

CHAPITRE 9  
L'ESPAGNE. ENTRE LE CONSERVATISME,  
LE NÉO-LIBÉRALISME  
ET UN CERTAIN VOLONTARISME POLITIQUE :  
DES POPULATIONS FRAGILISÉES

L'État social espagnol est traditionnellement catégorisé dans une quatrième famille d'État social, celle des pays d'Europe du Sud, qui a été ajoutée à la typologie des trois mondes de l'État providence d'Esping-Andersen. Pareille extension de la typologie d'Esping-Andersen aurait été rendue nécessaire pour rendre compte de la réalité des pays méditerranéens, pays où la seule question de la démarchandisation des travailleurs collerait mal à la réalité de ces systèmes sociaux qui reposent en grande partie sur les mécanismes de solidarité de la famille et de la société civile, ainsi que les marchés informels du travail.<sup>1</sup>

Ce modèle latin d'État social rudimentaire se rapprocherait de celui de type libéral pour le filet de protection sociale résiduelle qu'il offre en-dehors des programmes généreux de pensions et de sécurité sociale, et l'importance accordée à l'entrée sur le marché du travail.<sup>2</sup> Cependant, le traitement dualiste des prestataires (qui départage les « hyper-protégés » bien intégrés professionnellement des plus démunis, pour lesquels des dispositifs de protection sociale s'avèrent inadéquats et insuffisants), le patronage, la faible institutionnalisation de l'intervention étatique et le rôle essentiel joué par l'Église, la

---

<sup>1</sup> Rhodes, Martin, « Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform », in *Southern European Welfare State: Between Crisis and Reform*, Martin Rhodes (dir.), London/Portland, Frank Cass, 1997.

<sup>2</sup> Leibfried, Stephan, « Towards a European Welfare State? », in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, C. Jones (dir.), Londres, Routledge, 1993.

charité et la famille en matière sociale font très certainement des pays méditerranéens une quatrième famille d'États sociaux à part entière.<sup>3</sup>

En plus d'attester de la réalité sociale méditerranéenne quelque peu à la traîne de l'Europe, le cas espagnol attire notre attention pour d'autres raisons. D'abord, l'héritage autoritaire l'ayant positionnée en situation de rattrapage par rapport aux standards économiques et sociaux européens, l'Espagne doit composer avec des recommandations européennes contradictoires d'amélioration de la protection sociale et de contention des dépenses publiques. Devant cette quadrature du cercle, la marge de manœuvre gouvernementale est serrée, et les recommandations européennes, nous le verrons, ont particulièrement servi de levier au développement d'un système d'aide sociale au niveau régional.

Ensuite, et en lien avec cette gouvernance multiniveaux du social, le cas espagnol regorge de stratégies différenciées d'intervention étatique. En plus d'une action publique nationale largement orientée sur la valorisation du marché dans ses secteurs juridictionnels, il faut savoir qu'aux dix-sept Communautés Autonomiques (ci-après, CA) espagnoles (l'équivalent des provinces canadiennes) correspondent diverses réalités socio-économiques, institutionnelles et idéologiques qui se traduisent par de grandes disparités interrégionales en termes de pauvreté et de protection sociale. Nous avons fait le choix de considérer trois cas subétatiques type pour attester de la diversité de l'intervention publique qu'on peut retrouver au sein d'un même pays dans la façon de traiter et de répondre aux problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale.

---

<sup>3</sup> Rhodes, Martin, « Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform », in *Southern European Welfare State: Between Crisis and Reform*, Martin Rhodes (dir.), London/Portland, Frank Cass, 1997.

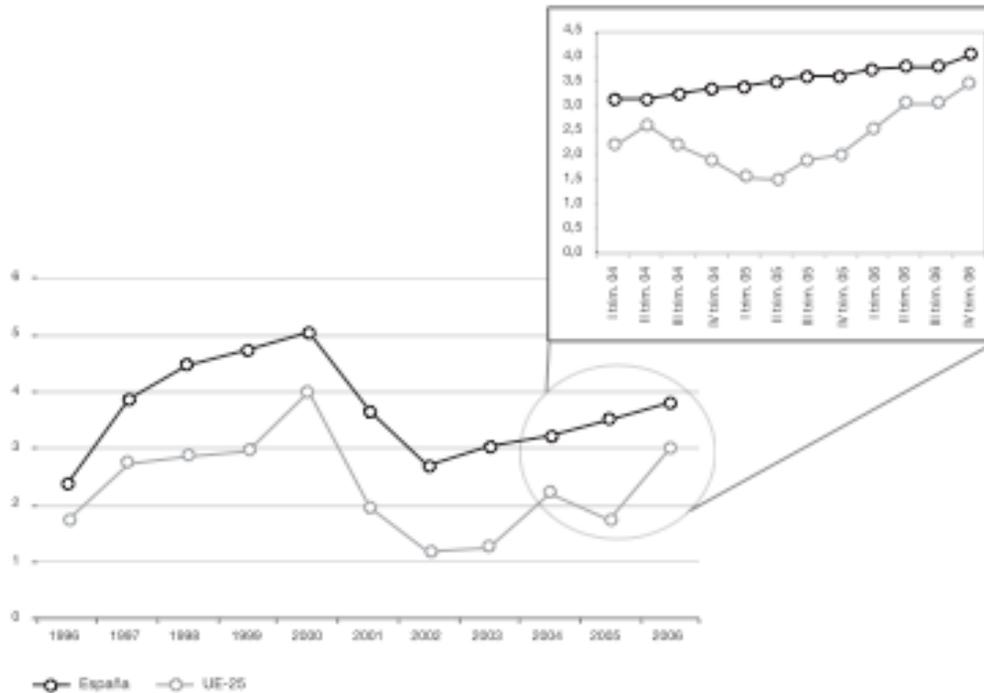
Finalement, le monde de l'emploi espagnol a connu au cours des dix dernières années de grands bouleversements qui, selon le parti à la tête du gouvernement national, ont valsé entre la régulation et la dérégulation d'un marché du travail déjà marqué par un degré élevé de flexibilité. Il sera intéressant de tenter d'en évaluer les répercussions sur les situations de pauvreté et d'exclusion sociale observées.

Afin de comprendre comment la pauvreté et l'exclusion sociale en Espagne peuvent être liés au marché du travail et aux modes privilégiés d'intervention étatique (prestations et logique d'activation, notamment), commençons, premièrement, par dresser le portrait de la pauvreté espagnole, du contexte socio-économique général et à caractériser l'intervention publique du gouvernement espagnol.

#### ÉTAT DES LIEUX : PAUVRETÉ ET CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE:

Après avoir accusé le coup des récessions économiques suivant la transition démocratique, l'Espagne a connu un véritable boom économique dans la seconde moitié des années 1990. Enregistrant des taux de croissance économique largement au-dessus de la moyenne de la zone euro jusqu'au tournant de l'an 2000, l'Espagne a connu depuis un léger ralentissement, à l'instar de ses collègues européens, puis une reprise plus modérée, mais constante, de sa croissance.

**Figure 9.1**  
**PIB espagnol et de la zone euro, 1995-2003**  
**(taux de variation interannuelle)**



Source : Espagne, *España 2006: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral* Madrid: Consejo Económico y Social, 2007, p. 126.

Ce dynamisme économique aura tôt fait de se refléter sur les taux de chômage traditionnellement élevés en Espagne. Évalué à 22 % de la population active au moment de l'arrivée au pouvoir en 1996 de José María Aznar, le taux de chômage n'est plus que de 8,5 % dix ans plus tard. Les quelque 4,5 millions d'emplois créés au cours des deux législatures conservatrices (1996-2004) auraient largement contribué à cette baisse significative du taux de chômage et à l'amélioration constante des taux d'emploi (soit la proportion de personnes occupées par rapport à la population

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

active), observée jusqu'en 2006<sup>4</sup>

**Tableau 9. 1**  
**Taux d'activité, d'emploi et de chômage,**  
**2000-2006 (moyenne annuelle en %)**

Tasas	Promedios anuales						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Actividad</b> (% población 16 y más años)	53,6	53,0	54,3	55,5	56,4	57,4	58,3
<b>Empleo</b> (% población 16 y más años)	46,2	47,4	48,0	49,1	50,2	52,1	53,4
<b>Paro</b> (% población activa)	13,9	10,6	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5

Source : Espagne, *España 2006: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral* Madrid: Consejo Económico y Social, 2007, p. 291

Malgré cette croissance économique et la baisse globale du chômage, les situations de précarité et de pauvreté sont manifestes. Selon les données révélées par le gouvernement dans son dernier plan national d'action pour l'inclusion sociale (ci-après, PNAinclusion),<sup>5</sup> le taux de pauvreté avant les transferts sociaux, soit la part de personnes dont les revenus totaux avant toute forme de transfert monétaire public correspondant à moins de 60 % du revenu médian espagnol, était de 41,3 % en 2004. Cet indicateur était légèrement en hausse par rapport à celui de l'année précédente, alors évalué à

<sup>4</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Convergence économique et divergences sociales, un retour sur les années Aznar », *Chronique internationale de l'IREES*, n°87, 2004, p.3-4 ; Espagne, *España 2006: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral* Madrid: Consejo Económico y Social, 2007, p. 291.

<sup>5</sup> Afin de faire de l'Europe l'économie la plus compétitive, dynamique et cohésive socialement du monde les pays membres de l'Union européenne doivent, conformément aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne tenu en mars 2000, produire des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale comprenant des objectifs appropriés à réaliser. Depuis Lisbonne, l'Espagne a produit quatre plans, à savoir ceux de 2001-2003, 2003-2005, 2005-2006 et 2006-2008.

40,2 % en 2003.<sup>6</sup> En considérant les pensions de vieillesse et de veuvage comme des revenus d'origine et non comme des transferts sociaux, ce taux de pauvreté relative chute cependant considérablement, s'établissant à 22 % en 2003, 25 % en 2004 et 24 % en 2006. Aussi l'Espagne se rapproche-t-elle alors de la moyenne européenne, les taux de risque de pauvreté calculés pour l'Europe étant de 25 % en 2003 et de 26 % pour 2004 et 2006.<sup>7</sup>

Une fois les transferts monétaires comptabilisés, on observe toujours une légère hausse interannuelle de la pauvreté. On constate par ailleurs qu'un écart se creuse à nouveau entre l'Espagne et ses voisins européens, ce qui atteste de la faiblesse relative des retombées de l'intervention publique en-dehors du système plus généreux de pensions contributives. Alors que le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux pour l'Europe des 25 se chiffrait en moyenne à 15 % en 2003 et à 16 % en 2004 et en 2006, il s'élevait respectivement en Espagne pour les mêmes années à 19 % et 20 %.<sup>8</sup>

Finalement, si on regarde la dispersion de la population autour du seuil de pauvreté relative, le portrait dépeint atteste encore une fois d'inégalités croissantes de revenus. La proportion de personnes vivant dans un foyer dont les revenus totaux<sup>9</sup> correspondent à moins de 40 % du revenu médian a également augmenté, passant de 5,7 % en 2003 à 7,4 % en 2004.

---

<sup>6</sup> Espagne. *Síntesis Anual del Mercado de Trabajo 2006*. Madrid: Instituto de empleo servicio público de empleo estatal (INEM): Ministerio de trabajo y asuntos sociales, 2006, p. 28.

<sup>7</sup> Eurostat. Taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux - total. Bruxelles: Commission européenne, 2008.

<sup>8</sup> Eurostat. Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux - total. Bruxelles: Commission européenne, 2008.

<sup>9</sup>

Quelque 11,2 % des Espagnols devaient quant à eux vivre en 2003 avec la moitié du revenu médian, proportion qui s'élevait à 12,8 % un an plus tard. Et si on prend en compte les personnes se situant au-dessus du seuil de la pauvreté mais considérées comme en situation de précarité financière, on constate que plus du quart de la population espagnole, soit 27 % en 2003 et 27,4 % en 2004, évolue dans des foyers dont les revenus sont inférieurs à 70 % du salaire médian espagnol.<sup>10</sup>

Fait à noter cependant, on voit que les augmentations interannuelles sont plus marquées lorsqu'on considère uniquement les foyers sous le seuil de la pauvreté. Pareil constat n'est pas surprenant en regard du ratio des quintiles, qui établit que le 20 % des Espagnols les plus favorisés économiquement gagnaient en 2003 un revenu 5,1 fois plus élevé que le 20 % de la population espagnole le plus démuné financièrement. Cet écart s'est agrandi légèrement par la suite, ce ratio s'établissant désormais à 5,3 en 2006. À titre comparatif, le ratio des quintiles pour l'Europe des 25 était de 4,6 en 2003 et 4,8 en 2006.<sup>11</sup> En ne limitant pas les observations aux seuls quintiles des extrêmes cependant, on observe une légère réduction des inégalités de revenu de l'ensemble de la population espagnole ; alors que le coefficient de Gini était de 31,4 en 2003, il se fixait à 30,7 en 2004.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Espagne. *Annual Youth Report 2006*, Spanish Youth Observatory éd., Madrid: Instituto de la Juventud & Ministerio de trabajo and asuntos sociales, 2006, p. 31.

<sup>11</sup> Eurostat. *Inégalité de répartition des revenus*. Bruxelles: Commission européenne, 2008

<sup>12</sup> Espagne. *Annual Youth Report 2006*, Spanish Youth Observatory éd., Madrid: Instituto de la Juventud & Ministerio de trabajo and asuntos sociales, 2006, p. 28.

