



**Études économiques
de l'OCDE**

Espagne



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/6 – Avril 2005

Études économiques de l'OCDE

Espagne

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Also available in English

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Maintenir une bonne performance : les défis à relever	23
Préserver la stabilité macroéconomique et la compétitivité	24
Renforcer la croissance de la productivité tout en maintenant une vigoureuse création d'emplois.	31
La mise en place d'une stratégie face au réchauffement climatique.	42
Maintenir des finances publiques saines et contenir les dépenses dans un cadre plus décentralisé	45
La stratégie du gouvernement en perspective.	46
Notes	46
Bibliographie.	47
Chapitre 2. Préserver la stabilité économique et la compétitivité	49
Tendances récentes et perspectives à court terme.	50
Réduire l'écart d'inflation avec la zone euro	54
Stabiliser le marché du logement	68
La poursuite d'une politique budgétaire prudente est indispensable	74
Notes	78
Bibliographie.	81
Annexe 2.A1. Le rôle des effets d'offre et de demande sur la hausse des prix immobiliers	83
Chapitre 3. Accélérer la croissance de la productivité, tout en préservant le dynamisme de la création d'emplois	85
Le besoin de nouvelles réformes sur le marché du travail	86
Intensifier l'investissement en capital humain.	91
Stimuler la recherche-développement et adopter les nouvelles technologies.	98
Notes	103
Bibliographie.	104
Chapitre 4. Tirer le meilleur parti de la décentralisation du secteur public	107
Déterminants des relations budgétaires entre les niveaux d'administration	108
Problèmes liés au transfert de responsabilités en matière de dépenses.	111
Le système de financement des administrations régionales	120
Le système de financement des autorités locales.	129
La gestion de la politique budgétaire dans un cadre décentralisé	130
Un agenda pour faire progresser les réformes	139
Notes	146
Bibliographie.	149
Annexe 4.A1. Réformes récentes du système de financement des autorités locales ...	152

Chapitre 5. Réformer le système des pensions	155
Le besoin de réforme du système public des pensions	156
Favoriser la hausse du taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés	161
Réévaluer les incitations aux pensions privées	165
Notes	168
Bibliographie	169
Glossaire	171
Annexe A. Progrès de la réforme structurelle	173



Encadrés

2.1. Clauses de rattrapage dans les accords salariaux	58
2.2. Le marché de l'électricité	64
2.3. La politique du logement social paraît inefficace	70
3.1. La réforme des contrats permanents de 1997	87
4.1. Les responsabilités en matière de dépenses des différents niveaux d'administration	112
4.2. Transfert de responsabilités pour la gestion des soins de santé et leur financement	117
4.3. Principales caractéristiques du dispositif de financement de 2002 pour les régions du régime commun	121
4.4. Principales caractéristiques du système Foral du País Vasco et de la Navarre	126
4.5. La Loi de stabilité budgétaire	133
4.6. Recommandations pour l'amélioration des relations budgétaires entre les niveaux d'administration	140
5.1. Vers une baisse « endogène » de la générosité des pensions ?	158

Tableaux

1.1. Décomposition de l'écart de croissance pour certains pays de l'OCDE	24
1.2. Écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro	27
1.3. L'effet des changements sectoriels de l'emploi sur la croissance de la productivité	34
1.4. Temps de travail dédié à la formation dans les entreprises	35
1.5. Part des produits de haute technologie dans les exportations manufacturières totales	39
1.6. Dépenses publiques au titre des politiques de marché du travail	43
2.1. Évolution récente	51
2.2. Situation financière des différents secteurs institutionnels	52
2.3. Perspectives à court terme	53
2.4. Occupation et disponibilité des logements	69
2.5. Le processus d'assainissement des finances publiques	76
2.6. Comptes des administrations publiques	76
2.A1.1. Un modèle de correction d'erreurs du prix réel des logements	84
3.1. Indicateur global de LPE et indemnités de licenciement pour des travailleurs ayant un contrat permanent	88
4.1. Santé : dépenses et ressources par région	116
4.2. La taille des municipalités en Espagne et dans quelques pays de l'UE	119
4.3. Principales ressources fiscales des administrations régionales avant et après 2002	123

4.4. L'utilisation des pouvoirs discrétionnaires des administrations régionales concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques	124
5.1. Dépenses publiques de pensions contributives : situation initiale et perspectives	157
5.2. Dépenses de pension par rapport à la population de 65 ans et plus et le PIB par habitant.	161
5.3. Taux d'emploi dans quelques groupes de pays de l'OCDE.	162
5.4. Prévisions du taux d'emploi	162

Graphiques

1.1. Le processus de convergence	25
1.2. Comparer les variations du cycle économique	26
1.3. Indicateurs de compétitivité et performance à l'exportation	28
1.4. Marché du logement	29
1.5. Productivité et emploi	32
1.6. Origine des écarts de revenu	33
1.7. Performance des élèves en lecture et en mathématiques	36
1.8. Dépenses intérieures brutes de R-D	37
1.9. Indicateurs de brevets pour quelques pays de l'OCDE	37
1.10. Indicateurs des télécommunications et des TIC	38
1.11. Évolution de la spécialisation par produits	40
1.12. Indicateurs du marché du travail	42
1.13. Intensité de la consommation de pétrole par unité du PIB	44
2.1. Évolution de la demande intérieure et étrangère	50
2.2. Décomposition de l'écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro	55
2.3. Prix relatif des services et PIB par habitant	56
2.4. Coût horaire total de la main-d'œuvre	57
2.5. Salaires minima dans quelques pays de l'OCDE	60
2.6. Effectifs des autorités de la concurrence	61
2.7. Prix relatifs en Espagne par rapport à l'Union européenne	67
2.8. Indicateurs d'accessibilité au logement	69
2.9. Corrélations entre le coin fiscal et la fluctuation des prix de logements	71
2.10. L'orientation de la politique macroéconomique	74
2.11. Soldes budgétaires	75
3.1. Dépenses d'enseignement par étudiant	92
3.2. Mesures d'autonomie dans la gestion des établissements scolaires	94
3.3. Participation dans l'enseignement secondaire post-obligatoire et formation professionnelle	96
3.4. Allègements fiscaux pour les activités de R-D	99
3.5. Capital-risque par type d'investissement.	101
3.6. Fardeaux administratifs pour la création d'entreprise.	102
4.1. Part des administrations territoriales dans les recettes et dépenses des administrations publiques.	108
4.2. Dispersion entre les PIB par habitant des régions dans les pays de l'OCDE	109
4.3. Dépenses et emploi par niveau d'administration	113
4.4. Recettes fiscales par niveau d'administration	124
4.5. Répartition régionale de l'investissement de l'administration centrale et des dotations affectées	128
4.6. Ressources financières des collectivités locales dans quelques pays de l'OCDE	129

4.7.	Taxes récurrentes sur les biens immobiliers dans les pays de l'OCDE	130
4.8.	Dettes publiques par niveau d'administration	131
4.9.	Solde financier des administrations publiques	132
4.10.	Dettes et déficits régionaux	134
4.11.	Investissement public et cycle économique	135
4.12.	Part de la dette des entreprises publiques	136
4.13.	Écart de production : les régions par rapport à la moyenne nationale	138
5.1.	Rapport entre les prestations de retraite et leur base de cotisation	159
5.2.	Taux d'accumulation des droits à pension pour les régimes à prestations définies	160
5.3.	Dépenses des soins de santé à long terme	164
5.4.	Plans d'épargne retraite bénéficiant d'avantages fiscaux	166
5.5.	Coût fiscal net associé à un dollar de contribution	167
5.6.	Recettes budgétaires nettes selon différents scénarios d'épargne nouvelle	167

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESPAGNE (2003)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Villes principales (milliers d'habitants)	
Total	506.0	Madrid	3 093
Terres cultivées (1999)	183.0	Barcelone	1 583
		Valence	781
		Séville	710

LA POPULATION

En milliers		Emploi (milliers)	16 695
Population	42 345	Emploi par secteur (en % du total)	
Accroissement naturel net	56	Agriculture	5.6
Solde migratoire (2002)	470	Industrie	18.7
Densité au km ²	83.7	Construction	11.9
		Services	63.8

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB)		Formation brute de capital fixe	
En milliard de €	745	En % du PIB	25.6
Par tête en \$	19 896	Par tête en \$	5 087

L'ÉTAT

En % du PIB		Composition du Parlement	
Consommation	17.9	(sièges en mars 2004)	350
Recettes	39.2	Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	164
Excédent	0.4	Parti populaire (PP)	148
Investissement fixe		Convergence et Union (CIU)	10
(en % de la formation brute		Gauche républicaine de Catalogne (ERC)	8
de capital fixe)	13.6	Parti nationaliste basque (PNV)	7
		Gauche unie (IU)	5
		Autres	8
		Prochaines élections générales : mars 2008	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
(en % du PIB)	27.8	(en % du PIB)	29.4
Exportations en % du total des biens		Importations en % du total des biens	
exportés		importés	
Produits alimentaires	12.6	Produits alimentaires	6.8
Autres biens de consommation	28.6	Autres biens de consommation	21.5
Énergie	2.7	Énergie	10.3
Autres biens intermédiaires	43.7	Autres biens intermédiaires	45.4
Biens d'équipement	12.3	Biens d'équipement	16.0

LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		Nombre d'unités monétaires par \$,	
		moyenne journalière	
		Année 2004	0.805
		Décembre 2004	0.745

Résumé

L'économie espagnole connaît depuis plusieurs années une croissance dynamique et elle s'est rapidement redressée après le récent ralentissement international. L'activité, dopée par la faiblesse des taux d'intérêt et de fortes créations d'emplois, a été soutenue par des réformes structurelles et une politique budgétaire saine. L'écart de revenu avec la zone euro s'est ainsi régulièrement réduit. Des tensions sont toutefois apparues qui pourraient nuire aux bons résultats de croissance car l'inflation est relativement forte, ce qui pèse sur la compétitivité, alors que la hausse rapide des prix des logements ne montre toujours pas de signes de décélération. En outre, les gains de productivité sont restés modestes et le chômage est toujours élevé.

Dans ce contexte, le nouveau gouvernement a mis en place une stratégie visant à stimuler la productivité grâce à une augmentation des dépenses pour l'éducation et la recherche-développement, tout en s'attachant à poursuivre une politique budgétaire prudente dans un cadre plus transparent. En outre, un plan a été adopté pour atténuer les tensions sur le marché du logement. Ces mesures vont dans la bonne direction, mais elles doivent être complétées par de nouvelles réformes pour accélérer la convergence avec les pays les plus performants.

Préserver la stabilité macroéconomique et la compétitivité : il est indispensable de réduire l'écart d'inflation par rapport à la zone euro pour éviter une érosion continue de la compétitivité. L'inflation relativement élevée est alimentée par les rigidités des marchés du travail et des biens et services. Le système de négociations salariales, par exemple, conduit à une inertie des salaires nominaux du fait des clauses de rattrapage figurant dans les accords collectifs. En outre, la concurrence doit être renforcée dans plusieurs secteurs abrités. Une détente des tensions sur le marché immobilier est aussi indispensable pour maintenir la stabilité macroéconomique. Les réformes devraient aller au-delà de celles déjà approuvées et viser à supprimer les obstacles limitant l'offre de terrains à bâtir. Les mesures fiscales en faveur de l'achat de logements devraient être éliminées afin de diminuer les pressions de la demande et de développer un marché locatif trop étroit.

Associer des gains de productivité plus élevés et une croissance rapide de l'emploi : la croissance de la productivité est freinée par les déficiences du système d'enseignement, alors que les activités de R-D sont peu développées, malgré les progrès récents. La hausse prévue des dépenses doit aller de pair avec la mise en œuvre de mesures incitatives. On pourrait notamment donner une plus grande autonomie aux établissements scolaires, subordonner le financement des universités à leurs résultats, augmenter les droits d'inscription dans les universités et encourager les dépenses privées de R-D, grâce surtout à l'amélioration des conditions-cadres. La réduction de la segmentation du marché du travail par une moindre protection de l'emploi des travailleurs permanents et par l'application des limites légales actuellement fixées pour le renouvellement des contrats temporaires est aussi indispensable, car la segmentation nuit aux gains de productivité en affaiblissant les incitations à la formation continue et à l'effort au travail. La réforme des politiques actives du marché du travail, ainsi que de l'indemnisation du chômage, contribuerait à réduire encore le chômage.

Maintenir des finances publiques saines : il paraît justifié, comme le prévoient les autorités, de viser l'équilibre du budget sur le cycle et non chaque année, mais cet objectif ne doit pas

nuire à la discipline budgétaire. Il faudra pour cela maintenir un système de surveillance budgétaire pour les régions. Le système de financement des régions devrait être amélioré en tenant mieux compte de l'effet fiscal net des évolutions démographiques liées à l'immigration et au vieillissement et les autorités régionales devraient être davantage incitées à agir dans l'optique des coûts. L'amélioration des systèmes d'information favoriserait l'adoption des meilleures pratiques au niveau régional. À long terme, la viabilité financière du système de retraite est menacée. Les réformes devraient viser la révision des paramètres de calcul des droits à pension, qui ne peuvent assurer la viabilité à long terme du système. Les ajustements nécessaires seront d'une portée plus limitée si les politiques destinées à doper la productivité et l'emploi, en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés, sont efficaces et si les excédents transitoires de la sécurité sociale attendus dans les années à venir sont épargnés, ce qui supposerait une politique budgétaire plus stricte que celle actuellement prévue.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de l'Espagne ont été évaluées par le Comité le 31 janvier 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 février 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno, Miguel Jimenez et Isabelle Joumard sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente de l'Espagne a été publiée en mai 2003.

La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les Études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les Études économiques des autres pays membres de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du Comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.

Évaluation et recommandations

La performance de l'économie espagnole a été très favorable, mais le rythme des réformes doit s'accélérer pour favoriser une poursuite de la convergence

Depuis maintenant une décennie, l'Espagne enregistre une performance remarquable. Sa croissance robuste assure une convergence réelle à un rythme assez soutenu, l'écart de niveau de vie avec la moyenne de la zone euro étant tombé de 20 % à moins de 13 % entre 1995 et 2003. L'assainissement budgétaire, la baisse des taux d'intérêt consécutive à l'introduction de la monnaie unique, les réformes structurelles menées depuis le milieu des années 90 et la brusque poussée de l'immigration ont créé un cercle vertueux de hausse rapide de l'activité soutenue par une forte création d'emplois. Ces brillants résultats se sont toutefois accompagnés de zones d'ombre : le chômage est encore répandu ; les gains de productivité sont restés très faibles ; l'inflation relativement élevée érode la compétitivité internationale et la hausse rapide des prix de l'immobilier constitue une source de préoccupation. Dans ce contexte, il importe de s'attaquer aux obstacles menaçant la pérennité du dynamisme de l'économie espagnole en accélérant le rythme des réformes structurelles. Pour maintenir les conditions qui assureront la poursuite de la convergence à un rythme rapide, il faudrait :

- *Préserver la stabilité macroéconomique et la compétitivité.* L'écart d'inflation avec la zone euro doit être réduit. Il faudrait améliorer le système de négociations collectives et renforcer la concurrence dans les secteurs abrités. Il faut aussi stabiliser le secteur immobilier. La hausse des prix des logements a presque doublé en termes réels depuis 1998, augmentant les risques de baisse à moyen terme, et la progression rapide de l'endettement des ménages associée à cette évolution renforce la vulnérabilité de la demande intérieure en cas de hausse des taux d'intérêt. Des réformes de la politique du logement devraient jouer un rôle essentiel.
- *Renforcer les gains de productivité.* Des gains plus importants de productivité sont nécessaires pour accélérer le rythme de la convergence. Il faut pour cela combler le retard de développement du capital humain et technologique et éliminer les distorsions des marchés pouvant nuire à l'émergence d'activités à plus forte valeur ajoutée. Il importe pour l'Espagne d'éviter de trop se spécialiser dans des secteurs à relativement faible technologie où elle aura sans doute à faire face à une concurrence croissante des pays à faibles coûts de main-d'œuvre.
- *Maintenir des finances publiques saines.* Pour préserver les bénéfices de l'assainissement réalisé tout en assurant des infrastructures et des services publics de qualité, il importe d'améliorer la gestion budgétaire et, en particulier, les relations entre les différents niveaux d'administration, compte tenu du cadre institutionnel très décentralisé. À plus long terme, l'un des principaux défis est de garantir la viabilité financière des régimes de retraite, qui est menacée par le vieillissement démographique.

Faute de réformes, l'écart d'inflation et la faiblesse des gains de productivité éroderont la compétitivité des entreprises espagnoles

Les facteurs à l'origine des bonnes performances de croissance de ces dernières années ont continué d'opérer en 2004, mais les tensions qui les accompagnent ont persisté, ce qui a pesé sur les résultats. Les taux d'intérêt sont restés bas en termes réels, l'immigration s'est poursuivie à un rythme rapide et l'évolution des salaires réels est demeurée modérée. L'expansion de l'activité, qui a atteint 2¾ pour cent, a continué de reposer sur une solide progression des dépenses des ménages, favorisée par la forte création d'emplois, qui a permis de ramener le taux de chômage à moins de 10½ pour cent. Néanmoins, ces évolutions positives se sont accompagnées de gains de productivité toujours très modestes, limités à ½ pour cent, ainsi que d'une croissance très vive des prix immobiliers et de l'endettement des ménages. Le différentiel d'inflation de l'ordre de 1 point de pourcentage avec la zone euro a persisté. L'écart positif de croissance avec les pays de cette zone, qui atteignait 1¼ point de pourcentage en moyenne entre 1996 et 2003, s'est réduit à ¾ point en 2004, en raison d'une évolution moins favorable des échanges extérieurs et malgré un environnement international plus porteur. L'appréciation de l'euro et la hausse des coûts relatifs de main-d'œuvre ont affaibli la compétitivité-prix ces dernières années. Mais les entreprises industrielles ont pu préserver leurs parts de marché jusqu'en 2003 en réduisant leurs marges et, plus récemment, en ajustant leurs effectifs. Cette situation, qui se caractérise par une dichotomie croissante entre l'évolution du secteur exposé et celle du secteur protégé, ne semble guère pouvoir perdurer à plus long terme.

La prudence militerait en faveur d'une politique budgétaire un peu plus restrictive à moyen terme

La politique d'équilibre budgétaire structurel, que les autorités ont l'intention de poursuivre au cours des prochaines années, pourrait conduire à un dosage légèrement expansionniste de la politique macroéconomique. Une telle orientation ne pose pas de problème pour 2005, compte tenu de l'existence d'un écart de production légèrement négatif et des perspectives de croissance de 2¾ pour cent proches du potentiel. Bien que cette prévision soit un peu plus pessimiste que celle des autorités en raison de l'hypothèse d'un prix du pétrole légèrement plus élevé, l'équilibre budgétaire devrait être réalisable car les recettes fiscales resteront sans doute dynamiques, la hausse nominale du PIB pouvant dépasser l'hypothèse retenue dans les prévisions officielles. Au-delà du court terme, la persistance de taux d'intérêt réels bas et du boom immobilier devrait maintenir une hausse rapide de la demande intérieure, mais les tensions induites sur les capacités devraient être limitées par l'affaiblissement des performances à l'exportation. *Bien que la politique budgétaire ait un rôle à jouer pour se prémunir contre le risque de pressions trop fortes sur la demande intérieure et soit conforme aux impératifs à long terme, réduire l'écart d'inflation requiert surtout des réformes structurelles.*

La réduction de l'écart d'inflation avec la zone euro requiert des réformes structurelles

La réduction de l'écart d'inflation avec la zone euro, qui atteint au total 8 points de pourcentage depuis 1997 et met en péril le dynamisme de la croissance, devrait être une priorité. Ce différentiel ne cesse d'éroder la compétitivité et stimule la demande intérieure en réduisant les taux d'intérêt réels. Une telle situation favorise la croissance des secteurs abrités, généralement moins productifs. La persistance de ce différentiel ne peut être attribuée à une convergence des prix liée au processus de rattrapage, sous la forme d'un effet de type Balassa-Samuelson. Les pressions sur la demande expliquent en partie l'écart d'inflation, bien que les gains de salaires réels aient été modérés, et les contraintes de capacité ont été similaires à celles observées dans la zone euro. Une autre raison de la persistance de l'écart d'inflation est le degré élevé d'inertie des prix et des salaires nominaux du fait de l'insuffisance des pressions concurrentielles dans plusieurs secteurs et du système de négociations salariales en place. Les hausses des salaires nominaux sont restées supérieures à la moyenne de la zone euro dans un contexte de faibles gains de productivité, et dans plusieurs secteurs abrités, où les pressions de la demande sont plus fortes et la concurrence reste relativement faible, les entreprises sont à même de répercuter sur les prix les hausses relativement rapides des coûts de main-d'œuvre.

Dans plusieurs secteurs, la concurrence doit être encouragée

Depuis la fin des années 90, les réformes des marchés des biens et services ont été timides, bien que les pressions de la concurrence semblent limitées dans plusieurs secteurs abrités. Les nombreux obstacles à l'établissement de nouveaux hypermarchés et centres commerciaux dans la grande distribution, qui ont été érigés par les administrations régionales, devraient être démantelés. La modification récente de la loi-cadre réglementant les heures d'ouverture des magasins de détail, tout en réglant un contentieux juridique ancien, est une mesure regrettable car elle autorise les autorités régionales à réduire la durée maximale d'ouverture des grandes surfaces, ce qui non seulement protège les petits magasins moins productifs, mais influe aussi sur le bien-être en limitant le créneau horaire des achats et en limitant ainsi les possibilités de concilier emploi et vie de famille. Dans les industries de réseau, de nouvelles réformes sont nécessaires pour réduire le pouvoir de marché considérable encore détenu par un petit nombre d'entreprises. La libéralisation dans les industries de réseau s'est traduite ces dernières années par des gains d'efficacité et d'importantes baisses de prix, mais certains segments du secteur énergétique sont de facto encore verticalement intégrés, les entreprises en place contrôlant les prix et dressant des obstacles à l'entrée de nouveaux concurrents, et il y a peu de concurrence par les prix dans le secteur de la téléphonie mobile. Si les autorités générales de la concurrence ont pris des décisions sévères dans plusieurs affaires très médiatisées, l'efficacité de leur action devrait être encore accrue en leur accordant une plus grande indépendance et en élargissant leur rôle de promotion de la concurrence, qui pourrait être utilisé pour procéder à des investigations dans les secteurs des services où les prix sont élevés. La politique de la concurrence serait aussi renforcée en fusionnant le Tribunal de la concurrence et le Service de la concurrence de façon à créer des synergies lors des enquêtes. Les programmes de clémence, appliqués avec succès dans d'autres pays, devraient aussi être introduits en Espagne. Le

gouvernement a adopté après la finalisation de cette *Étude* un ensemble de mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché des produits et à renforcer la productivité.

La réduction des rigidités salariales nominales appelle une réforme du système de négociations salariales

Les gains salariaux réels ont été à peu près conformes à l'évolution de la productivité globale, ce qui a permis de soutenir la création d'emplois. Cependant, la croissance nominale des salaires est restée relativement forte, en raison pour partie des clauses de rattrapage prévues dans nombre de conventions collectives pour le cas où l'inflation est supérieure à celle escomptée. *L'indexation ex post devrait être éliminée, car elle induit une inertie des salaires nominaux et une persistance de l'inflation.* De fait, les niveaux actuels de croissance des salaires réels devraient être compatibles avec une croissance des salaires nominaux et une inflation plus faibles. *Si les clauses de rattrapage ne peuvent pas être éliminées, elles devraient être reliées à l'inflation sous-jacente et non à la hausse totale des prix à la consommation, afin d'éviter une spirale prix-salaires après une remontée des prix du pétrole. Ces changements devraient s'accompagner de mesures propres à susciter une réduction des anticipations inflationnistes, qui sont supérieures à la valeur de référence de 2 %, notamment une plus grande libéralisation de certains des marchés des biens et services. En outre, les négociations salariales devraient prendre en compte l'évolution des salaires dans la zone euro. Le système actuel de négociations salariales est périmé et trop axé sur les accords de niveau intermédiaire à l'échelon sectoriel et provincial. Tel qu'il est conçu actuellement, il ne permet pas une différenciation suffisante des salaires entre les entreprises, la possibilité pour celles-ci de ne pas participer aux accords salariaux sectoriels étant très limitée. Une plus grande décentralisation des négociations salariales, qui a été débattue mais jamais appliquée, est nécessaire. Les accords de plus haut niveau pourraient encore jouer un rôle, car les négociations dans les petites entreprises peuvent être coûteuses, mais la clause qui oblige toutes les entreprises à adhérer aux accords de plus haut niveau devrait être remplacée par une option de non-participation à ces conventions. Si cela n'est pas possible, il faudrait au moins rendre plus flexible les clauses de non-participation et ne pas les limiter aux salaires, mais les élargir à d'autres domaines.*

Une réforme de la politique de logement est nécessaire pour stabiliser le marché immobilier

La stabilisation du marché immobilier constitue également une tâche importante. Une réduction de l'écart d'inflation avec la moyenne de la zone euro favoriserait une telle évolution, car elle induirait un relèvement des taux d'intérêt réels. Toutefois une réduction des tensions dans ce secteur impose aussi d'améliorer son fonctionnement, ce qui nécessite en premier lieu de développer le marché locatif, qui est beaucoup trop étroit, alors que la proportion de logements vacants est très élevée. Un plan a été adopté pour atténuer les tensions sur le marché du logement. Ces mesures vont dans la bonne direction, mais il faut les compléter par d'autres réformes. Par exemple, de nouvelles incitations fiscales en faveur de l'offre et de la demande locatives ont récemment été introduites, mais *il serait plus efficace de supprimer progressivement les aides à la propriété, qui ont tendance à favoriser la hausse des prix immobiliers, sont d'un coût budgétaire élevé et exercent*

des effets de redistribution contestables. Améliorer la sécurité juridique des relations entre locataires et propriétaires et réduire la durée minimale des baux (cinq ans) contribuerait aussi, de façon plus efficace et moins coûteuse que les incitations adoptées, à une meilleure utilisation du parc de logements et au développement de l'offre locative privée. Ces mesures devraient s'accompagner de réglementations d'urbanisme plus souples au niveau local. Il faudrait aussi envisager de supprimer la cession obligatoire aux communes de 10 % des terrains constructibles vendus, de façon à éliminer les incitations de ces collectivités à maintenir des prix des terrains élevés. D'un autre côté, l'efficacité en termes de coût du système actuel de subventions au logement social, qui repose largement sur la vente de résidences au-dessous du prix du marché, mériterait d'être réexaminée. Afin de régler les problèmes rencontrés par un nombre croissant de ménages pour accéder au logement en raison de prix de plus en plus inabornables, la location plutôt que la vente de logements sociaux pourrait être envisagée, mais il serait sans doute préférable de faciliter l'accès des populations défavorisées au marché locatif privé grâce à l'introduction d'un système de chèques-logement au profit des locataires.

L'amélioration de la productivité exige des réformes dans nombre de domaines

L'amélioration de la productivité du travail, jusqu'ici peu dynamique, est indispensable pour accélérer le rythme de la convergence avec les pays de tête de la zone de l'OCDE. La croissance de la productivité du travail a été ralentie par un effet de composition, un grand nombre de travailleurs peu qualifiés étant entrés sur le marché du travail. Cependant, le ralentissement est prononcé et donne à penser que d'autres facteurs sont en jeu, en particulier les institutions du marché du travail, qui ne sont guère propices aux gains de productivité, et les problèmes liés au système d'éducation et de formation. Ces facteurs ont des effets négatifs sur la R-D (recherche-développement) et l'absorption de nouvelles technologies et ont aussi influé sur l'investissement matériel, ce qui s'est traduit par une baisse du rapport capital-production. Dans tous ces domaines, les possibilités d'amélioration sont importantes et l'objectif de l'État d'accroître la performance dans nombre d'entre eux est tout à fait justifié, même si les résultats de ces réformes prendront sans aucun doute du temps à se manifester.

Une moindre segmentation du marché du travail est indispensable

Les réformes du marché du travail devraient avoir un effet positif sur les résultats en matière de productivité. L'un des aspects les plus problématiques du marché du travail du point de vue de la productivité est sa segmentation entre les travailleurs permanents, qui sont protégés par des indemnités de licenciement très élevées, et le grand nombre de travailleurs temporaires, qui ont une faible stabilité de l'emploi. Cette dualité pose non seulement des problèmes d'équité, mais limite aussi les gains de productivité car la formation en cours d'emploi pour les travailleurs temporaires et les incitations à plus d'efficacité pour les travailleurs permanents ne jouent pas un grand rôle. Bien que les contrats à durée déterminée aient contribué à la création d'emplois, la segmentation encourage aussi le développement des secteurs de faible technologie, qui sont ceux qui bénéficient le plus de l'emploi temporaire, et elle peut décourager les réorganisations des entreprises nécessaires pour tirer parti des nouvelles technologies. Dans ces conditions, la

réduction de la segmentation du marché du travail par diminution du coût et de l'incertitude qu'entraîne la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs permanents est un objectif crucial dont la réalisation devrait aller de pair avec l'application des limites légales actuellement prévues pour la reconduction des contrats temporaires, qui ne sont pas respectées en pratique. Les subventions dont font l'objet un grand nombre de nouveaux contrats à durée indéterminée sont coûteuses, car elles supposent une perte sèche importante et ne doivent être considérées, au mieux, que comme une solution temporaire.

L'amélioration du système d'enseignement reste une priorité

Le capital humain est aussi indispensable à la croissance future de la productivité. Les résultats éducatifs se sont améliorés de façon spectaculaire ces deux dernières décennies, ce qui permet de penser qu'un potentiel de croissance plus forte existe. Même si les rigidités du marché du travail empêchent de tirer pleinement parti du capital humain, d'importantes améliorations sont possibles dans plusieurs domaines. *L'éducation de la petite enfance est limitée pour les très jeunes enfants et pourrait bénéficier d'une aide publique supplémentaire sous la forme d'avantages fiscaux, ce qui encouragerait aussi la participation des femmes au marché du travail et un taux de fécondité plus élevé. Dans l'enseignement obligatoire, des problèmes d'insuffisance de qualité ont été mis en lumière par les tests internationaux réalisés dans le cadre du PISA. Remédier aux médiocres résultats du système d'enseignement est le principal objectif des réformes en cours. Mises à part les réformes pédagogiques, la priorité devrait être accordée aux mesures visant à accorder une plus grande autonomie aux établissements, afin de leur permettre de faire des expériences, de s'adapter aux conditions locales et de renforcer les incitations, y compris les incitations économiques pour les enseignants liées à la formation et à la performance. La scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire est faible, en particulier dans les régions à bas revenu. La suppression des contraintes financières dont souffrent les élèves les moins aisés contribuerait à augmenter la scolarisation et accélérerait la convergence entre les régions. La formation professionnelle est aussi sous-développée et a besoin d'une impulsion décisive pour accroître son prestige, une augmentation des ressources étant aussi nécessaire, notamment grâce à davantage de formation en entreprise. Dans l'enseignement universitaire, il n'y a guère de course à l'excellence entre les différents établissements et les mécanismes de sélection du personnel enseignant tendent à favoriser dans certains cas les candidats internes. Subordonner le financement des universités à des critères clairs de performance, au lieu de verser des dotations forfaitaires, devrait améliorer la qualité de l'éducation et de la recherche et, à cet égard, la nouvelle agence pour l'évaluation des universités pourrait être un instrument utile. Un relèvement sensible des droits d'inscription, associé à des mécanismes de paiement flexibles pour les étudiants ayant des difficultés financières, notamment l'octroi de prêts remboursables en fonction des revenus, non seulement serait justifié pour des raisons d'équité mais apporterait aussi davantage de ressources aux universités, tout en incitant les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs études.*

De meilleures conditions-cadres favoriseraient l'adoption de nouvelles technologies et renforceraient l'efficacité des dépenses de R-D

La convergence serait aussi facilitée par une absorption plus rapide des nouvelles technologies. La part de la production dans les secteurs de haute technologie est faible et la structure d'exportation des nouveaux pays de l'Union européenne est proche de celle de l'Espagne. L'investissement dans les technologies de l'information et des télécommunications (TIC), qui sont un puissant moteur de l'amélioration de la productivité au sein des entreprises, est peu développé, et les autres indicateurs des TIC sont eux aussi relativement médiocres. Accroître l'utilisation des TIC dans le secteur privé exigerait vraisemblablement un renforcement du capital humain et de la R-D, éléments complémentaires de l'utilisation des nouvelles technologies. Les indicateurs des dépenses et de la production en matière de R-D sont bien inférieurs à ceux des pays de l'OCDE les plus performants, en particulier dans le secteur privé. Les autorités sont conscientes de ces déficiences et ont prévu une augmentation substantielle des fonds publics pour la R-D dans les années à venir. Cependant, il importe aussi d'établir de meilleures conditions-cadres pour tirer le meilleur parti possible des dépenses publiques de R-D :

- Premièrement, les fonds publics pour la R-D devraient faire l'objet d'un examen régulier de façon à évaluer leur rentabilité sociale potentielle et à redéfinir les priorités. Ces fonds doivent en effet servir à financer les activités de R-D ayant des externalités claires et importantes et non être utilisés pour le versement de simples subventions industrielles n'ayant que des liens ténus avec la R-D. Un organisme indépendant pourrait jouer ce rôle.
- Deuxièmement, un cadre financier et fiscal adéquat pour les projets de R-D à risque a été mis en œuvre, mais le capital-risque pour les nouvelles entreprises technologiques ne s'est pas développé et exige la mise en place d'une culture financière et de gestion mieux adaptée. Les programmes de participation de l'État au capital, qui permettent d'affecter des fonds publics à ces projets, pourraient contribuer à l'établissement d'une telle culture.
- Troisièmement, encourager davantage la formation de grappes d'entreprises technologiques, comme prévu par les autorités, est un moyen peu onéreux et efficace de favoriser les activités de R-D, en particulier dans les petites entreprises.
- Quatrièmement, le statut et la rémunération des jeunes chercheurs devraient être améliorés, et la mobilité ainsi que la flexibilité de l'emploi devraient être accrues pour renforcer les liens entre la recherche privée et la recherche publique.

