

Informations communiquées par les gouvernements sur l'application de conventions ratifiées

Espagne

Convention n° 122

Espagne

Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964

Espagne (ratification: 1970). Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après.

L'Espagne a ratifié en 1970 la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et l'a toujours respectée et appliquée résolument. La convention dispose que tout Membre de l'OIT devra mener à bien une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, avec la participation des partenaires sociaux. Ces dernières années, l'Espagne a pris des mesures importantes dans ce sens, qui se sont traduites par des progrès et des résultats: dans un nouveau contexte de redressement de l'économie espagnole, il y a une tendance solide à la baisse du chômage et à la création de postes de travail. Cette évolution récente est quantitative mais aussi qualitative, dans un climat de dialogue social tripartite, en consultation avec les employeurs et les travailleurs.

La stratégie économique et de l'emploi du gouvernement s'inscrit dans le cadre du Semestre européen. Elle correspond aux trois piliers de l'Examen annuel de la croissance 2015 pour la politique économique et sociale de l'Union européenne. Deux priorités ressortent qui se renforcent mutuellement: mener à terme les réformes engagées et faciliter le redressement économique et la création d'emplois.

Situation en décembre 2011 du marché du travail espagnol

Les décisions prises dans le cadre des politiques actives de l'emploi et de la formation professionnelle sont compréhensibles, étant donné la situation et les caractéristiques du marché du travail espagnol en décembre 2011, et l'inefficacité et les faiblesses structurelles que la crise économique de 2007 n'a fait qu'aggraver: rigidités trop importantes pour adapter les conditions de travail aux conditions économiques; excessive segmentation ou dualité du marché et productivité par travailleur inférieure à celle des autres pays européens.

Ces problèmes structurels, accentués par l'intense crise économique, se sont traduits par des chiffres dramatiques. Entre le début de la crise et décembre 2011, le taux de chômage est passé de 8,6 à 22,9 pour cent. Le nombre des chômeurs a augmenté de 3,3 millions. Selon l'Enquête sur la population active (EPA), pendant cette période plus de

2,5 millions de postes de travail ont été détruits et le taux de chômage des moins de 25 ans est passé de 18,8 à 48,6 pour cent. En décembre 2011, le chômage de longue durée touchait la moitié des personnes sans emploi et le nombre de contrats à durée indéterminée diminuait de 22,5 pour cent par an.

Réforme du travail

Dans ce contexte, il était indispensable d'appliquer des réformes structurelles, dont une réforme du travail, pour que l'économie puisse s'accroître et créer des emplois. Ce programme de réformes a permis à l'économie espagnole de retrouver la confiance des marchés internationaux et de gagner en efficacité, en flexibilité et en compétitivité.

La réforme du travail de 2012 a marqué le début en Espagne d'une profonde mutation du marché du travail, tout à fait conforme à la notion de flexisécurité qui sous-tend les principes directeurs de l'emploi de l'Union européenne. Il y a plus de flexibilité mais sans pour autant compromettre ni les droits des travailleurs ni le système de protection des chômeurs, qui est un élément essentiel de l'Etat-providence en Espagne.

C'est ce qu'a considéré récemment le tribunal constitutionnel. Dans sa décision n° 8/2015 du 22 janvier 2015, il a approuvé définitivement la réforme du travail et rejeté l'argument selon lequel cette réforme portait atteinte au droit à la liberté syndicale, à la négociation collective, au travail et à une protection constitutionnelle et judiciaire effective.

Selon des estimations du ministère de l'Economie et de la Compétitivité, la transformation du marché du travail a contribué à éviter la destruction de plus de 225 000 emplois pendant la première année d'application de la réforme. De plus, grâce à la réforme, pour la première fois, des emplois sont créés en Espagne alors que le taux de croissance économique est modéré.

Les données disponibles mettent clairement en évidence l'amélioration du rapport emploi/PIB. Ainsi, en 2014, année pendant laquelle cet indicateur a évolué, le taux de croissance du PIB a été de 1,4 pour cent et, selon les chiffres de l'EPA, le taux d'emploi a augmenté de 2,5 pour cent par rapport à l'année précédente, et le nombre de personnes occupant un emploi de plus de 430 000.