- 494 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

### **Une précarité au féminin, marquée chez les jeunes et les immigrants, et territorialisée**

Au-delà de ces indicateurs globaux de la pauvreté en Espagne, il est important de souligner que les problématiques de la pauvreté, de la précarité et du chômage affectent davantage certains collectifs de la société espagnole. À l'instar de ce qu'on voit ailleurs en Europe, les personnes issues de l'immigration rencontrent des obstacles majeurs à leur intégration au marché du travail. Consacrée comme l'une des principales terres d'immigration en sol européen, l'Espagne a connu au cours des dix dernières années une croissance exponentielle du nombre d'immigrants enregistrés ; en moins de quatre ans, soit de 2002 à 2006, ce nombre a été plus que doublé, passant au-delà du quatre millions d'immigrants en 2006. Le quart de ceux-ci n'étaient pas des résidents autorisés et étaient donc sans papiers, venant du coup alimenter, bien malgré eux, le développement de l'économie souterraine déjà bien ancrée en Espagne. Concentrés dans des secteurs de l'économie exigeant peu de qualifications, les travailleurs étrangers sont souvent embauchés en agriculture, en construction, en restauration, ou en encore pour des services aux particuliers.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Le droit des immigrés en question: de la précarité à l'intégration sociale », *Chronique internationale de l'IRES*, n°63, 2000, p. 31.

**Tableau 9. 2**  
**Quelques indicateurs d'immigration 1996-2006**

Años	(1) Población procedente del extranjero		(2) Nacionalizaciones
	Residentes autorizados (a 31 de diciembre)	Extranjeros empadronados (a 1 de enero)	
1996	538.984	542.314	8.433
1997	609.813	—	10.310
1998	719.647	637.085	13.177
1999	801.329	748.954	16.384
2000	895.720	923.879	11.999
2001	1.109.060	1.370.657	16.743
2002	1.324.001	1.977.946	21.810
2003	1.647.011	2.664.168	26.556
2004	1.977.291	3.034.326	38.335
2005	2.738.932	3.730.610	42.829
2006	3.021.808	4.144.166	—

Source : Espagne, *España 2006: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral* Madrid: Consejo Económico y Social, 2007, p. 671.

Bien que disposés à occuper ce type d'emplois qui sont souvent snobés par les Espagnols d'origine, il reste que le marché de l'emploi national, qui connaissait déjà de hauts taux de chômage avant cette vague d'immigration, a de la difficulté à absorber tous ces nouveaux arrivants. En fait, alors qu'on observe une baisse interannuelle du taux de chômage des Espagnols pour les années 2005-2006, chez les immigrants non européens, c'est plutôt une légère hausse du chômage qui est constatée, hausse qui est particulièrement marquée (+1,6 %) chez les femmes âgées entre 25 et 54 ans.

**Tableau 9.3**  
**Taux de chômage par sexe, âge et nationalité, 2005-2006**

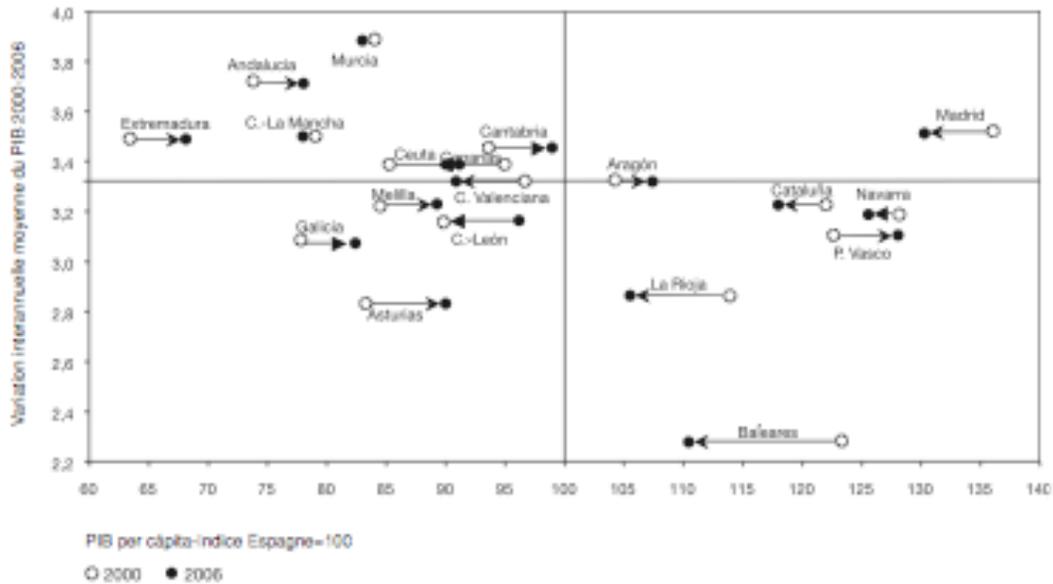
Nationalidad	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	Total 16+	16-24	25-54	55+	Total 16+	16-24	25-54	55+	Total 16+	16-24	25-54	55+
<b>Española*</b>												
2005	8,9	19,6	7,7	5,7	6,8	16,7	5,6	5,1	11,9	23,4	10,7	7,1
2006	8,0	18,0	7,0	5,2	5,9	15,0	4,9	4,3	11,0	21,8	9,9	6,8
Variación año (puntos)	-0,8	-1,7	-0,7	-0,5	-0,9	-1,7	-0,7	-0,7	-0,9	-1,7	-0,7	-0,2
<b>No UE</b>												
2005	11,9	20,2	10,2	12,2	9,9	17,1	8,4	12,4	14,4	24,1	12,5	11,9
2006	12,1	18,4	11,0	10,4	9,5	15,0	8,6	10,2	15,3	22,0	14,1	10,8
Variación año (puntos)	0,2	-1,8	0,8	-1,8	-0,4	-2,1	0,1	-2,3	0,9	-2,1	1,6	-1,1

Source : Espagne, *España 2006: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral* Madrid: Consejo Económico y Social, 2007, p. 293.

Chez les jeunes immigrants cependant, la baisse du chômage a été plus manifeste (-2,1 %), leur permettant en cela de rejoindre les jeunes de nationalité espagnole qui sont chroniquement confrontés à une intégration difficile au marché du travail et à des situations de précarité. Les jeunes, les femmes en général et certaines régions autonomes semblent effectivement être particulièrement pénalisés par une distribution inégale des revenus et des opportunités d'emploi ainsi que par un filet de protection sociale troué.

L'Espagne, à l'instar des autres pays méditerranéens, présente de fortes disparités économiques interrégionales qui se répercutent directement sur les perspectives d'emploi et la répartition de la richesse. Bien qu'on observe un rattrapage du développement économique des CA pauvres par rapport aux plus favorisées, comme en atteste d'ailleurs l'évolution récente des PIB per capita régionaux en Espagne, des écarts notables peuvent encore être observés.

**Figure 9. 2**  
**PIB per capita et croissance interannuelle du PIB**  
**des CA espagnoles, 2000-2006**



Source : Espagne, *España 2006: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral* Madrid: Consejo Económico y Social, 2007, p. 30.

Ces écarts de développement économique, qui correspondent grosso modo à un clivage nord-sud ainsi qu'à l'orientation principalement industrielle ou agricole de l'activité économique régionale, se reflètent sans surprise dans les taux de chômage régionaux disproportionnés. Par exemple, en 2004, la Navarre, l'une des CA les plus riches du pays, a connu un taux de chômage annuel moyen de 5,5 %, soit un taux trois fois moins élevé que l'Extremadure (17,2 %) et l'Andalousie (17,1 %), les deux CA les plus pauvres d'Espagne.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Espagne. *Spain in Figures*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2005, p. 27.

D'autres déséquilibres structurels que celui du régional sont à signaler pour bien saisir la nature de la pauvreté et l'exclusion en Espagne. Souvent prises à assumer à elles seules les tâches domestiques et à pourvoir aux besoins humains de leur entourage familial, les Espagnoles doivent surmonter nombre d'obstacles à leur intégration au marché du travail. Parallèlement à une conception traditionnelle du rôle de la femme partagée par une bonne partie de la société espagnole, le peu de services offerts en matière de petite enfance est à ce titre sévèrement points du doigt. Il y a tout juste quelques années encore, seulement 8 % des petits Espagnols âgés entre zéro et trois ans détenaient des places en garderie publique, soit le taux le plus faible d'Europe, comparativement à 44 % au Danemark, 23 % en France, ou encore 12 % au Portugal.<sup>15</sup>

Résultat, malgré une amélioration notable de la participation féminine au marché du travail, alors que le taux d'emploi des femmes est passé de 49,7 % en 1995, à 54,1 % en 2000, puis à 58,4 % en 2006,<sup>16</sup> les femmes représentaient toujours 61,2 % de la population totale en situation de chômage pour l'année 2007. Aussi le nombre de femmes chômeuses était-il toujours plus élevé que celui des hommes pour toutes les catégories d'âge, et correspondait même presque au double chez les chômeurs âgés de 35-44 ans et de 45-54 ans.<sup>17</sup>

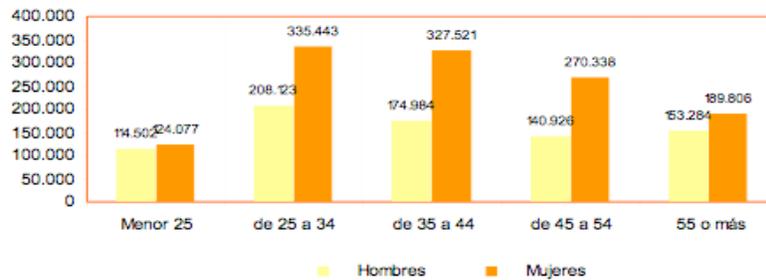
---

<sup>15</sup> Navarro, Vicenç, *El estado de bienestar en España*, coll. El estado de bienestar en España, Vicenç Navarro Lopez, Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 26.

<sup>16</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IREES*, n°107, 2007, p. 26.

<sup>17</sup> Espagne. *Síntesis Anual del Mercado de Trabajo 2007*. Madrid: Instituto de empleo servicio público de empleo estatal (INEM): Ministerio de trabajo y asuntos sociales, 2008, p. 11.

Figure 9. 3  
Chômage, par genres et catégories d'âge,  
2007



Source : Espagne. *Síntesis Anual del Mercado de Trabajo 2007*. Madrid: Instituto de empleo servicio público de empleo estatal (INEM): Ministerio de trabajo y asuntos sociales, 2008, p. 11.

En outre, le chômage au féminin semble plus persistant que chez les hommes, bien que la proportion de femmes en chômage de longue durée ait été légèrement réduite ces dernières années. En 2003, 6,4 % des chômeurs étaient des femmes qui cherchaient un emploi pour plus d'un an, ratio qui tombait à 2,6 % chez les hommes. Deux ans plus tard, la part de chômage de longue durée était de 4 % chez les femmes et de 1,7 % chez les hommes.<sup>18</sup>

Par ailleurs, en plus d'être davantage frappées par le chômage que les hommes, les femmes, une fois employées, se trouvent dans des situations professionnelles plus précaires que les hommes. Par exemple, il est évalué que 80 % de la main d'œuvre employée à temps partiel est de sexe féminin, bien que l'emploi à temps partiel soit plus rare en Espagne qu'ailleurs en Europe. Par ailleurs, 48,1 % des femmes étaient en 2006 considérées comme basses salariées (soit un revenu gagné de moins de 12 000€), proportion établie à 20,1 % chez les hommes. À l'opposé, elles étaient beaucoup moins à gagner

<sup>18</sup> Espagne. *Annual Youth Report 2006*, Spanish Youth Observatory éd., Madrid: Instituto de la Juventud & Ministerio de trabajo and asuntos sociales, 2006, p. 29.

500 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

annuellement plus de 30 000 € ; toujours en 2006, il est estimé que 6,3 % des Espagnoles parvenaient à encaisser pareil salaire, contre 29,8 % chez les hommes.<sup>19</sup>

Finalement, les jeunes constituent un autre groupe de la population qui doit rencontrer de grands obstacles à son intégration au sein du marché du travail. La problématique de la précarité d'emploi chez les jeunes est en effet particulièrement criante en Espagne : des quelque cinq millions de jeunes Espagnols âgés de moins de vingt-cinq ans exerçant une activité professionnelle, en 2004, 64,85 % étaient employés de façon temporaire ; un sommet inégalé en Europe, alors que la moyenne européenne de jeunes salariés temporaires était de 38,7 % pour la même année.<sup>20</sup> Il est même avancé qu'un million de ces jeunes salariés temporaires espagnols pouvaient annuellement cumuler jusqu'à huit contrats d'emploi.<sup>21</sup> La recherche d'emploi devient alors une pratique courante et récurrente chez les jeunes Espagnols. À ce titre, le sexe constituerait encore une fois une barrière à l'emploi : en 2006, les jeunes femmes auraient passé deux fois plus de temps que les jeunes hommes à se chercher un emploi, y ayant consacré en moyenne 7,5 mois contre 3,5 mois pour ceux de la gent masculine.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IRES*, n°107, 2007, p. 27.

<sup>20</sup> Moreno, Lorenzo Navarrete, *Jóvenes, autonomía económica y situaciones de exclusión*. Madrid: Edición electrónica. Instituto de Juventud, 2007, p. 15.

<sup>21</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Convergence économique et divergences sociales, un retour sur les années Aznar », *Chronique internationale de l'IRES*, n°87, 2004, p. 8-9.

<sup>22</sup> Espagne. *Annual Youth Report 2006*, Spanish Youth Observatory éd., Madrid: Instituto de la Juventud & Ministerio de trabajo and asuntos sociales, 2006, p. 22.