D'autres réformes du marché du travail sont nécessaires pour améliorer encore l'utilisation de la main-d'œuvre

Bien que la création d'emplois ait été très rapide ces dix dernières années, le taux de chômage reste élevé et exige de nouvelles réformes du marché du travail. À cet égard, l'amélioration des politiques actives du marché du travail et du service public de l'emploi devrait être prioritaire. Cette action devrait s'accompagner d'efforts continus pour fournir des ressources adéquates aux services de l'emploi, améliorer l'efficacité des activités de conseil et de formation

destinées aux chômeurs et entreprendre une évaluation indépendante des différentes politiques. En outre, l'assujettissement des indemnités de chômage à la recherche active d'un emploi, condition prévue par la loi mais peu respectée, devrait être appliquée de façon à réduire les périodes de chômage. Pour accroître le taux d'activité des femmes, il faudrait mieux aligner les modalités de travail sur les besoins familiaux, notamment en favorisant les horaires flexibles et les contrats à temps partiel et en remplaçant les horaires fractionnés par la journée continue. Ces réformes, comme celles concernant le cadre des négociations salariales et la protection de l'emploi, devraient être conçues de façon globale, afin de tirer parti des aspects liés à l'économie politique des réformes. À cet égard, la « déclaration en faveur du dialogue social », signée en juillet 2004 par le gouvernement, les syndicats et le patronat, offre la possibilité d'aller de l'avant dans la réforme du marché du travail.

Des défis budgétaires importants restent à relever

Dans le domaine des finances publiques, les autorités sont confrontées à trois défis importants :

- Le premier est de veiller à ce que le cadre de fonctionnement de la politique macroéconomique n'assure pas seulement le maintien de finances publiques saines, mais évite aussi une orientation budgétaire proconjoncturelle.
- Le second est d'instaurer les conditions nécessaires pour que les importants transferts de responsabilités aux régions en matière de dépense et de fiscalité conduisent à une gestion saine des ressources à l'échelon régional, tout en équilibrant les coûts et les avantages au niveau régional pour la fourniture de nouveaux services.
- Enfin, une stratégie cohérente garantissant la viabilité à long terme des finances publiques reste à mettre en place, en prêtant une attention particulière aux régimes publics de retraite.

Les conséquences budgétaires du vieillissement justifient largement une réduction plus rapide de la dette publique avant que n'intervienne le choc démographique, cette action devant aller de pair avec la mise en œuvre d'une réforme des retraites. Cet objectif pourrait être réalisé en équilibrant les budgets de l'administration centrale et des administrations régionales au cours du cycle, tandis que les excédents des régimes de retraite seraient accumulés.

Les systèmes d'information devraient être développés pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et soutenir la discipline budgétaire

Suite à la décentralisation rapide intervenue depuis le début des années 80 au profit des régions, les autorités territoriales ont davantage d'effectifs à gérer que l'administration centrale et sont responsables des dépenses en matière d'éducation, de services sociaux et de santé. La décentralisation n'a pas compromis la stabilité budgétaire et a permis aux régions de fournir des services plus adaptés, mais elle a aussi conduit à une augmentation rapide de l'emploi public et a miné l'efficacité-coût dans plusieurs domaines, créant des pressions sur les dépenses publiques. La décentralisation rapide s'est accompagnée par exemple d'une fragmentation et d'une perte d'informations. Il sera nécessaire de développer des systèmes d'information adaptés sur les politiques et résultats des administrations territoriales

de façon à encourager la discipline budgétaire. Les comptes des autorités territoriales ne sont publiés qu'avec beaucoup de retard et le recours aux opérations hors budget par l'intermédiaire d'entreprises publiques contrôlées par les régions ou les communes s'est accru. En outre, bien que des données ponctuelles montrent que les administrations régionales ont mis en œuvre des options novatrices dans certains domaines, en particulier les soins de santé, on manque d'informations cohérentes et fiables sur ces politiques et résultats. Ainsi, la diffusion des pratiques exemplaires est limitée, l'absence de coordination aux différents niveaux d'administration et entre ces niveaux se traduit par une utilisation inefficace des équipements publics, et les citoyens ne peuvent pas aisément comparer leurs propres administrations à d'autres et faire pression dans le sens d'un service public plus efficace. Les autorités sont déterminées à améliorer la qualité de l'information concernant les services publics – une Agence nationale pour l'évaluation de la qualité des services publics et des politiques publiques doit être créée. Pour être efficace, cette agence, comme d'autres organismes récemment créés (par exemple dans le domaine des soins de santé ou des universités), devrait disposer de ressources suffisantes et être indépendante de l'État, dans un souci d'acceptation et de crédibilité. Des indicateurs, cohérents pour l'ensemble du territoire, devraient être définis et rendus publics, de façon à faciliter l'analyse comparative. À cet égard, l'accord conclu récemment par les autorités centrales et régionales dans le cadre du Consejo interterritorial de Salud pour ne pas publier les données régionales concernant les listes d'attente dans les hôpitaux est regrettable.

L'examen en cours des dispositifs de financement des administrations territoriales devrait prêter attention aux évolutions démographiques

Le nouveau dispositif de financement pour les régions est judicieux à de nombreux égards. Surtout, il a davantage aligné les compétences des régions en matière de recettes sur leurs responsabilités en matière de dépenses, et les transferts entre administrations ont été réexaminés de façon à atténuer les problèmes d'aléa moral. Cette réforme devrait donc contribuer à assurer la discipline budgétaire au niveau régional. Bien que le nouveau dispositif de financement soit assez récent, le gouvernement évalue actuellement sa mise en œuvre et un examen de ses principaux aspects est actuellement en cours dans le cadre du Conseil de politique budgétaire et financière, qui rassemble les autorités centrales et les autorités régionales. Pour que l'on puisse pleinement tirer parti de ses avantages, le nouveau schéma de financement devrait toutefois mettre pleinement en œuvre ses mécanismes pour assurer sa durabilité face aux évolutions démographiques, en particulier l'immigration et les perspectives de vieillissement de la population. Plus précisément, il faudrait que les ressources financières prévues par le nouveau dispositif s'alignent davantage sur l'impact budgétaire net de ces changements démographiques. Un examen attentif de l'approche la plus appropriée pour financer l'augmentation probable des dépenses régionales à long terme du fait du vieillissement de la population devrait être réalisé, afin d'éviter les fortes distorsions liées à la fiscalité du travail, de soutenir les incitations données aux administrations régionales d'agir en tenant compte des coûts et d'assurer que les pouvoirs des administrations régionales en matière de recettes soient utilisés et se révèlent suffisants pour fournir des services publics de qualité à l'ensemble des citoyens. En outre, les distorsions dans l'allocation des investissements de l'administration centrale entre les régions devraient être reconsidérées, car les objectifs redistributifs peuvent être réalisés par des instruments plus adaptés. Au niveau municipal, l'existence d'un très grand nombre de petites communes joue en faveur d'une

approche prudente pour le transfert de nouvelles responsabilités en matière de dépenses. Le financement de ces dépenses devrait toutefois être amélioré en réexaminant la taxe locale sur les entreprises, qui n'est acquittée que par les entreprises relativement grandes et pourrait freiner la croissance des firmes ou créer un risque d'évasion fiscale. Parallèlement, les collectivités locales devraient avoir davantage recours à l'impôt immobilier. Il faudrait dans cette optique améliorer le registre foncier.

Bien que fondée, la réforme de la loi de stabilité budgétaire ne doit pas affaiblir la discipline budgétaire

Pour maintenir la discipline budgétaire dans le cadre très décentralisé des institutions, une loi de stabilité budgétaire, qui impose d'équilibrer en permanence les comptes de toutes les administrations, considérées individuellement, est appliquée depuis 2003. Cette règle, qui a l'avantage d'être simple et facile à communiquer, est néanmoins formulée de façon trop rigide et est de nature à faire jouer un rôle procyclique à la politique budgétaire. *Le nouveau gouvernement a donc prévu de la modifier pour maintenir un équilibre financier au cours du cycle et non plus à chaque période. L'application d'un tel principe semble pertinente pour le gouvernement central et l'ensemble des régions compte tenu de leurs responsabilités en matière de dépenses et d'impôts. Un déficit pourra être enregistré en période de creux cyclique, mais un excédent devra être dégagé en période de haute conjoncture.* Pour les collectivités locales, en revanche, la modification du système actuel ne paraît pas nécessaire en raison de la faible sensibilité de leur budget à la conjoncture, alors que, dans le cas de la sécurité sociale, le maintien d'excédents structurels serait préférable. *La répartition entre les différentes régions des objectifs budgétaires globaux devrait reposer sur un système consensuel de surveillance collective, pour éviter de recourir à des mécanismes de sanctions, qui semblent difficiles à mettre en œuvre. Il serait néanmoins utile de maintenir l'obligation faite aux régions de présenter un plan d'ajustement budgétaire à moyen terme en cas de dépassement significatif de leurs objectifs. Il est en effet indispensable de veiller à ce que la nouvelle norme n'affaiblisse pas de facto la discipline budgétaire et s'impose de façon équitable à toutes les régions, quelle que soit leur taille.*

Une révision en baisse des paramètres de calcul des pensions est nécessaire

Bien que la réduction de la dette publique et la progression de l'emploi contribuent à la viabilité des finances publiques, la viabilité financière du système de retraite n'est pas assurée à long terme. L'impact du vieillissement sera plus tardif, mais plus marqué que dans les autres pays de l'OCDE, car ce processus sera plus prononcé qu'ailleurs et les paramètres de calcul des retraites sont plus généreux – même si le niveau moyen des retraites actuelles est bas. Sur la base d'hypothèses favorables de hausse de l'immigration et de l'emploi, les dépenses de retraite par rapport au PIB pourraient s'accroître de presque 8 points de pourcentage à l'horizon 2050, si le degré de générosité du système reste à son niveau actuel, c'est-à-dire si le nombre des retraites perçues par personne de plus de 65 ans reste stable, de même que leur montant moyen par rapport à la productivité de l'économie. *Des réformes portant à la fois sur les recettes et les prestations devront donc être engagées.* Ceci a été reconnu par le Pacte de Tolède, mais les réformes ont peu progressé ces dernières années. Toutefois, dans le cadre de la déclaration en faveur du dialogue social

signée en juillet 2004, des négociations se sont engagées pour s'attaquer aux problèmes visés dans le pacte. *Un relèvement du niveau ou de la durée des cotisations à certains régimes, comme celui des travailleurs indépendants, serait par exemple bienvenu.* Toutefois, il sera nécessaire de réduire d'une façon ou d'une autre le niveau moyen des pensions par rapport au PIB par habitant pour contenir la hausse des dépenses de retraites. *Une révision des paramètres de calcul des pensions paraît inévitable pour faire en sorte, au minimum, que la valeur actualisée des pensions de vieillesse ne soit pas supérieure au total des cotisations correspondantes, ce qui rendrait le système équitable sur le plan actuariel sachant que les paramètres révisés ne s'appliqueraient qu'aux générations futures de retraités subissant le choc démographique.* Ceci pourrait impliquer de calculer les retraites à partir des revenus de toute la vie active et non des quinze dernières années, ou de réduire le taux moyen d'accumulation des droits à pension, mais il faudra peut être aussi soumettre le cumul de retraites à des conditions de ressources.

Les politiques budgétaire et de l'emploi joueront un rôle clé pour limiter l'ampleur des réformes des retraites

La portée des réformes des retraites sera d'autant plus réduite que les politiques renforçant la productivité et l'emploi seront efficaces et que la gestion budgétaire des prochaines années sera saine. *Pour accroître le taux d'emploi, on pourrait revoir le rythme d'accumulation des droits à retraite, qui est plus faible en fin qu'en début de carrière, ce qui réduit l'incitation à rester sur le marché du travail. Un renforcement des infrastructures de garde pour les jeunes enfants et de prise en charge des personnes âgées dépendantes contribuerait, en plus des réformes du marché du travail, à accroître davantage l'emploi féminin.* Face à la hausse prévisible de la demande de soins de longue durée, il paraît nécessaire d'organiser une offre efficiente privilégiant le maintien à domicile des personnes âgées. *D'autre part, une politique d'excédent budgétaire significatif au cours des prochaines années devrait aussi être envisagée. Une accélération du désendettement des administrations et un accroissement des actifs de la sécurité sociale avant que n'intervienne le choc démographique en 2015-20 contribuerait à faire en sorte que la baisse des retraites en termes relatifs reste à un niveau socialement acceptable.* Il faut donc résister à la tentation de baisser les cotisations sociales malgré les excédents des régimes de retraite enregistrés ces dernières années, mais plutôt accumuler l'intégralité de ces excédents dans le fonds de réserve de la sécurité sociale au cours des prochaines années. Dans le même temps, *la générosité des mesures fiscales en faveur des retraites privées devrait être réexaminée.* Le coût net de ces incitations est élevé dans la mesure où elles semblent surtout influencer l'allocation des portefeuilles et générer peu d'épargne supplémentaire.

Chapitre 1

Maintenir une bonne performance : les défis à relever

L'économie espagnole a enregistré de bons résultats macroéconomiques ces dernières années et a mieux résisté que la plupart des pays de l'OCDE au ralentissement international de l'activité. La convergence réelle par rapport à la moyenne de la zone euro s'est ainsi poursuivie et la différence de niveau de vie s'est réduite à 13 % en 2003. L'élimination de cet écart résiduel pose cependant plusieurs défis : i) Préserver la stabilité macroéconomique et la compétitivité. Ceci requiert d'éliminer l'écart persistant d'inflation avec la zone euro ainsi que de stabiliser le marché du logement et de freiner la forte progression de l'endettement des ménages ; ii) Renforcer les gains de productivité, lesquels ont été très faibles ces dernières années ; iii) Garantir la viabilité financière des finances publiques. Compte tenu du cadre institutionnel très décentralisé, ceci nécessite d'améliorer les relations budgétaires entre les niveaux de gouvernement de façon à limiter les pressions sur les dépenses publiques. Il reste aussi à assurer la viabilité des comptes des administrations face au vieillissement démographique.

Préserver la stabilité macroéconomique et la compétitivité

La convergence a reposée sur une hausse de l'emploi...

Le rapprochement tendancier du niveau de vie s'est poursuivi au rythme régulier de 1 % par an ces dernières années (tableau 1.1), en grande partie grâce à une forte hausse de l'emploi (graphique 1.1). Les effets positifs de l'intégration plus poussée dans l'Union européenne (UE) et les réformes du marché du travail en 1984, puis celles du milieu des années 90, lesquelles ont coïncidé avec une plus grande modération salariale, ont joué un rôle décisif pour accroître le taux d'emploi. Cette meilleure utilisation des ressources s'est toutefois accompagnée d'une décélération marquée des gains de productivité, contrairement à l'évolution observée dans d'autres pays de l'OCDE.

Tableau 1.1. **Décomposition de l'écart de croissance pour certains pays de l'OCDE¹**
Moyenne de la période, par rapport à la zone euro

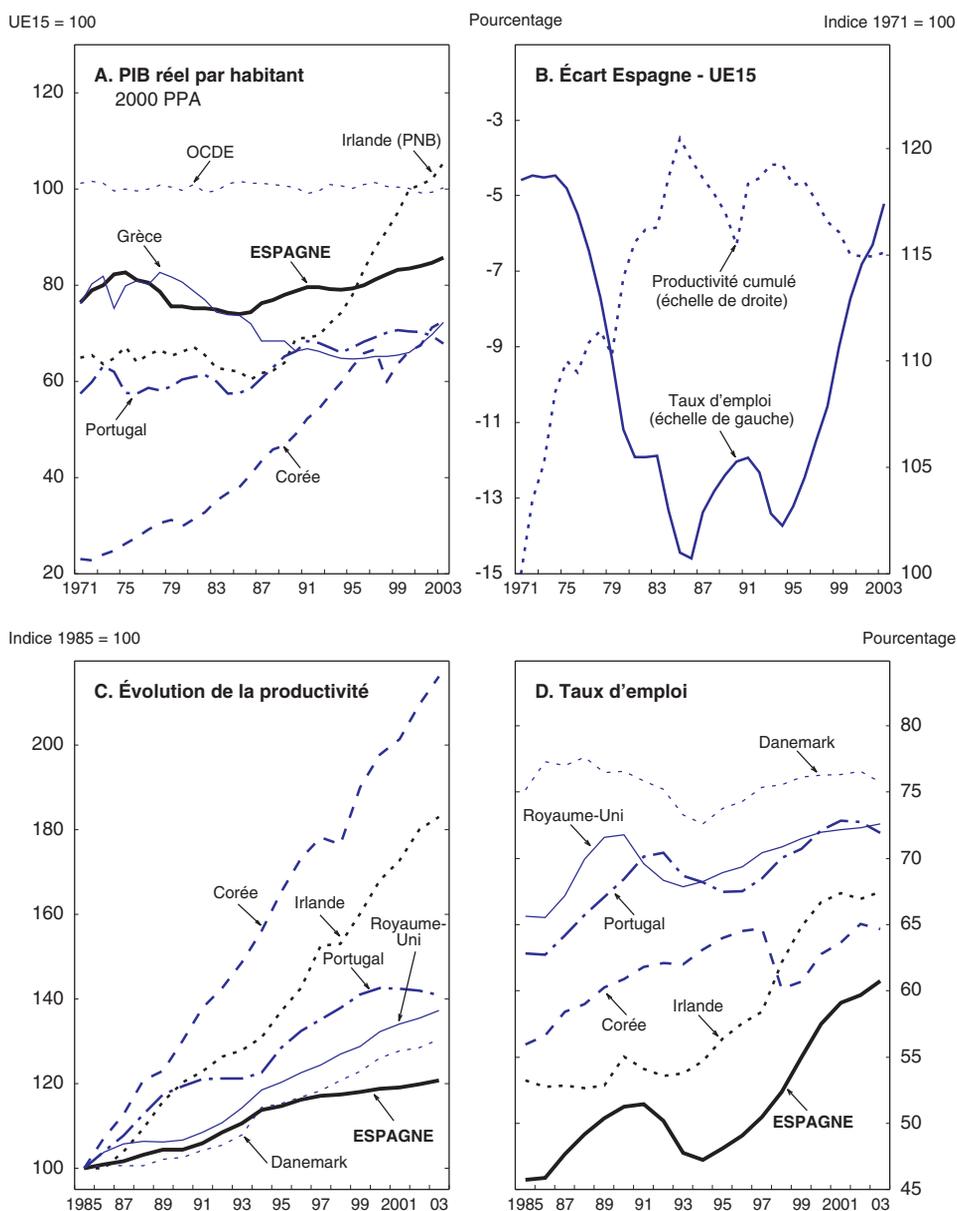
	1971-2003	1971-85	1986-94	1995-2003
Espagne				
Croissance par tête	0.4	-0.2	1.0	0.8
Productivité	0.5	1.2	0.0	-0.2
Taux d'emploi	-0.2	-1.3	0.6	1.0
Démographie	0.1	-0.1	0.5	0.1
Corée				
Croissance par tête	3.7	3.6	5.4	2.4
Productivité	2.6	2.0	3.5	2.7
Taux d'emploi	0.5	0.8	1.2	-0.7
Démographie	0.6	0.8	0.7	0.3
Grèce				
Croissance par tête	0.1	0.1	-1.1	1.1
Productivité	0.2	-0.2	-0.9	2.0
Taux d'emploi	0.0	0.5	-0.4	-0.4
Démographie	-0.2	-0.3	0.2	-0.5
Irlande²				
Croissance par tête	1.6	-0.3	2.3	4.1
Productivité	1.1	0.3	1.7	1.8
Taux d'emploi	0.2	-0.4	0.1	1.4
Démographie	0.3	-0.2	0.5	0.9
Portugal				
Croissance par tête	0.8	0.3	2.0	0.5
Productivité	0.2	-0.4	0.8	0.7
Taux d'emploi	0.5	0.8	0.7	-0.3
Démographie	0.1	-0.1	0.5	0.1

1. La croissance par tête est définie à partir du PIB (en volume) par habitant. La décomposition de l'écart de croissance est mesurée de la façon suivante : la productivité est le PIB (en volume) par personne occupée, le taux d'emploi est le ratio entre l'emploi et la population active et la démographie est le ratio entre la population active et la population totale.

2. Produit national brut (PNB) au lieu du PIB.

Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76, et *Comptes nationaux*.

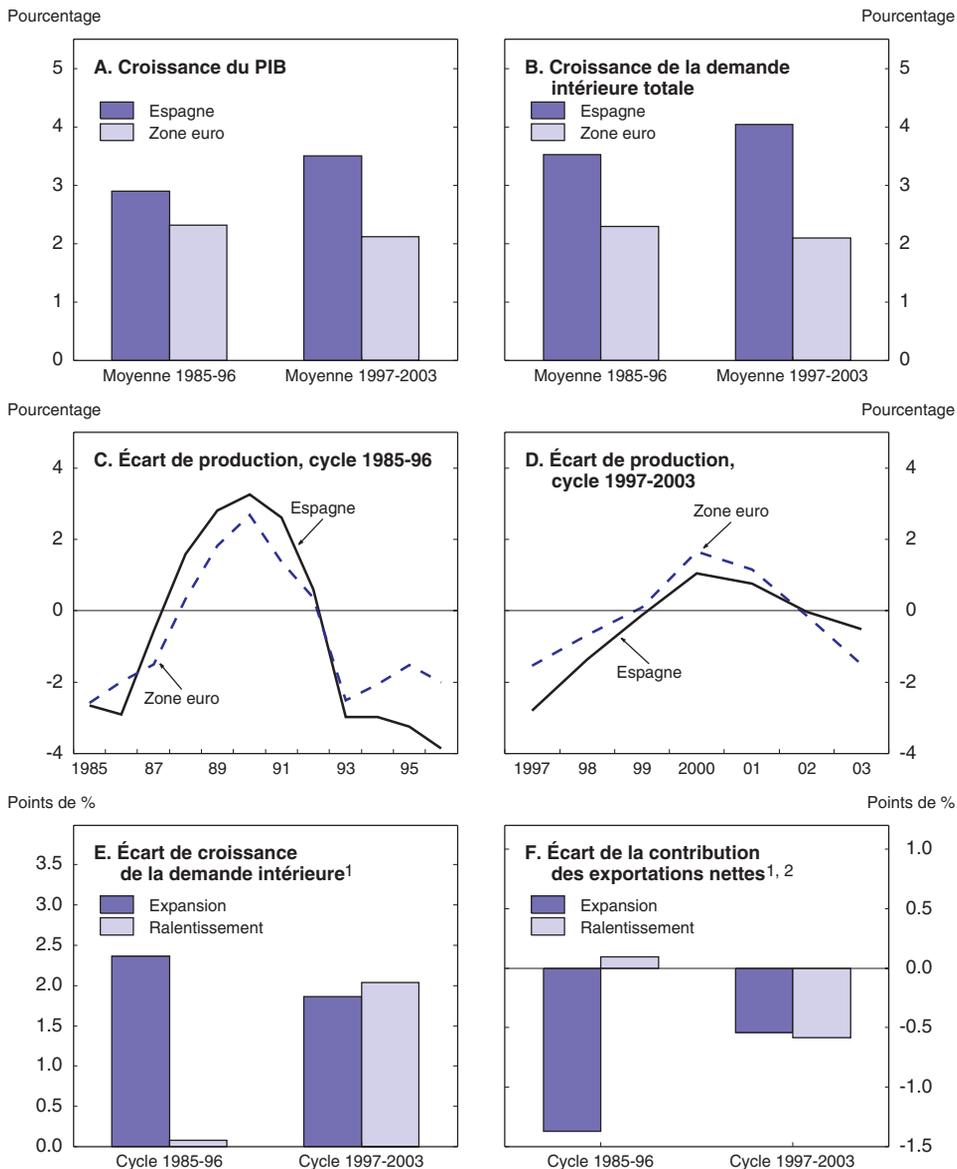
Graphique 1.1. Le processus de convergence



Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques*, n° 76 ; *Comptes nationaux et Principaux indicateurs économiques*.

Cette forte création d'emploi a soutenu la hausse rapide de la demande intérieure (graphique 1.2). L'entrée dans la zone euro et la forte progression de l'immigration au cours des dernières années semblent avoir renforcé cette caractéristique du modèle de croissance espagnol ainsi que sa résistance aux chocs négatifs qui ont affecté l'OCDE. De fait, les fluctuations cycliques ont été plus amorties que dans les autres pays européens entre 1997 et 2003 contrairement au cycle précédant. La baisse des taux d'intérêt induite par l'adoption de l'euro et l'assainissement des finances publiques, qui s'est accompagné de diminutions d'impôts en 1998 et 2003, ont amélioré la confiance des ménages qui ont réduit leur taux d'épargne. Cette réduction des taux d'intérêt réels a eu un impact encore

Graphique 1.2. Comparer les variations du cycle économique



1. Écart par rapport à la zone euro.

2. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

plus marqué sur l'investissement de construction, en particulier résidentiel, qui est resté la composante la plus dynamique de la demande intérieure. Elle a aussi réduit les frais financiers des entreprises ce qui a renforcé leur rentabilité et stimulé leurs dépenses en capital. Par ailleurs, la forte augmentation de l'immigration a contribué à préserver la modération des salaires réels, et a favorisé le maintien d'une croissance soutenue de l'emploi, même lors du ralentissement entamé en 2000. Au total, l'activité a progressé en moyenne de près de 3½ pour cent par an depuis 1997 et l'écart de croissance avec la zone euro s'est accru pour atteindre 1¼ point de pourcentage.

... mais s'est accompagné de tensions menaçant la compétitivité

Le dynamisme de cette expansion est toutefois menacé par l'apparition de tensions macroéconomiques. Depuis l'introduction de la monnaie unique, l'endettement privé s'est rapidement accru, notamment pour les ménages, alors que les prix de l'immobilier ont fortement augmenté et l'inflation est restée plus élevée que dans la moyenne de la zone euro. Le différentiel de hausse des prix a atteint 1.2 point de pourcentage par an en moyenne depuis la création de l'union monétaire, et la hausse cumulée de cet écart, s'est élevée à presque 8 points de pourcentage depuis 1997 (tableau 1.2). L'écart d'inflation entre le secteur des services et l'industrie a été plus prononcé que dans les autres pays, ce qui révèle un problème d'inflation duale.

Tableau 1.2. **Écart d'inflation entre l'Espagne¹ et la zone euro**
En points de pourcentage

	Poids	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumul 1997- 2004
Total	100.0	0.3	0.7	1.1	1.4	1.2	1.3	1.0	0.9	8.0
Alimentation	25.1	-1.6	-0.2	1.2	1.1	0.1	1.9	2.0	2.8	7.3
Biens industriels	40.7	0.7	0.3	0.8	1.1	0.4	1.0	0.8	0.4	5.4
Biens industriels hors énergie	38.1	1.0	0.5	0.9	1.6	1.7	1.1	1.4	0.2	8.4
Énergie	9.4	-0.3	-1.2	0.9	0.4	3.2	0.5	-1.7	0.4	2.1
Services	34.3	1.2	1.6	1.7	2.1	1.8	1.5	1.1	1.0	12.1
<i>Pour mémoire :</i>										
Inflation sous-jacente ²	82.3	0.5	0.8	1.3	1.5	1.6	1.4	1.1	0.7	8.8

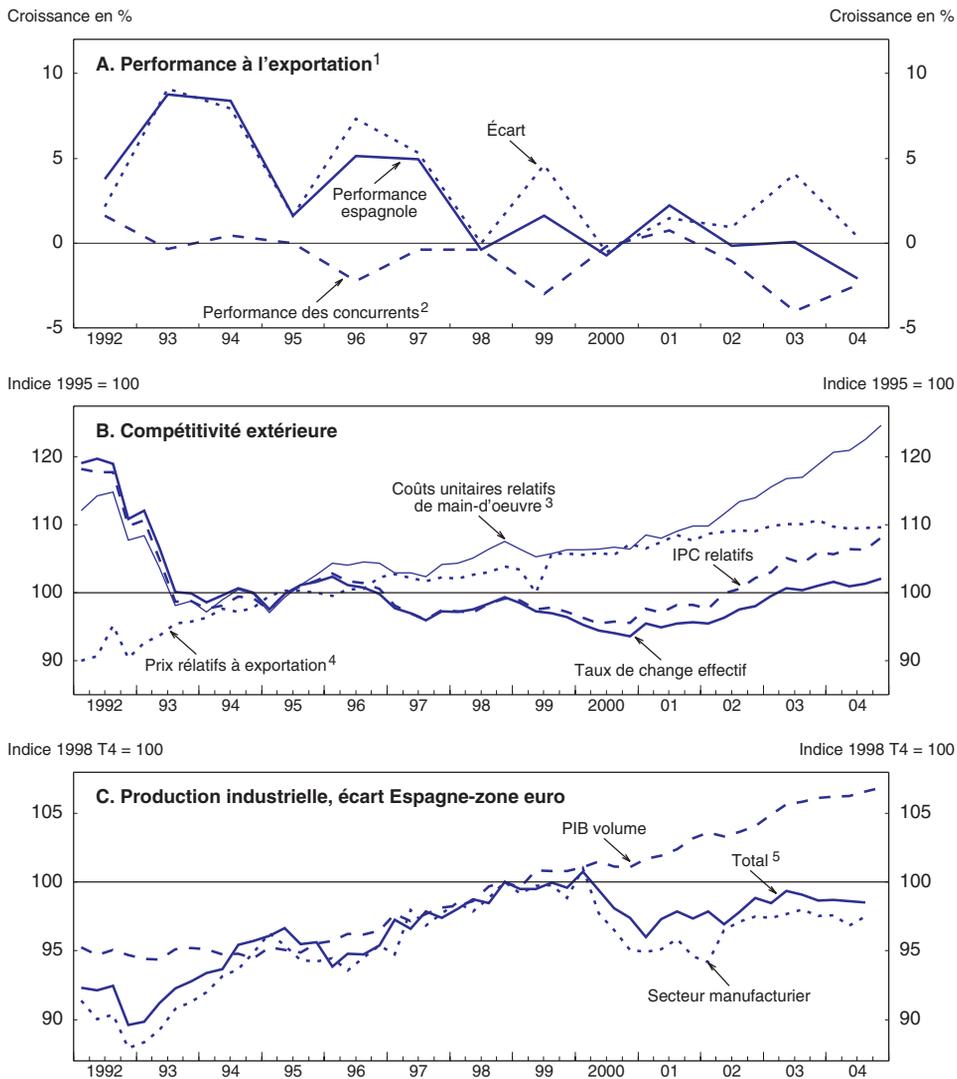
1. La rupture de la série de l'indice des prix à la consommation (IPC) harmonisé en 2001 a été corrigée en utilisant l'IPC national comme référence.

2. Total hors aliments non traités et énergie.

Source : INE et Eurostat, base de données New Cronos, février 2005.

Ce différentiel d'inflation avec la zone euro induit une diminution des taux d'intérêt réels par rapport à la moyenne de la zone euro, ce qui stimule la demande intérieure, mais provoque aussi une érosion de la compétitivité, ce qui tend à créer une dichotomie entre l'évolution des secteurs exposés et abrités de l'économie. Depuis 2000, la production industrielle a été moins dynamique que dans la zone euro malgré un marché intérieur plus porteur (graphique 1.3). On peut exclure que l'écart d'inflation soit la conséquence d'un phénomène du type de Balassa-Samuelson car on n'observe pas de rattrapage de productivité. Bien que bénéficiant d'un niveau de prix et de coût de main-d'œuvre toujours plus bas que dans la moyenne de la zone euro¹, la capacité des entreprises d'absorber une inflation tendancielle plus forte que dans le reste de cette zone tend à s'épuiser. L'augmentation plus élevée des coûts horaires de main-d'œuvre dans l'industrie n'est en effet pas compensée par des gains plus rapides d'efficacité du travail. Malgré un taux de change effectif en moyenne relativement stable depuis une dizaine d'années, les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre exprimée en monnaie commune n'ont cessé d'augmenter pour se situer désormais à un niveau plus élevé qu'avant la dévaluation de 1992. Cette évolution, qui a été absorbée dans un premier temps par la diminution des charges financières des entreprises suite à la réduction des taux d'intérêt, a exercé une pression à la baisse sur les marges et la rentabilité des établissements industriels au début des années 2000. Bien que les prix d'exportation aient augmenté plus vite que dans les pays de la zone euro, ils ont moins progressé que les coûts de main-d'œuvre même si ces

Graphique 1.3. Indicateurs de compétitivité et performance à l'exportation



1. Variation des parts de marché à l'exportation des biens et services.
2. Représentés par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie et le Portugal.
3. Dans le secteur manufacturier.
4. Exportations de biens et de services par rapport à la zone euro.
5. Hors construction, y compris industries extractives, énergie et eau.

Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76, et *Principaux indicateurs économiques*.