L'évolution interannuelle de l'affiliation à la sécurité sociale à partir de février 2014 a confirmé cette tendance. Pour la première fois depuis 2008, le taux moyen total d'affiliation a enregistré des résultats positifs. Fin 2014, il y avait plus de 417 000 affiliés de plus qu'un an avant, soit un taux de croissance dépassant 2,5 pour cent.

On soulignera un des effets fondamentaux de la réforme du travail: pour la première fois des emplois sont créés en Espagne alors que les taux de croissance économique sont modérés.

Nouveau cadre pour les politiques d'activation de l'emploi

Après la modernisation des normes applicables à la relation de travail, il fallait moderniser les politiques d'activation de l'emploi, dont le principal objectif est de créer un nouveau cadre de politiques de l'emploi dont tous les instruments sont axés sur l'activation et l'employabilité des travailleurs afin que la reprise aboutisse à des emplois stables et de qualité.

Grâce aux efforts intenses déployés les années précédentes, un ensemble de mesures d'activation a été adopté en septembre 2014. Il comprend la nouvelle Stratégie espagnole 2014-2016 d'activation de l'emploi. Cette stratégie pluriannuelle établit de nouvelles

modalités d'action pour tous les services publics sur tout le territoire: objectifs communs, flexibilité et spécificité pour atteindre ces objectifs, et nouveau système d'évaluation permanente, axé sur des résultats, l'objectif global étant de moderniser les services publics de l'emploi.

Ces activités s'inscrivent dans des plans annuels afin de coordonner et de répertorier toutes les activités que les services publics de l'emploi programment pour chaque exercice, en fonction de ces objectifs communs. Depuis 2012, quatre plans déjà ont été adoptés. Le dernier a été présenté à la réunion d'avril 2015 de la Conférence sectorielle de l'emploi et des questions du travail avec les communautés autonomes. Ces plans précisent quelles activités sont menées et où, de façon à pouvoir les comparer et, surtout, en mesurer l'impact. A cette fin, grâce aux efforts considérables qu'ont déployés conjointement les diverses administrations, un système d'indicateurs a été élaboré. Approuvé par tous, il vise à évaluer les résultats des mesures afin de déterminer l'allocation de ressources financières pour les politiques actives, ressources que l'Etat attribue chaque année aux communautés autonomes. Ainsi, par exemple, les résultats obtenus en 2014 ont permis de distribuer 60 pour cent des fonds en 2015, soit près de 850 millions d'euros.

La stratégie d'activation prévoit un ensemble d'éléments qui structurent l'activité des services de l'emploi.

Ainsi, pour faciliter la transition vers l'emploi, l'Accord-cadre pour la collaboration publique-privée dans l'intermédiation du travail a été élaboré, conformément à la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997. Il définit une architecture commune pour élaborer les projets de collaboration entre les quatorze services de l'emploi ayant accepté l'accord et les 80 agences de placement privées participantes.

Le guichet unique de l'emploi est en place. Il canalise les offres d'emploi des différents services publics de l'emploi et des services privés qui participent au projet.

En janvier 2015, le portefeuille commun de services a été créé au sein du système national de l'emploi. Il détermine l'ensemble des services de l'emploi qui doivent être assurés sur tout le territoire et qui constituent un droit pour tous les travailleurs. Le contenu et les conditions communes minima sont fixés pour chacun des services (orientation professionnelle, placement, formation et qualifications pour l'emploi, conseils aux entreprises et pour exercer une activité indépendante ou créer une entreprise). Des activités sont en cours avec les communautés autonomes en vue d'élaborer les protocoles de prestation qui seront approuvés d'un commun accord.