Cette précarité professionnelle est souvent synonyme de précarité financière, dans la mesure où le tiers des contrats de travail temporaire ne durent pas assez longtemps pour que le travailleur puisse être éligible aux prestations d'assurance-chômage.<sup>23</sup> Résultat, on assiste à une véritable juvénalisation de la pauvreté et des processus d'exclusion en Espagne. En 2004, 19,1 % de la population âgée entre seize et vingt-quatre ans vivait sous le seuil de la pauvreté, et cette situation était naturellement plus courante chez les jeunes femmes (21,5 %) que chez leurs collègues du sexe opposé (17,8 %).<sup>24</sup> Un an plus tôt, une étude du conseil espagnol de la jeunesse révélait que plus des trois quarts (75,5 %) de ce jeune collectif vivant le seuil de pauvreté étaient chômeurs et la proportion d'entre eux qui touchaient à une prestation de chômage était négligeable. En considérant les situations les plus extrêmes menant vers l'exclusion sociale, on signalait par ailleurs que près des deux tiers des personnes en situation de pauvreté sévère (soit disposant d'un revenu total de moins de 25 % du revenu médian espagnol) étaient âgés de moins de 25 ans.<sup>25</sup>

Ces situations de pauvreté et de précarité professionnelle expliqueraient en grande partie le faible niveau d'émancipation des jeunes Espagnols à l'égard de leurs parents et de leur famille en général. En 2006, 51 % des jeunes âgés entre dix-huit et trente-quatre ans vivaient encore de façon permanente dans la maison familiale. De ceux-là, 53 % soutenaient que leur volonté de s'émanciper du nid familial serait difficile à concrétiser, et près de 10 % avançaient qu'elle serait pratiquement impossible à

---

<sup>23</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Grève générale contre une politique de l'emploi plus contraignante pour les chômeurs », *Chronique internationale de l'IRES*, n°77, 2002, p. 5

<sup>24</sup> Moreno, Lorenzo Navarrete, *Jóvenes, autonomía económica y situaciones de exclusión*. Madrid: Edición electrónica. Instituto de Juventud, 2007, p. 20

<sup>25</sup> Espagne, *Exclusión social: una realidad a superar*. Madrid: Consejo de la Juventud de España, 2003, p. 18-19.

502 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

réaliser.<sup>26</sup> Précarité oblige, les jeunes Espagnols seraient contraints de se rabattre sur les liens de solidarité familiale pour subvenir à leurs besoins et ainsi contrer les divers processus d'exclusion.

### **Une intervention publique inégale favorisant les réseaux de microsolidarité**

Des liens familiaux et sociaux serrés permettent de protéger, ou du moins d'atténuer les effets de la pauvreté en Espagne. Ce familialisme social n'implique cependant pas nécessairement un retour à l'emploi, d'où les taux longtemps élevés de chômage. Il aurait aussi eu, à long terme, l'effet pervers de retarder l'action publique en matière sociale et d'emploi, alors qu'on savait pouvoir compter sur l'entourage des démunis pour alléger leur situation économique.

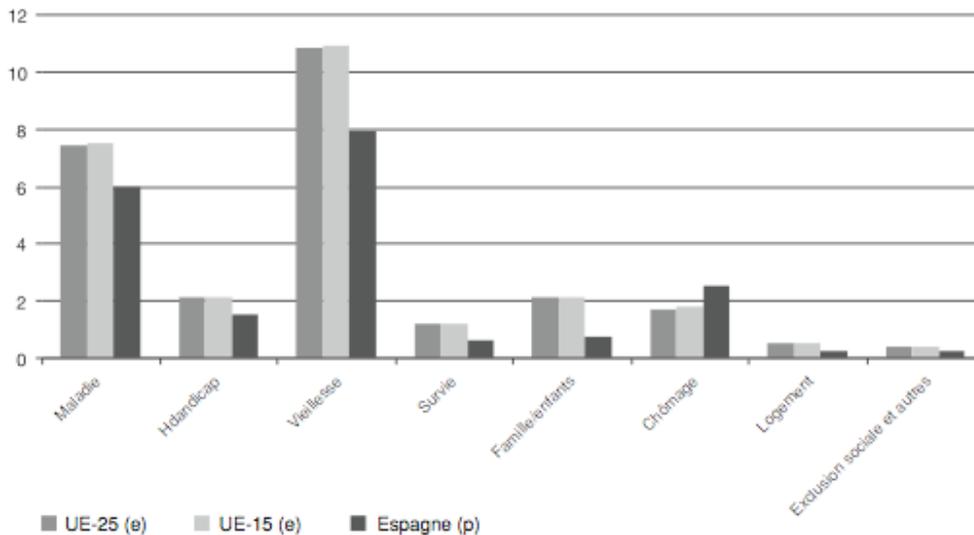
Certes, depuis la transition, en réponse aux fortes pressions sociales et populaires, un effort notable a été mis de l'avant pour mettre en place un système universel de santé. On a aussi cherché à élargir la couverture du système de sécurité sociale, mais l'intervention publique espagnole, et particulièrement celle du gouvernement central, repose toujours essentiellement sur des schémas contributifs. En effet, l'intervention publique espagnole est encore largement teintée par l'héritage franquiste en matière sociale qui récompensait disproportionnellement le travailleur « méritant » et sa famille. En tant qu'unité de production économique contribuant au régime, le travailleur avait droit à une protection sociale contre les risques imprévus, en échange de quoi il devait faire preuve de diligence et

---

<sup>26</sup> Espagne. *Annual Youth Report 2006*, Spanish Youth Observatory éd., Madrid: Instituto de la Juventud & Ministerio de trabajo and asuntos sociales, 2006, p. 24, 27.

d'obédience.<sup>27</sup>

**Figure 9. 4**  
**Dépenses en protection sociale par type programme**  
**en Espagne dans l'Union européenne, 2004 (% du PIB)**



Source : Consejo Económico y Social, 2007b. Mémoire sur la situation socioéconomique et professionnelle-Espagne 2006 Édition résumée (Madrid) :93

Par ailleurs, ceux qui avaient contribué le plus longtemps au régime de sécurité sociale touchaient sous Franco des pensions avec des taux de remplacement parmi les plus élevés selon les standards comparatifs internationaux, créant ainsi une classe d'« hyperprotégés ». Malgré des réformes successives post-transition visant à réduire l'intensité de la couverture du système de sécurité sociale pour ensuite mieux élargir la protection à d'autres populations, les taux maximums de remplacement pour les pensions comptent toujours parmi les plus généreux

<sup>27</sup> Arriba, Ana et Luis Moreno, « Spain-poverty, social exclusion and "safety nets" », in *Welfare state reform in Southern Europe : fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (dir.), New York, Routledge, 2005, p. 144.

- 504 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

d'Europe (encore qu'il faille reconnaître que les salaires sont à la base relativement faibles), s'établissant entre 96 % et 98 % selon le statut marital de l'assuré.<sup>28</sup>

En clair, les pensions de vieillesse et de veuvage constituent la pièce maîtresse de l'intervention publique espagnole, voire même le programme anti-pauvreté le plus important du pays, considérant que sans elles, on estime à 68 % les personnes âgées qui vivraient en situation de pauvreté.<sup>29</sup> Autre attestation de l'héritage franquiste sur l'intervention publique espagnole, le seul secteur d'intervention publique où l'Espagne dépense plus que la moyenne européenne est le régime contributif d'assurance-chômage. En-dehors de ce cadre contributif de référence, l'assistance publique est minime et accuse encore davantage de retard par rapport aux standards européens, que ce soit sous l'Europe des 15 ou celle des 25.

#### UNE DYNAMIQUE SOCIALE QUI VALSE ENTRE LE CONSENSUALISME ET LA CONFRONTATION

Si à ce jour l'intervention publique espagnole n'arrive pas à répondre adéquatement aux problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale observées dans ce pays, il ne faut pas conclure pour autant à l'immobilisme des acteurs politiques et sociaux. Au contraire, les niveaux multiples d'action gouvernementale ont constitué des fenêtres d'opportunités supplémentaires que les acteurs sociaux, et particulièrement

---

<sup>28</sup> Navarro, Vicenç et Águeda Quiroga, « La protección social en España », in *El estado de bienestar en España*, Vicenç Navarro Lopez (dir.), Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 54.

<sup>29</sup> Navarro, Vicenç, *El estado de bienestar en España*, coll. El estado de bienestar en España, Vicenç Navarro Lopez, Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 15.

syndicaux, ont stratégiquement su utiliser pour faire minimalement avancer leur agenda social. En résultent alors différentes façons de concevoir le social, qui varient pas seulement en fonction du palier de gouvernement, mais aussi selon les CA, faisant ainsi de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Espagne un secteur d'intervention publique assez fragmenté, qui évolue en fonction de rapports assez mouvants entre les différents acteurs impliqués.

Afin d'assurer la paix sociale tout au long du délicat processus de transition démocratique, les différentes élites économiques, politiques et syndicales ont coopéré pour voir à l'établissement d'un État de droit et d'une économie de marché. Pour obtenir l'adhésion à ce projet des forces de gauche fortement opposées à l'ancien régime conservateur franquiste, des engagements, notamment constitutionnalisés, envers la reconnaissance de droits sociaux et l'amélioration de la protection sociale ont été concédés.<sup>30</sup>

Pour comprendre la dynamique sociale espagnole autour de la régulation de la pauvreté et de la précarité, qui alterne des périodes de confrontation à celles de coopération, il faut savoir que les gouvernements espagnols ont cherché, au sortir du franquisme, à mousser la légitimité politique des syndicats bannis sous Franco pour amorcer une nouvelle tradition de dialogue social. Ainsi, bien que le taux de syndicalisation espagnol soit l'un des plus bas d'Europe, variant entre 15 et 20 % selon les années, les organisations syndicales travaillent activement à la représentation des intérêts sociaux généraux qui dépassent ceux de leurs adhérents. Il est donc admis qu'ils

---

<sup>30</sup> Adelantado, José, José Antonio Noguera et Xavier Rambla, « Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo », in *Políticas públicas en España : contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ricard Gomà et Joan Subirats (dir.), Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 203.

interviennent régulièrement dans la définition des normes collectives affectant les conditions de travail et de vie en général des salariés espagnols.<sup>31</sup> Se posant comme un acteur important de changement en Espagne, aussi n'hésitent-ils pas à pousser ou à freiner des initiatives gouvernementales en matière sociale, en recourant tout autant à des moyens radicaux qu'au dialogue néocorporatiste pour veiller au bien-être collectif.

En l'occurrence, la réforme de pension de 1985, ou encore le projet de flexibilisation des contrats d'emploi des jeunes travailleurs amènent les principaux syndicats espagnols à déclarer les premières grèves générales nationales de l'Espagne démocratique en 1985 et 1988 qui mettront fin aux rapports consensuels qui prévalaient autour de la question sociale depuis la transition. Plus particulièrement, c'est dans le cadre de la seconde grève, qui paralysera complètement le pays, que les syndicats élaboreront la *Proposition syndicale prioritaire*. Appelant à la réalisation des engagements et pactes sociaux passés, les syndicats exigeaient un véritable virage social du gouvernement. La hausse des dépenses gouvernementales en matière sociale au tournant des années 1990, qui a mené à un certain élargissement de la protection assistancielle du régime de sécurité sociale (entre autres par l'universalisation des pensions de vieillesse), aurait directement découlé des négociations engagées dans la foulée de la seconde grève générale de 1988.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Tuchsirer, Carole et Catherine Vincent, « Une représentativité syndicale dopée par la reprise du dialogue social », *Chronique internationale de l'IREES*, n°66, 2000, p. 71.

<sup>32</sup> Adelantado, José, José Antonio Noguera et Xavier Rambla, « Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo », in *Políticas públicas en España : contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ricard Gomà et Joan Subirats (dir.), Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 205-206.