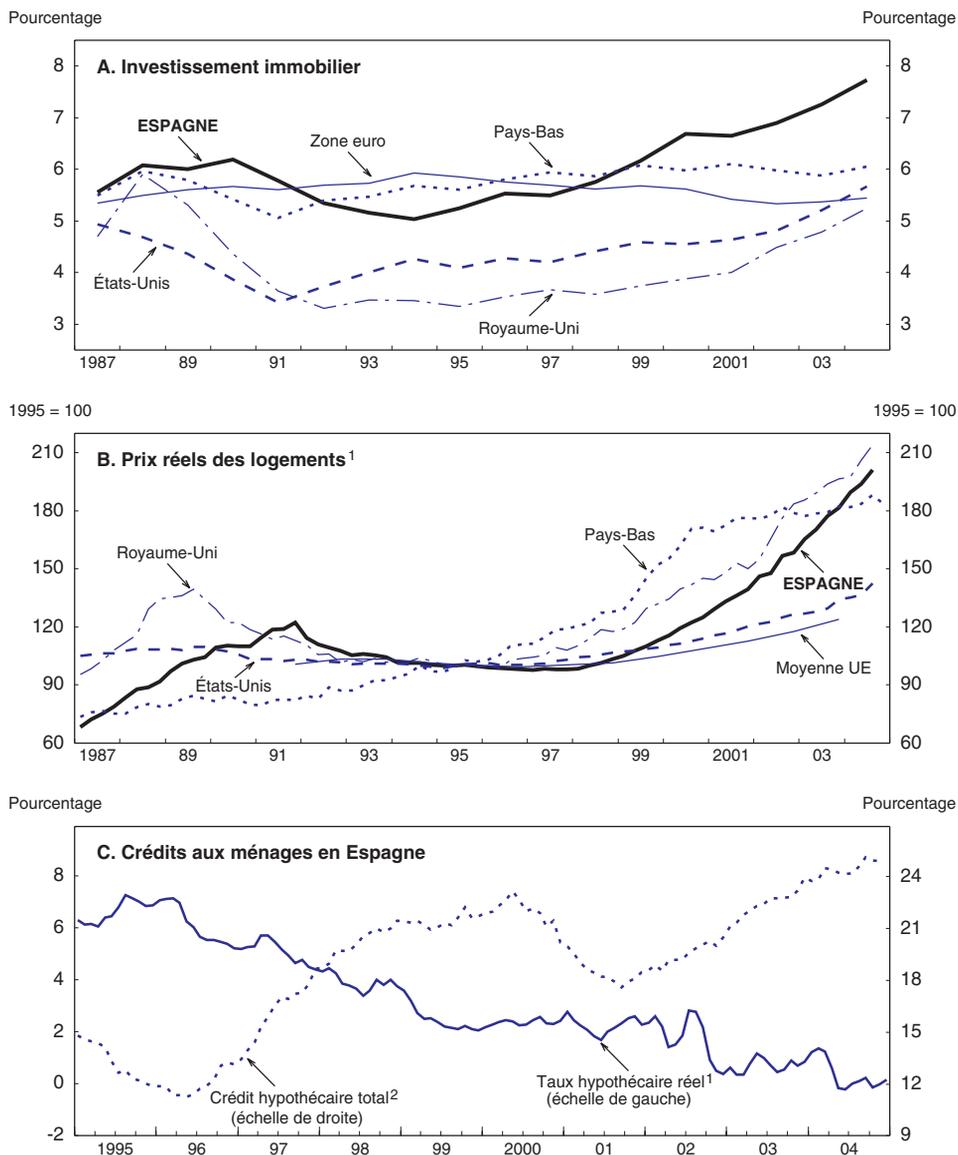
entreprises ont réduit leurs effectifs pour limiter le coût du travail depuis la fin 2001 et préserver leurs marges. Bien que ces efforts, aient permis d'éviter des pertes de parts de marché jusqu'en 2003, il paraît toutefois difficile de maintenir un écart important de coût et de prix à plus long terme.

Les développements dans le secteur immobilier sont préoccupants

Les fortes pressions de la demande s'exerçant dans la construction résidentielle...

Depuis 1998, l'activité du secteur immobilier a progressé deux fois plus rapidement que le reste de l'économie, et est à l'origine d'environ un huitième de l'ensemble des

créations d'emploi réalisées depuis lors, alors que les emplois créés dans le secteur de la construction ont représenté un quart des créations de postes. L'expansion de ce secteur s'est néanmoins accompagnée d'une augmentation d'environ 90 % en termes réels des prix immobiliers, soit davantage que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.4). Les ménages ont fortement accru leur endettement : leur dette totale a doublé depuis 1995 pour atteindre près de 100 %, dépassant ainsi la moyenne de l'UE. Un large consensus existe pour expliquer cette expansion du secteur immobilier et cette flambée des prix à la fois par des facteurs de demande et d'offre (Martinez Pagés et Llanos Matea Rosa, 2003). La hausse de la demande résulte de la baisse des taux d'intérêt réels,

Graphique 1.4. **Marché du logement**

1. Corrigé par l'indice des prix à la consommation.

2. Variation en glissement annuel.

Source : Banque d'Espagne ; OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76, et *Principaux indicateurs économiques*.

d'une maturité plus longue des prêts et par les très fortes créations d'emploi. Les acquisitions de logements ont aussi été soutenues par la forte demande de résidences secondaires de la part des citoyens européens et l'arrivée d'un grand nombre d'immigrants. De son côté, le dynamisme des investissements immobiliers a été stimulé par la faiblesse des rendements des placements financiers et par des anticipations de hausse sur les prix des logements. En conséquence, le poids très élevé des actifs immobiliers dans le patrimoine des ménages par rapport aux autres pays atteignait 73 % en 2001 (Naredo *et al.*, 2002), alors qu'il se situe seulement à environ 35 % dans les grands pays de l'OCDE. Ces fortes pressions de la demande n'ont que partiellement été satisfaites, même si la construction de logements a été très supérieure à celle enregistrée lors des précédents pics du marché immobilier.

... paraissent à l'origine d'une surévaluation des prix immobiliers

Il est difficile d'apprécier si la forte hausse de l'endettement des ménages et des prix immobiliers est soutenable. Les études empiriques récentes tendent à privilégier l'hypothèse d'une surévaluation des prix par rapport à leur valeur d'équilibre, bien que cette valeur ait sans doute aussi augmenté. Selon Ayuso *et al.* (2003) et le FMI (2004) par exemple, une sous-évaluation persistante des prix des logements dans la seconde moitié des années 90 aurait fait place à une surévaluation comprise entre 10 % et 20 % en 2003. Bien que l'ampleur d'une telle surévaluation ne paraît pas très importante, la hausse des prix des logements, qui s'est poursuivie au rythme annuel de plus de 15 % en 2004, ne semble guère se stabiliser. Ceci a conduit la Banque d'Espagne à demander aux institutions bancaires d'être prudentes dans l'octroi des prêts hypothécaires et d'éviter d'accorder des prêts dépassant 80 % du prix du logement, même si les ratios de solvabilité et le provisionnement du secteur financier restent élevés (Banque d'Espagne, 2004a).

L'endettement accru des ménages accroît la vulnérabilité de l'économie à un resserrement monétaire

Les développements sur le marché immobilier font peser deux risques principaux. Le premier est lié à la forte augmentation de l'endettement hypothécaire des ménages, contracté le plus souvent à taux variable, et aux conséquences d'une hausse des charges financières en cas de remontée des taux d'intérêt. Selon la Banque d'Espagne, le niveau de l'endettement en 2004 ne paraissait pas excessif au regard des changements intervenus sur ses déterminants de long terme et l'endettement plus élevé des ménages s'est accompagné d'une augmentation de leurs actifs tant immobiliers que financiers. Toutefois, une poursuite de la hausse de cet endettement fait courir le risque d'un affaiblissement de la consommation et de la demande de crédits à moyen terme². Les conséquences d'un relèvement probable des taux d'intérêt, compte tenu de leur faible niveau actuel, ne doivent pas être sous-estimées, même si les risques d'un resserrement marqué sont négligeables. Compte tenu de la hausse de l'endettement hypothécaire, l'épargne des ménages non destinée à l'amortissement de cette dette a vu son taux tomber de 8 % du revenu disponible en 1996 à moins de 2 % depuis 2000 (Banque d'Espagne, 2004b). Les dépenses des ménages devraient donc être plus sensibles aux variations de taux d'intérêt³. Les comportements des agents semblent dépendre aussi de leur situation patrimoniale, laquelle n'est pas homogène dans la population (Carrascal, 2004), même si l'effort requis pour financer un prêt hypothécaire moyen reste modéré dans une perspective historique. Afin d'inciter les emprunteurs à réduire leur vulnérabilité face à

une hausse des taux d'intérêt, le ministère de l'Économie et des Finances a annoncé des mesures qui réduiront le coût de transformation des hypothèques à taux variable en taux fixe.

Les risques d'une baisse des prix immobiliers suscitent des craintes

La seconde source de préoccupation concerne la crainte d'une réduction marquée des prix des logements, compte tenu de leurs effets induits sur la consommation privée et l'activité dans la construction. Bien qu'un tel scénario ne soit pas le plus probable, on ne peut exclure un tel ajustement du marché. L'effet potentiel d'une baisse de la richesse immobilière sur les dépenses des consommateurs paraît similaire en Espagne à celui estimé pour les autres économies de l'OCDE (Farré et Raymond, 2002). Les actifs immobiliers occupent en effet un poids élevé dans le patrimoine des ménages, même si l'utilisation d'emprunts liés à la valeur du logement pour financer la consommation ne s'est pas développée comme dans d'autres pays (Marqués et Nieto, 2003). D'autre part, une baisse importante de la demande de logements entraînerait un affaiblissement durable de l'activité dans le secteur de la construction immobilière qui occupe un poids plus élevé dans l'économie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Un tel choc négatif, qui serait de nature asymétrique, pourrait être difficile à corriger rapidement, en l'absence d'une politique monétaire indépendante.

Un meilleur fonctionnement du marché immobilier est indispensable

Plusieurs facteurs soutenant la demande pourraient cependant persister dans le futur. Ceux-ci incluent les achats de résidences secondaires par les non-résidents, la hausse du taux d'emploi, de l'immigration et l'augmentation du nombre des ménages du fait de l'évolution démographique et sociologique (Pareja et San Martin, 2003). Une telle évolution limiterait les risques d'un repli important du marché immobilier mais elle rendrait plus urgente la nécessité d'accroître la flexibilité de l'offre. Un meilleur fonctionnement de ce marché diminuerait non seulement les risques d'affaiblissement marqué du secteur immobilier, mais réduirait aussi les problèmes d'accès au logement qui se posent pour un nombre croissant de ménages. Ceci implique en particulier de développer le marché de location qui est beaucoup plus restreint que dans les autres pays de l'OCDE, alors que la proportion de logements vacants est très élevée. Pour cela, il paraît cependant nécessaire de réviser la politique du logement menée depuis de nombreuses années. Une meilleure utilisation du parc d'habitations et une structure plus équilibrée du marché immobilier en faveur de la location réduirait les obstacles à la mobilité des travailleurs et contribuerait à modérer la croissance du secteur de la construction résidentielle dont le rythme excessif a pu aussi empêcher le déploiement d'activités à plus forte valeur ajoutée. Le chapitre 2 examinera les questions de politique économique concernant le marché du logement avec celles liées au problème d'inflation.

Renforcer la croissance de la productivité tout en maintenant une vigoureuse création d'emplois

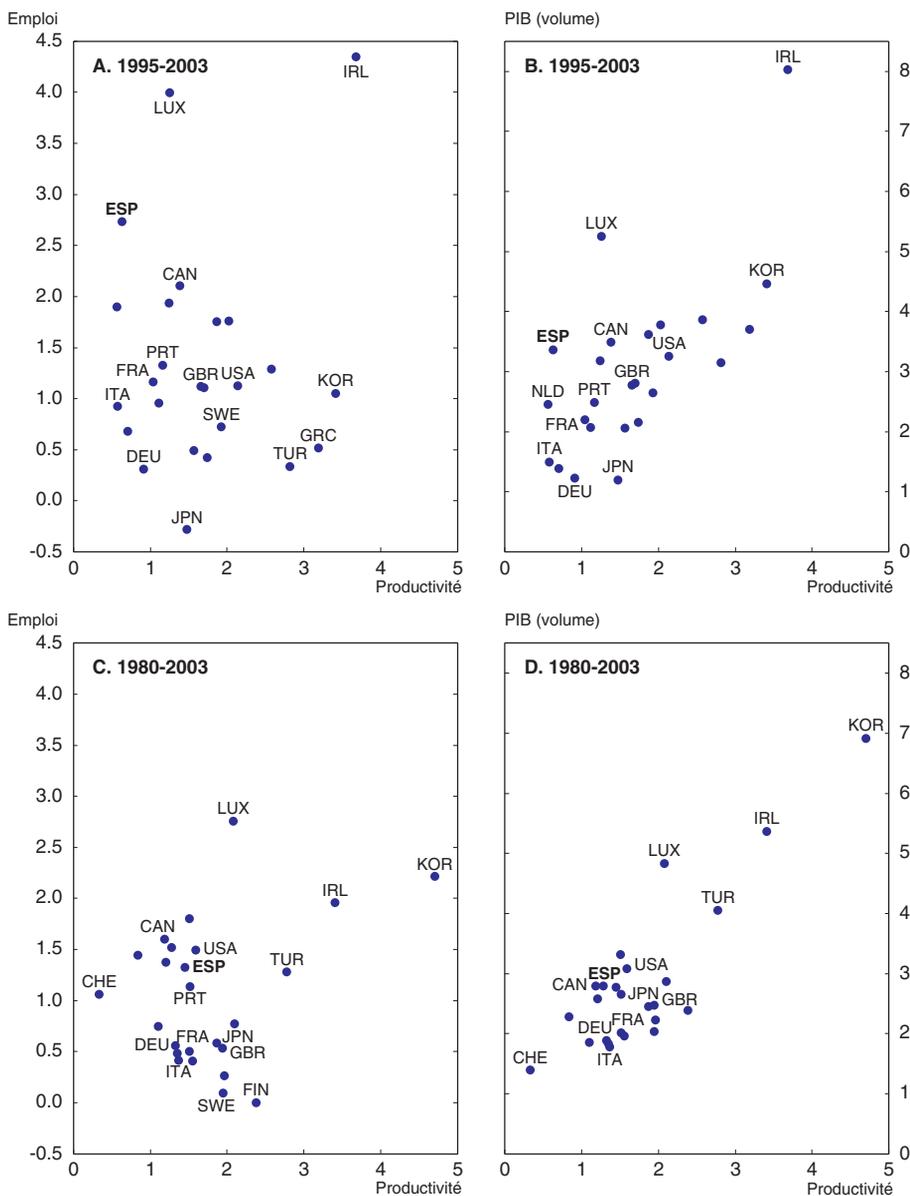
La faiblesse des gains de productivité est allée de pair avec une vive expansion de l'emploi...

Au cours des vingt années passées, la croissance a été tirée, de plus en plus, par l'expansion de l'emploi et non par les gains de productivité. Cependant, plusieurs pays ont pu obtenir simultanément une productivité élevée et une progression marquée de l'emploi.

S'il existe une corrélation positive, au plan international, entre la productivité et la croissance du PIB, la corrélation entre la productivité et la progression de l'emploi est faible (graphique 1.5), ce qui laisse penser qu'il n'y a pas forcément de dilemme entre les deux⁴. De fait, certains des pays les plus performants de la zone OCDE, comme l'Irlande ou la Corée, enregistrent des gains sur ces deux plans. Il y a donc lieu de penser que l'Espagne peut accélérer son rattrapage économique en améliorant sa productivité, une évolution d'autant plus souhaitable que l'écart de productivité horaire par rapport aux économies les plus avancées est la principale cause de l'écart de PIB par habitant avec ces pays (graphique 1.6)⁵.

Graphique 1.5. **Productivité et emploi**

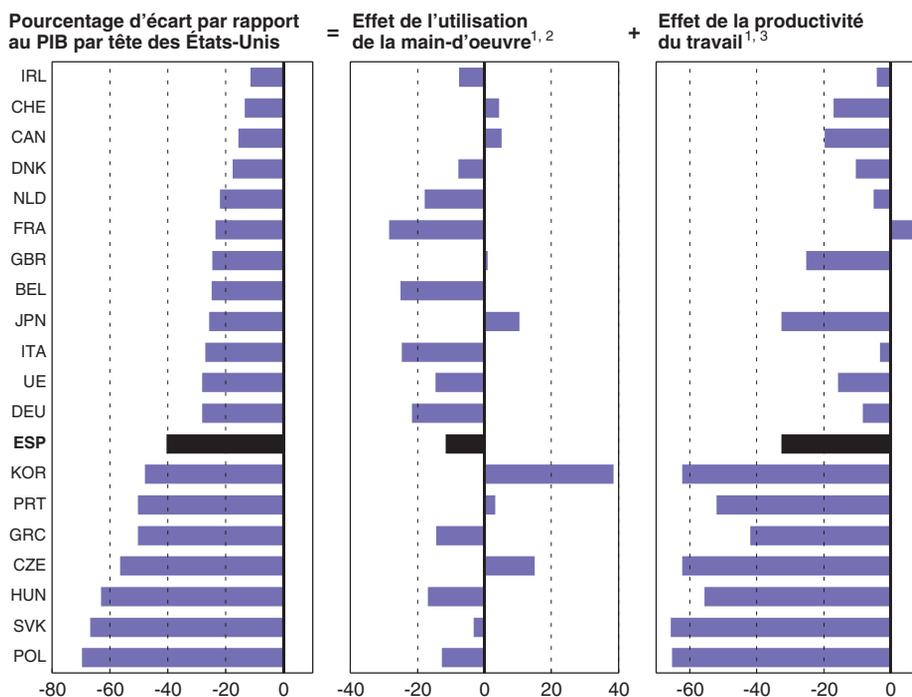
Variation moyenne en pourcentage



Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Graphique 1.6. **Origine des écarts de revenu**

2002, exprimés en PPA de 2000



1. Pourcentage d'écart par rapport au niveau des États-Unis.

2. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées divisées par la population en âge de travailler.

3. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* et base de données des Statistiques de la population active, décembre 2004.

Il existe des raisons de penser que le récent ralentissement de la productivité n'est pas aussi profond qu'il n'y paraît :

- En premier lieu, l'arrivée massive de travailleurs à faible productivité (jeunes, immigrés ou chômeurs de longue durée) s'est répercutée sur la croissance de la productivité par un effet de composition. L'augmentation de l'emploi de travailleurs marginaux est positive car elle rehausse le PIB par habitant, mais elle reflète aussi, en partie, des distorsions dans certains secteurs à faible productivité (agriculture, construction) qui attirent de nombreux immigrés peu qualifiés. Cependant, cet effet de composition n'explique probablement qu'une petite partie de la baisse de la productivité : si le déplacement sectoriel de l'emploi observé entre 1995 et 2003 vers la construction ne s'était pas produit, la croissance moyenne de la productivité dépasserait de moins de 0.1 point celle effectivement enregistrée (tableau 1.3). La précédente *Étude* de l'OCDE a révélé que l'arrivée d'immigrants dans les secteurs à productivité peu élevée a favorisé ce déplacement sectoriel. Indépendamment de ce phénomène, l'effet de composition lié à l'arrivée d'immigrants pour occuper des emplois peu qualifiés est aussi faible. Un simple calcul montre que même si l'on suppose que le niveau de productivité des immigrants ne dépasse pas 50-75 % de celui des travailleurs espagnols, ces immigrants n'expliquent que pour 0.1-0.2 point le ralentissement de la productivité observé entre 1995 et 2002 (OCDE, 2003). Quant à l'effet de composition lié aux nouveaux salariés qui ont peu d'expérience (jeunes travailleurs et de nombreuses femmes), un calcul similaire révèle que, dans le cas extrême où tous les nouveaux emplois créés depuis 1995 et occupés par

Tableau 1.3. **L'effet des changements sectoriels de l'emploi sur la croissance de la productivité**¹

Entre 1995 et 2003

		Agriculture	Énergie	Industrie	Construction	Services marchands	Services non marchands	Total de l'économie	
								Indice des gains cumulés	Taux moyen annuel (%)
Indice des gains cumulés de productivité entre 1995 et 2003	(A)	1.301	1.549	1.106	0.980	0.998	1.076	1.055	0.67
Part de l'emploi en 1995 (%)	(B)	8.0	1.1	18.5	9.4	41.9	21.1	100	..
Indice du niveau relatif de productivité par secteur en 1995 (%)	(C)	55.1	366.4	98.3	80.0	122.1	70.1	100	..
Variation de la part de l'emploi entre 1995 et 2003 (%)	(D)	-2.2	-0.3	-0.9	2.0	2.3	-0.9	0	..
Effet « intra » ²	(A x B x C)	0.057	0.061	0.201	0.074	0.511	0.159	1.063	0.76
Effet des changements sectoriels ³	(A x C x D)	-0.016	-0.020	-0.010	0.016	0.028	-0.007	-0.008	-0.09

1. La croissance de la productivité du travail peut être répartie en deux effets. Le premier mesure la contribution de la croissance de la productivité du travail de chaque secteur à la productivité totale (effet « intra »), alors que le deuxième évalue l'impact des variations des parts d'emploi parmi les secteurs avec des niveaux de productivité différente (effet des changements sectoriels). Cette décomposition peut être obtenue à l'aide de l'identité suivante :

$$PDTY_{2003}/PDTY_{1995} = \sum_i (PDTY^i_{2003}/PDTY^i_{1995}) \times (ESH^i_{1995}) \times (PDTY^i_{1995}/PDTY_{1995}) + \sum_i (PDTY^i_{2003}/PDTY^i_{1995}) \times (ESH^i_{2003} - ESH^i_{1995}) \times (PDTY^i_{1995}/PDTY_{1995})$$

où PDTY représente la productivité du travail, ESH la part de l'emploi, i les secteurs, 1995 et 2003 la période couverte. Le premier terme de cette identité représente l'effet « intra » et le deuxième l'effet des changements sectoriels.

2. La contribution de la croissance de la productivité du travail de chaque secteur à la productivité totale.

3. La contribution des variations des parts d'emploi parmi les secteurs avec des niveaux de productivité différente.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données des comptes nationaux de l'INE, janvier 2005.

des jeunes et des femmes ont correspondu à des travailleurs ayant un niveau de productivité inférieur (de 20 %) à celui du travailleur moyen, leur incidence sur la croissance moyenne de la productivité aurait été de 0.5 point de pourcentage. Il s'agit toutefois d'une limite supérieure puisque bon nombre des jeunes travailleurs ont un niveau d'éducation plus élevé que celui du travailleur moyen, tandis que les travailleurs sans expérience peuvent avoir un niveau de productivité qui s'élève rapidement.

- En second lieu, il est fort possible que la productivité ne soit pas mesurée convenablement. Il n'est pas évident, cependant, que les comptes nationaux surestiment l'expansion de l'emploi, et il est plus probable que certains des immigrants ne soient pas enregistrés (leur nombre est estimé à près de 1 million en 2003). En ce qui concerne le niveau du PIB, l'importance de l'erreur d'évaluation est inconnue. L'Institut national de la statistique devrait effectuer une révision à la hausse du PIB en 2005, mais une incidence limitée d'une telle révision est attendue sur la croissance de la productivité⁶. Au total, le sous-estimation de la progression du PIB au cours des dernières années (même s'elle n'est pas reconnue dans la révision de 2005) serait, dans une grande mesure, compensé par un sous-enregistrement du facteur travail. D'autres sources fondées sur des données microéconomiques, comme l'échantillon provenant de la centrale des bilans de la Banque d'Espagne, confirment le ralentissement de la productivité du travail entre la première et la seconde moitié des années 90. Dans cette enquête, qui couvre essentiellement les grandes entreprises mais plus de 60 % de la valeur ajoutée totale, la décélération de la productivité au cours de la seconde moitié de la décennie a été manifeste aussi bien dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services et elle a été induite par une baisse du ratio capital/travail, qui n'a été que partiellement compensée par l'effet de l'accélération de la productivité totale des facteurs sur le taux de croissance de la

productivité globale. L'enquête confirme aussi que les secteurs à faible valeur ajoutée sont ceux qui se sont accrus le plus entre 1995 et 2000 (Núñez et Hurtado, 2003).

... mais elle est aussi liée à des problèmes de faiblesse de l'investissement en capital humain et en capital physique...

En résumé, ces facteurs n'expliquent sans doute qu'une faible part du ralentissement de la productivité, qui semble avoir des causes structurelles plus profondes, liées aux rigidités du marché du travail, qui ont segmenté le marché entre travailleurs permanents et travailleurs temporaires, et à leur interaction avec d'autres facteurs tels que la quantité et la qualité du capital humain, le rythme de l'investissement des entreprises et la qualité de l'infrastructure, l'intensité de l'utilisation des TIC et la production et l'utilisation de la R-D. Tous ces éléments ont aussi réduit la rentabilité de l'investissement productif, ce qui s'est traduit par un affaiblissement du ratio capital/travail. Bien que les infrastructures aient été améliorées notablement, grâce en partie aux fonds structurels de l'UE, l'investissement productif est relativement faible. La croissance moyenne du taux d'investissement en biens d'équipement est plus faible depuis 1996 qu'au cours du cycle précédent, et elle est aussi inférieure à celle de l'investissement dans la construction⁷. Cela a peut-être eu une incidence sur la productivité du fait que l'investissement en équipements contribue davantage aux gains de productivité. De fait, la faiblesse de la croissance de la productivité du travail par rapport à celle de l'Union européenne et des États-Unis depuis 1995 paraît imputable à des contributions moins importantes du capital par salarié et de la croissance de la productivité totale des facteurs à la productivité du travail (Hernansanz et al., 2001).

L'investissement en capital humain est important dans ce contexte. Les entreprises espagnoles investissent peu dans la formation (tableau 1.4). La structure duale du marché du travail est aussi un obstacle à la formation car les travailleurs temporaires ont peu de perspectives de carrière tandis que les travailleurs permanents ne sont pas incités à améliorer leurs qualifications, sachant qu'ils bénéficient de la sécurité de l'emploi en raison d'une législation contraignante de la protection de l'emploi.

Le niveau d'éducation est encore inférieur à la moyenne dans la zone de l'OCDE, même si celui des jeunes est à peu près analogue aux niveaux observés dans les autres pays. La fréquentation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est toutefois encore assez faible, avec un taux de réussite aux examens finaux de 68 %, contre 81 % en moyenne dans la

Tableau 1.4. Temps de travail dédié à la formation dans les entreprises

Nombre d'heures de cours pour 1 000 heures de travail, par taille d'entreprise, 1999

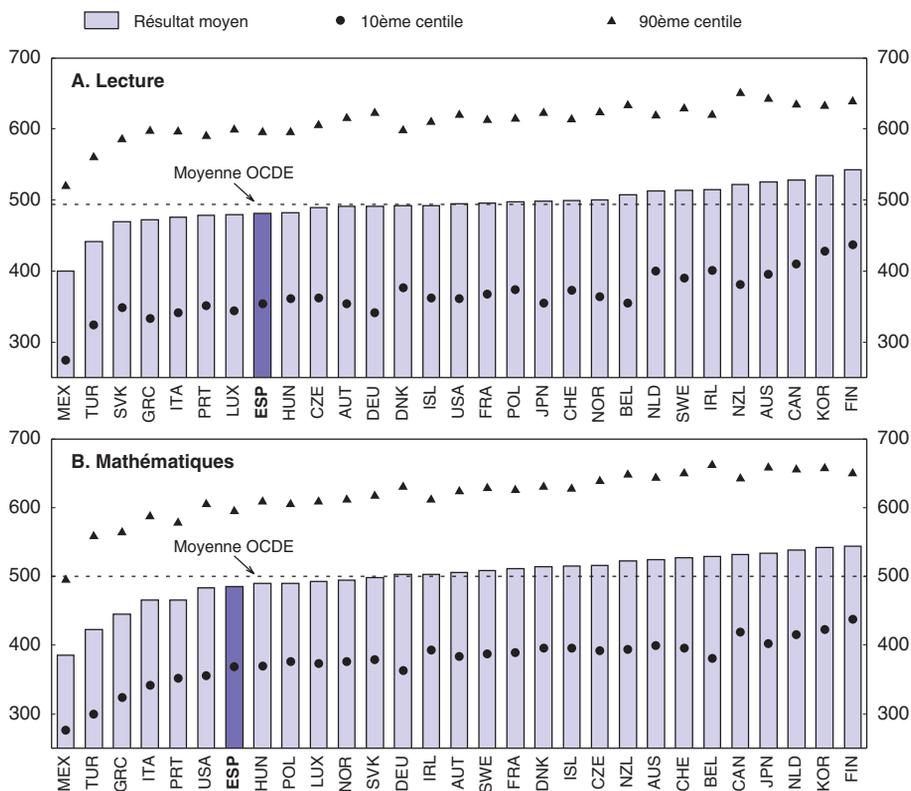
	10-49 salariés	50-249 salariés	250 salariés ou plus	Total
Espagne	3	5	10	6
Allemagne	3	5	6	5
Autriche	4	4	6	5
Belgique	5	8	11	8
Danemark	12	14	14	14
Finlande	8	8	13	11
Irlande	8	8	12	9
Luxembourg	4	5	13	8
Norvège	8	8	13	10
Pays-Bas	7	10	13	11
Portugal	1	3	8	4
Suède	9	8	14	12

Source : Eurostat (2003), « Working time spent on vocational training in enterprises in Europe », *Statistics in Focus*, Thème 3, 1/2003.

zone de l'OCDE. Ces comparaisons portent sur les niveaux de capital humain, et non les taux de variation. De fait, si l'on compare l'utilisation du facteur travail corrigée en fonction de la qualité, on constate que les variations ont été plus marquées que dans les autres pays (Moral, 2003), ce qui laisse penser que l'augmentation du capital humain n'explique pas l'écart de croissance de la productivité. Cependant, le niveau d'éducation peut influencer sur la progression de la productivité, une population mieux formée pouvant s'adapter plus rapidement au progrès technologique. De plus, les préoccupations relatives à l'éducation ont trait essentiellement à la qualité, qui a une incidence directe sur la croissance de la productivité totale des facteurs (de la Fuente et al., 2003). De fait, l'amélioration de la qualité est un leitmotiv dans les discussions relatives aux questions d'éducation. À cet égard, l'étude PISA de l'OCDE, qui teste les performances des jeunes de 15 ans, montre que les élèves espagnols ont de moins bons résultats que ceux de plusieurs pays ayant un PIB par habitant moins élevé (graphique 1.7). La formation professionnelle, longtemps considérée comme une option pour les élèves « en échec » plutôt que comme une possibilité d'améliorer les chances de trouver un emploi, a souffert d'un manque de prestige. Dans l'enseignement universitaire, les taux élevés d'inscription s'accompagnent de faibles ratios d'enseignants et de dépenses par étudiant. Il y a aussi un décalage entre le contenu de l'enseignement et les emplois occupés, beaucoup de jeunes diplômés ayant des emplois de niveau bien inférieur à leurs qualifications théoriques. Il semble donc y avoir une sous-utilisation du capital humain en raison des rigidités du marché du travail et c'est le signe d'un manque de concordance entre les qualifications dispensées par les universités et celles dont les entreprises ont besoin.

Graphique 1.7. Performance des élèves en lecture et en mathématiques

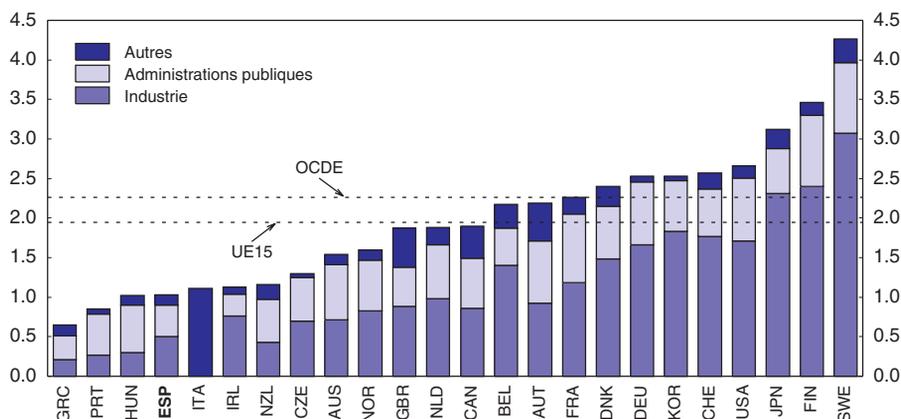
À l'âge de 15 ans, 2003

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain. Premiers résultats de PISA 2003*.

Le niveau peu élevé de R-D et d'innovation est un autre facteur qui contribue à la faiblesse de la productivité : les études de l'OCDE mettent en évidence un lien clair entre la R-D et la productivité (OCDE, 2003). Les dépenses de R-D représentent à peu près 1 % du PIB, beaucoup moins que la moyenne dans l'UE (2 %) ou aux États-Unis (3 %) (graphique 1.8).

Graphique 1.8. Dépenses intérieures brutes de R-D

Par source de financement, en pourcentage du PIB, 2002¹

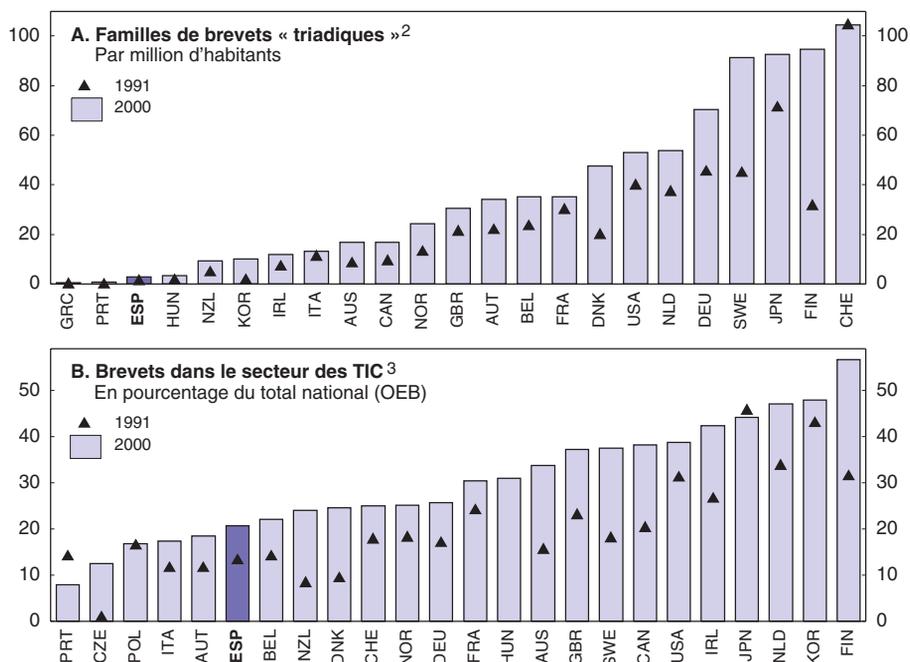


1. Ou dernière année disponible. Pour l'Italie, il manque la répartition par source de financement.

Source : OCDE (2004), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2.