Chômage des jeunes

La crise récente a principalement touché les jeunes, dont le taux de chômage s'établit à 51,4 pour cent, soit 382 012 chômeurs de moins de 25 ans, même si le nombre de chômeurs a reculé d'environ 105 500 personnes depuis décembre 2011. Dans le cadre de la réforme du travail de 2012, des mesures ont été prises pour favoriser l'embauche des jeunes:

- Le contrat de travail à durée indéterminée de soutien aux entrepreneurs, qui prévoit des incitations pouvant aller jusqu'à 3 600 euros pendant trois ans pour l'embauche à durée indéterminée de jeunes. Plus de 107 000 contrats de ce type ont été signés avec des jeunes de moins de 30 ans entre le début de la réforme du travail de 2012 et avril 2015.
- Le contrat de formation et d'apprentissage a été modifié de sorte qu'il soit plus flexible et mieux adapté aux besoins quotidiens des entreprises et à leurs besoins en

formation. Trois ans après sa modification, il s'agit d'un instrument bien établi qui permet aux jeunes d'accéder à la formation professionnelle en alternance et, partant, de se former tout en occupant un emploi. En 2014, environ 140 000 contrats ont été établis, ce qui représente une augmentation de 32 pour cent par rapport à 2013 et de 130 pour cent par rapport à 2012. Le rythme des progrès se maintient en 2015, représentant une augmentation de 25 pour cent d'une année sur l'autre. Entre le début de la réforme du travail de 2012 et avril 2015, plus de 355 000 contrats de formation et d'apprentissage ont été enregistrés.

En 2013, l'Espagne a adopté la Stratégie pour l'entreprise et l'emploi des jeunes 2013-2016, qui prévoit non moins de 100 mesures chocs, dont 85 pour cent ont déjà été mises en œuvre. A l'heure actuelle, plus de 400 000 jeunes de moins de 30 ans (402 908 personnes au 12 mai) bénéficient d'une des mesures de la stratégie pour l'entreprise et l'emploi, auxquelles il faudrait ajouter les mesures de formation, d'orientation et d'amélioration de l'employabilité élaborées par les communautés autonomes; 66 pour cent de ces jeunes bénéficient d'une incitation à l'embauche et les 34 pour cent restants bénéficient de mesures d'incitation à l'entrepreneuriat et au travail indépendant, notamment l'application du taux de cotisation de base pour la sécurité sociale, d'un montant de 50 euros, aux nouveaux travailleurs indépendants.

L'amélioration du marché du travail commence à se faire sentir chez les jeunes. En 2014, le nombre de chômeurs chez les plus jeunes (moins de 25 ans) a diminué de 93 400 personnes, ce qui constitue une baisse de 10 pour cent par rapport à 2013. Le chômage des plus jeunes diminue pour la deuxième année consécutive, alors qu'il n'avait cessé d'augmenter entre 2007 et 2012. En 2014, le taux d'emploi de ces jeunes a augmenté de 1,6 pour cent, ce qui constitue la première hausse depuis 2006.

Dans le cadre de la «Stratégie pour l'entreprise et l'emploi des jeunes», et comme suite à une recommandation du Conseil européen d'avril 2014, l'Espagne a adopté, en juillet 2014, le système national des garanties jeunes, dont l'objectif est de permettre aux jeunes de moins de 25 ans, qui sont sans emploi ou qui ne sont pas insérés dans les systèmes d'enseignement ou de formation, de recevoir une offre d'emploi ou de formation. Ce système permet aux jeunes de s'inscrire en ligne en tant que bénéficiaires des garanties jeunes, afin qu'ils puissent obtenir des informations sur les mesures du système. Il permet aussi de suivre et d'évaluer les résultats obtenus. Un catalogue de mesures y a également été défini aux fins de leur mise en place par l'Etat et la communauté autonome, suivant leurs compétences. Parmi ces mesures, on distingue celles qui visent à mieux faire coïncider les offres et les demandes d'emploi et à améliorer les compétences professionnelles des bénéficiaires. Au 30 avril 2015, 48 576 jeunes étaient inscrits.

En outre, dans le cadre du Fonds social européen, le Programme opérationnel pour l'emploi des jeunes 2014-2020 a été mis au point. Il sera doté d'une enveloppe d'aide de plus de 2 360 millions d'euros afin de mettre en œuvre des mesures propres à favoriser l'accès des jeunes au marché du travail.