Malgré ces concessions, et une reconnaissance très timide des causes structurelles de la pauvreté, le gouvernement espagnol n'a pas renversé pour autant son approche individualiste dans la façon de concevoir les droits et les devoirs des Espagnols au sein de la société. Aussi le gouvernement espagnol refusait-il catégoriquement de voir au développement d'un véritable système national d'aide sociale, conformément aux revendications émises dans la proposition syndicale prioritaire de 1989. Selon le gouvernement central, la croissance économique favoriserait la création d'emplois. Il fallait donc privilégier le renforcement de la protection de ceux qui ne pouvaient pas travailler (via les pensions non contributives) et l'insertion sur le marché du travail des chômeurs aptes au travail ; la création de *salarios sociales* ne ferait qu'encourager et consolider la marginalisation.<sup>33</sup>

Le climat conflictuel de l'époque entourant les relations du gouvernement espagnol avec les syndicats incite ces derniers à négocier dorénavant avec les gouvernements autonomiques pour la création d'un revenu minimum. Ces derniers acquiesceront, chacun à leur tour, et avec un enthousiasme variable, à l'idée d'instaurer régionalement leur propre programme de revenu minimum d'insertion (RMI), certains y voyant une belle occasion de légitimer leur existence. Le gouvernement central contestera en vain la constitutionnalité de ces initiatives régionales, la juridiction exclusive en matière d'aide sociale ayant au moment de la transition été constitutionnellement attribuée aux administrations autonomiques nouvellement instituées. Au demeurant, usant d'une analogie prônant l'enseignement de l'art de la pêche plutôt

---

<sup>33</sup> Arriba, Ana, « Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España », in *Pobreza y exclusión : la "malla de seguridad" en España*, Luis Moreno (dir.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 193.

que la simple distribution de poissons, la Ministre socialiste des Affaires sociales espagnoles accusera les gouvernements subétatiques d'encourager la dépendance des pauvres à l'aide étatique tout en favorisant la désincitation à l'emploi. Parallèlement, le gouvernement central critiquera ouvertement les CA les plus riches de manquer de solidarité interrégionale à l'endroit de leurs consoeurs les plus pauvres, ces dernières devant faire face aux taux les plus élevés de pauvreté avec des ressources très limitées pour développer leur programme de RMI.<sup>34</sup>

Si les syndicats ont joué un rôle primordial dans la création de programmes autonomiques d'assistance sociale, en véhiculant et en revendiquant nationalement le développement d'une telle initiative d'une part, et en négociant régionalement d'autre part l'instauration des RMIs, il faut souligner par ailleurs l'apport des organisations non gouvernementales, et plus particulièrement celui de *Cáritas Española* dans la lutte pour l'éradication de la pauvreté en Espagne. Sans se positionner comme les syndicats en confrontation directe avec le gouvernement, cette organisation de confession catholique n'en a pas été moins revendicative. Profitant de son action directe sur le terrain caritatif, *Cáritas* a produit les premières études sur l'étendue de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Espagne. Misant davantage sur la compilation et la diffusion de l'information concernant les besoins des plus démunis, elle s'est fait le porte-voix de la création des programmes de RMIs en créant des symposiums multidisciplinaires sur le sujet. Ainsi, en attendant la réalisation de

---

<sup>34</sup> Arriba, Ana et Luis Moreno, « Spain-poverty, social exclusion and "safety nets" », in *Welfare state reform in Southern Europe : fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (dir.), New York, Routledge, 2005, p. 186-187 ; Arriba, Ana, « Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España », in *Pobreza y exclusion : la "malla de seguridad" en España*, Luis Moreno (dir.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 180.

son objectif d'instauration d'un salaire espagnol de citoyenneté, elle a alimenté le processus décisionnel ainsi que l'élaboration des programmes autonomiques de RMI. Une fois établis, elle les a critiqués, les ailes régionales de l'organisation faisant parfois partie du comité de suivi du programme autonome.<sup>35</sup> Conjointement avec d'autres organisations non gouvernementales, *Cáritas* milite toujours pour l'amélioration des programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, conformément aux besoins identifiés dans le cadre de ses plus récentes études qui agissent toujours à titre de baromètre de la situation des pauvres en Espagne.

Pendant que les programmes subétatiques de RMI tendaient à se consolider, et devant le climat d'incertitude entourant la viabilité à long terme du système de sécurité sociale, le consensualisme a refait surface sur la scène nationale, après plusieurs années de rapports sociaux conflictuels, avec la conclusion du *Pacte de Toledo* en 1995. Multipartisan et appuyé par les principaux syndicats espagnols, ce pacte, décrit comme un accord relativement ouvert et ambigu, rassemblait des propositions néolibérales et sociales-démocrates modérées cherchant à garantir la pérennité du système de répartition espagnol.<sup>36</sup> Par exemple, suite à ce pacte, le caractère contributif du régime de sécurité sociale sera entre autres renforcé (notamment par la réorganisation du financement du régime départageant désormais l'autofinancement des pensions contributives du financement par impôt des pensions non

---

<sup>35</sup> Arriba, Ana, « Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España », in *Pobreza y exclusión : la "malla de seguridad" en España*, Luis Moreno (dir.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 198.

<sup>36</sup> Adelantado, José, José Antonio Noguera et Xavier Rambla, « Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo », in *Políticas públicas en España : contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ricard Gomà et Joan Subirats (dir.), Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 201-211.

- 510 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

contributives) et les taux de remplacement offerts seront rationalisés, pour répondre aux doléances des forces néolibérales. En contrepartie, pour répondre aux revendications du camp progressiste, une formule automatique de revalorisation annuelle des pensions en fonction de l'indice des prix à la consommation sera établie.<sup>37</sup>

Ce retour au consensualisme dans la dynamique des rapports sociaux, qui allait encore une fois être ultérieurement rompu le temps de la grève générale de 2002, a eu des répercussions en-dehors de la stricte sphère de la protection sociale. Le marché du travail a aussi été bouleversé par une nouvelle intervention publique négociée avec les forces syndicales. Voyons de plus près.

UN TRIANGLE À GÉOMÉTRIE VARIABLE :  
PROCESSUS DE RÉÉQUILIBRAGE  
D'UN MARCHÉ DU TRAVAIL FLEXIBLE  
ET SANS VÉRITABLE SÉCURITÉ

Tout au long de la transition et de la consolidation démocratique de l'Espagne, le marché du travail espagnol était aux dires de l'OCDE caractérisé par une grande rigidité des salaires et une inertie inflationniste qui participaient toutes deux pour beaucoup à l'élévation des taux de chômage espagnols. De 1986 à 1993 par exemple, les salaires augmentaient d'une croissance constante de 2 % par an, sans égard à la situation du marché du travail et de l'économie en général. Résultat, avec la récession de 1991-1993, la modération salariale et la dérégulation du marché de l'emploi deviennent des enjeux

---

<sup>37</sup> Jiménez, Adolfo, « Evolución de la Seguridad Social. Un desarrollo constitucional », in *El estado de bienestar en España*, Vicenç Navarro Lopez (dir.), Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 87.

primordiaux pour le gouvernement socialiste, les organisations patronales et syndicales. Des accords nationaux interprofessionnels négociés annuellement donnent l'orientation générale à suivre en ce sens dans le cadre des négociations salariales effectuées à l'échelle sectorielle et régionale.<sup>38</sup>

### **Les tentatives régulatrices de 1997 et 1998**

Cette flexibilisation du marché du travail a eu pour effet de faire de l'Espagne le pays européen où la proportion d'emplois à durée déterminée est la plus élevée. En 1985, 15 % des salariés espagnols occupaient un emploi temporaire ; dix ans plus tard, ils étaient plus de deux fois plus nombreux, soit 35 %.<sup>39</sup>

Face à cette précarisation exponentielle de l'emploi, le gouvernement Aznar incitera fortement les organisations syndicales et patronales à s'entendre autour d'un accord interprofessionnel visant à stabiliser davantage le marché du travail espagnol. Conclu en 1997, cet accord proposait une légère révision à la baisse des avantages liés à l'emploi dit stable pour favoriser en contrepartie l'accès des *outsiders* à ce type d'emploi ; plus précisément, il prévoyait l'assouplissement des conditions de licenciement des emplois à durée indéterminée pour inciter les employeurs à transformer bon nombre d'emplois précaires à durée déterminée en emplois permanents. La création d'emplois en faveur de certains groupes davantage touchés par la précarité était ainsi encouragée et cette initiative participait par ailleurs aux politiques d'activation des prestataires de la sécurité sociale. L'embauche de jeunes de moins de trente

---

<sup>38</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », *Chronique internationale de l'IREES*, n°103, 2006, p. 38-39.

<sup>39</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Vers un nouveau cycle de dérégulation du marché du travail? », *Chronique internationale de l'IREES*, n°78, 2002, p. 157.

ans, de salariés sous contrat à durée déterminée ou de chômeurs âgés ou de longue durée impliquait par exemple pour les entreprises une réduction du coût de licenciement, l'indemnité de départ habituellement accordée par les tribunaux du travail étant réduite du tiers (passant de 45 à 33 jours de salaires versés). Les motifs économiques, technologiques ou organisationnels de licenciement s'en trouvaient aussi élargis.<sup>40</sup>

L'année suivante, le gouvernement et les deux centrales syndicales se sont entendus sur les termes d'un accord qui visait à baliser davantage le travail à temps partiel, ce type d'emploi atypique jusqu'alors peu courant en Espagne apparaissant comme une avenue souhaitable pour contrer le fléau d'emploi temporaire. Considérant les termes de cette entente de stabilisation de l'emploi comme trop lourds et restrictifs, les organisations patronales n'y donneront pas leur aval.<sup>41</sup>

### **Le retour à la flexibilisation du marché de l'emploi**

L'issue des choses annonçait le retour aux rapports conflictuels à venir dans la régulation du rapport salarial et de la protection sociale. En effet, fort de sa majorité parlementaire nouvellement acquise, et la reprise de la croissance de l'économie et de l'emploi aidant, le gouvernement conservateur de José Maria Aznar s'est montré plus perméable aux revendications patronales. En mars 2001, il a adopté un décret-loi relatif au temps partiel qui est venu annuler certains gains des forces syndicales acquis en 1998. L'emploi à temps partiel est dorénavant saisi davantage dans une perspective de

---

<sup>40</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Vers un nouveau cycle de dérégulation du marché du travail? », *Chronique internationale de l'IREES*, n°78, 2002, p. 159.

<sup>41</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Vers un nouveau cycle de dérégulation du marché du travail? », *Chronique internationale de l'IREES*, n°78, 2002, p. 160.

flexibilisation de l'emploi que dans une de temps choisi. Ainsi, la délimitation du temps partiel s'en trouve indéterminée, et sa durée est par conséquent possiblement plus longue ; l'emploi à temps partiel ne correspond plus à un emploi dont la durée est inférieure à 77 % de la durée légale ou conventionnelle, mais bien celui où la durée est tout simplement inférieure à celle d'un emploi à temps plein comparable.<sup>42</sup>

Parmi les autres changements apportés par cette réforme de l'emploi à temps partiel, deux doivent être particulièrement soulignés pour la flexibilité qu'ils octroient aux employeurs. D'abord, ces derniers ne sont plus obligés de préciser dans le contrat de travail la ventilation des heures de travail, ce qui leur dégage une marge de manœuvre considérable dans la gestion de leur personnel. Ensuite, le mécanisme de consolidation des heures supplémentaires qu'avait instauré la réforme de 1998, et qui prévoyait que 30 % des heures supplémentaires effectuées pouvaient être consolidées au bout de deux ans pour être intégrées à la durée contractuelle du travail, a été aboli. Du coup, les salariés à temps partiel se sont vu retirer la possibilité qui s'offrait autrefois à eux de basculer vers un emploi à temps plein dans les situations de surutilisation des heures supplémentaires par leur employeur.<sup>43</sup>

Cette réforme sera fortement contestée par les syndicats, mais c'est avec le décret-loi de 2002 portant sur la réforme d'indemnisation des chômeurs que la dynamique sociale s'est engagée sur la voie de la confrontation. Survenue sur un fond d'échec des négociations interprofessionnelles, l'adoption de ce décret, qui répondait aux recommandations européennes en

---

<sup>42</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Une réforme du marché du travail ambiguë et bien peu consensuelle », *Chronique internationale de l'IRES*, n°70, 2001, p. 2-3.

<sup>43</sup> Tuchsirer, Carole, « Espagne. Vers un nouveau cycle de dérégulation du marché du travail? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°78, 2002, p. 161.

- 514 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

voyant à l'incitation au retour au travail par un durcissement des conditions d'indemnisation des chômeurs, a été révisée suite à la grève générale de juin 2002. L'analyse du contenu de la version finale de la réforme, telle qu'adoptée par la loi 45/2002, est effectuée ultérieurement, parce qu'elle relève davantage des dispositifs de protection sociale et des politiques d'activation que de la régulation du marché de l'emploi au sens strict. Pour l'instant, retenons surtout que l'accent des deux dernières réformes mis sur la flexibilisation et la valorisation du marché de l'emploi, et tout le mécontentement social qui les ont entourées ont en partie contribué à la défaite du gouvernement Aznar aux élections de 2004, et surtout appelé à un nouveau rééquilibrage des forces en termes de *flexicurité*.

### **Les fruits de la reprise du dialogue social**

Le modèle de régulation du marché du travail fondé sur le dialogue tripartite allait cependant connaître à nouveau un second souffle avec l'arrivée en avril 2004 du parti socialiste à la tête du gouvernement espagnol. Le nouveau président Zapatero rompt effectivement avec le style autoritaire des dernières années de l'administration conservatrice et renoue avec le consensualisme pour favoriser la compétitivité économique de l'Espagne, la stabilité et la qualité de l'emploi ainsi que la cohésion sociale. Pour ce faire, il s'invite à la table des négociations interprofessionnelles et propose un agenda ambitieux qui comprend entre autres des chantiers portant sur la réforme du marché du travail et de la politique salariale.<sup>44</sup>

La problématique de l'emploi précaire demeure encore tout entière, alors que les contrats à durée déterminée représentaient

---

<sup>44</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n°101, 2006, p. 3.

encore 30,9 % des emplois en 2004. On a donc tenté de reproduire l'approche préconisée à cette époque en espérant de relancer une seconde vague à la baisse de l'emploi temporaire. Après plus d'un an de négociations, l'accord tripartite signé en mai 2006 pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi prévoit trois principaux axes d'action. D'abord, diverses incitations financières relatives aux charges sociales des employeurs sont mises de l'avant pour les encourager à transformer les emplois précaires en des contrats à durée indéterminée. En l'occurrence, une réduction de la cotisation chômage des employeurs pour les contrats à durée déterminée a été prévue, la faisant passer de 6 % en 2006 à 5,5 % en 2008. Un nouveau système de bonification des entreprises qui accorde différents montants selon les populations embauchées (jeunes, femmes, adultes de plus de 45 ans, chômeurs de longue durée, victimes de violence conjugale, personnes en situation d'exclusion sociale, etc.) dans le cadre de contrats à durée indéterminée a aussi été développé.<sup>45</sup>

Ensuite, différentes mesures sont mises de l'avant pour encadrer les pratiques de sous-traitance entre entreprises ainsi que les recours abusifs à l'embauche à durée déterminée par les employeurs. Notamment, on resserre la surveillance autour des situations de prêt de main d'œuvre temporaire en-dehors des entreprises, une pratique déjà reconnue illégale par les tribunaux du travail. L'engagement du gouvernement à croître ses effectifs d'inspecteurs du travail devrait à ce titre faciliter pareille surveillance. De plus, les salariés de sous-traitants doivent désormais obligatoirement bénéficier des protections collectives. Et de façon à transformer toujours plus de contrats précaires en emplois stables, les salariés embauchés de façon temporaire plus

---

<sup>45</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IREES*, n°101, 2006, p. 6.