Graphique 1.9. Indicateurs de brevets pour quelques pays de l'OCDE

Selon la résidence de l'inventeur, par année prioritaire¹



1. L'année de priorité est l'année du premier dépôt international du brevet. Les données de 2000 sont des estimations.

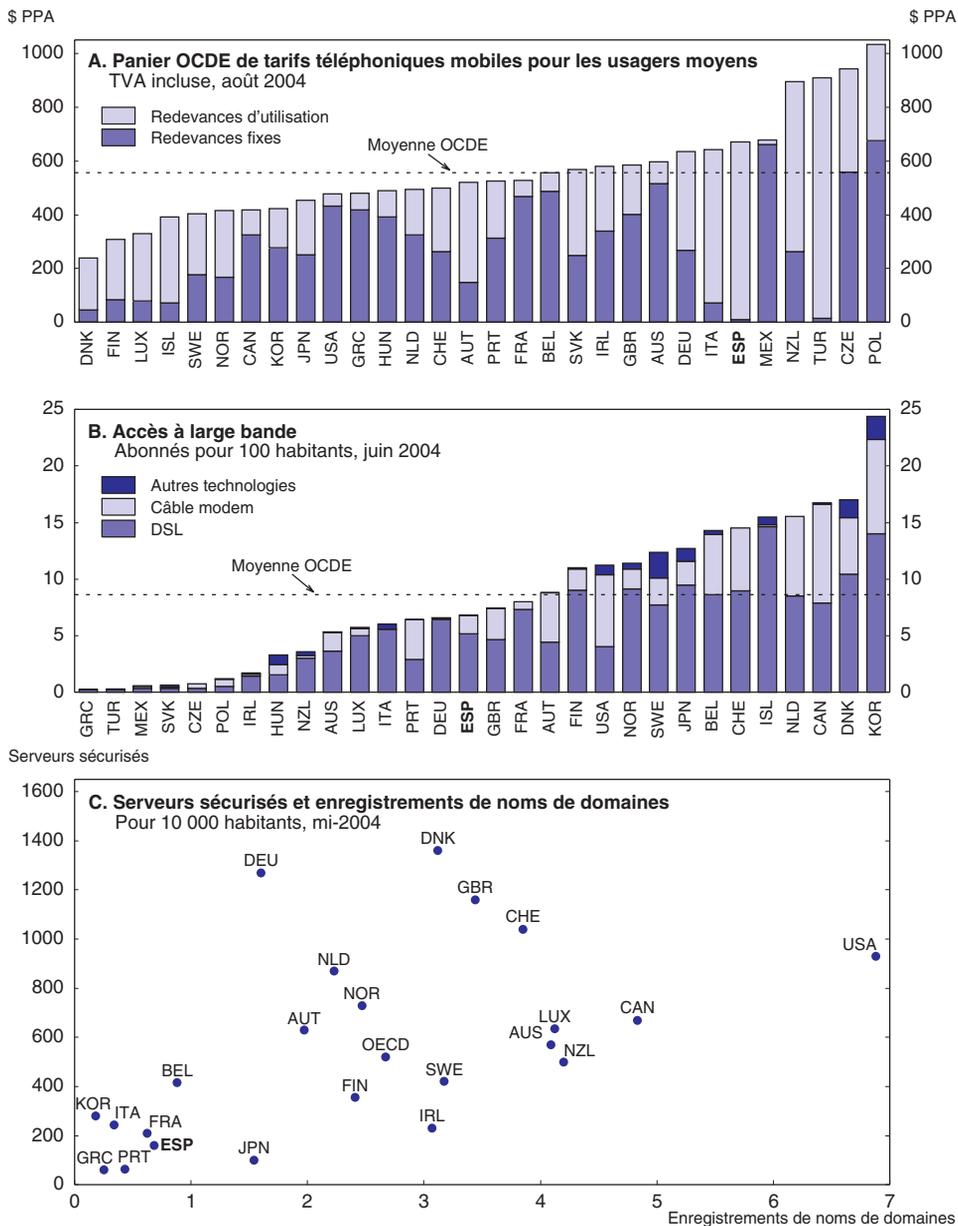
2. Regroupement des brevets déposés à la fois auprès de l'Office européen des brevets (OEB), de l'Office japonais des brevets (JPO) et les brevets délivrés par l'US Patent and Trademark Office (USPTO).

3. Télécommunications, produits électroniques grand public, ordinateurs, machines de bureau et autres produits des TIC.

Source : OCDE (2004), *Compendium of Patent Statistics*.

En outre, la R-D dans le secteur privé est faible, même si l'Espagne offre les allègements fiscaux les plus généreux à ce titre dans la zone de l'OCDE, et le capital-risque sert essentiellement à développer les activités existantes et non à en créer de nouvelles. Le résultat des activités de R-D, mesuré par le nombre de brevets par habitant, est aussi bien en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.9). En ce qui concerne les équipements TIC, l'Espagne a du retard (graphique 1.10). Comme ailleurs, l'investissement dans les équipements TIC a augmenté, mais pas autant que dans les autres pays, et l'Espagne se situe au bas du classement des pays de l'OCDE pour les serveurs Internet sécurisés ou les connexions Internet à haut débit.

Graphique 1.10. Indicateurs des télécommunications et des TIC



Source : OCDE, Indicateurs clés sur les TIC et base de données des Télécommunications, janvier 2005.

... ce qui nuit à la capacité de l'économie de s'adapter aux modifications de la demande internationale

Les faiblesses structurelles affectant le capital humain pourrait aussi limiter l'adaptabilité des structures de production à l'évolution de la composition par produit de la demande internationale. Ces difficultés peuvent être mises en évidence dans l'industrie où la part des exportations de produits de haute technologie, qui est faible, a progressé moins vite que de nombreux autres pays (tableau 1.5). La corrélation entre la structure des exportations par produit de l'Espagne et la demande OCDE a aussi fléchi et elle est désormais plus basse que pour les dix pays ayant récemment accédé à l'Union européenne (graphique 1.11)⁸. Les exportations industrielles espagnoles restent sur des créneaux de biens à faible ou moyenne-haute technologie (comme les voitures) pour lesquels la compétitivité prix joue un rôle important⁹ et où la demande tend à être moins dynamique que pour les produits à haute technologie (Bravo et García, 2004). Or sur ces créneaux, l'économie espagnole risque d'être confrontée à une concurrence croissante des pays émergents, lesquels bénéficient de coûts de main-d'œuvre comparativement très bas (Gordo, 2004)¹⁰. Par ailleurs, les investissements étrangers, qui ont constitué un facteur déterminant de la restructuration de l'économie (Crespo Galán et Velázquez Angona, 2003 et 2004)¹¹, devraient jouer un rôle plus limité dans l'avenir. Bien que les risques associés à une réduction du solde des investissements directs et une délocalisation d'entreprises vers les pays émergents ne paraissent pas plus importants que dans les autres pays compte tenu par exemple de l'attrait que représente la grande taille du marché espagnol pour les entreprises étrangères (Buch *et al.*, 2001), l'arrivée de nouveaux concurrents pourrait affecter la composition sectorielle des flux s'investissant en Espagne. De fait, les entrées nettes de capitaux se sont poursuivies dans le domaine des services

Tableau 1.5. **Part des produits de haute technologie dans les exportations manufacturières totales**

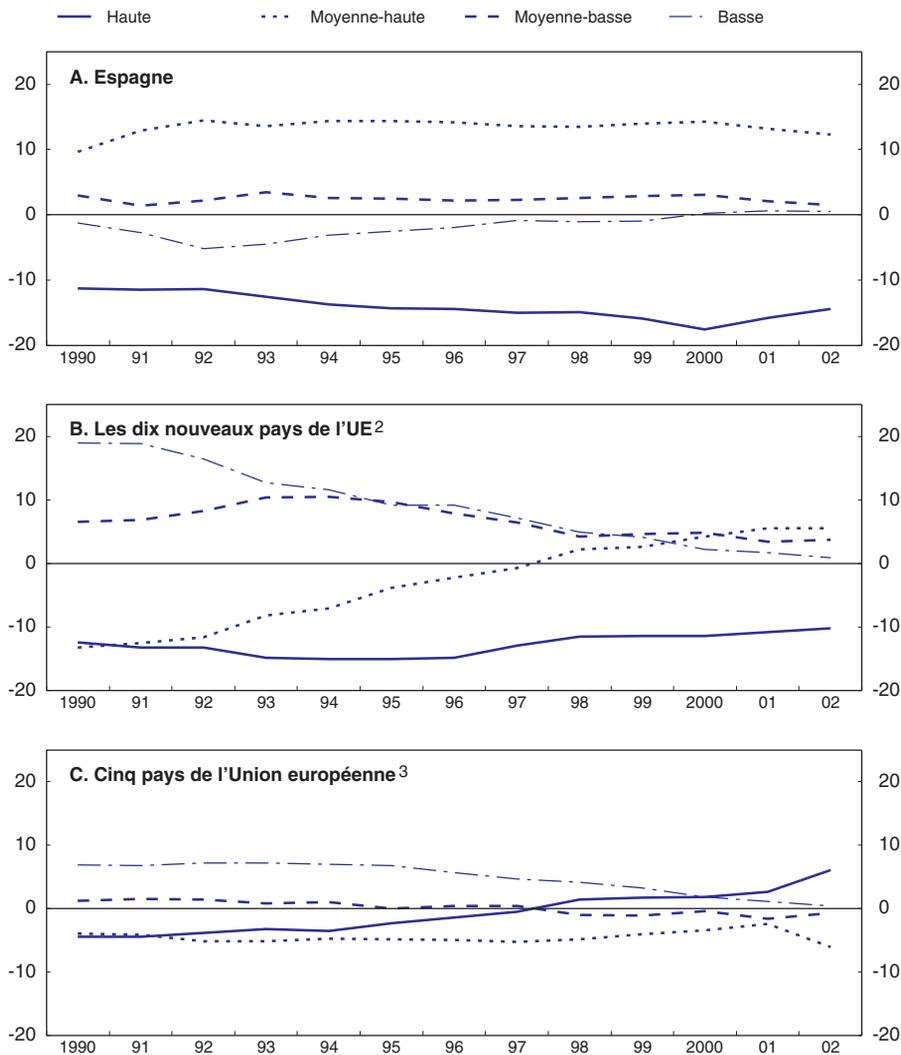
Moyenne sur la période

	1980-82	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02
Espagne	4.9	8.4	9.4	9.3	9.4	10.4
Allemagne	11.9	13.9	15.0	15.3	17.5	20.0
Belgique	6.8	7.6	8.7	9.9	12.0	16.2
Canada	7.9	9.6	11.3	10.9	13.0	14.2
Corée	..	..	..	27.2	30.3	34.9
Danemark	8.7	13.0	13.3	15.2	18.0	21.1
États-Unis	25.6	33.8	33.5	33.1	36.7	37.5
France	11.1	15.9	18.5	19.5	22.9	25.1
Grèce	1.5	2.1	2.6	3.8	6.2	9.7
Hongrie	..	..	9.2	10.5	23.6	29.6
Irlande	18.2	34.3	34.5	40.0	48.5	55.4
Italie	7.8	10.0	10.3	9.8	10.1	11.8
Japon	20.6	30.5	30.4	31.4	31.0	30.9
Pays-Bas	9.7	14.8	17.3	21.3	27.6	30.3
Pologne	..	..	3.9	4.4	6.3	6.7
Portugal	8.2	6.0	6.0	7.3	8.0	10.5
République tchèque	..	..	4.8	5.2	8.3	12.1
Royaume-Uni	18.1	27.1	26.6	28.6	31.9	38.7
Suisse	24.9	25.8	27.8	28.9	32.1	36.2
Union européenne	10.9	14.7	15.9	17.1	20.2	23.4

Source : OCDE, Indicateurs STAN 2004.

Graphique 1.11. **Évolution de la spécialisation par produits**¹

Par niveau de technologie, en pourcentage



1. La spécialisation par produits est définie comme l'écart entre la part des exportations par produit dans les exportations totales d'un pays donné ou d'un groupe de pays et la part des importations de ce produit dans les importations totales de l'OCDE.

2. Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovaquie.

3. Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas et Suède.

Source : OCDE, *Statistiques du commerce extérieur*.

tandis qu'elles sont faibles dans l'industrie depuis le milieu des années 90. Elles n'ont pas reculé dans les secteurs manufacturiers à technologie faible ou moyenne, comme celui de l'automobile. En revanche on note un désinvestissement des entreprises étrangères dans les secteurs de haute technologie (Fernández-Otheo et Myro, 2003).

L'emploi a enregistré une forte progression...

Les excellents résultats obtenus dans le domaine de l'emploi depuis le milieu des années 90 ont accru le taux d'emploi de 52 % à 61 %. L'augmentation pour les femmes a été la plus rapide, alors que la progression pour les travailleurs âgés a aussi été notable. Le

chômage de longue durée est revenu de 54 % à 40 % du chômage total, mais il est encore supérieur à la moyenne dans la zone de l'OCDE (30 %). Ces résultats sont dus à la fois aux bons résultats macroéconomiques et aux aspects positifs du marché du travail. En particulier, les salaires réels ont augmenté de façon cohérente avec la productivité au cours de la décennie passée du fait que les syndicats ont modéré leur attitude dans les négociations salariales. L'immigration a aussi accentué la modération salariale, la plupart des immigrants acceptant des salaires peu élevés. Un autre élément clé est la prévalence des contrats temporaires, qui représentent actuellement plus de 30 % des salariés et facilitent l'insertion des immigrants, des jeunes et de nombreuses femmes sur le marché du travail. Comme on l'a vu plus haut, toutefois, cette proportion élevée d'emplois temporaires, qui est en partie due à la composition sectorielle de la production et, dans une plus large mesure à l'importante différence de protection de l'emploi entre les contrats permanents et les contrats temporaires, nuit toutefois à la croissance de la productivité.

... mais il faut encore progresser dans ce domaine

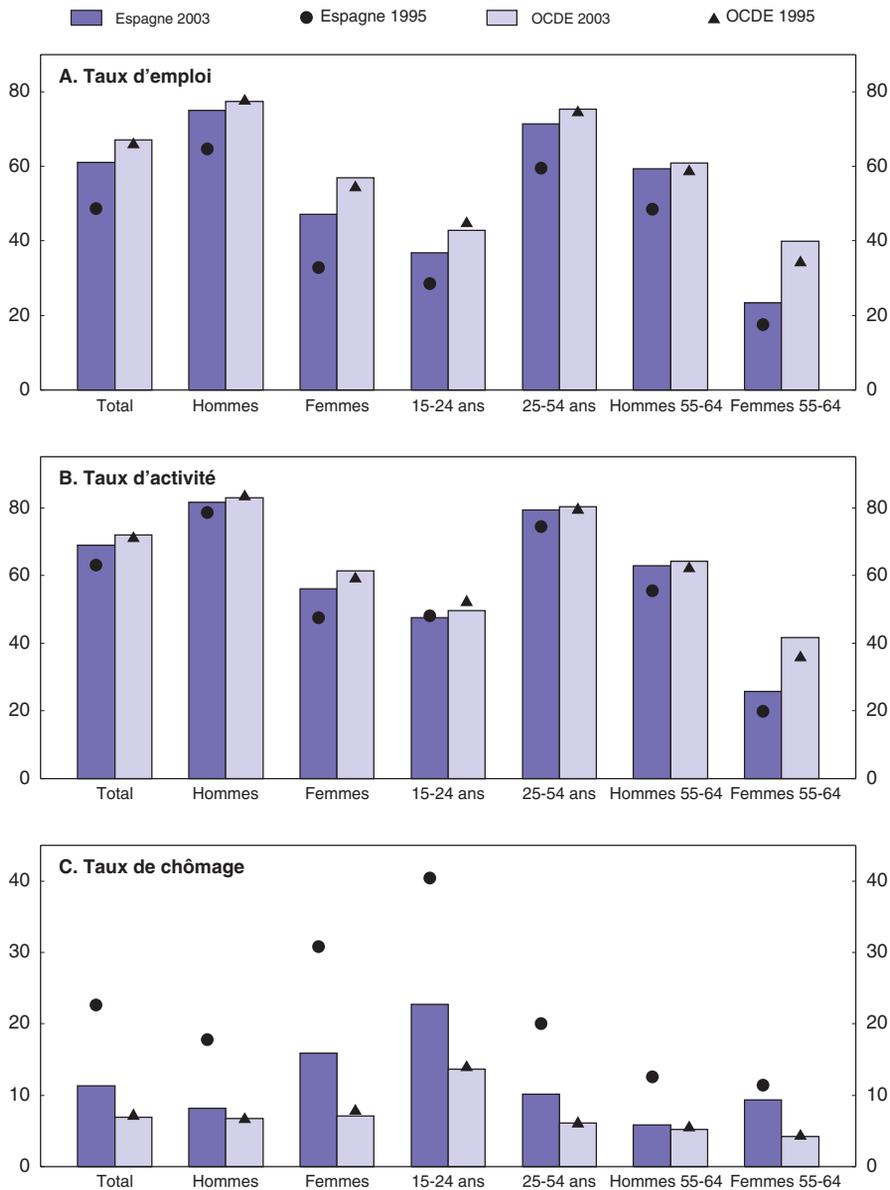
Il existe encore une grande marge d'amélioration des résultats sur le marché du travail :

- Le taux d'emploi est inférieure de 9 points de pourcentage à l'objectif de 70 % fixé à Lisbonne (graphique 1.12).
- Le taux de chômage est supérieur à la moyenne de l'UE.
- Le taux d'activité est inférieur à la moyenne de l'UE, et il est encore moins favorable pour les femmes et les jeunes travailleurs.

Cela indique que les problèmes du marché du travail touchent les femmes et les jeunes davantage que dans les autres pays. Cette inégalité des taux d'emploi et de chômage selon l'âge et le sexe est une caractéristique d'un marché du travail rigide et souligne la nécessité de poursuivre les réformes dans ce domaine. Indépendamment de l'assouplissement de la législation stricte en matière de protection de l'emploi pour les travailleurs permanents, d'autres réformes s'imposent. Le cadre des négociations salariales, qui est suranné, a tendance à maintenir l'inflation élevée. S'il est vrai que les salaires minima sont relativement bas, le gouvernement a annoncé une majoration progressive de 30,3 % sur quatre ans qui a déjà commencé en juillet 2004. Les taux de remplacement des indemnités de chômage sont similaires à ceux des autres pays d'Europe, mais ils ne profitent pas à une proportion significative des chômeurs car ces derniers ont travaillé trop peu de temps pour y avoir droit. Cependant, malgré la réforme de 2002 qui a durci les conditions d'ouverture des droits, la recherche active d'un travail pour recevoir des indemnités de chômage a été peu appliquée dans les faits. Une réforme de la politique passive du marché du travail devrait s'opérer parallèlement à celle des politiques actives, qui ne disposent par de financements suffisants et sont mal évaluées et mises en œuvre (tableau 1.6). Ces politiques, qui nécessitent des changements dans différents domaines complémentaires, sont analysées au chapitre 3, où est aussi examinée la nécessité d'adopter une approche globale de la réforme si l'on veut bénéficier des aspects liés à l'économie politique. Ce chapitre traite aussi des réformes propres à favoriser une intensification de la productivité.

Graphique 1.12. Indicateurs du marché du travail

En pourcentage



Source : OCDE, base de données sur les Statistiques de la population active, novembre 2004.

La mise en place d'une stratégie face au réchauffement climatique

Un autre défi pour les autorités est d'assurer le respect de leurs engagements en matière de politique environnementale, notamment concernant leurs émissions de gaz à effet de serre. Pour respecter les engagements du protocole de Kyoto, les émissions de gaz à effet de serre de l'Espagne ne devraient pas dépasser leur niveau de 1990 de plus de 15 % à l'horizon 2012. Celles-ci ont fortement augmenté et dépassaient ce niveau de plus de 40 % en 2002. Ceci résulte non seulement d'une croissance économique rapide, mais aussi d'un retard de mise en place d'une stratégie de réduction des émissions. Une poursuite de la tendance actuelle impliquerait que le niveau des émissions de 2012 un dépasserait celui

Tableau 1.6. **Dépenses publiques au titre des politiques de marché du travail**En pourcentage du PIB, 2002¹

	Total	Mesures passives	Mesures actives				
			Total	dont :			
				Gestion SPE ²	Formation	Subventions	Autres ³
Espagne	2.42	1.55	0.87	0.09	0.22	0.45	0.11
Allemagne	3.31	2.13	1.18	0.23	0.34	0.22	0.39
Australie	1.46	1.00	0.45	0.20	0.03	0.10	0.12
Autriche	1.78	1.24	0.53	0.14	0.21	0.10	0.08
Belgique	3.65	2.40	1.25	0.21	0.30	0.60	0.14
Canada	1.23	0.80	0.42	0.20	0.15	0.03	0.04
Corée	0.41	0.14	0.27	0.05	0.07	0.11	0.04
Danemark	4.63	3.04	1.58	0.12	0.86	0.17	0.43
États-Unis	0.71	0.55	0.15	0.04	0.03	0.01	0.07
Finlande	3.07	2.06	1.01	0.12	0.30	0.33	0.26
France	3.06	1.25	1.81	0.18	0.23	0.35	1.05
Grèce	0.93	0.47	0.46	0.06	0.21	0.08	0.11
Hongrie	0.90	0.37	0.52	0.12	0.06	0.34	0.00
Irlande	1.83	0.70	1.14	0.24	0.15	0.53	0.22
Italie	..	0.63	..	..	0.05	0.32	..
Japon	0.76	0.48	0.28	0.18	0.04	0.06	0.00
Nouvelle-Zélande	1.66	1.14	0.51	0.12	0.12	0.08	0.19
Norvège	1.41	0.54	0.87	0.13	0.05	0.01	0.68
Pays-Bas	3.56	1.85	1.72	0.28	0.60	0.33	0.51
Portugal	1.51	0.90	0.61	0.11	0.15	0.09	0.26
République slovaque	0.94	0.48	0.46	0.15	0.04	0.21	0.06
République tchèque	0.45	0.27	0.17	0.07	0.02	0.06	0.02
Royaume-Uni	0.75	0.37	0.37	0.17	0.02	0.03	0.15
Suède	2.45	1.05	1.40	0.37	0.29	0.21	0.53
Suisse	1.30	0.77	0.53	0.11	0.13	0.13	0.16
Moyenne des pays	1.84	1.05	0.77	0.15	0.19	0.20	0.23

1. Ou dernière année disponible.

2. SPE : Service public de l'emploi.

3. Y compris les mesures visant les travailleurs jeunes et handicapés.

Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

de 1990 de 58 %. Un changement crucial de politique environnementale liée au changement climatique a cependant eu lieu au cours des derniers mois :

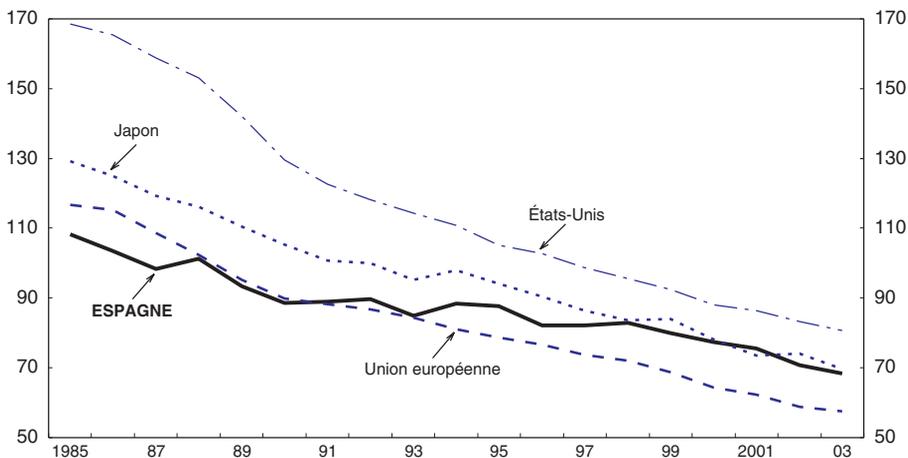
- *En premier lieu*, un système d'allocation de droits d'émissions a été mis en place pour les cinq principaux secteurs industriels et celui de l'électricité, lesquels couvrent environ 40 % des émissions totales. Ce nouveau système a été défini conformément à la directive de l'UE qui a établi un marché européen de ces droits prévue en 2005. Pour la période 2005-07, l'objectif est de stabiliser les émissions de ces secteurs. Le gouvernement a imposé des droits d'émission établissement par établissement et il a mis en place un système de sanction allant jusqu'à € 2 millions d'amendes et la fermeture des installations industrielles qui dépasseraient leurs droits d'émission au-delà de ceux acquis. Pour la période 2008-12, il est prévu de réduire le niveau des émissions à 24 % au dessus de celui de 1990. L'écart par rapport aux engagements de Kyoto sera couvert par les mécanismes flexibles du protocole de Kyoto, tels que le développement de projets en Amérique latine et l'effet estimé d'absorption des puits de carbone. Le coût d'acquisition de ces droits supplémentaires d'émissions par

l'intermédiaire des mécanismes du protocole de Kyoto sur la base d'un prix de € 5 la tonne équivaldrait à € ½ milliard par an.

- En second lieu, une stratégie d'économie d'énergie concernant les secteurs non concernés par l'initiative européenne est en cours d'élaboration. Le besoin de développer des stratégies d'économie d'énergie, dans le contexte actuel de hausse des prix du pétrole, est renforcé par la plus forte dépendance de l'Espagne que les autres pays européens par rapport au pétrole (graphique 1.13). Ainsi, le gouvernement prépare pour 2005 une loi visant à améliorer les normes d'isolation thermique des édifices qui datent de 1979. Le coût d'adaptation à ces normes pourrait être rapidement amorti grâce aux économies d'énergie réalisées. Parmi les autres mesures à l'étude une réduction de la vitesse maximum dans les transports routiers est envisagée ainsi que la mise en place de péages urbains.
- Troisièmement, il est prévu de réviser le plan de développement des énergies renouvelables qui vise actuellement à doubler la contribution de ces énergies pour la porter à 12 % de l'offre totale d'ici 2010. Le gouvernement prévoit de tripler la production d'énergie éolienne qui est déjà relativement développée. Il est aussi prévu de promouvoir l'installation de panneaux solaires qui sont peu répandus.

Graphique 1.13. **Intensité de la consommation de pétrole par unité du PIB**

Tonnes par million de \$ PPA



Source : OCDE, Comptes nationaux et AIE (2004), Oil Information.

Le plan approuvé constitue un pas dans la bonne direction mais il paraît trop limité. L'essentiel des efforts de réduction des émissions est repoussé à partir de 2008. Selon les estimations officielles, le coût de ce plan pour l'industrie devrait être très limité pour la période 2005-07 : environ € 85 millions par an. À partir de 2008, la réduction des émissions pourrait par contre être plus coûteuse, notamment si des efforts de baisse des émissions diffuses ne sont pas rapidement engagés, selon le Conseil économique et Social (CES, 2004). L'introduction d'une taxe sur le carbone offrirait un moyen de réduction efficace des émissions en termes de coûts pour les secteurs non couverts par les échanges de droits d'émission communautaire. Un marché de certificats verts pourrait aussi être utilisé pour assurer l'augmentation de la production d'énergie renouvelable de façon efficace par

rapport aux coûts. Il importe en effet d'éviter que la promotion de ces énergies n'entraîne un coût net trop élevé pour la société. La restructuration de l'industrie charbonnière et l'élimination progressive des subventions dont elle bénéficie devrait aussi être poursuivie. Surtout, les autorités devraient poursuivre leur initiative et rapidement passer en revue toutes les options possibles et réaliser des évaluations prudentes de leurs coûts et bénéfiques, puis mettre en route un programme plus complet pour atteindre les objectifs de Kyoto à un moindre coût.

Maintenir des finances publiques saines et contenir les dépenses dans un cadre plus décentralisé

La poursuite d'une politique budgétaire saine constitue un enjeu majeur

D'importants progrès d'assainissement des finances publiques ont été réalisés depuis le milieu des années 90, ce qui a permis d'équilibrer le solde des administrations, tout en maintenant une pression fiscale relativement basse. La nécessité de préserver les bénéfices de ces efforts budgétaires est reconnue par le nouveau gouvernement et bénéficie d'un consensus en Espagne. Toutefois, des questions se posent sur la façon la plus appropriée de réaliser cet objectif compte tenu de l'organisation très décentralisée des administrations, des pressions à la hausse qui devraient s'exercer sur les dépenses dans le futur et de la nécessité d'assurer une orientation adaptée à la politique budgétaire au regard de l'évolution conjoncturelle.

Maintenir la stabilité budgétaire ne va pas être aisé dans une perspective de moyen terme : les marges de compression des charges d'intérêt devraient être plus réduites que par le passé ; les dépenses pourraient aussi être alourdies par le financement des priorités du nouveau gouvernement en matière d'investissements en infrastructure, en recherche et développement et en éducation ; enfin, les pressions déjà perceptibles sur les dépenses sociales – en particulier celles de santé qui sont affectées d'une forte dérive tendancielle – devraient persister. Avec la décentralisation réalisée ces dernières années, les collectivités régionales et locales, qui gèrent un personnel plus important que le gouvernement central et sont désormais responsables des dépenses d'éducation, des services sociaux et de santé, seront particulièrement exposées à ces pressions, qui seront renforcées par le vieillissement de la population.

Le transfert des compétences entre le gouvernement central et les régions qui s'est opéré à un rythme soutenu depuis la fin des années 70 pose aussi des problèmes de coordination entre les différents niveaux d'administration et crée des pressions sur les dépenses publiques. Le système actuel ne prend pas étroitement en compte les pressions démographiques liées à l'immigration, lesquelles ont un impact différencié entre les régions. Par ailleurs, les perspectives de baisse des fonds régionaux européens à partir de 2007 suite à l'élargissement de l'UE imposeront des efforts supplémentaires d'efficacité des dépenses afin d'assurer le développement d'infrastructures de qualité sur tout le territoire. Dans ce contexte, l'enjeu des réformes est d'assurer la mise en place des conditions adéquates pour que les récents transferts de responsabilité conduisent les régions à gérer leurs ressources et leurs pouvoirs fiscaux de façon efficiente et cohérente avec les préférences locales des citoyens. Les options de politique économique permettant d'améliorer les relations entre les niveaux de gouvernement afin de contenir la dérive des dépenses publiques, de renforcer leur efficacité et de développer des services publics de qualité sont examinées dans le chapitre 4.

Un autre enjeu des réformes de la politique budgétaire est de parvenir à mieux concilier discipline et coordination budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Le système actuel, qui impose en permanence de maintenir des comptes équilibrés ou en surplus pour toutes les administrations prises individuellement paraît trop rigide. Il tend à favoriser le développement d'opérations extra-budgétaires dans les collectivités territoriales, ce qui nuit à la transparence budgétaire. Par ailleurs, il risque de faire jouer un rôle procyclique à la politique budgétaire ce qui peut conduire à des difficultés de gestion économique car l'Espagne ne dispose plus de politique monétaire indépendante.

La viabilité financière à long terme du système de pensions doit être assurée

À plus long terme, le défi principal est de garantir la viabilité financière des régimes publics de retraites, qui ne sont pas équitables du point de vue actuariel en raison de paramètres de calcul des pensions très généreux. Peu de progrès ont été accomplis pour réformer ces régimes au cours des dernières années. Le chapitre 5 passera en revue les options possibles pour faire face au défi posé par le processus de vieillissement qui devrait intervenir plus tardivement, mais de façon plus marquée que dans les autres pays. On évaluera aussi le rôle que pourraient jouer les mesures d'augmentation du taux d'emploi, y compris celles liées à l'immigration, et de hausse des cotisations pour assurer le financement des retraites à long terme. Compte tenu de l'ampleur du défi à relever, qui ne paraît pas encore bien perçu par le public, le chapitre 5 examine aussi la nécessité d'accumuler des actifs au cours des prochaines années afin de faire face aux conséquences budgétaires du processus de vieillissement.

La stratégie du gouvernement en perspective

Compte tenu de cette situation d'ensemble, le nouveau gouvernement s'est engagé dans une ambitieuse stratégie visant à modifier le modèle de croissance afin de favoriser le développement de secteurs à plus forte valeur ajoutée. Cette stratégie repose sur la mise en place de mesures améliorant les performances de productivité en augmentant les dépenses de R-D et d'éducation. Dans le même temps, le gouvernement vise à mettre en œuvre une politique budgétaire équilibrée au cours du cycle plutôt que chaque année, tout en maintenant une pression fiscale stable et relativement basse. L'annexe A fournit plus de détails sur les priorités du gouvernement et les met en perspective avec les principales recommandations de politique économique discutées dans cette *Étude*.

Notes

1. Selon le Bureau of Labour Statistics, le coût horaire du travail dans l'industrie manufacturière espagnole mesuré en dollar représentait 56 % de celui des États-Unis en 2002 alors qu'il s'élevait à 63 % pour la moyenne de l'UE15. Sur la base des indicateurs de parité de pouvoir d'achat, l'écart moyen de prix entre l'Espagne et l'UE15 atteignait environ 17 % en 2002.
2. Selon la Banque d'Espagne, un écart de 1 % du niveau d'endettement par rapport à sa valeur d'équilibre tend à réduire la consommation de 0.11 % et la demande de crédit de 0.15 % (Banque d'Espagne, 2004c).
3. Selon Molina et Restoy (2004), alors qu'en 1990 une hausse permanente de 2 points des taux d'intérêt à court et à long terme impliquait une baisse de 1.2 % du PIB au bout de trois ans, cette baisse atteignait 1.8 % du PIB en 2002. Cette sensibilité accrue serait principalement expliquée par l'impact plus fort de l'effet richesse.