Le 13 avril 2015, la 60^e Conférence sectorielle sur l'emploi et les questions du travail, avec la participation des autorités ministérielles et des conseillers du travail des communautés autonomes, a convenu de relever, à titre exceptionnel, l'âge minimum pour l'accès au système national des garanties jeunes de 25 à 29 ans, jusqu'à ce que le taux de chômage de cette tranche d'âge intermédiaire (actuellement de 29,7 pour cent) soit inférieur à 20 pour cent.

Enfin, aux fins de la lutte contre le chômage des jeunes, les mesures adoptées dans le but de mieux coordonner les politiques de l'emploi et les politiques de l'éducation ont toute leur importance: établir une procédure plus flexible facilitant la mise à jour du Catalogue national des qualifications professionnelles (titres de formation professionnelle

et certificats d'aptitude professionnelle); promouvoir une formation professionnelle davantage axée sur le marché du travail et plus efficace, y compris l'introduction de la formation professionnelle de base (le nombre d'élèves suivant la formation professionnelle dispensée dans le système éducatif est passé de 462 492 en 2007-08 à 793 034 en 2014-15, soit une augmentation de 71,5 pour cent); lutter contre l'abandon scolaire précoce au moyen d'un plan spécial pour 2014-2020, en complément de la réforme de l'éducation. En Espagne, le taux d'abandon scolaire a progressivement diminué pour passer de 31,7 pour cent en 2008 à 21,9 pour cent en 2014 – l'objectif intermédiaire a été largement atteint. Cette baisse est supérieure à celle enregistrée pour la moyenne de l'Union européenne, qui est passée de 14,8 à 11,1 pour cent.

Mesures en faveur de groupes ayant davantage de difficultés à accéder à l'emploi

Le Programme extraordinaire d'activation pour l'emploi, approuvé en décembre de l'année dernière dans le cadre du dialogue social et de la collaboration avec les communautés autonomes, répond à la volonté de faire en sorte que la reprise bénéficie au plus grand nombre de travailleurs possible, notamment les personnes plus particulièrement touchées par la crise, comme c'est le cas des chômeurs de longue durée ayant des charges familiales qui ont épuisé toutes les possibilités que leur offre le système de protection face au chômage et qui s'acquittent de l'obligation de chercher activement du travail. Ainsi, le programme prévoit des stratégies d'activation qui améliorent l'employabilité de ces travailleurs, afin qu'ils puissent réintégrer le marché du travail le plus rapidement possible, ainsi qu'une aide temporaire, sous forme de soutien économique durant la période où ces travailleurs participent aux stratégies d'activation, et qui est compatible avec un contrat de salarié, ce qui constitue une double incitation innovante pour le bénéficiaire et pour l'employeur.

Ce programme répond en outre à la nécessité de fournir des services d'emploi personnalisés et de promouvoir l'employabilité des personnes qui ont beaucoup de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail et qui s'acquittent de l'obligation de chercher activement un travail. Le programme rend compatible – ce qui est un élément nouveau – la perception de l'aide économique et un emploi, auquel cas le montant de l'aide devient une incitation économique pour les entreprises qui embauchent ces chômeurs.

Réforme de la formation professionnelle pour l'emploi

L'Espagne souffre depuis longtemps d'un problème d'inadéquation entre les capacités que requiert notre économie et celles que possèdent les travailleurs. Notre système de formation professionnelle pour l'emploi, qui forme chaque année plus de trois millions de travailleurs et auquel participent près de 480 000 entreprises, répondait aux besoins d'un contexte économique et social donné, mais, depuis sa création en 1992, il ne s'est pas suffisamment adapté pour faire face aux demandes toujours plus complexes du tissu productif.

Ainsi, la réforme du travail de 2012 avait déjà engagé une transformation progressive du système misant ouvertement sur une formation alignée sur les compétences et les capacités que requiert le système de production. C'est alors qu'a été reconnu expressément le droit individuel à la formation des travailleurs et qu'a été autorisé l'accès direct des centres de formation aux fonds disponibles qui auparavant étaient limités aux partenaires sociaux. Cette transformation progressive du système de formation, qui s'est également traduite dans la gestion et le financement des plans de formation gérés par les partenaires sociaux durant les trois dernières années, a abouti à la récente réforme du système de

formation professionnelle pour l'emploi, approuvée par le décret royal législatif n° 4/2015 du 22 mars.