- 516 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

de vingt-quatre mois sur une période de trente mois au même poste de travail voient automatiquement leur contrat transformé en contrat à durée indéterminée.<sup>46</sup>

Le troisième et dernier axe d'action prévu par l'accord de 2006 veille à jeter les bases d'une future révision de la politique gouvernementale de l'emploi, de façon à accroître l'efficacité des politiques d'activation et d'améliorer la protection des travailleurs dans les scénarios de perte d'emploi. Cet axe donne davantage lieu à des engagements gouvernementaux qu'à l'introduction immédiate de mesures concrètes, les chômeurs saisonniers et intermittents ainsi que ceux âgés de plus de quarante-cinq ans sans responsabilités familiales étant les seuls à profiter à l'instant d'une légère amélioration de leur protection. Plutôt, le Président espagnol se commet sur la modernisation éventuelle des services publics de l'emploi, en vue de réaliser l'objectif déjà quantifié que tout chômeur puisse profiter, dans les six mois suivant son inscription au programme, d'une offre d'emploi, de formation ou d'orientation. Des évaluations à venir des politiques actives d'emploi sont aussi promises et un groupe de travail réunissant des représentants du gouvernement, des syndicats et du patronat est constitué pour le développement à long terme des services publics de l'emploi.<sup>47</sup>

Un an après la conclusion de l'accord tripartite, les résultats de la réforme du marché du travail mise en branle à l'été 2006 indiquaient qu'elle avait sensiblement porté fruits dans la stabilisation de l'emploi. Le nombre total de contrats à durée indéterminée conclus entre juillet 2006 et avril 2007 dépassait les deux millions, soit une hausse de 44,6 % par rapport à la même

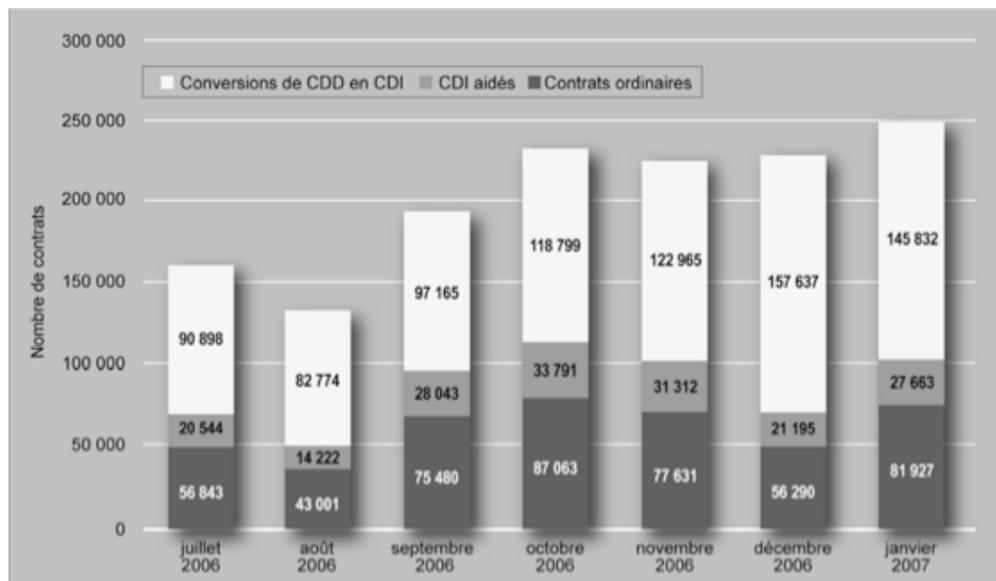
---

<sup>46</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n°101, 2006, p. 7.

<sup>47</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n°101, 2006, p. 7-8.

période de l'année précédant l'entrée en vigueur de la réforme et de ses mesures incitatives pour la transformation de contrats temporaires en emplois stables.<sup>48</sup>

**Figure 9. 5**  
**Évolution de la croissance des contrats à durée indéterminée (CDI),**  
**juillet 2006 à janvier 2007**



Source : Vincent, Catherine, « Espagne. Réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IREES*, n°107, 2007, p. 28.

Reste à voir quel sera l'impact de cette réforme du marché du travail sur la pauvreté des jeunes et des femmes en général qui, nous l'avons vu, ont longtemps fait les frais d'une action gouvernementale visant à accroître la flexibilité du marché du travail sans pour autant la contrebalancer par un filet de protection sociale adéquat.

<sup>48</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IREES*, n°107, 2007, p. 27-28.

- 518 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Sous toute logique, ces deux groupes particulièrement touchés par la problématique du travail précaire devraient connaître une amélioration significative de leur situation professionnelle et économique. Déjà, il est évalué que, par rapport aux chiffres précédant la réforme, les femmes auraient profité d'une hausse de 112 % de la conversion des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée.<sup>49</sup>

Finalement, il faut souligner que la reprise du consensualisme espagnol ne conduit pas uniquement à cette réforme de stabilisation du marché du travail ; conjointement avec les organisations patronales et syndicales, le Président Zapatero a activement travaillé depuis son élection en 2004 à la revalorisation du salaire minimum. Par là, on cherchait à lui redonner le statut d'un véritable salaire au lieu de celui de simple revenu de subsistance que les années successives d'indexation arbitraire lui avaient conféré au fil de sa dévalorisation. Cette initiative correspondait d'ailleurs à une des promesses électorales fortes du parti socialiste : de 526 euros par mois en 2004, il devait passer à 600 euros avant 2008, soit l'équivalent de 60 % du salaire moyen net espagnol. Afin de respecter cet engagement électoral et de compenser pour les coûts que cette revalorisation allait engendrer pour les employeurs, le gouvernement consentira à réduire les cotisations salariales patronales au régime de sécurité sociale de dix euros pour chaque travailleur concerné.<sup>50</sup>

Certes, il est vrai le salaire minimum touche peu de salariés espagnols, soit environ de 2 à 3 % de la population active, qui

---

<sup>49</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IREC*, n°107, 2007, p. 29.

<sup>50</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », *Chronique internationale de l'IREC*, n°103, 2006, p. 43.

évoluent pour la plupart dans les secteurs de l'agriculture et des services.<sup>51</sup> Cette revalorisation n'en demeure pas moins importante pour la relation à établir entre les pôles du marché du travail, la pauvreté et la protection sociale. En effet, comme nous le verrons, il faut savoir qu'en Espagne, certains des barèmes de fixation des montants des prestations contributives et non contributives utilisaient le salaire minimum interprofessionnel. La limitation des coûts budgétaires du filet de protection sociale n'est d'ailleurs pas étrangère à la croissance très au ralenti du salaire minimum espagnol.

La revalorisation du salaire minimum, et la clause de révision salariale pour garantir le pouvoir d'achat des salariés qui l'accompagne, n'impliqueront cependant pas une amélioration de l'intensité de la protection sociale. Conformément avec le leitmotiv du gouvernement central selon lequel *any job is a good job*, le gouvernement Zapatero verra à ce que cette hausse du SMI ne constitue pas un désincitatif au retour à l'emploi pour les chômeurs. Ainsi, tout en haussant le salaire minimum, on a vu à créer un nouvel indicateur de rente publique, l'IPREM, pour fixer les minimas sociaux. Pour l'année 2005, le montant de cet indicateur était fixé à 460,5 euros,<sup>52</sup> ce qui a du coup baissé le montant de référence pour la fixation des prestations (l'année précédente, rappelons-le, le salaire minimum était de 525 euros). Aussi le gouvernement Zapatero s'assurait-il, en continuité avec la tradition d'intervention publique espagnole, que le travail soit toujours plus attrayant que la dépendance à l'aide étatique.

---

<sup>51</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », *Chronique internationale de l'IREES*, n°103, 2006, p. 40.

<sup>52</sup> Vincent, Catherine, « Espagne. Salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », *Chronique internationale de l'IREES*, n°103, 2006, p. 43.

- 520 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

## LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ. DIVERS LIEUX D'INTERVENTION PUBLIQUE, DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DU SOCIAL

L'analyse des dispositifs espagnols de protection sociale et des logiques d'intervention qui les accompagnent commande une lecture multiniveaux et régionalisée des choses. Si, à l'échelle nationale, le gouvernement espagnol poursuit principalement la tradition des schèmes contributifs de protection sociale à laquelle il arrime des politiques d'activation pour combattre la dépendance des prestataires aptes au travail, au niveau régional, on observe des objectifs et des schémas différenciés d'intervention. Trois programmes autonomiques de rente minimale d'insertion sont ultérieurement étudiés pour leur représentativité du panorama de l'assistance publique régionale en Espagne : le Pays basque, la Navarre et la Galice.

### **Les dispositifs nationaux de protection sociale : la contribution et l'activation des prestataires**

Hérité de la période franquiste, mais revisité depuis, le régime espagnol de sécurité sociale compte deux volets d'intervention publique : les prestations de chômage et les pensions, ces dernières accaparant, nous l'avons dit plus tôt, le plus gros du budget déployé par le gouvernement espagnol en matière de protection sociale. L'intervention publique espagnole souscrit principalement à des schémas contributifs d'adhésion et de financement des programmes de lutte contre la pauvreté. La durée et l'intensité de la prestation sont déterminées en fonction des cotisations effectuées par le travailleur ou le retraité.

Pour répondre aux recommandations du Pacte de Toledo de 1995 qui portait, nous l'avons vu, sur la pérennité du système espagnol de pensions, des changements apportés en 1997 ont renforcé le caractère contributif du système. L'administration Aznar a augmenté de 8 à 15 le nombre d'années contributives prises en compte dans le calcul du montant de base de la pension (nombre qui avait déjà été augmenté de 2 à 8 en 1985), en plus d'officialiser la séparation des sources de financement des pensions contributives des non contributives. Ce renforcement du caractère contributif du système a aussi donné lieu à des mesures de rationalisation qui sont directement venues affecter le taux de remplacement de revenu procuré par la pension. Les prestataires ayant cotisé seulement 15 ans au programme obtiennent désormais des pensions dont le taux de remplacement du revenu est de 50 %. Ce taux est bonifié de 2,5 % pour chaque année supplémentaire de cotisation jusqu'à ce qu'elles se dénombrent à 25. À partir de quoi la bonification tombe à 2 % pour toute année contributive additionnelle, jusqu'à ce qu'elle atteigne le taux de remplacement maximal de 100 % accordé aux retraités qui ont cotisé 35 ans ou plus au système.<sup>53</sup> En contrepartie de ces mesures de rationalisation, la réforme des pensions de 1997 a établi une formule automatique de revalorisation annuelle des pensions en fonction de l'indice des prix à la consommation.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Jiménez, Adolfo, « Evolución de la Seguridad Social. Un desarrollo constitucional », in *El estado de bienestar en España*, Vicenç Navarro Lopez (dir.), Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 90-91 ; Adelantado, José, José Antonio Noguera et Xavier Rambla, « Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo », in *Políticas públicas en España : contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ricard Gomà et Joan Subirats (dir.), Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 211.

<sup>54</sup> Jiménez, Adolfo, « Evolución de la Seguridad Social. Un desarrollo constitucional », in *El estado de bienestar en España*, Vicenç Navarro Lopez (dir.), Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 90-91.

Quelques années plus tard, d'autres modifications ont été apportées. En 2001, une loi de stabilité budgétaire a établi entre autres que tout excédent budgétaire de la caisse de sécurité sociale devait être versé annuellement à son fond de réserve en vue de répondre « aux besoins futurs du système ». Ensuite, pour permettre à toute personne âgée qui le désire de prolonger sa vie active, la Loi 35/2002 a vu à favoriser la mise en place d'un système de pensions de retraite graduelle et flexible. Pour ce faire, elle encourage les travailleurs âgés de 65 ans et plus qui décident volontairement de continuer à travailler, en bonifiant le taux de remplacement de la pension de 2 % pour chaque année supplémentaire de travail complétée. Or, considérant que les 35 années de cotisation pour obtenir le taux de remplacement maximal sont de plus accréditées à ces prestataires « actifs et retardataires », ces derniers peuvent donc toucher des pensions à un taux de remplacement dépassant les 100 %.