4. Au cours des variations cycliques de l'économie, et contrairement à la plupart des autres pays, on observe aussi une corrélation négative entre la productivité du travail et le PIB en Espagne (c'est-à-dire que la croissance de la productivité peut s'accélérer tandis que celle de la production se ralentit) parce que les récessions s'accompagnent de suppressions d'emplois massives en raison de grands déplacements sectoriels (dans les années 80) ou d'une flexibilité marginale de l'emploi liée à la part importante des emplois temporaires. Dans la plupart des autres pays les récessions sont des périodes de rétention de la main-d'œuvre et les gains de productivité diminuent à mesure que l'expansion de la production faiblit.
5. S'il est vrai que le taux d'emploi moyen est encore inférieur à la moyenne dans l'UE et la zone de l'OCDE, le nombre moyen d'heures ouvrées par salarié est plus élevé que dans la plupart des autres pays. Par conséquent, l'utilisation des ressources de main-d'œuvre, mesurée par le nombre total d'heures travaillées divisé par la population d'âge actif, est supérieure à la moyenne dans l'UE.
6. Cette révision des comptes nationaux pourrait affecter le niveau du PIB depuis l'année de base.
7. Entre 1984 et 1996, les taux moyens de croissance de l'investissement en biens d'équipement et de l'investissement dans la construction ont été, respectivement, de 5.2 % et 4.7 %, alors qu'entre 1996 et 2004, ils se sont établis à 4.8 % et 5.6 %. Eu égard au fait que la progression de l'emploi a été beaucoup plus forte au cours du cycle récent, l'évolution de ratio capital/travail a contribué à freiner la croissance de la productivité du travail.
8. La corrélation entre la structure d'exportation industrielle par produit de l'Espagne (mesurée à partir d'une décomposition en 20 branches) et la demande de l'OCDE a baissé de 0.83 en 1990 à 0.72 en 2000. Pour la moyenne des dix nouveaux pays de l'UE, cette corrélation s'élevait à 0.86 en 2000.
9. Cette spécialisation dans les industries traditionnelles paraît reflétée en partie par la plus grande élasticité aux prix des exportations espagnoles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Buisán et Caballero, 2003 et Pain et al., 2005).
10. La corrélation entre les structures d'exportations espagnoles par produit et celles des dix nouveaux pays ayant accédé à l'Union européenne a augmenté de 0.38 en 1990 à 0.80 en 2000.
11. Ces investissements ont favorisé des transferts de technologie et compensé en partie la faiblesse des dépenses internes consacrées à la R-D (Barrios et al., 2002). Selon Fernández-Otheo et Myro (2003), plus de 40 % de la production et 30 % de l'emploi du secteur manufacturier était contrôlé par des non résidents et la pénétration des capitaux étrangers atteignait 70 % de la valeur ajoutée dans le secteur automobile à la fin des années 90.

Bibliographie

- Ayuso, J. et al. (2003), « House Prices in Spain », *Economic Bulletin*, Banque d'Espagne, octobre, www.bde.es/informes/be/boleco/2003/be0310e.pdf.
- Banque d'Espagne (2004a), *Informe de estabilidad financiera*, Madrid, mai, www.bde.es/informes/be/estfin/numero6/ef0601.pdf.
- Banque d'Espagne (2004b), « Informe trimestrial de la economía española, evolución financiera », *Boletín Económico*, Madrid, avril, www.bde.es/informes/be/boleco/2004/be0404.pdf.
- Banque d'Espagne (2004c), « El endeudamiento de los hogares y sus implicaciones sobre el consumo », *Informe trimestrial de la economía española*, recuadro 5, *Boletín Económico*, Madrid, juillet-août.
- Barrios, S., et al. (2002), « Efficiency Spillovers from Foreign Direct Investment in the EU Periphery: A Comparative Study of Greece, Ireland and Spain », *Documento de trabajo 2002-02*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid, janvier, www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo.
- Bravo, S. et C. García (2004), « La cuota de mercado de las exportaciones españolas en la última década », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, avril, www.bde.es/informes/be/boleco/2004/be0404.pdf.
- Buch, C.M., R.M. Kokta et D. Piazolo (2001), « Does the East Get What Would Otherwise Flow to the South? FDI Diversion in Europe », Kiel Institute of World Economics, juillet, www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2001/kap1061.pdf.
- Buisán, A. et J.C. Caballero (2003), « Un análisis comparado de la demanda de exportación de manufacturas en los países de la UEM », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, mai, www.bde.es/informes/be/boleco/2003/be0305.pdf.

- Carrascal, C.M. (2004), « La carga financiera de las familias españolas: un primer análisis desagregado », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, juin, www.bde.es/informes/be/boleco/2004/be0406.pdf.
- CES (Consejo Económico y Social) (2004), *Dictamen sobre: Proyecto de real decreto ley per el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, Madrid, juillet, www.ces.es/dictamenes/2004/Dic032004.pdf.
- Crespo Galán, J. et F.J. Velázquez Angona (2003), « Multinationals and Diffusion of Technology between Developed Countries », *Working Paper*, n° 26/2003, European Economy Group, Universidad Complutense de Madrid, www.ucm.es/info/econeuro/documentos/documentos/dt262003.pdf.
- Crespo Galán, J. et F.J. Velázquez Angona (2004), « Difusión tecnológica e inversión extranjera directa : el caso de la OCDE », *Economía Internacional: Nuevas Aportaciones*, n° 814, Revistas de Información Comercial Española (ICE), Madrid, mars-avril, www.revistasice.com.
- Farré, L. et J.L. Raymond (2002), « Riqueza y ahorro », *Cuadernos de Información Económica*, n° 170, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, septembre/octobre, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- Fernández-Otheo, C.M. et R. Myro (2003), « Desinversión de capital extranjero en la industria española, 1993-2002 », *Estudios Sobre la Economía Española*, EEE 168, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid, www.fedea.es/hojas/publicado.html.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « Three Current Policy Issues », *World Economic Outlook*, Box 2.1, Washington DC, septembre, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/pdf/chapter2.pdf.
- de la Fuente, A., R. Domenech et J.F. Jimeno (2003), « Human Capital as a Factor of Growth and Employment at the Regional Level. The Case of Spain », *Working Papers*, n° 610-04, Instituto d'Análisis Económico, Universitat Autònoma de Barcelona, <http://pareto.uab.es/wp/2004/61004.pdf>.
- Gordo, E. (2004), « Los efectos de la ampliación de la UE sobre la economía española: estructuras productivas y flujos comerciales », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, juin, www.bde.es/informes/be/boleco/2004/be0406.pdf.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001), « Recherche-développement et croissance de la productivité : analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, vol. II, OCDE, Paris, www.oecd.org/revueeconomiques.
- Hernansanz, C., A. Melguizo et P. Tello (2001), « El enigma de la productividad », *Situación España*, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Bilbao, juin, http://ws1.grupobbva.com/TLBS/fbin/ESP0601_tcm11-2549.pdf.
- Marqués, J.M. et F. Nieto (2003), « Aprovechan los hogares la revalorización de su riqueza inmobiliaria para financiar un aumento del consumo ? », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, mars, www.bde.es/informes/be/boleco/2003/be0303.pdf.
- Martínez Pagés, J. et M. Llanos Matea Rosa (2003), « Precios de la vivienda en España : evolución y factores explicativos », *Perspectivas del sistema financiero*, n° 78, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, septembre, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Prespectivas_Sistema_Financiero.asp.
- Molina, J.L. et F. Restoy (2004), « Recent Trends in Corporate and Household Balance Sheets in Spain: Macroeconomic Implications », *Occasional Paper*, n° 0402, Banque d'Espagne, Madrid, www.bde.es/informes/be/ocasional/do0402e.pdf.
- Moral, E. (2003), « Evolución de la calidad del trabajo en España », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, décembre, www.bde.es/informes/be/boleco/2003/be0312.pdf.
- Naredo, J.M., O. Carpintero et C. Marcos (2002), « Los aspectos patrimoniales en la conjuntura económica actual : nuevos datos e instrumentos de análisis », *Cuadernos de Información Económica*, n° 171, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, novembre/décembre, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- Núñez, S. et S. Hurtado (2003), « Algunas características del crecimiento de la economía española en la década de los noventa desde una perspectiva sectorial », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, avril, www.bde.es/informes/be/boleco/2003/be0304.pdf.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2003/7, OCDE, Paris.
- Pain, N., et al. (2005), « The New OECD International Trade Model », *Documents de travail du Département des Affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître, www.oecd.org/eco/Working_Papers.
- Pareja, M. et I. San Martín (2003), « El sistema de vivienda en España », *Situación Inmobiliaria*, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Bilbao, octobre, www.bbva.es.

Chapitre 2

Préserver la stabilité économique et la compétitivité

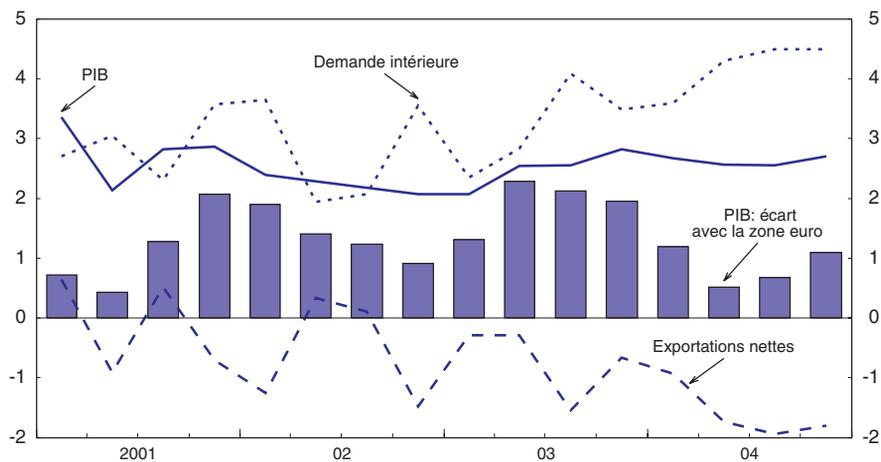
Le maintien d'un important écart d'inflation avec la zone euro et la poursuite du boom immobilier constituent les deux principaux risques menaçant le dynamisme de l'économie à moyen terme. Ce chapitre examine les options de politique budgétaire et structurelle permettant d'éliminer ces tensions. On évalue en particulier les possibilités d'amélioration du système de négociation salariale, de renforcement de la concurrence sur les marchés abrités et de réforme de la politique du logement.

Tendances récentes et perspectives à court terme

Malgré un ralentissement, la croissance de l'activité est restée plus forte que dans la zone euro

L'Espagne a maintenu un écart de croissance positif par rapport à la moyenne de la zone euro, mais celui-ci s'est réduit en 2004 en raison d'une performance moins favorable des échanges extérieurs (graphique 2.1). La progression réelle du PIB, qui était restée sur une pente ascendante au cours de l'année 2003, s'est stabilisée depuis le début de 2004, oscillant autour de 2¾ pour cent. La croissance de la production a été stimulée par une demande intérieure robuste (tableau 2.1). L'amélioration progressive de l'environnement international combinée à une situation financière saine et à une solide rentabilité, a favorisé une hausse des investissements des entreprises, tandis que les dépenses des ménages et des administrations publiques sont restées soutenues. Le maintien d'importantes créations d'emplois et d'une hausse toujours vive des prix immobiliers a eu un effet favorable sur le revenu et la richesse des ménages. En outre, la persistance de taux d'intérêt réels bas a soutenu le dynamisme des dépenses des ménages et l'investissement des entreprises et s'est accompagnée d'une nouvelle progression de l'endettement des ménages alors que la capacité de financement est restée très faible (tableau 2.2).

Graphique 2.1. **Évolution de la demande intérieure et étrangère**
Variation en glissement annuel



Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76, et INE.

Le creusement de la contribution négative des échanges extérieurs à l'activité en 2004 a reflété une progression rapide des importations liée à la forte croissance de la demande intérieure qui a plus que compensé le redressement des exportations. La capacité des entreprises espagnoles de faire face à la concurrence étrangère sur le marché intérieur et de tirer pleinement profit du démarrage de la demande étrangère a été limitée par

Tableau 2.1. **Évolution récente**

Pourcentages de variation en glissement annuel (aux prix de 1995)

	Moyenne 1991-2000	2001	2002	2003	2004	2004			
						T1	T2	T3	T4
Consommation privée	2.4	2.8	2.9	2.9	3.5	3.4	3.6	3.5	3.5
Consommation publique	3.3	3.5	4.1	3.9	4.9	4.6	4.7	4.8	5.4
Formation brute de capital	3.0	3.0	1.7	3.2	4.6	2.7	4.0	5.8	6.0
Construction	2.5	5.3	5.2	4.3	4.4	4.2	4.1	4.6	4.9
Machines et outillage	3.6	0.4	-2.6	1.7	4.9	0.7	3.8	7.5	7.4
Demande intérieure finale	2.7	3.0	2.8	3.1	4.0	3.4	3.9	4.3	4.5
Demande intérieure totale	2.7	2.9	2.8	3.2	4.2	3.6	4.3	4.5	4.5
Exportations de biens et services	10.1	3.6	1.2	2.6	4.5	5.5	3.3	4.1	5.2
Importations de biens et services	9.2	3.9	3.1	4.8	9.0	8.0	8.2	9.5	10.2
Solde extérieur ¹	0.0	-0.2	-0.6	-0.8	-1.7	-1.0	-1.7	-2.0	-1.9
Produit intérieur brut	2.7	2.8	2.2	2.5	2.7	2.7	2.6	2.6	2.7
Écart de production (niveau)	-1.3	0.8	0.0	-0.5	-0.7	..	..	..	..
Indice implicite de prix du PIB	4.1	4.2	4.5	4.0	4.4	4.1	4.5	4.5	4.7
Indice implicite de prix de la consommation privée	4.2	3.3	3.4	3.1	3.0	2.5	2.9	3.3	3.3
Emploi total	1.4	2.5	1.4	1.7	2.1	2.1	2.0	2.1	2.2
Productivité	1.3	0.3	0.9	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
Taux d'épargne des ménages (%)	12.8	10.3	10.6	10.6	10.7	..	..	..	..

1. Contribution à la croissance du PIB, taux annuel.

Source : INE.

l'appréciation de l'euro et l'écart positif d'inflation avec les principaux concurrents de la zone euro. La modeste progression du tourisme en 2004 prolonge la période de tassement de l'activité de ce secteur observée depuis 2001 après la forte croissance enregistrée dans la seconde moitié des années 90. Le tourisme de « plage et de soleil » développé en Espagne, qui représente environ 12 % du PIB, est confronté à la concurrence croissante de destinations moins coûteuses et offrant des services similaires en Méditerranée ou aux Caraïbes (Bravo Cabria, 2004)¹. Le tourisme hôtelier a aussi souffert du développement de l'acquisition de logements par des non-résidents qui en font profiter leurs proches.

Les gains de productivité sont restés faibles à environ ½ pour cent par an, alors que la progression de l'emploi est restée forte. Selon les données de comptabilité nationale, les créations de postes, mesurées en équivalent temps plein, se sont légèrement accélérées parallèlement au raffermissement de l'activité. Cette augmentation de la main-d'œuvre, qui a atteint 2 % en moyenne en 2004, a principalement bénéficié aux secteurs abrités de l'économie (services, construction) qui ont profité d'une forte progression de l'offre de travail féminin et immigré². Le recul de l'emploi enregistré dans l'industrie en 2003, en raison de la compression des marges résultant en partie de la hausse des coûts salariaux, a pris fin au dernier trimestre 2004. Le chômage s'établit actuellement à moins de 10½ pour cent de la population active, en recul de près de 1 point de pourcentage par rapport à 2003. Les pressions inflationnistes, qui avaient eu tendance à fléchir au cours de l'année 2003 et au début de 2004, ont été ravivées par le renchérissement des prix pétroliers et des matières premières. En février 2005, la hausse de l'indice des prix à la consommation atteignait 3.3 % (en glissement annuel), soit environ 1¼ point de plus qu'en février 2004. L'écart d'inflation avec la moyenne de la zone euro, qui s'était réduit à ½ point de pourcentage au début 2004, est remonté encore à environ 1 point de pourcentage.

Tableau 2.2. **Situation financière des différents secteurs institutionnels**

		En pourcentage du PIB					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Épargne brute							
Ensemble de l'économie		22.4	22.5	22.3	22.5	22.8	22.6
Entreprises financières		1.6	1.0	1.5	2.2	2.0	2.0
Administrations publiques		1.2	2.9	3.1	3.7	4.1	4.4
Entreprises non financières		11.4	11.2	10.7	9.9	9.8	9.4
Ménages ¹		8.2	7.4	7.0	6.7	6.9	6.8
Transferts en capital et investissement							
Ensemble de l'économie		-22.2	-23.5	-24.8	-24.7	-24.3	-24.7
Entreprises financières		-0.5	-0.5	-0.7	-0.6	-0.5	-0.6
Administrations publiques		-4.2	-4.0	-4.0	-4.1	-4.3	-4.0
Entreprises non financières		-12.5	-13.5	-14.4	-14.0	-13.5	-13.6
Ménages ¹		-5.0	-5.4	-5.7	-5.9	-6.0	-6.6
Besoin/capacité de financement							
Ensemble de l'économie		0.2	-1.0	-2.5	-2.2	-1.6	-2.1
Entreprises financières		1.1	0.5	0.8	1.5	1.5	1.5
Administrations publiques		-3.0	-1.2	-0.9	-0.4	-0.1	0.4
Entreprises non financières		-1.1	-2.3	-3.7	-4.2	-3.7	-4.2
Ménages ¹		3.2	2.0	1.3	0.8	0.8	0.3
		2003			2004		
		T2	T3	T4	T1	T2	T3
Besoin/capacité de financement							
Ensemble de l'économie		-1.6	-2.6	-0.9	-4.4	-4.7	-5.5
Entreprises financières		1.0	1.3	1.8	2.2	0.9	0.8
Administrations publiques		-2.2	2.2	-1.3	2.0	-1.4	3.3
Entreprises non financières et ménages ¹		-0.4	-6.2	-1.4	-8.6	-4.2	-9.6

1. Y compris les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : Banque d'Espagne (2005), *Financial Accounts of the Spanish Economy*, janvier.

Perspectives à court terme

La croissance a atteint 2¾ pour cent en 2004 puis devrait s'établir aux alentours de 2¾-3 pour cent en moyenne en 2005 et 2006, soit un rythme proche de la croissance potentielle (tableau 2.3)³. Le principal moteur de l'activité restera sans doute la demande intérieure. L'investissement des entreprises devrait être stimulé par le maintien de taux d'intérêt réels faibles et le raffermissement de la demande étrangère. La consommation privée pourrait conserver son dynamisme, à la faveur d'une progression de l'emploi toujours solide et d'une légère baisse du chômage. Les ménages devraient encore bénéficier d'un effet de richesse positif lié à la hausse des prix de l'immobilier, même si celle-ci pourrait se modérer quelque peu compte tenu du léger ralentissement attendu dans ce secteur. Les échanges extérieurs continueront en revanche de freiner le dynamisme de la production, perpétuant ainsi le schéma de croissance observé ces dernières années. Compte tenu de la hausse du prix du pétrole, l'inflation pourrait avoisiner 3 % en moyenne en 2005 avant de revenir à 2¾ pour cent en 2006 du fait d'un écart de production légèrement négatif. Le différentiel d'inflation avec la moyenne de la zone euro devrait cependant se maintenir à environ 1 point de pourcentage. Cette évolution, qui maintiendra des taux d'intérêt réels bas, continuera de stimuler la demande interne mais aussi d'éroder la compétitivité internationale de l'économie. Au total,

Tableau 2.3. Perspectives à court terme
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente¹

	Prix courants, € milliards, 2001	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation privée	381.9	2.9	2.9	3.5	3.2	3.3
Consommation publique	115.1	4.1	3.9	4.9	3.4	3.0
Formation brute de capital	165.4	1.7	3.2	4.6	4.2	4.1
Construction	92.9	5.2	4.3	4.4	3.6	3.0
Machines et outillage	72.5	-2.6	1.7	4.9	5.0	5.5
Variation de stocks ²	1.9	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
Demande intérieure totale	664.3	2.8	3.2	4.2	3.4	3.5
Exportations de biens et services	195.6	1.2	2.6	4.5	6.8	7.4
Importations de biens et services	206.0	3.1	4.8	9.0	8.3	8.1
Solde extérieur ²	-10.4	-0.6	-0.8	-1.7	-0.9	-0.6
Produit intérieur brut	653.9	2.2	2.5	2.7	2.7	3.0
Taux d'épargne des ménages ³ (%)	..	10.6	10.6	10.7	11.0	11.0
Indice implicite de prix de la consommation privée	..	3.4	3.1	3.0	3.0	2.7
Indice implicite de prix du PIB	..	4.5	4.0	4.4	3.5	3.6
Taux de salaire, total de l'économie	..	4.3	4.3	4.0	4.1	3.8
Coût unitaire de main-d'œuvre, ensemble de l'économie	..	3.9	4.1	3.4	3.8	3.2
Écart de production ⁴ (%)	..	0.0	-0.5	-0.7	-0.8	-0.6
En % du PIB :						
Balance des opérations courantes	..	-2.4	-2.8	-4.5	-5.7	-4.8
Besoin de financement du gouvernement	..	-0.1	0.4	-0.3	-0.1	-0.1
Solde budgétaire primaire	..	2.4	2.6	1.2	2.0	1.9

1. Aux prix constants de 1995 pour le PIB et ses composantes.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. Épargne des ménages en pourcentage de leur revenu disponible.

4. Écarts entre le PIB réel et le PIB potentiel, en pourcentage du PIB potentiel.

Source : INE et estimations de l'OCDE sur la base des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

l'expansion de l'activité restera sans doute supérieure à la moyenne de la zone euro, mais l'écart devrait se réduire par rapport aux années précédentes.

À court terme, les principaux risques sont associés à la conjoncture internationale et à l'évolution des prix du pétrole et des matières premières. Les estimations de l'OCDE suggèrent qu'une appréciation effective de 5 % de l'euro réduirait la production de près de ½ pour cent en 2005 tandis qu'elle diminuerait l'inflation de ¼ de point de pourcentage. D'un autre côté, une baisse de \$10 du baril de pétrole entraînerait une hausse de la croissance d'environ ¼ à ½ point en moyenne dans les pays de la zone euro en 2005 et une réduction de l'inflation d'environ ¼ à ½ point. L'impact d'un tel choc pourrait cependant être légèrement plus marqué en Espagne en raison d'une dépendance plus forte au pétrole. À plus long terme, le maintien des bonnes performances de l'Espagne pourrait être menacé par les déséquilibres qui affectent son processus de croissance depuis quelques années. En l'absence de modifications de la politique économique, la persistance du différentiel d'inflation érodera l'avantage concurrentiel des entreprises espagnoles en termes de niveau des coûts et des prix, ce qui affaiblira progressivement les performances économiques. L'évolution déséquilibrée entre la demande extérieure et intérieure qui favorise les secteurs abrités sera accentuée par le maintien de conditions monétaires trop souples qui stimulent l'investissement et l'endettement des ménages. Ces déséquilibres sont aussi affectés par la politique de logement, qui sous-tend en partie le dynamisme

important dans le secteur de la construction résidentielle, ce qui est susceptible de maintenir une hausse excessive des prix des logements à court terme, mais renforcerait le risque d'une forte baisse à moyen terme.

Réduire l'écart d'inflation avec la zone euro

Des réformes structurelles des marchés du travail et des biens et services sont nécessaires

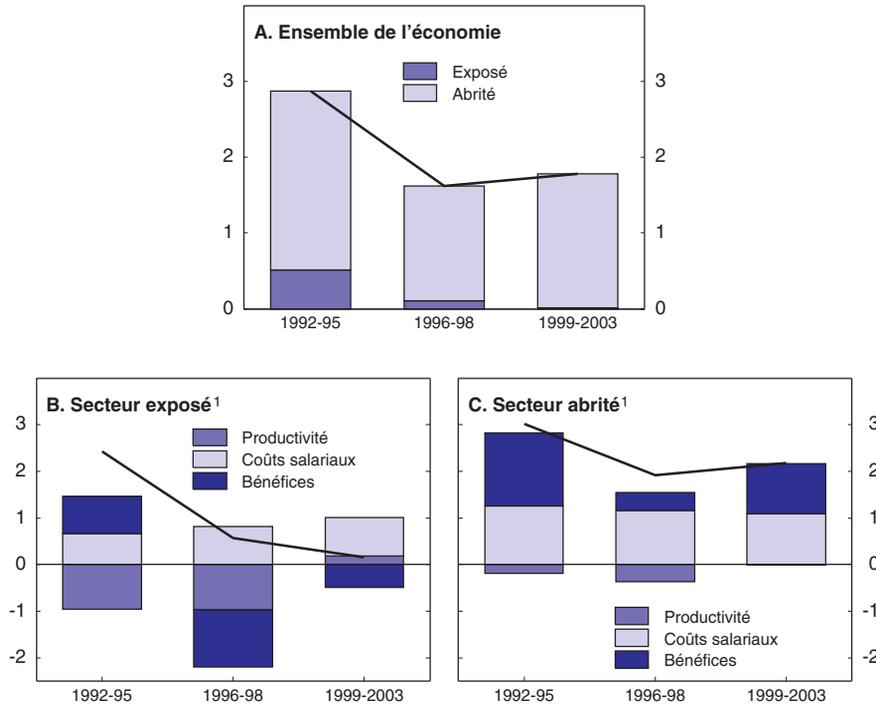
Des réformes devraient viser à réduire l'écart élevé d'inflation avec la zone euro. Ce différentiel peut être en partie attribué aux pressions de la demande, qui ont augmenté plus rapidement que dans la zone euro ces dernières années, même si le dynamisme plus marqué de la demande espagnole a été partiellement compensé par une croissance plus forte de la production potentielle. De fait, compte tenu de l'amélioration des performances du marché du travail et de la forte progression de l'immigration, la plupart des estimations disponibles situent en effet la croissance tendancielle à un niveau proche de 3 % (Estrada et al., 2004) alors que celle-ci se situe à environ 2 % pour la moyenne de la zone euro. Les pressions de la demande, estimées par les écarts de production, qui étaient sensiblement plus réduites que dans la zone euro jusqu'au milieu des années 90, sont devenues comparables ou même un peu plus fortes depuis le début des années 2000 (graphique 1.2). Des incertitudes notoires affectent cependant ces estimations, en particulier dans le cas de l'Espagne en raison des changements structurels ayant affecté le marché du travail⁴. Diverses indications indirectes comme la modération des salaires réels, laissent toutefois à penser que l'ampleur de ces tensions est probablement très limitée, en particulier sur le marché du travail⁵.

Bien que le niveau global des pressions de la demande apparaisse à peu près le même en Espagne et dans la zone euro, l'incidence de ces pressions a été très différenciée entre les secteurs exposés et abrités. L'écart de croissance de la demande interne avec la zone euro a été beaucoup plus élevé que celui de la production⁶. Cette évolution a exacerbé le problème du dualisme de l'inflation, bien que celui-ci trouve son origine principale dans un fonctionnement déficient des marchés du travail et des biens et services. Le différentiel de prix est dans une large mesure lié à une croissance tendancielle des coûts de main-d'œuvre et des marges plus rapide que dans la zone euro depuis le milieu des années 90. L'élargissement des marges est concentré dans les secteurs abrités (graphique 2.2) et très marqué dans les secteurs de la construction et de l'énergie. Bien que la forte demande adressée à certaines de ces branches ait sans doute contribué à cette tendance, il semble bien que l'insuffisance des pressions concurrentielles dans certains de ces secteurs ait également favorisé la hausse des prix (Estrada et López-Salido, 2002 et Siotis, 2003). Les structures de production et de distribution sont par exemple très concentrées dans l'énergie, avec une concurrence extérieure très faible, alors que d'importants obstacles limitent aussi les pressions concurrentielles dans le commerce de détail (voir ci-après)⁷. Abstraction faite des différences de PIB par tête entre les pays, les prix relatifs des services apparaissent élevés en Espagne dans les comparaisons internationales (graphique 2.3).

La rigidité excessive du système de négociations salariales contribue aussi à maintenir une inflation inertielle. Les anticipations d'inflation relativement élevées et la présence fréquente de clauses de sauvegarde garantissant le maintien du pouvoir d'achat des salariés en cas de poussée imprévue de l'inflation renforcent l'inertie nominale des salaires et des prix, même si la croissance de la rémunération réelle des travailleurs est restée modérée ces dernières années⁸. Ainsi, l'augmentation du prix de l'énergie en 1999,

Graphique 2.2. **Décomposition de l'écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro**

En pourcentage



1. Les données disponibles sont limitées, donc le secteur exposé ne comprend que le secteur manufacturier et le secteur abrité tous les autres secteurs. Un écart négatif indique que la croissance espagnole est inférieure à la croissance moyenne de la zone euro.

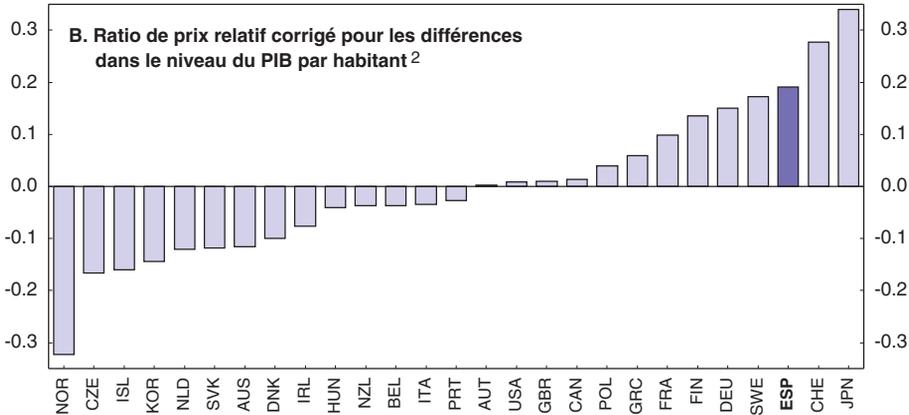
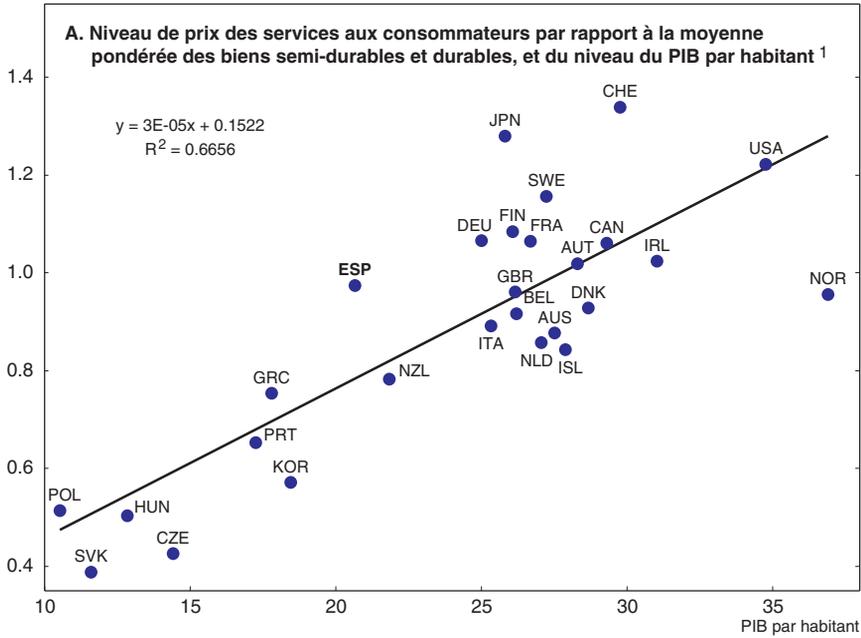
Source : Eurostat, base de données New Cronos, décembre 2004.

dont l'effet initial sur l'inflation paraît avoir été un peu plus marqué que dans les autres pays en raison de la dépendance plus forte de l'Espagne à l'égard du pétrole, a entraîné l'activation de ces clauses de sauvegarde, lesquelles ont stimulé durablement l'inflation les années suivantes. Un épisode semblable pourrait bien se reproduire en cas de maintien du niveau élevé du prix de pétrole. De façon similaire, selon Lopez-Salido et al. (2004), le degré élevé de rigidité nominale combiné à une expansion orientée surtout vers la demande de biens non soumis à la concurrence internationale, a contribué de façon significative à la persistance de l'écart d'inflation avec la zone euro. Une hausse des marges dans les secteurs abrités relayée par les mécanismes d'indexation des salaires accroît la pression sur le secteur exposé et pénalise la compétitivité. Ainsi, dans le secteur industriel, caractérisé par une compétition internationale intense et des gains de productivité faibles, l'augmentation du coût horaire du travail est restée plus forte que dans les autres branches ces dernières années, contrairement à l'évolution observée dans la zone euro (graphique 2.4). Les coûts horaires du travail dans l'industrie ont fléchi au cours des derniers trimestres, mais les données n'incluent pas les hausses de salaires qui seront induites par l'application des clauses de sauvegarde⁹.

Graphique 2.3. **Prix relatif des services et PIB par habitant**

2002

Ratio de prix

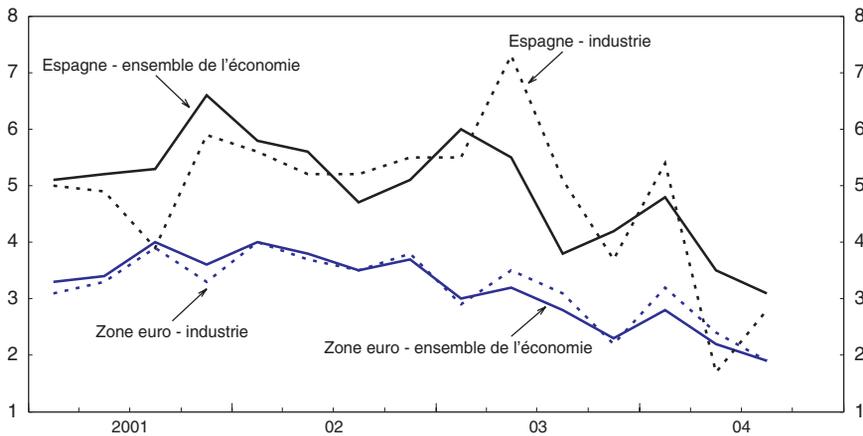


1. Les services aux consommateurs constituent une approximation pour les biens non échangeables au niveau international tandis que les biens semi-durables et durables sont une approximation pour les biens échangeables. Les données en niveau du PIB par habitant (en milliers de \$) sont celles de 2002 sur la base des parités de pouvoir d'achat de 2000.
2. Calculé comme la différence entre la valeur réelle moins la valeur ajustée du ratio du prix figurant dans le panneau A.