Les éléments les plus importants de cette réforme sont notamment: application à toutes les administrations publiques, au service d'entreprises et de travailleurs sur l'ensemble du territoire, favorisant l'unité nécessaire du marché; les partenaires sociaux et la négociation collective continuent à jouer un rôle essentiel; développement d'un système efficace d'observation et de prospection du marché du travail, dans un contexte de planification stratégique pluriannuelle, de sorte que la formation corresponde aux besoins, actuels et futurs, du tissu productif et des travailleurs; mise en place d'un compte de formation qui accompagnera le travailleur tout au long de sa carrière professionnelle; formation au sein de l'entreprise avec une flexibilité maximale; dans le cadre de la formation programmée par les administrations publiques, la gestion relèvera d'un système de concurrence et seulement entre les organisations qui dispensent la formation; la téléformation permettra de donner au système une plus grande efficacité et flexibilité; évaluation permanente de la qualité et de l'impact de la formation en termes d'amélioration des performances au travail et amélioration de la compétitivité des entreprises; principe de tolérance zéro contre la fraude, avec la création d'une Unité spéciale d'inspection et un nouveau régime de sanctions.

Toutes ces nouveautés pourront être mises en place grâce au développement d'un système d'information complet qui garantit la traçabilité des activités de formation et la comparabilité, la cohérence et l'actualisation permanente de toutes les informations sur la formation professionnelle pour l'emploi.

En définitive, ce nouveau modèle de formation professionnelle pour l'emploi est adopté alors que se confirme la tendance à la reprise économique (après six trimestres de croissance du PIB et avec une estimation de croissance d'environ 3 pour cent annuel depuis 2015 jusqu'en 2018), situation qui devrait permettre à ces bonnes prévisions économiques de se répercuter sur le marché du travail sous forme d'employabilité pour les travailleurs et de compétitivité pour les entreprises.

Un bilan positif

L'application par l'Espagne de la convention n° 122 a donné lieu à un bilan positif, aussi bien en termes de quantité que de qualité, que l'on retrouve dans les réformes et les mesures mises en place depuis la réforme du travail de 2012, de même que dans les résultats qu'elles ont permis d'obtenir.

Les données que nous constatons mois après mois et trimestre après trimestre nous confirment l'idée que la reprise économique est une réalité. Tous les systèmes qui mesurent la situation du marché du travail vont dans ce sens.

Selon l'EPA, le premier trimestre de 2015 comptait 488 700 chômeurs en moins que le même trimestre de l'année précédente (soit 8,2 pour cent de moins d'une année à l'autre). On n'a pas connu une telle réduction du chômage depuis 2006. A cela s'ajoute la création de plus d'un demi-million (plus 504 200) d'emplois au cours de ce trimestre par rapport au même trimestre de l'année précédente, ce qui correspond à un rythme de plus de 3 pour cent, auquel il convient d'ajouter plus 2,6 pour cent enregistrés par le PIB. Jamais auparavant – et c'est là la grande nouveauté – la reprise de l'emploi s'est accompagnée de façon aussi intense et aussi rapide de la reprise du PIB.

Selon les chiffres de chômage et d'affiliations enregistrés, le chômage enregistré a baissé, entre avril 2014 et avril 2015, de plus de 350 000 personnes (soit moins 351 285), qui est la baisse la plus importante que l'on ait connue d'une année à l'autre, le taux de

réduction interannuelle se situant aux environs de 7,5 pour cent, mise à part l'augmentation de 12,5 pour cent enregistrée en mai 2012. Le nombre de nouvelles affiliations au système de sécurité sociale a augmenté pour sa part de près de 580 000 (plus 578 243). A cela, il convient d'ajouter que la baisse du chômage accumulé ces deux dernières années dépasse déjà les 650 000 personnes (moins 656 177) et le nombre d'affiliations au système de sécurité sociale dépasse les 750 000 personnes (plus 775 944). La tendance de fond, que révèlent les données corrigées des variations saisonnières, continue à être favorable. Ainsi, nous constatons une période de vingt-quatre mois d'affilés pendant lesquels, à l'exception de juillet 2014, le chômage a baissé en termes de variations saisonnières, ce qui ne s'était pas produit depuis 15 ans. Pour ce qui est des variations saisonnières, le taux de chômage a diminué de 50 160 personnes en avril. Il s'agit du meilleur chiffre enregistré pour un mois d'avril. Le chômage des jeunes de moins de 25 ans a diminué ces douze derniers mois de 33 965 personnes, ce qui correspond à une baisse interannuelle de 9,5 pour cent.