Cette tendance de restriction budgétaire et d'activation des dépenses dites passives du régime de sécurité sociale par le gouvernement Aznar culmine par l'adoption d'un autre *decratzo* concernant l'assurance-chômage en 2002, décret qui sera légèrement révisé suite à la grève générale nationale qu'il a suscitée. La version adoucie garde tout de même le cap sur l'objectif prioritaire de sortie rapide des prestataires vers le marché du travail, en instaurant la souscription obligatoire à un compromis d'activité en contrepartie de la réception de la prestation. En vertu de ce compromis d'activité, le chômeur s'engage à chercher activement un emploi, à accepter une offre de placement pour un emploi adéquat<sup>55</sup> ainsi qu'à participer à

---

<sup>55</sup> Selon le gouvernement espagnol, par *poste adéquat*, il faut entendre « la profession demandée par le travailleur et également celle correspondant à sa profession habituelle ou toute autre s'adaptant à ses aptitudes physiques et de formation. Par poste adéquat, il faudra considérer le poste de la dernière activité professionnelle réalisée pendant une durée égale ou supérieure à trois mois. Après un an de perception ininterrompue des prestations cependant, seront considérés adéquats, outre les postes précédents,

des activités spécifiques de motivation, d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle pour améliorer son employabilité. Initialement, il a été prévu que ce compromis d'activité devait être élaboré au moment même du dépôt de la demande de prestation d'assurance-chômage. Dans les faits cependant, il appert que les chômeurs s'engagent à participer obligatoirement aux futures mesures actives d'emploi incluses dans le compromis d'activité, avant même de connaître le contenu de ce dernier, contenu qui est au demeurant laissé à la totale discrétion des services publics d'emploi. Les requérants qui refusent de signer (à l'aveugle) ce contrat d'activité sont déclarés comme non disposés à vouloir travailler et par conséquent non éligibles à percevoir la prestation de sécurité sociale pour laquelle ils avaient pourtant contribué alors qu'ils étaient employés. S'il est vrai que cet engagement à se montrer activement disponible à l'emploi et à accepter les offres de travail soumises par les services publics existaient déjà avant l'introduction de cette législation, la loi 45/2002 formalise la procédure. De plus, elle en pousse encore plus loin la portée en élevant le statut légal de l'obligation qui devient par ailleurs un préalable au droit à la prestation de sécurité sociale.<sup>56</sup>

En-dehors de ce cadre contributif, le système espagnol prévoit quelques dispositifs assistanciers pour des collectifs bien

---

d'autres postes pouvant être réalisés par le travailleur, selon le Service Public pour l'Emploi. Le poste sera considéré comme adéquat quand il sera offert dans la ville de résidence habituelle du travailleur ou dans une ville située à moins de 30 km de sa ville de résidence habituelle ».

En ligne.

[http://www.seg-social.es/inicio/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_Folder&LANG=7&ID=39854#39858](http://www.seg-social.es/inicio/?MIval=cw_usr_view_Folder&LANG=7&ID=39854#39858)  
(Page consultée le 19 décembre 2006).

<sup>56</sup> Aragón, Jorge et al., « The Commitment to Be Actively Available for Work and Employment in Spain », in *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Amparo Serrano Pascual et Lars Magnusson (dir.), Brussels, P.I.E.-Peter Lang, 2007, p. 182-189.

délimités dans le besoin: les personnes âgées, les invalides, les orphelins ou veufs, ainsi que certaines catégories de chômeurs. Tout d'abord, créées au début des années 1990, les pensions non contributives de vieillesse et d'invalidité sont accordées à partir d'un critère de besoin, et allouent sans contrepartie exigée un montant mensuel au prestataire pour que son revenu atteigne un seuil minimal fixé annuellement.

Ensuite, deux types de prestations d'assistance ont été créés pour les chômeurs, types dont la perception dépend tout autant de la souscription obligatoire à un compromis d'activité : le subside de chômage et la rente active d'insertion. Le subside de chômage, lui aussi instauré dans la foulée de la grève générale de 1988 et la promesse gouvernementale d'« assistencialiser » davantage le régime de sécurité sociale, est quant à lui octroyé depuis 1994 aux chômeurs qui ont épuisé leur prestation contributive de chômage et qui ont des responsabilités familiales, ou qui font preuve d'un certain niveau d'invalidité. Pour ne pas alimenter une quelconque désincitation au travail, le montant alloué en est un de subsistance, alors qu'il ne dépasse pas 75 % du SMI. Ce subside s'inscrit donc toujours d'une certaine façon dans les schémas contributifs d'intervention, considérant que seuls les sans-emploi ayant déjà contribué à la sécurité sociale sont en mesure de le percevoir.

La rente active d'insertion (RAI) tient quant à elle son origine dans les recommandations européennes. En effet, la RAI est instaurée par décret en 2000, en réaction aux directives communautaires sur l'emploi de 1999 qui soutenaient qu'une politique efficace contre le chômage doit favoriser la capacité d'insertion des chômeurs et particulièrement ceux qui présentent de grandes difficultés d'employabilité. Le premier décret de la RAI prévoit une prestation économique assortie d'un programme d'« insertion laborale » pour les chômeurs de longue

durée en situation de pauvreté et âgés de plus de 45 ans. Comme il s'agit d'un décret, la RAI n'a pas de statut légal et dépend donc entièrement de la volonté gouvernementale de renouveler le programme à chaque année.<sup>57</sup>

Ce faisant, le programme n'avait pas de grandes retombées significatives ; non seulement le nombre de bénéficiaires était négligeable, soit de 3 966 pour tout le pays au moment de l'implantation du programme,<sup>58</sup> mais les rares prestations qui étaient dispensées laissaient de côté les populations les plus exclues, à savoir les jeunes et les femmes. D'année en année, différentes modifications ont néanmoins été apportées pour améliorer la couverture du programme. Par exemple, en 2002, d'autres populations dans le besoin deviennent désormais éligibles à la RAI, comme les agriculteurs qui ont épuisé leur subside agraire, les chômeurs non qualifiés de n'importe quel âge, les immigrants et les victimes de violence conjugale. En 2005, la durée maximale de la prestation est haussée à onze mois, et en 2006, le programme devient enfin permanent alors que la RAI est incorporée définitivement à Loi générale de Sécurité sociale et devient par le fait même un droit subjectif.<sup>59</sup> Dès lors, une certaine garantie de l'intervention publique via la RAI est assurée, tout comme son financement, mais cela n'est en rien comparable avec le système contributif de sécurité sociale.

---

<sup>57</sup> Moreno Gené, J. et A.M. Romero Burillo, El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre), Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 39-40.

<sup>58</sup> Arriba, Ana et Luis Moreno, « Spain-poverty, social exclusion and "safety nets" », in *Welfare state reform in Southern Europe : fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (dir.), New York, Routledge, 2005, p. 60.

<sup>59</sup> Moreno Gené, J. et A.M. Romero Burillo, El nuevo régimen jurídico de la renta activa de inserción (A propósito del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre), Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 45.

Finalement, selon les plans nationaux pour l'inclusion sociale du gouvernement espagnol, trois prestations familiales sont à considérer dans sa lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Refondues sous le *Plan intégral d'appui à la famille 2001-2004* du gouvernement Aznar visant à favoriser la conciliation travail-famille et à compléter le revenu des gagne-petit pour subvenir aux besoins des enfants, ces aides économiques pour les familles comprennent : la prestation économique mensuelle pour enfant à charge pour les familles qui gagnent moins de 75 % du SMI, la prestation économique à paiement unique pour la naissance d'un 3<sup>e</sup> enfant (et les successifs), et la prestation économique à paiement unique pour une naissance ou une adoption multiple. Dans les faits cependant, seule la première prestation participe véritablement à une démarche soutenue de lutte contre la pauvreté (extrême) des familles, les deux autres répondant davantage à une logique et à des impératifs natalistes qu'à des objectifs d'inclusion sociale.

### **Les programmes autonomiques de RMI**

En Espagne, l'aide de dernier recours offerte aux démunis qui n'ont pas participé au régime contributif de sécurité sociale ou qui ne présentent pas d'invalidité quelconque est assurée par le palier autonome. Les disparités économiques interrégionales et les logiques d'intervention mises de l'avant ont conduit à des programmes qui varient significativement d'une CA à l'autre, notamment en ce qui a trait à l'intensité de la protection offerte, aux mesures de contrepartie ainsi qu'aux critères d'éligibilité. Nous présentons trois programmes qui reflètent les principales tendances observées dans l'intervention publique à l'échelle autonome.

**Tableau 9. 4**  
**Couverture et dépenses régionales liées aux RMI pour l'année 2000 en Galice, en Navarre et au Pays basque**

CA	Dépenses régionales		Couverture de la population		Intensité de la protection
	Montant (Millions d'euros)	% Effort budgétaire	Nombre de foyers touchés	% des foyers	Montant de base mensuel (euros)
Galice	12.699	0.20	4,156	0,51	242.0
Navarre	4.075	0.19	1,820	1,04	318.6
P.basque	53.238	1.03	16,550	2,64	305.04

Source: Adaptation propre d'un tableau d'Arriba et Moreno, 2005: 60.

Source : Arriba, Ana et Luis Moreno, « Spain-poverty, social exclusion and "safety nets" », in *Welfare state reform in Southern Europe : fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (dir.), New York, Routledge, 2005, p. 60.

*Le Pays basque : sur la voie  
de la redistribution des revenus  
et de l'inclusion sociale et professionnelle*

Comptant parmi les régions les plus prospères d'Espagne, le Pays basque a été la première CA à se doter d'un plan intégral de lutte contre la pauvreté (février 1989) et à instaurer un programme de RMI. Développées en réaction aux recommandations européennes ainsi qu'aux résultats d'une étude commandée par le gouvernement basque qui révélait en 1987 une présence significative de pauvreté extrême dans les zones urbaines basques, ces initiatives ont été prises avant que les syndicats nationaux exercent une pression sur les administrations autonomiques pour qu'elles instaurent des *salarios sociales*. Aussi ce gouvernement régional a-t-il constitué un exemple pour que les dynamiques de mimétisme s'engagent au niveau autonome en matière d'aide sociale. En effet, le système basque constitue généralement aux yeux des ONGs et de la littérature le modèle multiprestationnel à suivre en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Espagne ; il

528 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de  
recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur  
l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le  
développement social, janvier 2009, 611 pages.

est le plus avancé en termes d'intensité et d'étendue de la  
couverture, de financement et de statut juridique, et sa  
perception n'est pas conditionnelle aux activités d'insertion.<sup>60</sup>

Rapidement, l'objectif de combattre la pauvreté financière  
par l'octroi d'aides économiques aurait pris le pas sur celui de  
l'insertion professionnelle. L'application laxiste de la  
participation obligatoire à la convention d'insertion négociée  
avec le prestataire n'entraînerait d'ailleurs pas de coupure ou de  
sanction en cas de non-participation. Une loi contre l'exclusion  
sociale, adoptée en mai 1998,<sup>61</sup> a tout de même vu à la création  
d'une commission permanente, interinstitutionnelle et  
interdépartementale de l'insertion pour assurer une action  
concertée autour de l'insertion personnelle, sociale et laborieuse  
des prestataires alors saisie davantage comme un droit qu'une  
obligation. En découlera d'ailleurs la création en 2003 du  
programme Auzolan, qui subventionne des entités privées et  
publiques sans but lucratif qui prennent sous leur aile la  
formation professionnelle et l'accompagnement de personnes  
exclues ou en risque d'exclusion dans le cadre d'un emploi à  
utilité sociale.

---

<sup>60</sup> Arriba, Ana et Luis Moreno, « Spain-poverty, social exclusion and "safety nets" », in *Welfare state reform in Southern Europe : fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (dir.), New York, Routledge, 2005 ; Noguera, José Antonio et Gemma Ubasart, « Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas », in *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas : la descentralización de las políticas sociales en España*, Raquel Gallego, Ricard Gomà et Joan Subirats (dir.), Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2003.

<sup>61</sup> Cette loi donnait notamment suite au Traité d'Amsterdam de 1997 qui a conféré une base légale à la lutte européenne contre l'exclusion. Une fois de plus, le gouvernement basque s'est inspiré de l'évolution du dossier de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'échelle supranationale pour le faire avancer sur la scène régionale et nationale. Depuis l'avènement de la méthode ouverte de coordination-inclusion (ci-après MOC-Inclusion) en 2000, le gouvernement espagnol doit souvent se référer aux meilleures pratiques au niveau autonome pour dresser la liste des objectifs à atteindre à l'échelle régionale.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Réformé plus que partout ailleurs en Espagne pour qu'il corresponde toujours plus aux besoins des démunis, le programme d'aide sociale basque prévoit, en-dehors de mesures de prévention (ex : dépendance aux drogues) et d'accompagnement (ex : immigration), trois dispositifs économiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Premièrement, l'*Ingreso Mínimo de Inserción*, devenu la *Renta Básica* (RB) en 2000 suite à l'adoption de la charte des droits sociaux, une initiative citoyenne, constitue la colonne vertébrale du système. Cette prestation économique de caractère complémentaire et subsidiaire est octroyée à toute personne enregistrée depuis au moins un an comme résident du Pays basque. La prestation peut être perçue aussi longtemps que le foyer du prestataire détient des revenus insuffisants pour combler ses besoins basiques, c'est-à-dire des revenus inférieurs au montant de la RB auquel un foyer de même taille aurait droit. Selon la loi de 2000, le montant de base de la prestation correspond à 75 % du SMI et augmente avec la taille du foyer jusqu'à concurrence de 125 % du SMI. Cependant, afin de conserver l'appui des partis de gauche à sa coalition gouvernementale, le gouvernement du PNV a dû augmenter le montant de base, faisant ainsi défoncer le plafond initialement fixé ; en 2002, le montant de base de la RB passait à 79 % du SMI ; en 2003, à 81 % ; en 2006, à 86 %.<sup>62</sup>

Deuxièmement, des *Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social* (AESES) sont allouées à toute personne majeure enregistrée comme résidente six mois avant le dépôt de la demande et qui dispose de revenus insuffisants (soit 150 % de l'IMI ou la RB) pour faire face aux dépenses liées aux besoins de base (logement, équipement domestique de base, besoins

---

<sup>62</sup> Rejado, Montserrat, *Resumen de la ponencia la Renta Básica: una visión desde las políticas de inserción*. Barcelona: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 2004.

- 530 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

personnels des membres de la famille, etc.). En vigueur depuis 1993, le montant total de ces aides économiques ne peut dépasser annuellement 175 % de la quantité maximale de l'IMI-RB accordée au type de foyer (ie. nombre de personnes) du prestataire.