Source : OCDE (2005), *Réformes économiques : Objectif croissance*.

Il est indispensable de réformer le système de négociations salariales pour maîtriser l'inflation et relever la productivité

Le système de négociations collectives est complexe. Les négociations au niveau de l'entreprise sont rares (elles touchent 10 % à 15 % des salariés) et elles concernent essentiellement les grandes entreprises et certains secteurs comme l'énergie et les industries extractives. Les négociations de branche aux niveaux provincial et interprovincial sont très répandues et concernent principalement les petites et moyennes

Graphique 2.4. **Coût horaire total de la main-d'œuvre**Variation en glissement annuel¹

1. Données en termes nominales, non corrigées de variations saisonnières.

Source : Eurostat, base de données New Cronos, février 2005.

entreprises qui opèrent souvent dans des secteurs à faible productivité (hôtellerie et restauration, construction et agriculture). Il existe des négociations de branche nationales dans certains autres secteurs tels que les services financiers. Différents niveaux de négociations peuvent coexister, ce qui complique le cadre, les conditions minimales étant souvent fixées dans des accords conclus à des niveaux plus élevés puis complétées dans les accords signés à des niveaux plus bas. Cette prévalence des négociations de niveau intermédiaire est souvent considérée comme une moins bonne solution que la centralisation ou la décentralisation, car elle empêche de faire concorder les hausses de salaire avec la productivité au niveau de l'entreprise, sans permettre de profiter des avantages que peut procurer la coordination à l'échelon national, surtout en cas de freinage des salaires en période de forte inflation (Calmfors et Driffill, 1988 ; et Layard *et al.*, 1991). Par ailleurs, en vertu d'une clause d'extension, les accords couvrent toutes les entreprises d'une région et d'un secteur, y compris celles qui n'ont pas pris part aux négociations. De fait, les syndicats et les organisations patronales reçoivent leur pouvoir de négociation des électeurs et non de leurs affiliés, et ils négocient au nom de toutes les entreprises dans leurs secteurs et régions respectifs. Ce cadre général date du début des années 80, lorsque le Statut des travailleurs (1980) a été établi afin d'étendre les droits des travailleurs par le biais des conventions collectives. Il a été modifié par les réformes ultérieures visant à décentraliser le système (en 1994) ou à renforcer les éléments de coordination (en 1997). Ces réformes ont eu peu d'effet et, n'étant que partielles, elles n'ont guère touché la colonne vertébrale du système, le réseau complexe de négociations au niveau intermédiaire.

Ces dernières années, la croissance des salaires réels a été relativement modérée, avec une progression de 0.5 % par an entre 1995 et 2003. La modération salariale est imputable à plusieurs facteurs. L'attitude des syndicats est devenue plus prudente à la suite de la montée spectaculaire du chômage au début des années 90 et de l'arrivée sur le marché du travail de nombreux travailleurs, principalement des travailleurs temporaires et des immigrants, acceptant des salaires plus bas. En outre, plusieurs accords salariaux conclus au niveau national depuis la fin des années 90 ont produit des directives générales pour les

majorations de salaire et aidé à freiner les hausses dans les négociations menées aux niveaux inférieurs. Quelles qu'en soient les causes, la modération des salaires réels a contribué, en même temps que la vigueur de la demande, à l'exceptionnelle expansion de l'emploi que l'Espagne connaît depuis 1997. Cependant, la modération des salaires réels ne signifie pas que les négociations guidées par les directives nationales ont été une réussite. En particulier, il subsiste deux problèmes importants :

- La modération des salaires réels ne s'est pas accompagnée d'une modération des salaires nominaux puisque les rémunérations aussi bien que l'inflation ont augmenté plus vite que la moyenne dans la zone euro, relevant ainsi les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre. Cet écart positif est devenu plus défavorable du fait que la monnaie unique a exclu les dévaluations, et cela explique sans doute la disparition des gains de parts de marchés d'exportation (chapitre 1). La rigidité des salaires nominaux résulte principalement des clauses d'indexation sur l'inflation, qui sont particulièrement préjudiciables en cas de chocs positifs sur les prix, comme la flambée des prix du pétrole (encadré 2.1).
- La prévalence des négociations au niveau intermédiaire non seulement se traduit par des hausses de salaire plus importantes que dans les accords conclus au niveau de l'entreprise ou à l'échelon national (Izquierdo et al., 2003), mais elle conduit aussi à une structure salariale plus compressée, ce qui peut fausser l'affectation des ressources et réduire les

Encadré 2.1. **Clauses de rattrapage dans les accords salariaux**

Les clauses d'indexation sur l'inflation ont toujours figuré dans les conventions salariales, encore qu'elles soient plus fréquentes depuis 2000 du fait de la signature d'accords nationaux de modération des salaires. En principe, les interlocuteurs sociaux acceptent de négocier sur la base la valeur de référence de l'inflation, qui est de 2 % (limite supérieure de la fourchette de stabilité des prix de la Banque centrale européenne [BCE]), mais en contrepartie de l'application de ces clauses de rattrapage. En 2003, elles ont concerné 73 % des travailleurs couverts par les négociations salariales (contre environ 50 % seulement en 1998). Certaines clauses prennent comme variable de référence la différence entre le taux d'inflation observé et le taux fixé comme objectif (habituellement 2 %), garantissant ainsi les gains de pouvoir d'achat convenus, tandis que d'autres couvrent seulement les pertes de pouvoir d'achat, puisqu'elles ne sont activées que si l'inflation effective dépasse les majorations de salaire convenues (habituellement supérieures à 2 %). Ce dernier type d'indexation a des effets moins inflationnistes. Il n'y a pas de données sur la répartition des clauses par type, mais une étude de la Banque d'Espagne (Izquierdo et al., 2003) montre que, en 2002, 29 % des clauses impliquaient un rattrapage intégral du pouvoir d'achat tandis que 43 % n'impliquaient pas de révision du tout. Le reste des révisions se situaient quelque part entre les deux. Dans certains cas, la révision des salaires n'est pas rétroactive (pas de paiement d'arriérés) et ne sert que de base de départ pour les négociations de l'année suivante. Selon les données du ministère du Travail, l'incidence globale des révisions de salaires a été de 0.7 point en 2002 pour un taux d'inflation de 4 % (portant l'inflation des salaires du taux convenu de 3.1 % à 3.9 %) et de 0.2 point en 2003 pour un taux d'inflation de 2.6 % (portant l'inflation des salaires de 3.5 % à 3.7 %). L'étude de la Banque d'Espagne révèle aussi que, ces dernières années, lorsque l'inflation dépassait systématiquement la valeur de référence de 2 %, les accords comportant une clause de rattrapage ont abouti, *ex post*, à des relèvements de salaires plus marqués que ceux qui n'en comportaient pas, même s'ils prévoyaient *ex ante* des hausses plus faibles.

gains de productivité (Abellán *et al.*, 1997). Ainsi, le rapport entre les salaires convenus pour les travailleurs ayant un diplôme universitaire et ceux des travailleurs manuels est régulièrement beaucoup plus faible dans les accords conclus à l'échelon provincial que dans les accords conclus au niveau des entreprises ou à l'échelon national¹⁰.

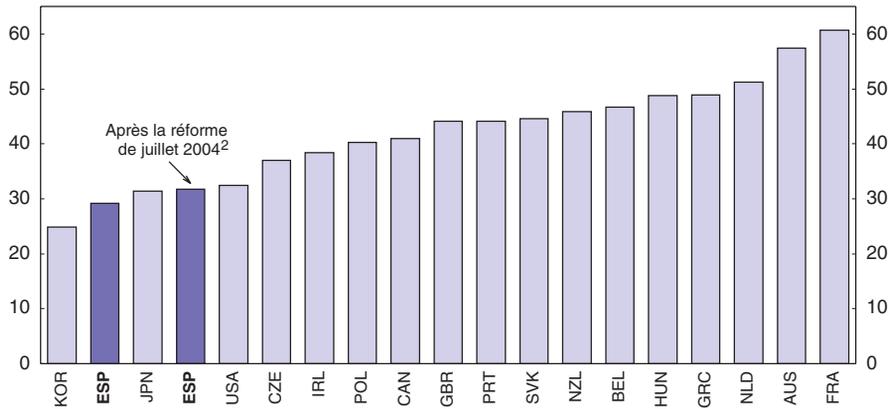
Ces deux caractéristiques ont contribué à la médiocrité des résultats obtenus en matière d'inflation et de productivité car la compression des salaires affaiblit les incitations à la formation de capital humain. Les réformes partielles mises en œuvre dans le passé n'ayant guère modifié la situation, une réforme de grande envergure devrait comprendre les éléments suivants :

- Les négociations d'entreprise devraient être au centre d'un nouveau système, surtout pour les grandes entreprises, tandis que la clause d'extension pour les accords conclus à un niveau plus élevé devrait être supprimée, la participation des entreprises à l'accord se faisant alors sur la base du volontariat. Le système actuel autorise les clauses de dérogation, mais elles ne sont pas utilisées car leurs conditions sont déterminées dans les accords conclus à des niveaux supérieurs et elles imposent des conditions très restrictives (plusieurs années de pertes pour une entreprise, par exemple). Si la participation des entreprises à un accord de niveau supérieur ne peut pas se faire à titre volontaire, il faudrait du moins que les clauses de dérogation soient assouplies, et qu'elles ne se limitent pas aux salaires mais s'étendent à d'autres éléments. Les accords provinciaux peuvent toujours jouer un rôle, car les négociations collectives au niveau de l'entreprise sont susceptibles d'imposer des coûts de transaction élevés aux petites entreprises, mais cela doit relever d'une décision volontaire de chaque entreprise.
- Les accords nationaux peuvent être utiles pour déterminer certaines conditions de travail, mais ils ne sont pas la solution optimale pour fixer les hausses de salaires car ils réduisent la dispersion des salaires entre entreprises et secteurs. Ils ont pu être appropriés en période d'inflation exceptionnellement forte, comme au début des années 80.
- Les clauses d'indexation doivent être supprimées. Si cela n'est pas possible, la référence en matière d'inflation pour les négociations salariales ne doit pas être l'indice général des prix à la consommation (IPC) mais un indice sous-jacent, ce afin d'éliminer l'incidence des flambées des prix du pétrole et de l'alimentation. De plus, les négociations salariales devraient prendre en compte l'évolution des salaires dans la zone euro.

Le relèvement des salaires minima

Le salaire minimum national en Espagne est peu élevé par rapport aux autres pays. Il équivaut à environ 35 % du salaire moyen, taux proche de celui des États-Unis mais inférieur à celui de la plupart des pays d'Europe (graphique 2.5). Au cours de la décennie écoulée, il a été indexé sur l'inflation prévue mais n'a pas été ajusté pour tenir compte des gains de productivité. Le nouveau gouvernement a promis de le relever progressivement de 30,3 % sur les quatre prochaines années pour le porter à € 600 par mois en 2008, de sorte que le ratio s'établirait à environ 43 %. Depuis juillet 2004, le salaire minimum a été porté de € 450 à son niveau actuel de € 513. À l'heure actuelle, un mécanisme d'indexation est à l'étude, qui empêcherait que la progression du salaire minimum soit inférieure à l'inflation. Afin d'éviter une importante incidence budgétaire, un grand nombre de prestations et de postes budgétaires traditionnellement liés au salaire minimum seront découplés et ajustés selon un nouvel indice spécial.

Graphique 2.5. **Salaires minima dans quelques pays de l'OCDE**
En pourcentage du salaire médian, 2003¹



1. 2002 pour la France, la Grèce, la Hongrie et le Portugal.
2. Estimation.

Source : OCDE, base de données des Salaires minima, novembre 2004.

Le relèvement des salaires minima pourrait réduire l'emploi des travailleurs à bas salaires, qui risqueraient de se trouver exclus du marché, mais les modèles qui tiennent compte des imperfections du marché mettent en doute cette hypothèse (Freeman, 1996). Les études empiriques ne sont pas concluantes non plus¹¹. Pour l'Espagne, on ne dispose que d'observations fondées sur des données d'avant 1996, qui laissent penser que les hausses des salaires minima n'auraient pas d'effet sur l'emploi, même si le relèvement du salaire minimum pour les jeunes de 16-17 ans jusqu'au niveau de celui des adultes en 1993 semble avoir eu une incidence négative sur leurs possibilités d'emploi (González Güemes et Pérez Domínguez, 2000).

Cependant, la hausse en Espagne sera importante et aura probablement des effets négatifs sur certains travailleurs, ceux dont la productivité est inférieure au nouveau minimum, et cela entraîne trois risques supplémentaires. *Premièrement*, bien qu'environ 5 % seulement des travailleurs reçoivent le salaire minimum (Dolado et al., 2000)¹², la présence d'un grand nombre de travailleurs non qualifiés dans l'économie souterraine, notamment des immigrants, affaiblira les incitations à régulariser leur situation. La nouvelle mesure pourrait même développer le travail clandestin. Cela pourrait être le cas surtout dans le secteur des travaux domestiques, qui constitue une importante source d'emplois pour les immigrants et se substitue partiellement aux soins aux personnes âgées ; les emplois dans ce secteur sont en grande partie non déclarés car les paiements de sécurité sociale portent apparemment les salaires à des niveaux trop élevés pour de nombreux ménages. *Deuxièmement*, la hausse pourrait faire monter les salaires sur l'échelle des rémunérations, ce qui alimenterait l'inflation salariale. Si ce n'est pas le cas, l'échelle des salaires sera compressée, ce qui pourrait affaiblir les incitations à la formation de capital humain et, par conséquent, réduire les gains de productivité. *Troisièmement*, même si le nouveau système d'indexation ne conduit pas lui-même à une compression des salaires, il pourrait fort bien renforcer le mécanisme d'indexation des salaires élevés et renforcer la rigidité des salaires nominaux.

Les prestations aux personnes ayant un emploi ou les impôts négatifs sur le revenu peuvent remplacer le relèvement des salaires minima en tant que dispositif anti-pauvreté.

Ces prestations peuvent être soumises à des conditions de ressources et elles ont l'avantage d'être ciblées sur les ménages à faible revenu puisque tous les travailleurs qui gagnent le salaire minimum ne vivent pas dans un ménage pauvre. Elles transfèrent la charge des paiements supplémentaires des entreprises à l'État. Elles peuvent cependant avoir un coût budgétaire important entraînant un alourdissement de la charge fiscale, et la suppression progressive de ces prestations implique des taux marginaux d'imposition élevés sur la fourchette de revenus correspondante, ce qui crée des pièges à pauvreté. Néanmoins, un système associant des salaires minima et des impôts négatifs sur le revenu, s'il est conçu avec soin, peut être efficace pour limiter la pauvreté tout en réduisant au minimum les contre-incitations au travail et en renforçant la demande de travailleurs peu qualifiés (OCDE, 1998).

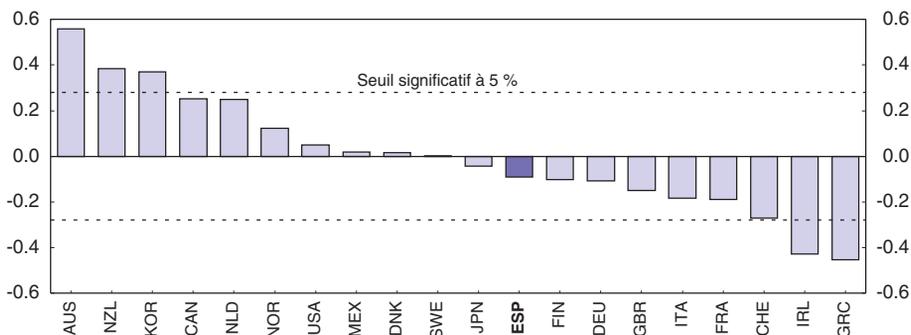
La politique de la concurrence a besoin d'être renforcée dans plusieurs domaines

Il faudrait un organisme général de la concurrence doté de pouvoirs accrus

Il est indispensable d'intensifier la concurrence pour réduire l'écart d'inflation mais aussi accélérer la croissance de la productivité (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Il y a deux organismes généraux en charge de la concurrence en Espagne : le Tribunal de la concurrence et le Service de la concurrence. Le premier est indépendant et a pour tâche de résoudre les litiges, tandis que le second dépend du gouvernement et est chargé d'engager les procédures. Les autorités de régulation sectorielles sont tout aussi cruciales pour l'efficacité des marchés récemment libéralisés. Il convient de citer la Commission nationale de l'énergie (CNE), la Commission des télécommunications (CMT) et la Commission nationale du marché des valeurs mobilières (CNMV).

La politique de la concurrence a évolué ces dernières années, même si sa structure principale a été maintenue. Les ressources allouées au Service de la concurrence ont été accrues et aujourd'hui, avec le Tribunal, les moyens en personnel sont comparables à ceux des autres pays de l'Union européenne (graphique 2.6). Le Tribunal est intervenu dans plusieurs affaires importantes où il a adopté une position nettement proconcurrentielle, notamment avec le rapport sur la fusion éventuelle des deux grandes compagnies

Graphique 2.6. Effectifs des autorités de la concurrence¹
2001²



1. L'effet de la taille de l'économie sur le ratio effectif/PIB a été estimé par l'équation suivante :

$$\log(\text{effectif}/\text{PIB}) = 0.594886 - 0.39352 \times \log(\text{PIB})$$

(2.0) (-3.7)

(t-Student entre parenthèses) ; S.E. : 0.27 ; R² : 0.43. Le graphique montre les résidus après contrôle des effets de la taille de l'économie.

2. 2002 pour les Pays-Bas et 2003 pour la Suisse et l'Espagne.

Source : OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, vol. 2003/13, et Ministerio de Economía y Hacienda.

d'électricité (Endesa et Iberdrola), qui finalement n'a pas eu lieu, et les amendes infligées à plusieurs entreprises dominantes dans les industries de réseau. Il serait cependant possible de renforcer la politique de la concurrence en donnant son indépendance au Service de la concurrence et en prenant des mesures de dissuasion plus énergiques contre les pratiques anticoncurrentielles. Le nouveau gouvernement a annoncé une réforme de la politique de la concurrence ; un Livre blanc a été publié à la fin de 2004 et une législation est prévue en 2005. Plusieurs possibilités d'améliorations sont à l'étude :

- Priorité devrait être donnée à l'accroissement de l'indépendance des organismes chargés de la concurrence. Les membres du Tribunal devraient continuer d'être nommés pour un mandat de durée déterminée sans possibilité de renvoi, tandis que le Service de la concurrence, s'il reste séparé du Tribunal, devrait avoir une plus grande indépendance, en particulier dans les enquêtes sur les fusions. Afin de donner davantage de poids au Tribunal, son président pourrait rendre compte une fois par an au Parlement. Cette stratégie pourrait aussi s'appliquer aux organismes sectoriels de la concurrence.
- Les deux organismes généraux de la concurrence devraient être fusionnés. La fusion créerait des synergies dans les enquêtes et la prise de décisions et accélérerait l'instruction des affaires.
- Le Tribunal devrait avoir un rôle plus important de promotion de la concurrence. Il a joué ce rôle jusqu'au milieu des années 90, lorsqu'il a établi avec succès plusieurs rapports donnant des directives pour la libéralisation, mais il a en a été privé en 1999 lorsqu'une réforme lui a retiré la capacité de publier ce type de rapports de sa propre initiative¹³.
- Les sanctions devraient être aggravées. En principe, les sanctions financières peuvent représenter jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel total de l'entreprise, mais dans la pratique elles n'atteignent jamais ce niveau et les amendes sont souvent payées avec un retard de plusieurs années en raison de procédures d'appel qui traînent en longueur. La dissuasion est inefficace car les avantages des pratiques anticoncurrentielles sont plus importants que les amendes infligées. On fait souvent valoir que la simple intervention du Tribunal met fin aux comportements anticoncurrentiels, mais cet argument ne tient pas compte du fait que les sanctions doivent aussi avoir un réel effet de dissuasion *ex ante*. Des programmes de clémence, de plus en plus courants dans les autres pays, devraient être aussi mis en place afin de faciliter la détection des ententes, tandis qu'il faudrait envisager des sanctions pénales à l'encontre des dirigeants d'entreprises.
- Les fusions sont actuellement approuvées par le gouvernement, sur recommandation du Tribunal. Comme dans les autres pays, la décision finale concernant le respect du droit de la concurrence devrait appartenir à l'organisme indépendant qu'est le Tribunal.

Des tribunaux régionaux de la concurrence ont été créés (en Catalogne et en Galicie) ou sont en cours de création ailleurs (à Madrid), qui auront pour tâche d'intervenir dans les affaires régionales. Cela a l'avantage d'augmenter les ressources allouées à la politique générale de la concurrence, mais cela peut poser des problèmes de coordination avec les organismes centraux ou se traduire par l'application de règles différentes selon les régions. Le problème le plus important est que la supervision centrale doit faire en sorte que les tribunaux régionaux ne favorisent pas les entreprises locales en érigeant des barrières à l'entrée. La nouvelle loi devrait tenir compte de ces risques en prévoyant les outils nécessaires de coordination et, au besoin, de contrôle.

Il existe des barrières réglementaires dans le secteur de la distribution commerciale

Le commerce de détail est un des secteurs où une concurrence plus vive pourrait rehausser la productivité et atténuer les pressions inflationnistes. Les hausses de prix de certains biens de consommation ont été régulièrement supérieures à l'inflation moyenne ces dernières années, et les niveaux de prix se sont rapprochés de ceux des autres pays et les ont même dépassés. La distribution de détail a été libéralisée en 1985 avec la libération des horaires d'ouverture des magasins. Depuis, la législation a de nouveau restreint les heures d'ouverture. L'Espagne reste moins restrictive que la plupart des autres pays de la zone euro, mais elle l'est beaucoup plus que d'autres pays de l'OCDE comme le Royaume-Uni, l'Irlande ou les États-Unis. Les boutiques sont autorisées à ouvrir 90 heures hebdomadaires au maximum, réparties librement sur la semaine. Cependant, le nombre d'ouvertures le dimanche est limité à 12 par an pour la plupart des types de magasins¹⁴, encore que les administrations régionales puissent augmenter ce nombre. La plupart des administrations respectent cette limite afin de préserver le petit commerce. Le nouveau gouvernement a ramené de 12 à 8 le maximum national d'ouvertures le dimanche et les heures d'ouvertures de 90 à 72 à compter de janvier 2005, et la plupart des administrations régionales s'y adapteront sans doute, ce qui réduira le temps d'ouverture effectif.

La concurrence est aussi entravée par des obstacles à l'entrée, érigés par de nombreuses administrations régionales. La Loi sur le commerce de 1995 a autorisé les régions à délivrer un second permis (s'ajoutant à l'autorisation municipale) pour les hypermarchés, afin de préserver la concurrence sur les marchés locaux. Cependant, comme le montre un rapport du Tribunal, de nombreuses régions ont abusé de cette loi en restreignant la délivrance de licences, adoptant une définition large des hypermarchés afin d'empêcher la création de commerces plus petits, ou subordonnant les approbations à des études de viabilité pour la survie finale des nouvelles entreprises. L'investissement dans la création de nouveaux hypermarchés a donc cessé dans plusieurs régions.

Intensifier la concurrence en assouplissant les horaires d'ouverture aurait pour effet non seulement d'améliorer la productivité et de faire baisser les prix mais aussi d'accroître le bien-être des consommateurs en leur offrant des plages horaires plus étendues et un plus grand choix d'établissements pour leurs achats. L'extension des heures d'ouverture est aussi un moyen important d'aider à concilier vie professionnelle et vie familiale, et cela favoriserait une plus forte activité sur le marché du travail. La récente modification de la loi-cadre qui régit les horaires d'ouverture des points de vente de détail, même si elle a permis de régler un litige qui entravait l'application de la réglementation précédente, va manifester dans la mauvaise direction car elle autorise les administrations régionales à réduire la durée maximale d'ouverture des grandes surfaces. En ce qui concerne les restrictions à l'entrée, il y a des arbitrages à opérer entre les objectifs sociaux, comme la préservation des centres-villes et les gains de productivité que les grandes surfaces commerciales permettent d'obtenir. Ces restrictions ont tendance à protéger les établissements en place et à limiter l'innovation et la concurrence dans les stratégies de distribution. Les gains de productivité pourraient être importants en Espagne car la densité des points de vente reste parmi les plus élevées de l'Union européenne et atteint presque le double de la moyenne UE. Les restrictions actuelles d'implantation paraissent être devenues excessivement focalisées sur les objectifs sociaux.

La concurrence dans le secteur de l'énergie progresse lentement

Électricité. En dépit des mesures adoptées pour accorder plus rapidement le choix du prestataire à tous les consommateurs qui ont achevé le processus de libéralisation amorcé au milieu des années 90 (encadré 2.2), et malgré l'augmentation du nombre des nouvelles entreprises, plusieurs facteurs empêchent une concurrence efficace sur le marché de l'électricité :

- **Obstacles à l'entrée :** Le marché est toujours dominé par deux grandes compagnies de production, Endesa et Iberdrola. Trois sociétés détiennent 80 % de la capacité de production et une grande part du réseau de distribution. Les nouveaux opérateurs se heurtent à des obstacles à l'entrée sur le marché en raison de leur faible capacité de production. Ils n'ont pas de marge de manœuvre entre un réseau de distribution contrôlé par leurs concurrents, les prix relativement bas qu'ils peuvent pratiquer (il s'agit d'un tarif réglementé qui joue en fait le rôle d'un prix maximum), et des prix au comptant sur le marché qui sont très instables et qui peuvent être manipulés par les deux acteurs principaux (López Milla, 2003). L'organisme de régulation sectoriel a publié un rapport qui recense une longue liste d'obstacles effectifs à l'entrée pour les nouveaux concurrents, dus essentiellement au pouvoir de marché des opérateurs en place (CNE, 2004). En outre, l'entrée par le biais de l'acquisition d'entreprises espagnoles a été découragée dans le passé par l'existence d'une action spécifique (*golden share*) dans l'une des compagnies, même si la législation relative aux actions spécifiques a été assouplie en 2003.
- **Distorsion des prix :** Les prix de l'électricité ne reflètent pas les coûts marginaux. Sur le marché de gros, les prix peuvent être contrôlés par les acteurs dominants en raison de la forte concentration de la capacité de production, du jeu du marché au comptant et de l'influence des coûts échoués. Le marché au comptant fonctionne avec des enchères

Encadré 2.2. Le marché de l'électricité

Le processus de libéralisation a pris fin en janvier 2003, lorsque les petits consommateurs ont été autorisés à choisir leur fournisseur. Un organisme indépendant sectoriel, la Comisión Nacional de la Energía (CNE), réglemente l'ensemble du secteur de l'énergie. Le cadre de la libéralisation repose sur un marché au comptant pour l'électricité en gros, la séparation juridique entre les fonctions de distribution et de transport et les fonctions de production et de commercialisation et le contrôle du transport par une entreprise indépendante (Red Eléctrica Española), même s'il n'y pas encore de séparation de la propriété puisque les plus grandes entreprises opèrent dans tous les segments à l'exception du transport. Les prix sont réglementés par l'État pour les activités non concurrentielles (transport et distribution) et pour les clients qui achètent l'électricité à un tarif qui est déterminé chaque année par le gouvernement et qui sert de prix maximum. Ce tarif a été progressivement réduit jusqu'en 2002, lorsque l'État a assoupli sa politique de réduction des prix mais a décidé qu'ils augmenteraient d'environ 1.4 % par an, avec un plafond de 2 %, jusqu'en 2010. La méthodologie appliquée pour fixer les hausses de prix est trop complexe et ne contribue pas à la transparence du marché. Les importations d'électricité sont limitées pour des raisons physiques (l'obstacle des Pyrénées), encore qu'ils soit prévu de porter les importations en provenance de France à 4.6 GW (environ 15 % de la capacité de production actuelle) d'ici à 2010, et il a été convenu d'intégrer les marchés espagnol et portugais.

quotidiennes où le prix de l'ensemble de l'électricité achetée est déterminé par le fournisseur marginal. Certains producteurs offrent toujours l'électricité à un prix proche de zéro et entrent toujours sur le marché du fait qu'ils ne peuvent pas arrêter la production ou qu'ils ont une petite capacité de stockage (centrales nucléaires et centrales hydroélectriques). Habituellement, le prix marginal est déterminé par les centrales fonctionnant au charbon ou au gaz, dont la production est facilement modifiable, tandis que les centrales au fioul, plus coûteuses, ne servent qu'en cas de contraintes de capacité en période de très forte demande. Ce dispositif devrait être efficace pour déterminer des prix compétitifs sur un marché qui fonctionne bien mais il est influencé par les coûts échoués qui ne sont payés aux opérateurs en place que lorsque les prix sont inférieurs à € 36/MWh, ce qui fournit une incitation à maintenir les prix en dessous de ce niveau même lorsque les coûts marginaux sont plus élevés, ce qui fausse les prix et les programmes d'investissement. Un Livre blanc sur le marché de l'électricité est en cours d'élaboration par des experts indépendants qui analysent, entre autres, l'évolution du marché et les prix. En fonction de leurs conclusions, des décisions seront prises concernant les tarifs de l'électricité et l'organisation du marché.

Tout cela fait ressortir la nécessité de contrôler le pouvoir de marché des grandes entreprises. Les autorités de la concurrence et l'organisme de régulation doivent faire en sorte que les barrières à l'entrée soient levées et que le marché de gros fonctionne convenablement. La séparation de la propriété des différents segments du marché ou le fractionnement des grands producteurs par la vente aux enchères de leur capacité de production sont des solutions qui ont été appliquées dans d'autres pays. Dans le passé, il y a eu des initiatives de fusion qui ont été soumises à des conditions de démantèlement (et qui finalement ne se sont pas réalisées). Les prises de contrôle ou les fusions avec des opérateurs dominants dans d'autres secteurs énergétiques (gaz naturel), envisagées dans le passé récent, réduiraient encore la concurrence si elles ne s'accompagnent pas d'importants transferts de capacité de production et de clients aux nouveaux entrants, même si elles peuvent se justifier par les synergies entre les marchés du gaz et de l'électricité, qui sont de plus en plus intégrés du fait que la quasi-totalité de la nouvelle production provient de centrales au gaz. Enfin, tous les éléments du tarif de l'électricité qui vont aux subventions et aux coûts échoués devraient être supprimés progressivement et n'être payés que lorsqu'ils sont justifiés par les effets externes. Ces questions seront également traitées dans le Livre blanc à paraître.

Distribution du gaz naturel et du pétrole. La libéralisation du marché du gaz s'est aussi opérée selon le principe général du dégroupage entre la production et le transport. Le transport est contrôlé par Enagás, entreprise détenue par les opérateurs du marché. Gas Natural, l'ancien monopole, détient encore une importante participation dans Enagás et contrôle 52 % du marché libéralisé et 80 % des ventes réglementées et du réseau de distribution, même si de nouveaux concurrents (notamment certaines compagnies d'électricité) ont récemment gagné des parts de marché à la faveur de plusieurs mesures réglementaires, la plus importante étant l'adjudication en 2001 d'une part de 25 % du contrat à long terme de transport par gazoduc passé avec Sonatrach, l'exportateur algérien. Depuis le début de la libéralisation en 1998, de nouveaux entrants ont aussi développé de nouvelles filières d'importation, avec des projets d'investissement pour des centrales de production de gaz liquéfié et de nouveaux gazoducs destinés à intensifier les liens avec l'Afrique du Nord. Cependant, comme dans le cas de l'électricité, l'intégration verticale du

marché offre aussi à l'opérateur historique des avantages qui font obstacle à l'expansion des nouveaux entrants (CNE, 2004), tandis que le contrôle d'Enagás par les entreprises du marché a peut-être entravé l'accès des entreprises étrangères.

Dans le secteur de la distribution du pétrole, les deux plus grands opérateurs (Repsol et Cepsa) ont été soumis temporairement à des limites d'expansion entre 2000 et 2003, mais cela n'a pas entraîné de diminution de leur part de marché du point de vue des recettes. Il y a eu une enquête sur les accords de prix mais le Service de la concurrence n'a pas détecté d'entente sur les prix. Le nombre de stations d'essence, jugé trop faible par le gouvernement, n'a augmenté que lentement, tandis que la distribution par les hypermarchés se heurte à des barrières administratives érigées par les autorités locales. Pourtant, ces stations font baisser nettement les prix et l'expérience acquise dans les autres pays montre qu'elles peuvent être efficaces pour intensifier la concurrence.

La concurrence dans les télécommunications devrait résulter d'une convergence des technologies

La libéralisation des télécommunications s'est opérée suivant le modèle de l'Union européenne. Dans la téléphonie fixe, Telefónica, l'opérateur en place, est soumis à des plafonds de prix fixés par le gouvernement, ce qui a favorisé une rapide réduction du prix des appels. Les abonnements ont aussi été augmentés dans le contexte d'un rééquilibrage des prix en fonction des coûts. La hausse des frais fixes a incité les nouveaux opérateurs de réseau à investir, favorisant ainsi la concurrence à partir des installations dans le long terme. Telefónica est l'opérateur européen qui conserve la plus importante part de marché depuis la libéralisation (81.3 %) malgré plusieurs interventions de l'organisme de régulation du secteur (CMT) et du Service de la concurrence. De fait, en avril 2004 Telefónica a été sanctionnée par le Tribunal de la concurrence pour avoir abusé de sa position dominante en empêchant le transfert de clients à des nouveaux opérateurs par le biais de la présélection. Le dégroupage de la boucle locale n'a guère amélioré l'accès des nouveaux opérateurs et peu de lignes ont été dégroupées, en partie parce que cela nécessite des investissements de la part des nouveaux entrants, bien que ces derniers prétendent que Telefónica rend le dégroupage excessivement difficile en appliquant toutes sortes d'obstacles et de conditions.

