Labour Market », *Documentos de trabajo*, n° 1013, Banco de España, Madrid.
- Dolado, J.J., F. Felgueroso et J.F. Jimeno (2000), « Youth Labour Markets in Spain: Education, Training, and Crowding-Out », *European Economic Review*, vol. 44, n° 4-6, Elsevier.

- Du Caju, P. et al. (2008), « Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan », *ECB Working Paper Series*, n° 974, Banque centrale européenne, Francfort-sur-le-Main.
- Duell, N. et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112, OCDE, Paris.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 567, OCDE, Paris.
- Felgueroso, F., M. Hidalgo et S. Jiménez-Martín (2010), « Explaining the Fall of the Skill Wage Premium in Spain », document préparé pour la conférence annuelle de la FEDEA "Talent, Effort and Social Mobility", 19-20 mai, université Pompeu Fabra, Barcelone.
- García Pérez, J.I. (2010), « ¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad de los empleos? », *Propuesta para la reactivación laboral en España* (Proposition pour la relance du marché du travail en Espagne), FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, available at www.crisis09.es/propuesta.
- García-Serrano, C. (1998), « Worker Turnover and Job Reallocation: The Role of Fixed-Term Contracts », *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n° 4, Oxford University Press.
- Hofer, H. (2006), « The Severance Pay Reform in Austria » (Abfertigung Neu), *CESifo DICE Reports*, n° 4, CESifo Group, Munich.
- Izquierdo, M., E. Moral et A. Urtasun (2003), « El sistema de negociación colectiva en España: Un análisis con datos individuales de convenios » (Le système de négociation collective en Espagne : une analyse à partir de données individuelles), *Documentos Ocasionales*, n° 0302, Banco de España, Madrid.
- Koman, R., U. Schuh et A. Weber (2005), « The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar », *Empirica*, vol. 32, n° 3-4, Springer.
- Kuczera, M. et al. (2008), « Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training – Norway », OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2001*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Promouvoir la formation des adultes*, Politiques d'éducation et de formation, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Spain* (avec résumé en français), Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *OCDE Economic Surveys: Spain 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 10, OCDE, Paris.
- Rinne, U., A. Uhlendorff et Z. Zhao (2008), « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs: Evidence from the Hartz Reform in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 3910, Institute for the Study of Labour, Francfort.
- Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106, OCDE, Paris.
- Zwick, T. (2002), « Continuous Training and Firm Productivity in Germany », *ZEW Discussion Papers*, n° 02-50, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Spain 2010

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Réformer le marché du travail », dans *OECD Economic Surveys: Spain 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-6-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.