Finalement, le gouvernement basque a innové encore une fois en Espagne en développant en 2001 les stimuli à l'emploi. Un double système de prestations minimales de RB, différenciées en fonction du travail ou non des prestataires, est ainsi instauré. Une prime complémentaire, proportionnelle aux revenus de travail des bénéficiaires, est accordée à tous les travailleurs pauvres pour que le retour au travail constitue une expérience économiquement positive pour les prestataires de la RB et des AESES, en s'assurant notamment que leurs revenus totaux dépassent le montant du SMI. Par là, le gouvernement vise à éliminer la trappe à la pauvreté des gagne-petit, tout en faisant preuve d'incitation positive au travail. Il devient ainsi la première CA à fournir une aide économique sans visée nataliste aux travailleurs pauvres.<sup>63</sup> Du coup, il complète son modèle d'intervention publique qui, au fil des années, a promu les Basques au rang des citoyens les mieux protégés financièrement d'Espagne.

---

<sup>63</sup> Jiménez, Adolfo, « Evolución de la Seguridad Social. Un desarrollo constitucional », in *El estado de bienestar en España*, Vicenç Navarro Lopez (dir.), Madrid, Tecnos & Universitat Pompeu Fabra, 2004, p. 83-96 ; Rejado, Montserrat, *Resumen de la ponencia la Renta Básica: una visión desde las políticas de inserción*. Barcelona: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 2004.

*La Navarre : passage d'une version dure  
du workfare à l'une plus douce  
et positive de l'activation*

La Navarre figure, encore plus que le Pays basque d'ailleurs, au palmarès des régions les plus prospères d'Espagne. Comme sa voisine basque, elle profite d'un système fiscal indépendant qui lui octroie une marge de manœuvre considérable dans la régulation des questions sociales. Aussi a-t-elle développé, à l'instar du Pays basque, un système généreux de protection sociale. La logique d'intervention publique poursuit toutefois des objectifs diamétralement opposés qui se rapprochent davantage de la vision espagnoliste par la valorisation constante du marché. L'accès au système est aussi plus exclusif, rappelant en cela la tendance « au mérite » de faire le social en Espagne.

De 1990 à 1999, le programme de Renta Básica (RB) est régi à coup de décrets, au bon vouloir du gouvernement autonome, sans garantie juridique pour les prestataires, et s'inscrit véritablement dans une logique de *workfare*. La prestation économique mensuelle était accordée pour un maximum d'un an, renouvelable, et son montant, variable selon la taille du foyer, figurait parmi les plus élevés du pays ; à son maximum, elle correspondait, à l'époque, à l'équivalent du SMI. En échange cependant, les prestataires devaient se soumettre aux activités obligatoires qui leur étaient imposées et qui prenaient soit la forme d'une insertion en entreprise normalisée, soit celle de ce qui était au départ appelé les camps de travail. De plus, les conditions d'accès à la RB étaient très restrictives : citoyenneté navarraise (ou dix ans de résidence effective en Navarre), foyer indépendant depuis au moins dix-huit mois (à moins d'avoir un enfant à charge), être âgé de plus de 25 ans (à moins d'avoir un enfant à charge) et moins de 65 ans, avoir sollicité une terre communale et toutes les prestations possibles,

- 532 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

être demandeur d'emploi et accepter sans condition les contreprestations exigées.

Finalement, mentionnons que les Navarrais pouvaient par ailleurs choisir, en alternative à la RB, de s'inscrire au programme d'emploi social protégé qui s'apparentait aux camps de travail. Le contrat de travail accordé était d'une durée habituelle de six mois et était assorti d'activités de promotion et de formation professionnelle. Le gouvernement navarrais finançait ces postes d'emploi social protégé à concurrence de 165 % du SMI, propulsant encore une fois le système conditionnel de protection sociale navarrais parmi les plus généreux du pays.<sup>64</sup>

La marche européenne vers le Conseil de Lisbonne appelle à une révision de cette version du *workfare* qui s'avérait la consécration même du modèle espagnol de valorisation du prestataire-travailleur-méritant. La Charte des droits sociaux adoptée en 1999 établit désormais la RB comme un droit subjectif ; la suspension de la prestation survient uniquement lorsque le prestataire se prête à des inaccomplissements « graves » de l'accord d'insertion négocié et contracté avec les responsables des services sociaux et les équipes d'insertion socioprofessionnelle. Les conditions d'éligibilité sont au demeurant assouplies, de façon à élargir l'étendue de la couverture du programme. Désormais, pour voir sa demande de RB acceptée, il faut être reconnu comme un résident effectif de la Navarre depuis au moins deux ans (contre dix sous l'ancienne version du programme), avoir préalablement sollicité toutes les prestations, aides, pensions qui pourraient correspondre à un

---

<sup>64</sup> Laparra, Miguel et al., « El impacto de las rentas mínimas y el caso de la renta básica en Navarra », in *Pobreza y exclusión : la "malla de seguridad" en España*, Luis Moreno (dir.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 335-336.

droit (y compris les actions légales dérivées des pensions alimentaires), être âgé entre vingt-cinq et soixante-cinq ans (à moins d'être majeur et avoir un enfant à charge), et accepter de se soucrire à un accord d'insertion socioprofessionnelle.<sup>65</sup>

Élaboré conjointement par l'administration et les principaux concernés, les activités susceptibles de s'y trouver peuvent être de l'ordre de la promotion de la stabilité personnelle, de la scolarisation obligatoire des enfants du foyer, de la formation académique et professionnelle du prestataire, d'un projet d'auto-emploi, d'un traitement médical spécifique (désintoxication), etc. L'accord d'insertion socioprofessionnelle prévoit aussi des mesures d'accompagnement, de suivi et d'évaluation des prestataires pour veiller au maintien, à la modification ou à la suspension de la RB. Ces mesures d'insertion socioprofessionnelle, qui ne doivent plus être comprises comme des contreprestations obligatoires à la perception de la RB, ne sont par ailleurs plus réservées à ses seuls détenteurs, mais sont désormais rendues accessibles à toutes les personnes qui désirent y participer.<sup>66</sup>

Cette réforme verra aussi à la mise en place d'un nouveau barème de la RB qui sera cependant revu à quelques reprises depuis. Le montant de la prestation de base, fixé en 1999 à 75 % du SMI, s'élève à partir de 2007 à 80 % du SMI, et peut être augmenté selon la taille du foyer jusqu'à ce qu'il atteigne le plafond maximal de la prestation, établi en 2003 à hauteur de 130 % du SMI. En plus d'amorcer le virage du système de protection sociale vers des mesures dites passives d'assistance, la CA navarraise améliore donc l'intensité de la couverture

---

<sup>65</sup> Comunidad Foral de Navarra. DECRETO FORAL 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica.

<sup>66</sup> Comunidad Foral de Navarra. DECRETO FORAL 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica.

- 534 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

offerte.<sup>67</sup>

Toutefois, cette révision du système navarrais de protection pour les sans-emploi à la veille du conseil de Lisbonne ne se fait pas totalement aux dépens d'une intervention publique qui valorise toujours l'activation des chômeurs aptes au travail, comme en attestent les bonifications apportées au programme d'emploi social protégé. Déjà élevées, les aides économiques associées au programme qui sont versées aux travailleurs exclus embauchés ainsi qu'aux entités locales ou d'initiatives sociales sans but lucratif sont revues à la hausse. Les salaires subventionnés correspondent pour chaque poste de travail jusqu'à 140 % du salaire interprofessionnel annuel, ce qui est substantiellement plus élevé que les montants de la RB. Des subventions sont accordées aux employeurs pour compenser jusqu'à concurrence de 30 % les coûts reliés aux activités de promotion et d'embauche pour chacun des postes de travail. Enfin, des subventions pour la formation de travailleurs sont accordées aux employeurs, subventions qui s'élèvent au maximum à 15 % du montant total de la subvention versée par poste de travail, selon l'éventail des activités proposées.<sup>68</sup>

Le virage navarrais vers l'« assistencialisation » du régime pour palier les contrecoups du marché comporte aussi ses

---

<sup>67</sup> Comunidad Foral de Navarra. LEY FORAL 8/2003, de 24 de febrero, de concesión de dieciocho créditos extraordinarios por un importe global de 6.487.105 euros y de tres suplementos de crédito por un importe de 1.156.720 euros para atender insuficiencias presupuestarias en los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, Economía y Hacienda, Administración Local, Educación y Cultura, Salud y Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, así como otras medidas con efectos presupuestarios. Comunidad Foral de Navarra. ORDEN FORAL 18/2007, de 26 enero, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se aprueban las cuantías de Renta Básica para el año 2007.

<sup>68</sup> Comunidad Foral de Navarra. DECRETO FORAL 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

limites, dans la mesure où le gouvernement n'a pas cru bon de revoir son programme d'aides pour les urgences sociales. Instauré par décret en 1990,<sup>69</sup> ce programme est demeuré beaucoup plus restreint, voire même négligeable, comparativement à celui développé au Pays basque.

Ces aides économiques sont des prestations économiques à perception unique et non périodique, dont le montant varie à la discrétion du débiteur, accordées dans des situations urgentes de besoins financiers associés à des dépenses extraordinaires. Ces dernières doivent particulièrement relever de l'ordre du hors-norme ; il est strictement spécifié que l'urgence et la spécialité de la situation appelant à cette mesure d'aide étatique ne doit pas correspondre aux situations habituelles de manque de revenus. Par exemple, les situations considérées relèvent de l'ordre des sinistres, de l'acquisition de mobiliers et de biens électroménagers de base, ou de l'acquisition d'un logement salubre. Ainsi, les besoins de l'ordre du sanitaire (appareil auditif, lunettes, dentisterie, etc.) ou de l'éducatif (matériel scolaire) ne relèvent pas des besoins de base selon les critères administratifs navarraï, et ne sont par conséquent pas couverts, même si les requérants ne possèdent pas les revenus nécessaires pour les combler. Le programme ne peut donc pas être considéré comme une véritable mesure de lutte à la pauvreté. Tout au plus constitue-t-il une aide périodique de dernier recours pour freiner, ou du moins ralentir les processus extrêmes de marginalisation et d'exclusion sociale en Navarre.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Comunidad Foral de Navarra. DECRETO FORAL 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales.

<sup>70</sup> Comunidad Foral de Navarra. En ligne.  
[http://www.navarra.es/home\\_es/Catalogo+de+servicios/Ayudas/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/2002A07ayextincorp.htm](http://www.navarra.es/home_es/Catalogo+de+servicios/Ayudas/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/2002A07ayextincorp.htm) (Page consultée le 10 juillet 2008).

- 536 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

### *La Galice : l'exemple du familialisme social espagnol*

Contrairement aux deux cas précédents, la Galice constitue une des régions les plus pauvres d'Espagne. Le sous-développement de cette région agricole de la péninsule ibérique place cette CA en situation de dépendance économique par rapport au gouvernement central et aux fonds européens. Pour la période 2007-2013, la Galice fait partie des régions dites de convergence, c'est-à-dire celles qui ont un PIB per capita inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE des 25. Ces régions sont par conséquent éligibles au financement maximum offert sous le couvert du Fond social européen.<sup>71</sup>

Les difficultés économiques de la région ne sont pas la seule barrière au développement d'un programme solide d'aide de dernier recours. Terre d'origine du Général Franco, la Galice constitue l'un des bastions du conservatisme en Espagne. La valorisation des modèles sociaux traditionnels accorde une place prépondérante à la famille et à l'Église dans les réseaux de solidarité. Par ailleurs, les acteurs sociaux qui encouragent une intervention accrue de l'État en matière sociale, tels les syndicats, souffrent d'un faible capital de légitimité, alors que le taux de syndicalisation galicien se situe autour de 8,1 %. Résultat, plus de vingt ans après l'introduction des premières mesures de revenu minimum, environ 63,5 % des chômeurs ne reçoivent aucune aide économique et 89,2 % des foyers qui requièrent un RMI n'en perçoivent toujours pas.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Fonds social européen. En ligne.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/members/es\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members/es_fr.htm) (Page consultée le 10 juillet 2008).

<sup>72</sup> Subirats Humet, Joan, Ricard Gomà Carmona et Joaquim Brugué Torruella, *Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas*. Bilbao: Fundación BBVA, 2005, p. 129.

On ne se surprend pas de ces résultats si on se fie aux débuts difficiles qu'ont connus les premières mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale apparues en 1991. Déjà, le secteur privé et caritatif était invité à participer et à collaborer à l'exécution du programme. Ceci n'était pas sans attester par ailleurs du rôle important que la société civile a joué pour inciter le gouvernement à développer un programme de *salario social*. La Galice constitue en effet une des régions où pareille initiative n'aurait probablement jamais été prise par le gouvernement sans la pression exercée par les groupes sociaux et les dynamiques de mimétisme interrégional. En 1990, l'aile régionale de l'organisme caritatif *Cáritas*, des syndicats et des groupes parlementaires ont dû faire front commun pour exiger et négocier l'introduction d'un programme de RMI. L'accord conclu avec le gouvernement autonome prévoyait la mise en place de 10 000 revenus minimums pour des familles dans le besoin.<sup>73</sup>

Après avoir été débattue au parlement, la loi des mesures basiques pour l'insertion professionnelle adoptée par le gouvernement galicien en 1991 ne reconnaît cependant pas les accords antérieurs négociés avec les partenaires sociaux. Elle est par ailleurs rejetée par l'opposition qui considère le programme de revenu instauré, la *Renda de Integración Social de Galicia* (RISGA) comme trop bureaucratique. On conteste aussi la faible étendue du programme qui rejoint peu de personnes dans le besoin. À titre d'exemple, pour l'année 1993, plus de 1300 femmes auraient présenté une demande pour la RISGA, alors qu'au total, femmes et hommes compris, seulement un peu plus

---

<sup>73</sup> Arriba, Ana, « Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España », in *Pobreza y exclusión : la "malla de seguridad" en España*, Luis Moreno (dir.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 210.