Dans la téléphonie mobile, la structure du marché est mieux équilibrée entre les trois opérateurs¹⁵ et une quatrième licence pourrait être accordée avec l'arrivée du système universel de télécommunications mobiles (UMTS)¹⁶. Même si les prix ont baissé au cours des premières années de la libéralisation, ils n'ont plus guère diminué après cette période et ils sont maintenant plus élevés que dans tous les autres pays de l'UE15. La CMT considère que les entreprises de téléphone mobile exercent un pouvoir de marché et elle a forcé les trois opérateurs à réduire leurs frais de résiliation. La CMT estime également que la stratégie commerciale des entreprises de téléphonie mobile a évolué, l'effort visant non plus à attirer les clients comme c'était le cas au début de la libéralisation mais à maintenir leur part de marché, et les opérateurs ont cessé de se concurrencer sur les prix, qui ont baissé de 10 % seulement entre 1999 et 2003 (contre une baisse de 38 % dans la téléphonie fixe) (graphique 1.10).

Dans l'avenir, les organismes de régulation devront non seulement veiller à ce que les opérateurs dominants n'abusent pas de leur position sur le marché, mais aussi s'adapter à la nouvelle stratégie de libéralisation de l'Union européenne, centrée moins sur des technologies particulières et davantage sur les services. L'Union européenne a publié

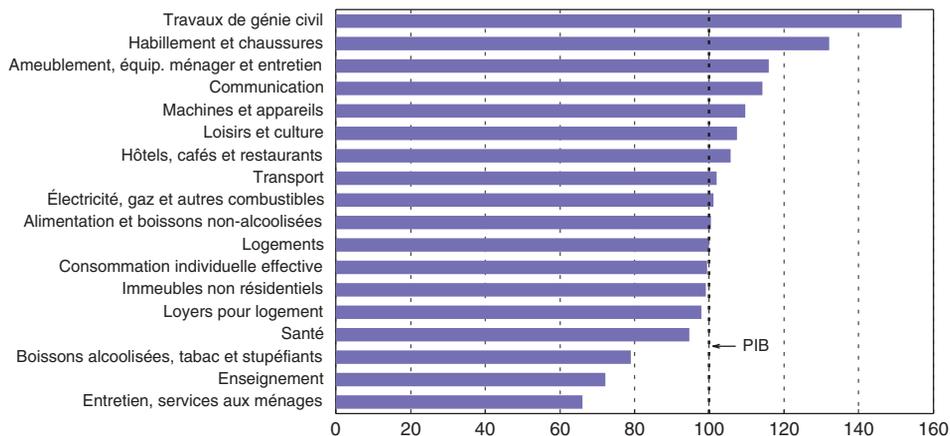
plusieurs directives obligeant les organismes nationaux de régulation à définir les opérateurs qui ont un pouvoir de marché important dans différents segments des services. L'idée sous-jacente est de libéraliser les prix dans les segments où il existe une concurrence efficace et d'inciter les nouveaux entrants à investir dans la mise en place de réseaux. Après consultation du public, la CMT définira ces opérateurs et ces marchés en 2005. Le gouvernement a donc reporté la libéralisation des prix de l'opérateur en place, qui était prévue pour janvier 2005.

Amélioration potentielle de la concurrence dans les autres secteurs

Dans les autres secteurs, la libéralisation est en cours, souvent en conformité avec les directives de l'UE. C'est le cas des chemins de fer, où la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation du monopole, Renfe, est déjà effective et sera suivie de l'entrée de nouvelles entreprises dans différents segments du marché. Dans les services postaux, la concurrence existe déjà sauf pour les lettres ne dépassant pas 50 grammes. Dans d'autres secteurs, comme de nombreux services professionnels ou les pharmacies, il y a encore beaucoup de possibilités de déréglementer l'activité tout en respectant les considérations fondamentales en matière de sécurité. Le graphique 2.7 présente une comparaison entre certains prix en Espagne et ceux de l'Union européenne. Il en ressort que les prix sont relativement élevés dans certains domaines, ce qui laisse penser que les bénéfices sont importants et la concurrence limitée. Dans le cas des travaux du génie civil, par exemple, les prix sont plutôt élevés, aussi les autorités de la concurrence devraient surveiller le secteur de la construction et les procédures de passation des marchés publics. Le niveau relativement élevé des prix des vêtements et de chaussures et de l'ameublement, de l'équipement et de la maintenance semble indiquer la nécessité de libéraliser le secteur de la distribution, comme on l'a vu plus haut.

Graphique 2.7. Prix relatifs en Espagne par rapport à l'Union européenne

Dépenses de consommation finale, 2002, PIB = 100¹



1. Les différences de prix sont fixés uniformément à 100 pour le déflateur du PIB. Un chiffre supérieur (inférieur) à 100 indique que ce produit est relativement plus (moins) cher en Espagne que dans l'Union européenne, en tenant compte de l'écart du niveau de prix moyen entre l'Espagne et l'Union européenne.

Source : Eurostat, base de données New Cronos, novembre 2004.

Stabiliser le marché du logement

La stabilisation du marché de la construction résidentielle constitue un autre défi majeur. Une poursuite de la forte hausse des prix immobiliers accroît en effet les risques d'une baisse marquée à moyen terme, tout en aggravant le problème social, l'accès au logement devenant de plus en plus inabordable. L'augmentation rapide et persistante des investissements résidentiels et de l'endettement des ménages renforce la vulnérabilité de l'économie à une remontée des taux d'intérêt (chapitre 1).

La stabilisation du marché du logement exigerait des réformes structurelles

La réponse des pouvoirs publics devrait dépendre de l'importance relative des facteurs d'offre et de demande à l'origine de la flambée des prix immobiliers (annexe 2.A1). Leur forte hausse s'étant accompagnée d'une vive progression de l'offre de logements, contrairement à la situation observée dans d'autres pays de l'OCDE, les analyses récentes ont généralement souligné l'importance des pressions de la demande auxquelles a contribué la faiblesse des taux d'intérêt réels (García-Montalvo, 2003 et Martínez Pagés et Llanos Matea Rosa, 2003). La demande est aussi stimulée par les distorsions induites par la politique de logement, lesquelles limitent également la fluidité de l'offre ainsi que l'utilisation efficace du parc immobilier. Cette politique, qui vise à garantir l'accès à un logement adéquat à tous les Espagnols, a toutefois eu des résultats mitigés en dépit d'un coût budgétaire élevé (1 % du PIB en 2004), y compris, semble-t-il, en comparaison des autres pays¹⁷.

Certains problèmes d'accès au logement persistent, mais ils ne semblent pas généralisés

L'objectif principal de la politique du logement est de faciliter l'accession à la propriété par plusieurs mesures : i) des déductions d'impôt sur le revenu pour l'achat d'une résidence principale, sans condition de ressources, octroyées par le gouvernement central mais aussi de nombreuses communautés autonomes ; ii) des aides favorisant l'accession à la propriété des ménages les plus modestes dans le cadre de plans-logements ; iii) l'application d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduit pour les logements neufs ; et iv) l'absence d'imposition des loyers imputés des propriétaires-occupants¹⁸. Ces interventions, justifiées en partie par le niveau très élevé des taux d'intérêt jusqu'à la fin des années 90, ont contribué à accroître la proportion de propriétaires-occupants au cours des dernières décennies (tableau 2.4). Celle-ci atteignait 85 % en 2001, soit le chiffre le plus élevé des pays de l'OCDE. Ces dernières années, elle a en outre été stimulée par la forte baisse des taux d'intérêt, par l'allongement des prêts hypothécaires et par la proportion croissante de ménages à deux revenus. Ce dernier facteur a ramené les coûts d'acquisition des logements en proportion des ressources des ménages moyens à un niveau modéré en dépit de la hausse récente des prix immobiliers (graphique 2.8). Ces problèmes d'accessibilité, qui paraissent moindres que dans les autres pays européens pour une bonne partie de la population¹⁹, sont cependant relativement plus marqués pour les groupes défavorisés (Pareja et San Martín, 2003) et ils varient fortement d'une région à l'autre (CES, 2003) (encadré 2.3).

Les mesures en faveur de l'accession à la propriété stimulent la hausse des prix...

Les incitations fiscales favorisant l'accession à la propriété ont contribué à stimuler la demande de logements et à tirer les prix à la hausse. Comme le montre Van den Noord

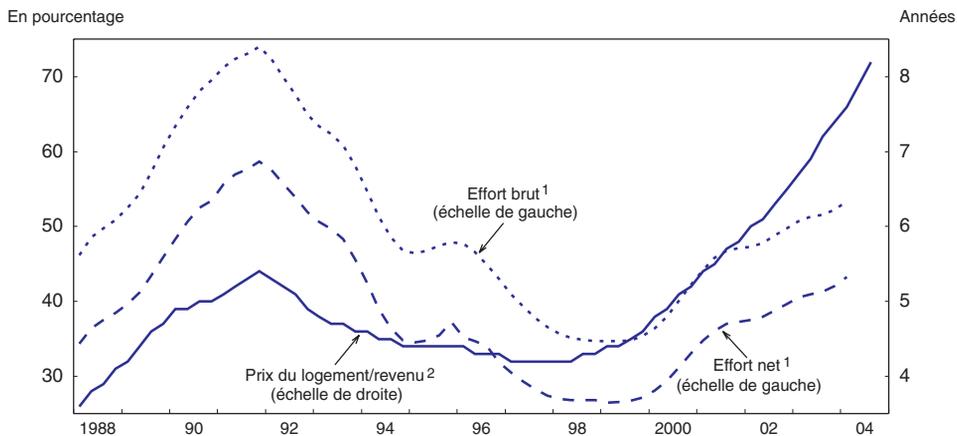
Tableau 2.4. **Occupation et disponibilité des logements**

2001

	En % du stock des résidences principales			Logements pour 1 000 habitants	1991 Logements vacants (en % du stock total)
	Propriétaires-occupants	Location	Autre		
Espagne¹	84.8	10.1	5.1	..	..
Census 2001	82.0	11.5	6.5	510	15.5
Census 1991	78.3	15.2	6.5	436	14.8
Census 1981	73.1	20.8	6.1	390	16.3
Allemagne	43.8	52.6	3.6	473	1.8
Autriche	55.3	37.3	7.4	465	4.6
Belgique	73.9	23.4	2.7	456	..
Danemark	66.6	32.9	0.5	469	4.8
Finlande	68.1	30.7	1.2	483	6.9
France	63.4	31.3	5.2	477	7.2
Irlande	81.9	16.5	1.6	358	..
Italie	76.2	17.5	6.3	459	7.2
Pays-Bas	55.3	44.0	0.7	416	2.2
Portugal	66.7	23.5	9.8	489	10.5
Royaume-Uni	71.8	26.8	1.4	433	4.5
Suède	59.8	40.1	0.1	483	0.4
Moyenne de l'UE	64.2	31.9	3.9	468	5.0 ²

1. Source Eurostat.

2. Moyenne non pondérée des pays européens ci-dessus pour lesquels les données sont disponibles.

Source : Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), *Situación Inmobiliaria* (divers éditions) et Eurostat, base de données New Cronos, septembre 2004.Graphique 2.8. **Indicateurs d'accessibilité au logement**1. Ces indicateurs montrent l'effort financier (par rapport au revenu annuel, brut et net d'impôt) nécessaire pour le remboursement d'un hypothèque d'une durée de 15 ans, contracté pour le financement de 80 % du coût d'acquisition d'un logement de 93.5 m².

2. Nombre de revenus annuels nécessaires pour financer un logement.

Source : Ministerio de Fomento et Banque d'Espagne.

(2005), les incitations fiscales à l'achat peuvent renforcer aussi la variabilité des prix des logements (graphique 2.9). Selon Domínguez Martínez (2004), les déductions d'impôt sur le revenu réduisent le taux d'intérêt effectif de 2 points de pourcentage en moyenne, d'où des taux d'intérêt réels négatifs depuis 1999. L'importance de cette aide, qui varie en fonction du montant du prêt, du rythme d'amortissement et du niveau des taux d'intérêt, permet à l'acquéreur d'augmenter de 15 % à 20 % son endettement et le prix du logement acquis. Or,

Encadré 2.3. La politique du logement social paraît inefficace

La politique du logement social consiste principalement à construire des logements subventionnés qui sont ensuite vendus aux ménages les plus modestes. Ceci contraste avec l'approche suivie par la plupart des autres pays de l'OCDE, qui ont développé un secteur locatif subventionné. Les problèmes d'accès au logement se sont aggravés pour les ménages modestes en Espagne ces dernières années, du fait en partie de la réduction de la construction de logements sociaux. L'offre de ces logements, qui avait baissé de moitié entre les années 80 et la première moitié des années 90, est restée faible depuis cette période et ne représentait plus qu'environ 10 % de la construction annuelle totale d'habitations. De fait, l'édification de ces logements étant essentiellement assurée par le secteur privé, la hausse des prix immobiliers sur le marché libre rend ces projets moins attractifs pour les promoteurs, ce qui provoque un effet d'éviction en période de surchauffe du marché. D'un autre côté, le coût budgétaire élevé de cette offre de logements sociaux tend aussi à limiter son extension, de sorte que les pressions de la demande face à cette offre réduite semblent avoir donné lieu à des irrégularités fréquentes dans l'attribution de ces logements aux populations ciblées : par exemple, des ventes se font parfois au-dessus du prix légal prévu, ou bien des logements aidés sont achetés comme des résidences secondaires (Rodríguez López, 2004). L'efficacité de ces interventions pour le fonctionnement du marché immobilier est aussi remise en cause par l'absence de contrôle effectif des transactions ultérieures réalisées sur ces logements aidés (López-García, 2003). De façon générale, la construction puis la vente de logements sociaux sont des instruments peu efficaces pour résoudre le problème de l'accès au logement des populations défavorisées. Ces aides publiques, prennent en compte le revenu courant et non le revenu permanent des ménages, et leur irréversibilité ne permet pas de s'adapter aux changements de situation ni aux besoins souvent temporaires des agents (Ruiz et San Martín, 2004).

Par ailleurs, le parc de logements locatifs sociaux est trop peu développé pour satisfaire la demande: au début des années 2000, celui-ci ne représentait que 6.3 % de l'ensemble des habitations principales en Espagne, contre 13.7 % dans la moyenne des pays européens, et le nombre de ces logements sociaux en location ne couvrait que 35.4 % du nombre des ménages pauvres, contre 72.8 % en moyenne en Europe (Pareja et San Martín, 2003). Cette offre insuffisante d'habitations à loyer modéré*, risque de poser des problèmes croissants dans le futur compte tenu de la hausse probable de la demande captive de ce type de résidence liée à la progression de l'immigration. En effet, 70 % des immigrants vivent en location et ils résident le plus souvent dans les grandes villes où les prix immobiliers sont les plus élevés (CES, 2003).

* Selon le plan logement 2002-05, seulement un peu plus de 10 % des constructions de logements sociaux étaient destinées à la location en 2003.

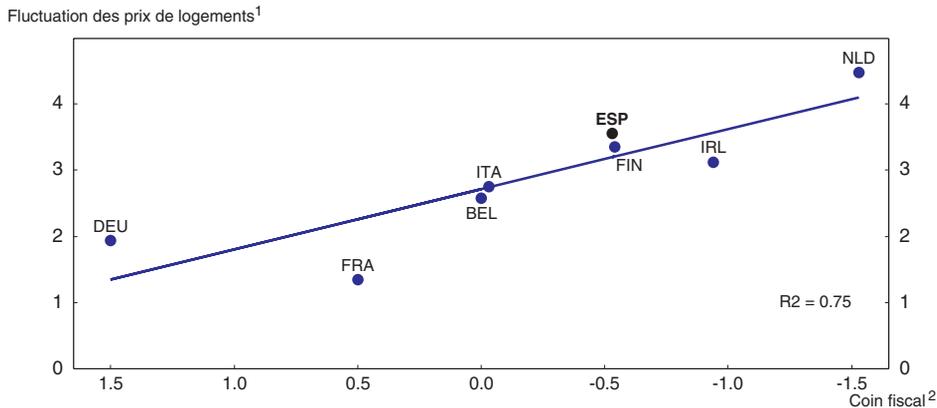
il est probable que ces déductions fiscales soient en grande partie capitalisées dans les prix, compte tenu des fortes pressions de la demande et de la rigidité de l'offre immobilière. López-García (2003) estime qu'en l'absence de ces déductions les prix immobiliers baisseraient de 15 % à 30 %.

... leur effet de redistribution est contestable et elles tendent à fausser l'allocation des ressources

Ces aides peuvent difficilement être justifiées par un problème d'externalité et leur effet de redistribution est discutable. Dans la mesure où elles contribuent

Graphique 2.9. Corrélation entre le coin fiscal et la fluctuation des prix de logements

En pourcentage



1. Écart type des prix réels de logements par rapport à la tendance, 1970-2001.
2. Différence entre le taux d'intérêt réel sur les prêts immobiliers avant et après impôt ; système fiscal, taux d'intérêt et inflation de 1999.

Source : P. van den Noord (2005), « Tax Incentives and House Price volatility in the Euro Area: Theory and Evidence » *Économie internationale*, CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), Paris, à paraître.

vraisemblablement à renchérir le prix du logement, ces déductions fiscales induisent en effet une redistribution en faveur des propriétaires et, donc de façon générale, entre les jeunes et les vieux. Dans une perspective de long terme, elles créent aussi des distorsions en canalisant une part excessive de l'épargne vers la construction au détriment d'autres activités plus productives. Selon Domínguez Martínez (2004), la charge fiscale affectant l'acquisition et le financement des logements, mesurée sur une base nette, est limitée à environ 5 % de leur prix d'acquisition, et elle est même négative pour les seules taxes de l'administration centrale. Ce faible niveau d'imposition comparé aux autres placements nuit à la neutralité du traitement fiscal de l'épargne, phénomène que renforcent encore les exonérations sur les plus-values réalisées sur les résidences principales, dont bénéficient en particulier les personnes de plus de 65 ans (Antón Perez, 2003). Au total, le système fiscal contribue donc à faire des acquisitions immobilières le meilleur moyen de constituer et transmettre un patrimoine, ce qui génère toutefois une distorsion dans l'allocation des ressources, comme le met en évidence le poids élevé de ce secteur dans l'économie.

L'effet sur les prix des pressions de la demande est exacerbé par la rigidité de l'offre de logements

Les pressions de la demande sur les prix sont renforcées par les rigidités de l'offre. De fait, l'augmentation du coût des terrains a pris une part croissante dans le prix des logements surtout à cause des restrictions municipales en matière de classification des zones constructibles²⁰. Différentes réformes ont été réalisées pour résoudre ce problème depuis le milieu des années 90²¹ et, selon le ministère du Logement, la disponibilité de terrains à bâtir ou viabilisables ne constituerait plus une contrainte. Toutefois, cette évaluation difficile à confirmer faute d'informations statistiques disponibles et fiables²² n'est pas partagée par un grand nombre d'observateurs. De nombreux analystes soulignent en effet le rôle toujours restrictif joué par les collectivités locales qui contrôlent l'offre de terrains constructibles et ont intérêt à maintenir des prix élevés en utilisant des critères

arbitraires pour délivrer leurs permis, car elles bénéficient de la cession obligatoire de 10 % des terrains reclassifiés constructibles. L'importance de ce phénomène est toutefois difficile à quantifier. Quoi qu'il en soit, les effets restrictifs probables induits sur l'offre des terrains constructible sont renforcés par la durée et la complexité des procédures d'urbanisation visant à assurer le développement des infrastructures indispensables (eau, électricité, etc.). Ces procédures, qui sont à la charge des propriétaires des terrains dans la plupart des régions, durent en effet entre 7 et 10 ans.

Le marché locatif privé décline en raison d'une faible demande...

La politique de logement nuit aussi au développement du marché de la location privée. De fait, l'ensemble du secteur locatif ne constituait que 11½ pour cent du stock d'habitations principales en 2001, soit un tiers de son poids dans la moyenne des pays de l'UE. Le déclin de ce marché, qui a été beaucoup plus prononcé que dans le reste de la zone OCDE en raison d'une réglementation des loyers restée longtemps trop déséquilibrée en faveur des locataires (García-Montalvo, 2003), n'a pu être enrayeré par les réformes engagées à partir de 1985²³. Le marché locatif privé souffre toujours d'un déficit chronique de demande induit en partie par l'existence de déductions de l'impôt sur le revenu pour l'acquisition d'un logement. Ces incitations contribuent à transformer en décision d'achat la demande non captive des ménages ayant des ressources suffisantes pour choisir leur mode d'habitation. La valeur actualisée du patrimoine accumulé par un ménage achetant son logement devient rapidement supérieure au capital constitué par un locataire qui placerait systématiquement sur le marché financier l'épargne résultant de l'écart entre son loyer et ce qu'il aurait déboursé en cas d'achat (OCDE, 2003). Ceci conforte l'attitude traditionnellement négative du public envers la location, laquelle est assimilée à « un gaspillage », ce qui pousse les loyers privés à la baisse.

... et d'une offre locative bridée par des obstacles réglementaires

L'offre locative privée est également faible, bien que la part de l'immobilier dans le patrimoine des ménages soit élevée en Espagne (chapitre 1) du fait, entre autres facteurs, d'une rentabilité tendanciellement forte de ces investissements si l'on tient compte des gains en capital²⁴. Cette situation se traduit par un nombre très important de logements vacants : ceux-ci représentaient quelque 14 % du parc total d'habitations en 2001, soit environ le double du stock total de logements locatifs. Cette proportion est bien supérieure à la moyenne des autres pays (tableau 2.4), même si elle est sans doute surestimée. Elle s'explique en partie par des facteurs démographiques²⁵, mais elle résulte surtout d'obstacles réglementaires qui incitent les propriétaires à laisser leurs logements inoccupés. Compte tenu de loyers tendanciellement faibles, la rentabilité que les propriétaires peuvent tirer de la location semble en effet insuffisante pour compenser les coûts qui y sont associés, lesquels résultent notamment de la dégradation des locaux et des risques de loyers impayés. L'équilibre entre propriétaires et locataires, qui est compliqué par la coexistence de situations hétérogènes du point de vue légal sur ce marché étroit²⁶, est en effet compromis par l'action des tribunaux qui mettent souvent beaucoup de temps pour régler des cas d'abus flagrants au profit des locataires (Martínez Pagés et Llanos Matea Rosa, 2003). En outre, le bail minimum de cinq ans instituée en 1994 pourrait bien constituer une contrainte forte pour les investisseurs soucieux de saisir une opportunité de revente, surtout en période de demande soutenue, ce qui les conduit sans doute à maintenir leurs logements vacants.

Des mesures ont été adoptées pour résoudre les difficultés du marché du logement

Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement a créé un nouveau ministère du Logement dont les ressources ont fortement été augmentées en 2005 (+32 %). Celles-ci serviront à accroître substantiellement les aides à l'accession en faveur des jeunes ménages ayant des ressources limitées. Ces mesures complètent un plan d'urgence d'un coût global de € 1 milliard, visant trois objectifs principaux :

- *En premier lieu*, ce plan accroît l'offre de logements sociaux de 65 % (pour la porter de 110 000 à 180 000 logements en 2004) avec un relèvement de 4 % du prix maximum des logements sociaux afin de rendre ce secteur plus attractif aux yeux des promoteurs privés. La majeure partie de cette augmentation (40 000 logements) bénéficie à la location.
- *Deuxièmement*, ce plan vise à développer le secteur locatif en soutenant la demande et l'offre. À cet effet, des aides sont accordées aux locataires de moins de 35 ans disposant de ressources limitées, pour une durée maximum de 2 ans²⁷. Des subventions sont aussi octroyées aux entreprises et organismes publics acquérant des habitations pour les mettre en location²⁸ ainsi qu'aux particuliers louant un logement pour une période de cinq ans minimum afin de couvrir leurs frais d'assurance contre les loyers impayés et les coûts de remise en état du logement. Il est aussi prévu de créer en 2005 une agence publique de location pour veiller à la transparence et au développement du marché locatif, tandis qu'une commission d'experts sera chargée d'étudier les améliorations possibles de la sécurité juridique des relations entre locataires et propriétaires.
- *Troisièmement*, afin de limiter la hausse des prix immobiliers il est prévu de supprimer le système d'enchères pour la mise en vente des terrains publics et de le remplacer par un système d'adjudication sur concours²⁹, et une commission interministérielle étudiera les possibilités d'augmenter l'offre de terrains publics pour la construction de logements aidés.

Évaluation

Bien qu'allant dans la bonne direction, ces réformes accroissent encore les dépenses publiques consacrées au logement, dont le coût d'opportunité est élevé en termes de hausse du niveau d'imposition ou de pertes de recettes. Elles ne corrigent que partiellement les distorsions du marché immobilier. Les mesures adoptées dans le cadre du plan d'urgence pour développer la demande locative sont par exemple insuffisantes : elles ne concernent que la demande captive de location et semblent trop étroitement ciblées sur la demande des jeunes pour résoudre les problèmes d'accès au logement. Un accroissement de la demande locative totale est nécessaire³⁰ ce qui requiert une suppression progressive des aides à l'accession, qui ont un coût budgétaire élevé et favorisent la hausse des prix immobiliers. L'élimination de ces aides, qui ont des effets de redistribution contestables, améliorerait aussi l'allocation de l'épargne dont une part excessive est drainée vers le secteur de la construction.

Bien que l'adoption de mesures stimulant l'offre locative soit souhaitable, celles-ci devraient principalement reposer sur l'élimination des obstacles réglementaires plutôt que sur de nouvelles dépenses fiscales. À cet égard, le projet d'amélioration de la sécurité juridique des relations entre locataires et propriétaires est une bonne initiative, laquelle pourrait être complétée par une révision de la durée minimum de 5 ans des contrats de location. Une fois que le cadre réglementaire de l'offre de location aura été amélioré, l'utilité des récentes incitations fiscales à l'offre locative privée devrait être réexaminée. D'un autre côté, il faudrait réexaminer le rapport coût-efficacité du système actuel de subventions au logement social, qui repose encore largement sur la vente de logements aidés. La location plutôt que la vente d'habitations sociales pourrait par exemple constituer une approche moins coûteuse et plus

efficace pour régler les problèmes d'accès au logement des populations défavorisées. Il importe dans ce cas de bien cibler ces interventions grâce à une réévaluation périodique de la situation des bénéficiaires (OCDE, 2004a). À défaut, il serait peut-être préférable de faciliter l'accès au logement des populations défavorisées grâce à l'instauration d'un système de chèques-logement au profit des locataires. Cela élargirait le choix des bénéficiaires et réduirait les risques de création de « ghettos » du fait du manque d'entretien du parc locatif (Olsen, 2003). De façon générale, une politique centrée sur des actions en faveur de la location aura des effets bénéfiques non seulement sur le marché du logement mais aussi sur la mobilité géographique des travailleurs, aujourd'hui très réduite. L'ensemble de ces mesures, qui devraient se traduire par une baisse de dépenses publiques consacrées au logement, devrait s'accompagner d'un assouplissement des règles d'urbanisme. Dans le cadre d'une réforme de la fiscalité des collectivités locales (chapitre 4), il faudrait aussi envisager de supprimer l'obligation de cession aux municipalités de 10 % des terrains constructibles vendus, afin d'éliminer leurs incitations à maintenir le prix des terrains à un niveau élevé.

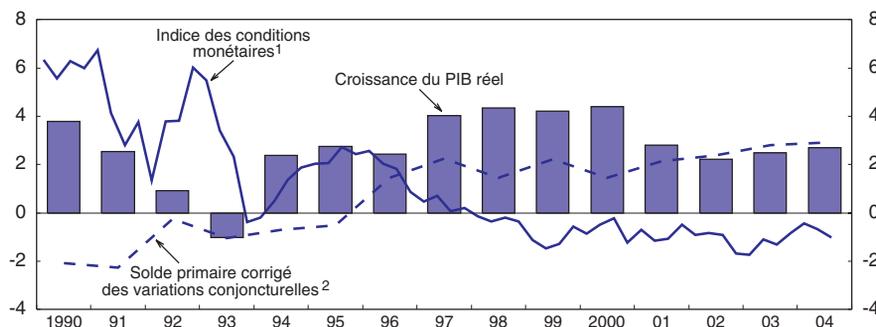
La poursuite d'une politique budgétaire prudente est indispensable

L'assainissement des finances publiques réalisé ces dernières années a eu un rôle stabilisateur...

Bien que les réformes structurelles aient un rôle de premier plan à jouer pour équilibrer la croissance et éliminer le problème du différentiel d'inflation avec la zone euro, la poursuite d'une politique budgétaire prudente reste essentielle pour faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement démographique et se prémunir contre une nouvelle poussée de la demande intérieure. Les conditions monétaires sont restées plutôt souples ces dernières années en dépit du resserrement provoqué par la hausse du taux de change effectif réel (graphique 2.10). En conséquence, la croissance des crédits à l'économie, qui a atteint 15 % en moyenne entre 2001 et 2004, est restée très forte. Ce biais expansionniste de l'action monétaire³¹ a cependant été partiellement compensé par la politique d'assainissement budgétaire réalisée ces dernières années. Celle-ci a permis de maintenir l'équilibre des finances publiques en 2002 et 2003 et de ramener la dette publique à 52 % du PIB en 2003, soit 16 points de moins qu'en 1996.

Graphique 2.10. **L'orientation de la politique macroéconomique**

En pourcentage



1. L'indicateur des conditions financières est la moyenne pondérée des taux d'intérêt à court et long terme en termes réels et du taux de change effectif réel (sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière). La variable de taux d'intérêt est exprimée par un coefficient unitaire tandis que le coefficient de la variable de taux de change représente le ratio des exportations au PIB.
2. En pourcentage de la production potentielle. L'estimation pour 2004 est corrigée des dépenses exceptionnelles.

Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

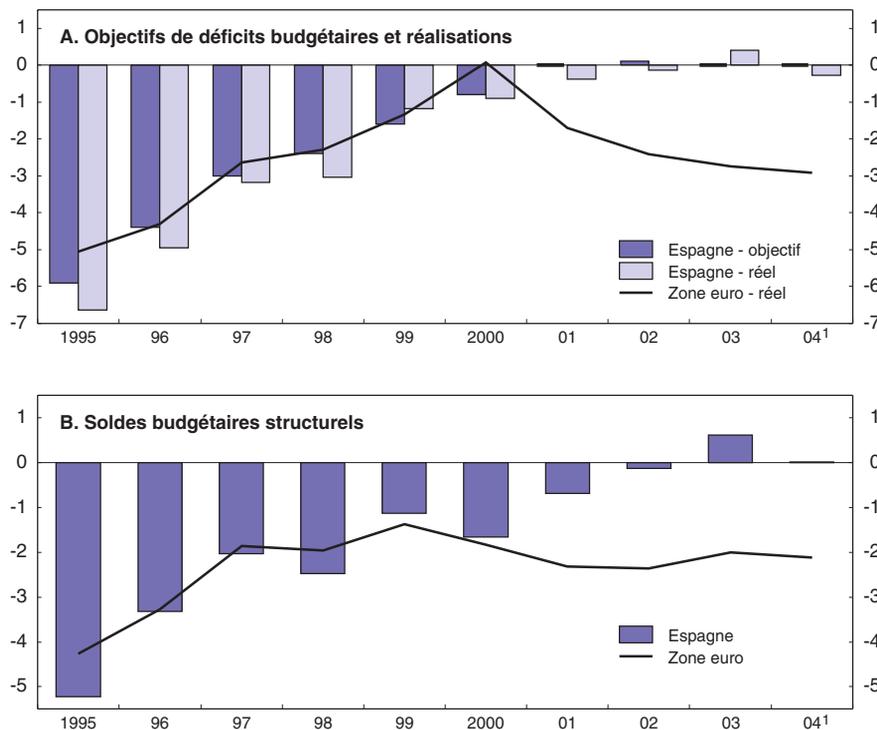
... qui tend cependant à s'affaiblir

À la différence de l'évolution observée dans la moyenne de la zone euro, les autorités espagnoles ont en effet poursuivi leur processus d'équilibrage budgétaire entre 1999 et 2003, ce qui leur a permis d'améliorer de 1½ point du PIB le solde structurel des administrations publiques au cours de cette période (graphique 2.11). Cette évolution a respecté ou dépassé les objectifs fixés par le gouvernement, lequel est tenu de maintenir des comptes publics en équilibre ou en surplus depuis l'entrée en vigueur de la Loi de stabilité budgétaire (LSB) en 2003. Lors de ce dernier exercice, le solde des administrations a dégagé un excédent de 0.3 % du PIB au lieu de l'équilibre prévu. Cependant, les dépenses publiques ont été moins bien contrôlées, malgré des résultats budgétaires supérieurs aux prévisions (tableau 2.5)³². Cette évolution a traduit la volonté de renforcer l'investissement public, mais aussi la difficulté de réduire davantage les dépenses courantes non financières, malgré l'objectif affiché de les comprimer³³.