Malgré ces données positives, le taux de chômage de l'Espagne continue à être élevé. Si l'on en croit le Programme de stabilité budgétaire 2015-2018, l'année en cours devrait s'achever avec un taux de chômage de 22,1 pour cent pour une augmentation du PIB de 3 pour cent au cours des prochaines années. Le taux de chômage devrait se réduire progressivement pour se situer aux alentours de 15,6 pour cent en 2018.

Dialogue social

Conformément à la convention n° 122, le dialogue social est une constante, une attitude permanente du gouvernement de l'Espagne dans une période de réformes particulièrement intense au cours de laquelle la recherche d'un accord entre les partenaires sociaux est un objectif systématique. En effet, seuls un outil aussi puissant que le dialogue social et la collaboration de tous permettent de faire face au plus grand des défis auxquels est actuellement confrontée la société espagnole: le défi de l'emploi. En dépit des divergences de ces trois dernières années sur l'état des lieux de la situation du marché du travail et les propositions formulées pour résoudre chacun des problèmes soulevés, toutes les parties ont accompli des efforts pour maintenir ouverts les canaux et les voies de communication.

Le gouvernement de l'Espagne est pleinement conscient du travail irremplaçable accompli par les partenaires sociaux, un travail reconnu par la Constitution espagnole et d'une importance vitale pour le système démocratique. Par conséquent, et indépendamment des divergences qui peuvent s'exprimer de manière ponctuelle, le gouvernement entretient un climat de dialogue permanent avec les syndicats et les organisations d'employeurs, qui favorise sans aucun doute une protection plus efficace des droits et intérêts légitimes des travailleurs et des employeurs.

Le dialogue social a ainsi été maintenu, que ce soit par des réunions de groupes de travail ad hoc ou au sein des organes compétents sur différentes questions et au sein desquels sont représentés les partenaires sociaux, notamment le Conseil national sur la responsabilité sociale des entreprises, le Conseil général du système national de l'emploi, ou bien le conseil d'administration de la Fondation tripartite pour la formation et l'emploi.

Il convient de mentionner les thèmes suivants, qui ont fait l'objet d'un dialogue et d'un consensus parmi les partenaires sociaux: la Stratégie pour l'entreprise et pour l'emploi des jeunes, le Plan de mise en œuvre de la garantie jeune, la Stratégie de responsabilité sociale des entreprises, l'introduction de modifications au sous-système de formation professionnelle, les Plans annuels de politiques de l'emploi, la réglementation des certificats professionnels visant à compléter le Répertoire national et la modification de son décret-cadre, le contrat pour la formation et l'apprentissage, ou des questions plus

particulières comme, en 2013 et 2015, la réduction du nombre de jours nécessaires pour obtenir la subvention ou le revenu agricoles.

Cette attitude permanente d'ouverture à l'échange de points de vue et de propositions s'est également clairement exprimée dans la conclusion d'autres accord relatifs à l'emploi, comme l'Accord relatif aux propositions sur la négociation tripartite pour le renforcement de la croissance économique et de l'emploi de juillet 2014, l'Accord relatif au programme d'activation pour les chômeurs de longue durée signé le 15 décembre 2014 et, enfin, à l'issue d'un long et intense processus de négociation, un nouvel Accord tripartite dans le domaine de la formation. Il importe de souligner que les très nombreuses propositions et le travail d'analyse conjointe avec les partenaires sociaux et d'autres organisations représentatives de travailleurs indépendants, avec les entreprises elles-mêmes, les centres de formation et les experts du pays sur cette question ont été en grande partie intégrés.