- 538 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

de 700 personnes recevront une prestation.<sup>74</sup>

Pour expliquer la faible étendue de la couverture de la RISGA et son caractère bureaucratique, les conditions strictes d'éligibilité sont pointées du doigt. En l'occurrence, l'incompatibilité de la RISGA avec la perception d'une autre prestation (contributive ou non contributive) par un des membres de l'unité familiale constituait un obstacle notable à l'éligibilité au programme. Cette limite s'avérait particulièrement forte dans une région rurale comme la Galice, où la vie en famille, souvent nombreuse, est très répandue. Dès lors, la probabilité qu'aucun membre de l'unité requérante ne perçoive une pension ou aide de caractère public se raréfiait à mesure que l'unité familiale grandissait. Par ailleurs, le gouvernement, comptant toujours sur les réseaux de solidarité familiale, a décrété que la RISGA ne serait octroyée qu'aux unités perceptrices dénuées d'un entourage familial qui peut pourvoir à ses besoins.

À la veille du Conseil de Lisbonne, les autres critères d'éligibilité ont tout de même été adoucis en 1999. Entre autres, le temps de résidence exigé en Galice est passé de cinq à un an, et l'accès au programme a été reconnu aux personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui ont un enfant à charge, qui sont orphelins absolus ou qui présentent une invalidité reconnue.<sup>75</sup> Cependant, l'intervention publique galicienne tablant toujours sur les réseaux de solidarité familiale pour palier aux lacunes du système, l'obligation pour la parenté qui le peut

---

<sup>74</sup> Arriba, Ana, « Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España », in *Pobreza y exclusión : la "malla de seguridad" en España*, Luis Moreno (dir.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, p. 210

<sup>75</sup> Xunta de Galicia. Lei 1/1999, do 5 de febreiro, pola que se modifica a Lei 9/1991, do 2 de outubro, de medidas básicas para a inserción social.

de subvenir aux besoins des membres pauvres de la famille élargie demeure. Du coup, la couverture du programme se limite encore essentiellement aux personnes qui se trouvent dans les situations limites d'exclusion et de marginalisation sociale et économique.

Pour les rares Galiciens qui peuvent la percevoir, la RISGA est définie comme une prestation périodique destinée à garantir des revenus de subsistance. De plus, arrimée d'un projet personnalisé d'insertion, la RISGA vise à assurer l'autonomie personnelle, familiale et économique du bénéficiaire et son intégration sociale et professionnelle. Elle comprend donc un subside de base et un complément pour les membres additionnels. L'intensité de la couverture offerte a été très faible au cours des années 1990, alors qu'elle oscillait autour de l'équivalent de 50 % du SMI. En contrepartie de l'aide financière accordée, le prestataire aurait par ailleurs dû se soumettre à un programme rigoureux d'activation qui prévoyait des objectifs, un temps de réalisation et des activités d'insertion, mais l'administration a été incapable de voir véritablement au développement des projets individualisés d'insertion.<sup>76</sup>

La faiblesse des montants de la prestation ainsi que la non-fonctionnalité des dispositifs d'insertion rattachés au programme ont fait l'objet d'une commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté en 2003, conformément à l'application du plan galicien d'inclusion 2001-2006. Contrairement aux communautés basque et navarroise qui avaient initié elles-mêmes l'élaboration d'un tel plan, le plan galicien avait été réclamé par le gouvernement central pour répondre aux dispositions de la MOC-inclusion du Conseil de

---

<sup>76</sup> Aguilar, Manuel, Miguel Laparra Navarro et Mario Gaviria, *La caña y el pez : el salario social en las comunidades autónomas, 1989-1994*, Madrid, Fundación FOESSA, 1995, p. 514-516.

- 540 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Lisbonne. Suite à cette commission, une loi est adoptée en 2004 pour améliorer l'intensité de la couverture de la RISGA : le montant de la prestation de base est alors fixé à 75 % du SMI (ou plutôt de l'IPREM), et est bonifié pour s'ajuster à la taille de l'unité perceptrice jusqu'à ce qu'il atteigne le plafond de 125 % du SMI. Ce nouveau barème, qui améliore significativement l'intensité de la couverture du programme, est toutefois rendu inaccessible à ceux qui perçoivent la RISGA depuis quatre ans. Pour ces prestataires à long terme de la RISGA qui connaissent sensiblement des obstacles sérieux à l'« insertion laborale », le montant de la prestation de base est maintenu au niveau de l'ancien barème. De plus, les compléments de la prestation de base prévus pour les personnes à charge du prestataire sont abolis par la même loi.<sup>77</sup> Par là, le gouvernement galicien passe un message clair de nécessaire activation du prestataire.

En effet, s'il prévoit une amélioration du filet de protection sociale pour les citoyens galiciens aux prises avec une situation de pauvreté et d'exclusion, le gouvernement juge que cette dernière ne doit pas s'éterniser au-delà de quatre ans. Pareille logique tranche avec ses tentatives de développer un système d'assistance sociale qui dépasserait le simple niveau de résidualité. Cet accent sur l'insertion professionnelle des prestataires est d'autant plus problématique que l'implantation de mesures gouvernementales se fait toujours attendre. Des modifications mineures, voire cosmétiques, sont apportées aux dispositions relatives aux projets individualisés d'insertion. Aux dires du préambule de la loi, ce cadre d'action évite toute forme de régulation détaillée susceptible d'imposer des structures rigides qui limiteraient les initiatives d'insertion, et par conséquent cherche à faciliter l'adaptation de la politique

---

<sup>77</sup> Xunta de Galicia. LEY 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social.

galicienne d'insertion à la réalité changeante du marché du travail.<sup>78</sup>

Considérant la situation économique difficile de la CA galicienne, cette justification fait toutefois sourciller. Suite à la faiblesse de la couverture offerte et de l'incapacité gouvernementale à développer de véritables mesures d'insertion, notamment à cause du manque de ressources financières et bureaucratiques, on peut supposer que le désir de maintenir une structure flexible facilement adaptable à la réalité changeante du marché du travail sert largement de prétexte au sous-développement du système.

Finalement, soulignons que la réforme du système de soutien au revenu de 1999 a aussi contribué à améliorer le programme galicien de *Ayudas para situaciones de Emergencia Social* (ASES). Créées en 1991, ces aides économiques s'apparentent au programme basque. Compatibles avec la perception de la prestation économique de la RISGA, elles sont destinées à couvrir les besoins primaires (alimentation, soins sanitaires, vêtements, etc.) et à palier au manque de ressources nécessaires pour faire face aux nécessités liées au logement, son habitabilité, son entretien et son équipement (eau courante, réfrigérateur, électricité, services hygiéniques, etc.). Déjà peu contraignants par rapport à la RISGA, les rares critères d'éligibilité au programme ont été encore plus assouplis par la réforme de 1999. À part les conditions d'avoir atteint la majorité et d'être enregistré comme résident effectif de la Galice, l'éligibilité au programme du requérant dépend du critère de revenu insuffisant pour faire face aux dépenses liées à la situation d'urgence. À l'instar du *salario social* galicien cependant, les ASES offre une intensité de couverture relativement basse, particulièrement avant la réforme

---

<sup>78</sup> Xunta de Galicia. LEY 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social.

de 1999. En effet, voulant renforcer le caractère extraordinaire et urgent de ces aides économiques, de façon à ce qu'elles puissent véritablement constituer un frein aux processus d'exclusion, le gouvernement galicien revoit son barème de la quantité maximale de ces prestations. Désormais, le plafond des AESES peut s'élever non plus jusqu'à la quantum annuel de la RISGA, mais bien à concurrence du montant annuel du SMI.<sup>79</sup> Par conséquent, tout dépendant de la finalité pour laquelle ces aides sont octroyées, le montant maximal potentiellement concédé est presque doublé.

Ainsi, malgré des ressources très limitées, la lutte à la pauvreté figure bien à l'agenda gouvernemental galicien, et particulièrement depuis le tournant des années 2000. Comme en Navarre, l'influence européenne a été significative pour les changements apportés au filet de protection sociale. Des progrès sont cependant toujours attendus en matière de politiques d'insertion dont la mise en œuvre est plus qu'approximative. Aussi, l'obligation pour les mieux nantis de prêter assistance aux membres pauvres de leur entourage familial ne nuit pas seulement à l'accès de ces derniers à la RISGA, mais aussi aux processus d'émancipation familiale. Il s'agit là d'un cercle vicieux, car s'il est vrai que le familialisme social contribue à apaiser les maux de la pauvreté, il rend l'intervention publique moins criante, et les causes du phénomène demeurent par conséquent toutes entières.

## CONCLUSION

En définitive, l'Espagne illustre bien comment la pauvreté et l'exclusion sont directement liées au marché du travail et aux modes d'intervention publique en général. La flexibilisation du

---

<sup>79</sup> Xunta de Galicia. Lei 1/1999, do 5 de febreiro, pola que se modifica a Lei 9/1991, do 2 de outubro, de medidas básicas para a inserción social.

marché du travail n'est pas, à l'instar du modèle danois, contrebalancée par un filet de sécurité, et les groupes les plus démunis sont les premiers à en payer le prix. Les jeunes et les femmes souffrent plus particulièrement de cette problématique de l'emploi précaire et d'une protection sociale inadéquate, comme le démontrent les indicateurs de chômage et de pauvreté. À ce titre, il faut souligner que l'exemple espagnol semble contredire la thèse néolibérale selon laquelle la dérégulation du marché du travail peut être appelée à contribuer pour faire reculer le taux de chômage. En effet, la période dérégulatrice du début des années 1990 et la montée de l'emploi précaire qui en a découlé ont été accompagnées d'une croissance constante du chômage espagnol ; à l'inverse, les baisses du taux de chômage enregistrées depuis 1997 sont souvent allées de pair avec la reprise de l'emploi stable et à durée indéterminée.

Si les réformes de 2006 introduites par le gouvernement socialiste sont susceptibles d'améliorer à moyen et à long terme la situation économique et professionnelle des travailleurs précaires en augmentant le nombre de contrats à durée indéterminée, il reste que pour le moment, la protection sociale n'est pas suffisante. Et encore là, cette réforme pourrait être annulée par une nouvelle vague de flexibilisation du marché du travail. Le consensualisme espagnol, où des négociations tripartites entre le gouvernement, les organisations patronales et les syndicats veillent à réguler le marché du travail, est encore très loin d'être institutionnalisé comme au Danemark. Aussi dépend-t-il, nous l'avons vu, du volontarisme gouvernemental et non, à la façon danoise, d'un engagement de la part de toutes les forces sociales autour d'un consensus égalitariste sur la distribution sociale de la richesse.

Parce qu'il fait en sorte que les travailleurs précaires sont souvent ceux qui sont incapables de contribuer assez longtemps pour profiter des prestations contributives, le modèle de sécurité sociale espagnol tend donc plus à reproduire les inégalités du marché du travail qu'à combattre la pauvreté. Certes, des mesures non contributives ont été développées depuis la transition pour améliorer le soutien au revenu, mais elles ciblent davantage les personnes âgées, les inaptes au travail et, selon une logique nataliste, les familles nombreuses à faible revenu. En-dehors de ces catégories, la formule des droits et devoirs traditionnellement mise de l'avant par le gouvernement espagnol valorise toujours le symbole du travailleur-méritant. Celui qui ne correspond pas à ces profils — soit une bonne partie des Espagnols pauvres — doit se rabattre sur les systèmes autonomiques d'aide de dernier recours. Malgré la tendance à la convergence des politiques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale constatée depuis le Conseil de Lisbonne et le tournant des années 2000, des écarts significatifs prévalent d'une CA à l'autre quant à la nature des droits reconnus ainsi que des mesures d'activation et d'insertion à réaliser en retour. Les trois cas étudiés représentent bien les principales orientations observées en Espagne.

La Navarre, la région la plus prospère étudiée, aurait probablement prolongé ses programmes de *workfare* n'eût été de Lisbonne ; les mesures d'adoucissement des contreprestations et la révision à la hausse des prestations de rente basique n'ont pas pour autant été mal accueillies, au contraire. Toutefois, considérant la situation économique enviable de la CA navarraise, un programme plus substantiel d'aides financières d'urgence, ou encore des mesures de soutien au revenu pour les gagne-petit qui ne profitent pas de cette prospérité régionale, comparables à ceux qui ont été développés au Pays basque, auraient attesté d'un véritable engagement autonome à la

lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Enfin, complètement à l'opposé de ces deux CA se retrouve la Galice, qui ne jouit pas tout à fait de la marge de manœuvre financière et fiscale nécessaire pour faire ce choix idéologique. Par chance pour les Galiciens en situation de pauvreté toutefois, une méthode ouverte de coordination pour l'inclusion pousse et appuie financièrement les mesures de leur gouvernement via le Fonds social européen.

Bien présente, cette pression supranationale n'en demeure pas moins dénuée de tout pouvoir coercitif réel, susceptible de révolutionner l'intervention publique en Espagne. Ce faisant, et particulièrement dans les CA pauvres du pays, la famille demeure l'un des meilleurs piliers du filet de sécurité en Espagne. Dès lors, la problématique de la pauvreté est encore loin d'y être résolue : les liens de microsolidarité ne s'attaquent pas aux causes structurelles du phénomène, n'aident pas nécessairement au retour à l'emploi, et constituent souvent un prétexte à l'inaction publique en plus de couper les ailes aux mal-nantis de la société qui ont peine à s'émanciper du nid familial. Bref, un portrait peu reluisant qui atteste des profondes inégalités interrégionales qui persistent toujours en Espagne.