Ces pressions à la hausse sur les dépenses sont restées perceptibles en 2004. Selon les estimations initiales, le budget a accusé un déficit au lieu de l'équilibre prévu, principalement du fait d'un surcroît de dépenses. Comme les années antérieures, les rentrées fiscales ont bénéficié d'une croissance toujours soutenue du PIB nominal en raison d'une inflation plus élevée que prévu. Toutefois, le nouveau gouvernement a réalisé un audit des comptes publics, qui a révélé un certain nombre de dépenses non incluses dans le budget initial de l'État central dont le déficit prévu était de 0.4 % du PIB. L'ampleur de ce surcroît de charges, évalué à 1.4 % du PIB, résulte du remboursement d'une dette envers la

Graphique 2.11. **Soldes budgétaires**

En pourcentage du PIB



1. Estimations préliminaires, y compris les dépenses exceptionnelles.

Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Tableau 2.5. **Le processus d'assainissement des finances publiques**

	1995	1999	2003	Variation au cours de la période	
				1996-99	2000-03
En pourcentage du PIB					
Solde financier	-6.6	-1.2	0.4	5.5	1.6
Effets du cycle	-1.4	0.0	-0.2	1.4	-0.2
En pourcentage du PIB potentiel					
Solde structurel	-5.2	-1.1	0.6	4.1	1.7
Recettes structurelles	38.2	39.0	40.0	0.8	1.0
Dépenses structurelles	43.4	40.2	39.4	-3.3	-0.8
Dépenses courantes non-financières	32.4	31.8	32.1	-0.6	0.3
Paiements d'intérêts	5.1	3.5	2.5	-1.5	-1.0
Investissement et dépenses en capital	6.0	4.8	4.8	-1.2	0.0

Source : OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Communauté andalouse (0.3 % du PIB), d'ajustements comptables (0.4 % du PIB)³⁴ et de la réintégration dans le déficit d'opérations concernant des transferts en capital à des entreprises publiques (0.6 % du PIB)³⁵. Certains de ces ajustements ont amélioré les comptes des administrations régionales, déficitaires de ¼ pour cent du PIB en 2003. De plus, le dérapage du solde de l'administration centrale a été en partie compensé par un surplus plus élevé que prévu des comptes de la sécurité sociale, de sorte que le déficit des administrations publiques a enregistré un léger déficit de ¼ pour cent du PIB (tableau 2.6). Une telle évolution

Tableau 2.6. **Comptes des administrations publiques**

En pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
Recettes courantes	38.8	38.8	39.3	39.4	39.8
Impôts directs	10.5	10.4	10.9	10.6	10.7
Sur les ménages	7.2	7.3	7.4	7.2	7.1
Sur les sociétés	3.3	3.1	3.5	3.4	3.6
Impôts indirects	11.7	11.3	11.6	12.0	12.4
Cotisations de sécurité sociale	13.3	13.5	13.5	13.7	13.6
Autres recettes	4.0	3.6	3.3	3.2	3.1
Dépenses courantes	35.7	35.2	35.2	35.1	35.2
Consommation publique	17.7	17.6	17.7	17.9	18.3
<i>dont :</i>					
Salaires et traitements	10.6	10.5	10.4	10.4	10.4
Subventions	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0
Dépenses de sécurité sociale	12.3	12.2	12.3	12.2	12.2
Paiements d'intérêt	3.3	3.2	2.9	2.5	2.2
Autres dépenses	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5
Épargne brute	3.1	3.7	4.1	4.3	4.5
Dépenses nettes en capital	4.0	4.3	4.4	4.1	4.8
Solde financier	-0.9	-0.5	-0.3	0.3	-0.3
<i>Pour mémoire</i>					
Solde financier net ²	2.4	2.6	2.6	2.8	1.9
Solde financier					
Administration centrale	-1.0	-0.7	-0.5	-0.3	-1.3
Sécurité sociale	0.4	0.8	0.9	1.0	1.0
Administrations locales et régionales	-0.4	-0.7	-0.6	-0.4	0.0

1. Chiffres préliminaires.

2. Différence entre le solde effectif et les paiements d'intérêt nets.

Source : Ministerio de Hacienda et autres sources nationales.

implique cependant une détérioration du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles de ½ pour cent du PIB, qui reflète en totalité une sous-estimation des dépenses passées. Si l'on fait abstraction de l'impact des ajustements exceptionnels effectués, la politique budgétaire aura eu une action très légèrement restrictive en 2004.

L'objectif de maintien de finances publiques équilibrées dans le futur...

Ce léger dérapage des finances publiques devrait toutefois n'être que temporaire. L'objectif des autorités est en effet de dégager dès 2005 un excédent de 0.1 % du PIB pour le solde des administrations, lequel devrait être porté à 0.4 % du PIB à l'horizon 2008. Ces projections, tablent sur une hypothèse assez réaliste de 3 % de croissance entre 2005 et 2008. Ceci implique une politique budgétaire neutre à partir de 2005 (si l'on exclut les ajustements exceptionnels effectués sur les dépenses en 2004). Un tel scénario serait compatible à partir de 2006 avec l'orientation générale des modifications prévues de la LSB visant à mieux tenir compte de l'influence de la conjoncture sur les comptes publics (chapitre 4).

... pourrait être menacé par les pressions à la hausse sur les dépenses publiques

La réalisation de ces objectifs en 2005 et au-delà dépendra cependant de façon cruciale de la capacité des autorités de maîtriser les dépenses. Le gouvernement, qui a prévu une indexation partielle du barème de l'impôt sur le revenu pour la première fois depuis 2000, a en effet décidé de maintenir stables ses ressources budgétaires en proportion du PIB. Au niveau de l'administration centrale, les dérapages des dépenses devraient être limités grâce au mécanisme de plafonnement des dépenses mis en place par la LSB. L'application de ce mécanisme, qui s'est traduit par la fixation d'une hausse maximum des dépenses de l'administration centrale de 6.2 % pour 2005, similaire à la croissance nominale prévue pour le PIB, semble avoir bien fonctionné en 2003. Des dépassements de dépenses pourraient toutefois intervenir au niveau des régions et municipalités qui gèrent désormais un personnel plus important que l'administration centrale, et sont en charge des dépenses d'éducation et de santé, lesquelles sont caractérisées par une forte dérive tendancielle. De plus, l'audit réalisé par le gouvernement a identifié de nouveaux risques d'ajustement à la hausse des dépenses pour les exercices futurs comme ceux intervenus en 2004, en liaison avec des opérations de transfert en capital à des entreprises publiques. Le montant de ces transferts, bien que difficile à quantifier, pourrait atteindre environ 1¼ pour cent du PIB³⁶. D'autre part, les marges de compression des paiements d'intérêts seront aussi plus faibles que dans le passé, compte tenu des perspectives de hausse des taux d'intérêt, même si l'endettement pourrait continuer de décroître. Enfin, les dépenses futures pourraient être alourdies par plusieurs mesures reflétant les priorités du gouvernement qui ont été incorporées dans le budget 2005. Celles-ci concernent le relèvement des pensions minima et d'autres prestations sociales, la hausse des dépenses consacrées au logement (+32 % dans le budget 2005), l'augmentation du nombre de bourses pour les étudiants (+10 %), le développement des infrastructures (+9 %) et le renforcement de l'innovation et de la recherche (+25 %) dont il est prévu de doubler les crédits en quatre ans.

Il convient d'envisager une stratégie visant à équilibrer le budget des administrations centrale et territoriales tout en accumulant des excédents au titre de la sécurité sociale

Avec la poursuite d'une politique budgétaire neutre dans le futur, le dosage des politiques monétaires et budgétaires devrait avoir un biais expansionniste plus marqué que par le passé. À court terme, cette orientation paraît adaptée dans la mesure où la croissance de l'activité devrait rester modérée et où l'écart de production demeurerait légèrement

négalif dans le court terme. Toutefois, la demande intérieure est susceptible de regagner de la vigueur et une gestion budgétaire prudente dans le sens d'une politique restrictive serait souhaitable compte tenu des risques de pression à la hausse provenant du marché du logement. Cependant, il est clair que la politique budgétaire ne constitue pas un outil efficace pour combattre l'inflation d'origine structurelle et que la priorité doit être accordée aux réformes structurelles³⁷. Les conséquences budgétaires du vieillissement fournissent des raisons plus importantes pour maintenir une orientation budgétaire resserrée à moyen terme (chapitre 5). L'accumulation d'actifs avant que n'intervienne le choc démographique permettrait de limiter le besoin de réduire assez fortement la générosité du système de pension. Dans le cadre de la réforme de la LSB, les autorités pourraient envisager, d'une part, d'assurer le maintien des équilibres budgétaires pour l'État central et les collectivités territoriales sur l'ensemble du cycle et, d'autre part, de laisser la sécurité sociale accumuler des excédents aussi longtemps qu'elle bénéficiera d'une situation démographique favorable.

Les priorités budgétaires fixées pour l'actuelle législature, qui visent à favoriser le développement du capital technologique et humain, sont adaptées aux besoins de l'économie. Elles permettent de stimuler la croissance de la productivité et de réduire l'inflation. Dans le même temps, il faut fermement contrôler les dépenses publiques pour ne pas compromettre les objectifs macroéconomiques des finances publiques. D'importants progrès pourraient être accomplis pour accroître l'efficacité des dépenses dans le cadre décentralisé des institutions espagnoles (chapitre 4) et certaines incitations fiscales, comme celles favorisant par exemple l'achat de logements pourraient être réduites, comme indiqué plus haut. Par ailleurs, la générosité des incitations fiscales aux pensions privées (chapitre 5) mériterait d'être réexaminée lors de la réforme fiscale annoncée pour la seconde partie de cette législature.

Notes

1. La faible rentabilité du secteur touristique comparée à d'autres destinations en Méditerranée ou aux Caraïbes conduit les grandes entreprises touristiques espagnoles à investir à l'étranger (*El País*, 2004).
2. Selon l'enquête de population active environ un quart des emplois créés depuis 2000 ont été pourvus par des immigrants.
3. Ces prévisions ont été établies sur la base d'un taux de change de l'euro à \$1.30 et d'un prix du baril de pétrole qui baisse de façon linéaire de \$47 fin 2004 à \$44 fin 2006. Elles s'accordent globalement avec les prévisions présentées en novembre 2004 dans le n° 76 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, mais prennent en compte les effets de report dus à l'actualisation des données des comptes nationaux pour le quatrième trimestre 2004.
4. Ainsi, selon l'OCDE l'écart de production en 2000, au pic du dernier cycle, est estimé à 1 % alors qu'il est évalué à environ 2 % par la Banque d'Espagne et 1½ pour cent par le ministère de l'Économie. L'estimation du chômage structurel, nécessaire au calcul de la production potentielle dans la méthode utilisée par l'OCDE, est particulièrement incertaine. Des problèmes statistiques affectent aussi les séries de l'emploi.
5. Depuis 1995, la hausse des salaires réels a été de ½ pour cent par an alors que les gains de productivité ont atteint quelque ¾ pour cent par an.
6. L'écart de croissance de la demande interne avec la zone euro a atteint 1.7 point de pourcentage par an en moyenne entre 1995 et 2004 alors qu'il a été de 1.2 point pour la production.
7. Il pourrait y avoir une convergence des prix entre les pays européens qui ne serait pas liée à un effet Balassa-Samuelson. Ceci impliquerait alors un gonflement des marges des entreprises. Un tel phénomène a pu se produire dans le secteur alimentaire.
8. Bien que les négociations salariales sont engagées sur la base d'une valeur de référence de 2 %, les hausses de salaire négociées dans les conventions (avant l'activation des clauses de sauvegarde) ont

été comprises entre 3 % et 3.5 % depuis 2000, ce qui implique soit des augmentations *ex ante* de salaires réels plus élevées que les gains de productivité, soit des anticipations de prix supérieures à 2 %.

9. Le ralentissement des coûts de main-d'œuvre dans l'industrie ne semble pas confirmé par les données de comptabilité nationale. La hausse des rémunérations par employé (calculée sur la base de l'emploi en équivalent temps plein) dans le secteur industriel est restée proche de 4 % en 2004, soit un taux similaire à celui de 2003.
10. Cela confirme pour l'Espagne les conjectures théoriques de Calmfors et Driffill (1988), difficiles à mettre en évidence avec des données transversales (OCDE, 2004b).
11. Certaines indications semblent montrer que les salaires minima auraient des effets négatifs négligeables sur l'emploi dans un certain nombre de pays. Voir Card et Krueger (1995) pour les États-Unis, et Dolado et al. (1996) pour divers pays européens.
12. Le gouvernement fait valoir que 90 000 personnes seulement seront touchées, même si ce nombre, qui équivaut à 0.5 % des travailleurs, ne semble guère plausible tant il est bas.
13. La Loi 52/1999 portant réforme de la législation relative à la concurrence a transféré du Tribunal au Service de la concurrence la capacité de publier des rapports sur la concurrence (Berenguer, 2004).
14. Les magasins situés dans les zones touristiques et les commerces de proximité, entre autres, ne sont pas soumis à cette réglementation.
15. Les parts de marché des trois principales entreprises de téléphonie mobile sont de 54 %, 27 % et 19 % respectivement.
16. Cependant, les plans commerciaux du quatrième détenteur de licence UMTS, attendus pour le milieu de 2004, n'ont pas encore été développés.
17. À la fin des années 90, l'Espagne consacrait à sa politique de logement des ressources apparemment plus élevées (1.4 % du PIB) que dans les autres pays européens (0.8 % du PIB). Ces comparaisons internationales, qui sont cependant difficiles à établir, doivent être interprétées avec prudence (BCE, 2003).
18. L'application du taux réduit de TVA de 7 % aux logements neufs au lieu du taux normal de 16 % représente une aide de € 2.7 milliards en 2005. Les déductions d'impôt sur le revenu pour l'achat d'un logement représentent € 4.4 milliards (y compris celles octroyées par les régions). Les aides des plans-logements, qui prennent la forme de subventions directes ou de prêts bonifiés accordés sous conditions de ressources pour l'achat de logements ayant des caractéristiques déterminées en termes de taille et de prix, représentent environ € 1 milliard.
19. Les dépenses de logement en proportion du revenu des ménages sont en moyenne plus faibles qu'en Europe. Bien que davantage de ménages espagnols soient propriétaires et que leurs coûts de financement soient similaires à ceux des autres pays européens, une plus forte proportion d'entre eux ont fini de payer leur maison (65.9 % en Espagne contre 38.6 % en Europe). Par ailleurs, il y a moins de locataires et les loyers moyens sont plus faibles qu'en Europe relativement aux revenus (Pareja et San Martín, 2003).
20. Les analyses récentes ont insisté sur l'interaction existant entre l'évolution des prix des logements et ceux des terrains, ces derniers ne pouvant être identifiés de façon mécanique comme la cause de la hausse des prix immobiliers. Le prix du terrain dépend en effet des anticipations des prix des logements compte tenu du volume de construction autorisé par le plan d'urbanisme sur ces terrains. Cette interaction ne remet cependant pas en cause le rôle central du marché foncier (dont l'offre n'est ni reproductible ni homogène, ce qui confère aux propriétaires un certain pouvoir de monopole) pour assurer une offre de logements flexible.
21. En 1996, les autorités ont par exemple simplifié le mode de classification des sols urbains et ont ramené de 15 % à 10 % la proportion des terrains que les promoteurs privés doivent céder aux municipalités pour la réalisation de logements ou d'équipements sociaux.
22. Certaines statistiques indiquent une modération récente des prix des terrains à bâtir en 2002-03 après une hausse de plus de 30 % par an en moyenne en 2000-01 (Banque d'Espagne, 2004). Il existe cependant certains doutes sur la qualité de ces statistiques.
23. La loi Boyer a libéralisé les contrats de location postérieurs à 1985. En 1994, une durée minimale de cinq ans a été imposée aux baux de location. Depuis cette période, les loyers sont d'abord négociés librement, puis indexés sur l'IPC pendant la durée du bail.
24. Selon les estimations de la Banque d'Espagne, entre 1988 et 2003 la rentabilité moyenne des investissements immobiliers, à 13½ pour cent par an, dépassait celle des placements boursiers (+9 %) mesurée sur la base de l'indice IBEX-35.

25. La proportion de logements vides est plus forte dans les provinces où la population a baissé (Martínez Pagés et Llanos Matea Rosa, 2003). Cependant, la forte proportion de logements inoccupés en Espagne implique sans doute une surestimation, étant donné que les techniques de recensement utilisées permettent difficilement de distinguer les logements secondaires des logements vacants.
26. Une proportion non négligeable du parc de logements loués avant 1985 est encore soumise à des contraintes imposant la reconduction des baux et à des règles limitant le niveau des loyers par rapport aux prix du marché, même si ceux-ci bénéficient d'une actualisation progressive. Selon Trilla et Carreras (2001), à Barcelone ces règles s'appliquent à 50 % du parc de logements locatifs.
27. Cette aide, qui est offerte aux personnes de moins de 35 ans signant un nouveau contrat de location et gagnant moins de € 15 792 par an, ne peut dépasser 40 % des revenus annuels ou € 240 par mois. Elle vise à réduire les dépenses de logement de la population ciblée d'environ 20 %.
28. Les particuliers bénéficient d'une aide de € 6 000 tandis que les subventions aux entreprises ou organismes publics prennent la forme de prêts bonifiés qui atteignent entre 12 % et 16 % du prix d'acquisition des logements loués. Ces mesures complètent celles adoptées en 2002 pour stimuler l'offre de location, lesquelles comprenaient une réduction d'imposition des revenus locatifs nets déclarés par les ménages et une baisse importante de l'impôt sur les bénéfices accordée sous certaines conditions aux sociétés offrant des logements à la location.
29. À la différence du système d'enchères, le système d'adjudication sur concours ne repose pas seulement sur un critère de prix pour déterminer l'offreur gagnant mais il prend en compte des paramètres comme la qualité architecturale, la conception, les délais de construction ou les aspects environnementaux.
30. Une réduction de 50 % de la proportion d'habitations inoccupées, qui laisserait l'Espagne avec un taux de logements vacants supérieur à la moyenne européenne, représenterait une offre supplémentaire de services de logement de 1.5 million de résidences, équivalant à trois ans de production.
31. Le biais expansionniste de la situation monétaire peut être mis en évidence par un écart d'environ 330 points de base entre le niveau des taux courts et celui suggéré par une règle de Taylor. Cet écart, qui est une valeur moyenne estimée pour 2002-03 (Hoeller et al., 2004), pourrait même atteindre 400 points de base selon les autorités espagnoles. L'estimation de cet écart dépend des paramètres utilisés dans la règle de Taylor, qui relie habituellement les taux d'intérêt à court terme à l'écart de production et à l'évolution des prix par rapport à l'objectif d'inflation.
32. Ces bonnes performances ont résulté d'une croissance plus forte que prévu des recettes fiscales en raison du dynamisme de l'emploi mais aussi d'une croissance nominale de la production plus importante qu'escompté, en dépit d'une surestimation de la croissance réelle (BBVA, 2004).
33. De fait, l'objectif de réduction des dépenses courantes non financières inscrit dans les Programmes de stabilité a systématiquement été dépassé depuis celui élaboré fin 1999 (BBVA, 2004).
34. Ces dépenses additionnelles correspondent à des ajustements comptables concernant des opérations qui étaient prévisibles quand le budget 2004 a été élaboré, mais qui ont eu un impact plus prononcé sur le déficit dans l'optique des comptes nationaux qu'en termes budgétaires. Ces opérations englobent : l'ajustement dû à l'inclusion des investissements militaires (0.14 % du PIB), l'ajustement au titre des gains en capital de la Banque d'Espagne (0.10 % du PIB) et d'autres ajustements mineurs concernant l'infrastructure financée « à l'allemande » (0.04 % du PIB) ou l'annulation de crédits du Fonds d'assistance au développement (0.02 % du PIB).
35. Selon la comptabilité nationale, les transferts en capital aux entreprises publiques ne sont pas inclus dans le déficit public si ces entreprises disposent de recettes privées représentant au moins 50 % de leurs ressources et si elles sont rentables. Dans le cas contraire, ces transferts sont considérés comme des subventions et donc comptabilisés dans le déficit. Cela concerne en premier lieu les transferts à la compagnie nationale de chemins de fer, Renfe. C'est le cas aussi de la Radio Télévision espagnole (RTVE), qui est largement financée par l'endettement depuis plusieurs années, et dont le déficit a dû être réintégré dans le compte des administrations publiques à la demande d'Eurostat.
36. Cette estimation concerne les transferts à des entreprises publiques nationales, notamment les compagnies ferroviaires et aéroportuaires et les entreprises de distribution d'eau. Des entreprises régionales et locales pourraient être aussi affectées, comme par exemple l'entreprise chargée de la construction du métro de Madrid.
37. Selon des simulations classiques effectuées à l'aide du modèle Interlink de l'OCDE, une compression des dépenses publiques de 1 % du PIB réduirait l'inflation d'environ ¼ point de pourcentage après deux ans.

Bibliographie

- Ayuso, J., et al. (2003), « House prices in Spain », *Economic Bulletin*, octobre, Banque d'Espagne, Madrid, www.bde.es/informes/be/boleco/2003/be0310e.pdf.
- Abellán, C., F. Felgueroso et J. Lorences (1997), « La negociación colectiva en España: una reforma pendiente », *Papeles de Economía Española*, n° 72, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, juillet, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Papeles_Economia_Espanola.asp.
- Antón Perez, J.A. (2003), « Régimen tributario de la vivienda », *Perspectivas del sistema financiero*, n° 78, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, septembre, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Prespectivas_Sistema_Financiero.asp.
- Banque d'Espagne (2004), « Las entidades de tasación: actividad en 2003 », *Boletín económico*, juillet-août, Banque d'Espagne, Madrid, www.bde.es/informes/be/boleco/2004/be0407.pdf.
- BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) (2004), *Situación España*, Bilbao, mai, ws1.grupobbva.com/TLBS/fbin/ESPMayo04_tcm11-15504.pdf.
- BCE (Banque centrale européenne) (2003), « Structural Factors in the EU Housing Markets », Francfort, mars, www.ecb.int/pub/pdf/other/euhousingmarketsen.pdf.
- Berenguer, L. (2004), « Sistema de defensa de la competencia », *Documento de trabajo del Laboratorio*, n° 54, Fundación Alternativas, Madrid, www.fundacionalternativas.com.
- Bravo Cabria, S. (2004), « La competitividad del sector turístico », *Boletín económico*, Banque d'Espagne, Madrid, septembre, www.bde.es/informes/be/boleco/2004/be0409.pdf.
- Calmfors, L. et J. Driffill (1988), « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, Oxford, Blackwell Publishing, avril.
- Card, D. et A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, www.pupress.princeton.edu/titles/5632.html.
- CES (Consejo Económico y Social) (2003), « Calidad de vida y protección social », *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2003*, Madrid, www.ces.es/memorias/memoria2003/capitulo3.pdf.
- CNE (Comisión Nacional de Energía) (2004), « Informe sobre los obstáculos existentes para el acceso de los consumidores cualificados a los mercados liberalizados de electricidad y gas natural », Madrid, juin, www.cne.es/pdf/cne35_04.pdf.
- Dolado et al. (1996), « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe », *Economic Policy*, n° 23.
- Dolado, J.J., F. Felgueroso et J.F. Jimeno (2000), « The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal », *Documento de trabajo 2000-12*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid, avril, www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo.
- Domínguez Martínez, J.M. (2004), « Fiscalidad y coste de endeudamiento de la inversión en vivienda en España », *Cuadernos de Información Económica*, n° 180, mai-juin, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- El País (2004), « Los hoteleros multiplican la inversión en el extranjero por la saturación en España », 14 août.
- Estrada, A. et J.D. López-Salido (2002), « Understanding Spanish Dual Inflation », *Documento de Trabajo*, n° 0205, Banque d'Espagne, Madrid, www.bde.es/informes/be/docs/dt0205e.pdf.
- Estrada, A., P. Hernández de Cos et J. Jareño (2004), « Una estimación del crecimiento potencial de la economía española », *Documentos ocasionales*, n° 0405, Banque d'Espagne, Madrid, www.bde.es/informes/be/ocasional/dococa.htm.
- Freeman, R.B. (1996), « The Minimum Wage as a Redistributive Tool », *Economic Journal*, vol. 106, n° 436, Blackwell Publishing, Oxford, mai.
- García-Bellido, J. (1995), « La liberalización efectiva del mercado del suelo », *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. I (3a época), n° 95-96: 175-198, Ministerio de Fomento, Madrid.
- García-Bellido, J. (2004), « Por una liberalización del paradigma urbanístico español », *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXVI, n° 140, Ministerio de Fomento, Madrid, printemps.
- García-Montalvo, J. (2003), « La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias », *Perspectivas del sistema financiero*, n° 78, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, septembre, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Prespectivas_Sistema_Financiero.asp.

- González Güemes, I. et C. Pérez Domínguez (2000), « El efecto de las regulaciones salariales sobre el empleo: el caso de los salarios mínimos », *Boletín Económico ICE*, n° 2640, Información Comercial Española, Ministerio de Economía, Madrid, janvier, www.revistasice.com.
- Hoeller, P., C. Giorno et C. de la Maisonnette (2004), « One Money, One Cycle? Making Monetary Union a Smoother Ride », *Documents de travail du Département des Affaires économiques*, n° 401, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Izquierdo, M., E. Moral et A. Urtasun (2003), « Collective Bargaining in Spain: An Individual Data Analysis », *Documento Ocasional*, n° 0302, Banque d'Espagne, Madrid, www.bde.es/informes/be/ocasional/do0302e.pdf.
- Layard, R., S. Nickell et R. Jackman (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- López García, M.A. (2003), « Políticas de vivienda: eficiencia y equidad », *Sector Público y Eficiencia, Papeles de Economía Española*, n° 95, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, avril, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Papeles_Economia_Espanola.asp.
- López Milla (2003), « 1998-2002: Avances y obstáculos en la expansión de la competencia en el mercado eléctrico español », *Información Comercial Española*, n° 808, Ministerio de Economía, Madrid, juillet, www.revistasice.com.
- López-Salido, D., F. Restoy et J. Vallés (2004), « Inflation Differentials in the EMU: the Case of Spain », document présenté à l'Atelier BCE sur « Monetary policy implications of heterogeneity in a currency area », 13-14 décembre.
- Martínez Pagés, J. et M. de los Llanos Matea Rosa (2003), « Precios de la vivienda en España: evolución y factores explicativos », *Perspectivas del sistema financiero*, n° 78, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, septembre, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Perspectivas_Sistema_Financiero.asp.
- Meen, G. (2002), « The Time-series Behavior of House Prices: a Transatlantic Divide? », *Journal of Housing Economics*, n° 11, Elsevier, mars.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, n° 36, avril.
- van den Noord, P. (2005), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie internationale*, CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), Paris, à paraître, www.cepii.fr/francgraph/publications/economintern/revue.htm.
- OCDE (1998), « Tirer le meilleur parti possible du minimum : salaire minimum légal, emploi et pauvreté », *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris, juin.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2003/7, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, vol. 2004/9, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2004b), « La fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, juin.
- Olsen, E.O. (2003), « Fundamental Housing Policy Reform », Social Science Research Network, novembre, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=475164.
- Pareja, M. et I. San Martín (2003), « El sistema de vivienda en España », *Situación Inmobiliaria*, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Bilbao, octobre, www.bbva.es.
- Rodríguez López, J. (2004), « En torno al primer auge inmobiliario del siglo XXI en España », *Cuadernos de Información Económica*, n° 179, mars-avril, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- Ruiz, P. et I. San Martín (2004), « El alquiler de la vivienda en España, una encrucijada », *Situación Inmobiliaria*, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Bilbao, juillet, www.bbva.es.
- Siotis, G. (2003), « Competitive Pressure and Economic Integration: An Illustration for Spain, 1983-1996 », *International Journal of Industrial Organisation*, vol. 21, Issue 10, décembre.
- Trilla, C. et A. Carreras (2001), *Promoció Ciutat Vella*, S.A.

ANNEXE 2.A1

Le rôle des effets d'offre et de demande sur la hausse des prix immobiliers

Cette annexe présente des données empiriques concernant l'importance relative des effets d'offre et de demande sur la forte hausse des prix immobiliers. Plusieurs travaux quantitatifs récents (Ayuso *et al.*, 2003 et García Montalvo, 2003 par exemple) ont clairement mis en évidence le rôle du dynamisme de la demande dans cette hausse, cependant peu d'études ont cherché à évaluer l'impact des rigidités de l'offre. Pour mesurer l'importance de ces deux types de facteurs, l'analyse présentée ici compare des estimations d'équations des prix du logement en Espagne, qui incorporent explicitement des variables d'offre et de demande, avec celles obtenues grâce à une approche similaire pour le Royaume-Uni, les États-Unis et les Pays-Bas. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ayant, contrairement aux États-Unis, enregistré une hausse des prix immobiliers semblable à celle de l'Espagne, cette comparaison fournit une perspective utile sur les sources de cette évolution.

L'approche utilisée pour estimer ces équations de prix s'inspire de celle proposée par Meen (2002). La spécification retenue fait dépendre le prix réel du logement de façon positive du revenu disponible des ménages et de façon négative de l'offre de logements et des taux d'intérêt réels. L'offre de logements est mesurée à partir d'une variable du stock réel d'habitations provenant de la Banque d'Espagne. L'incorporation de cet effet dans l'équation à correction d'erreurs estimée permet d'éviter un risque de biais négatif de l'élasticité de prix par rapport à la demande, laquelle est corrélée avec la variable du stock de logements.

Les résultats obtenus pour l'Espagne sont présentés dans le tableau 2.A1.1. Les relations, qui incorporent aussi un effet démographique (mesurant l'évolution de la population), mettent en évidence des effets significatifs avec les signes attendus pour les variables d'offre et de demande. Comme dans Ayuso *et al.* (2003), par contre, il n'a pas été possible de distinguer de façon significative l'impact des taux d'intérêt réels par rapport à celui de la demande sur les prix immobiliers¹. Les deux équations présentées ci-dessous, qui diffèrent principalement par la méthode d'estimation utilisée, fournissent des indications assez similaires².

Une comparaison entre ces résultats et des travaux similaires réalisés pour les États-Unis, le Royaume-Uni (Meen, 2002) ou les Pays-Bas (OCDE, 2004a) tend à confirmer l'importance des effets de demande par rapport aux effets d'offre pour expliquer la hausse des prix du logement. Ainsi, l'élasticité à long terme des prix immobiliers réels par rapport

Tableau 2.A1.1. **Un modèle de correction d'erreurs du prix réel des logements**

Échantillon 1989-2003

	Équation 1		Équation 2	
	Estimation directe		Estimation basée sur la méthode Engle-Granger	
	Variable dépendant : Dln (prix réel des logements)		Équation à court terme Variable dépendant : Dln (prix réel des logements)	
	Coefficient	t-student	Coefficient	t-student
Dln (revenu disponible réel)	2.01	(4.3)	1.91	(3.6)
Dln (population)	21.76	(4.1)	6.24	(3.4)
Dln (prix réel des logements) ₋₁	..	..	0.33	(2.4)
Résidus de l'équation à long terme	..	..	-0.69	(-2.8)
			Équation à long terme Variable dépendant : Ln (prix réel des logements) ¹	
			Coefficient	t-student
Ln (prix réel des logements) ₋₁	-0.87	(-4.7)	..	..
Ln (revenu disponible réel) ₋₁	2.85	(2.9)	4.1	(7.8)
Ln (population) ₋₁	10.44	(2.2)	16.9	(8.5)
Ln (stock des logements) ₋₂	-5.97	(-3.0)	-8.1	(-7.7)
<i>Élasticité à long terme :</i>				
Revenu	3.3	..	4.1	..
Stock des logements	-6.9	..	-8.1	..
R ² ajusté	0.88	..	0.83	..
Erreur type de régression	0.0256	..	0.0297	..
DW	2.13	..	1.88	..

1. Les variables explicatives de cette équation sont : Ln (revenu disponible réel), Ln (population) et Ln (stock des logements)₋₁.

à la demande (comprise entre 3.3 et 4.1 selon le modèle estimé) est plus élevée qu'aux États-Unis (2.7) au Royaume-Uni (2.5) ou aux Pays-Bas (2.0). L'élasticité des prix par rapport à la variable de long terme du stock de logements (comprise entre -6.9 et -8.1) est similaire à celle estimée par Meen pour les États-Unis (-7.6) et bien plus forte que celles du Royaume-Uni (-1.9) ou des Pays-Bas (-0.5). Ces estimations, jointes à la forte augmentation de l'offre de logements ces dernières années, suggèrent que la rigidité de l'offre n'a pas constitué le facteur principal de la flambée des prix immobiliers en Espagne, contrairement à la situation observée aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, même si l'accroissement de l'offre a été insuffisant pour satisfaire la demande et éviter une forte poussée des prix.

Notes

1. Pour faire apparaître un effet de taux d'intérêt réel significatif, Ayuso et al. (2003) imposent une élasticité unitaire pour la variable de revenu disponible.
2. Dans l'équation 1 du tableau 2.A1.1, une estimation directe a été réalisée, tandis que pour l'équation 2 on a utilisé l'approche en deux étapes de Engle-Granger afin de déterminer la relation de long terme des prix réels des logements avant d'identifier leur dynamique de court terme.

Chapitre 3

Accélérer la croissance de la productivité, tout en préservant le dynamisme de la création d'emplois

Depuis le milieu des années 90, l'emploi a augmenté à un rythme remarquable, tandis que le taux de chômage est redescendu de son pic du début des années 90 pour avoisiner 10.5 % à la fin de 2004, même s'il reste parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Plusieurs facteurs interdépendants ont concouru à une vigoureuse création d'emplois, notamment des conditions monétaires très favorables et l'arrivée d'un grand nombre d'immigrants, qui pour la plupart ont trouvé du travail dans quelques secteurs à faible productivité. Les réformes du marché du travail ont aussi joué un rôle, surtout celles appliquées en 1997 qui ont réduit les indemnités de départ et les cotisations de sécurité sociale pour certains travailleurs. Mais les structures du marché du travail, notamment la législation sur la protection de l'emploi, les politiques actives du marché du travail et le régime d'indemnisation du chômage, appellent encore des réformes d'envergure pour permettre de réduire davantage le chômage tout en favorisant une accélération des gains de productivité. Pour stimuler la productivité, il est également crucial de réformer le système éducatif et la formation en entreprise et de promouvoir les activités entrepreneuriales de R-D en améliorant les conditions-cadres.

Le besoin de nouvelles réformes sur le marché du travail

Le dualisme du marché du travail est très prononcé

À maints égards, le marché du travail espagnol a représenté un cas extrême dans la zone de l'OCDE. Non seulement l'Espagne accusait depuis nombre d'années l'un des taux de chômage les plus élevés de la zone, mais en outre le niveau effectif des indemnités de départ aux travailleurs permanents y était parmi les plus élevés. Il n'est donc pas surprenant que la réduction des coûts de licenciement ait été l'une des recommandations récurrentes des organisations nationales et internationales, même si dans la pratique l'ampleur des réformes a été limitée. De fait, le degré de protection de l'emploi des travailleurs permanents reste l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. Les contrats temporaires, libéralisés en 1984, ont été de plus en plus utilisés à partir du début des années 90 ; à l'heure actuelle, ils couvrent environ un tiers de tous les salariés, contre 13 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Les indemnités de licenciement engendrent des coûts élevés et incertains et découragent la création d'emplois permanents, alors que les contrats temporaires ne sont pas assujettis à ces coûts. Bien que ces contrats ne soient applicables que pour une durée limitée (ils peuvent être renouvelés au plus trois fois, pour une durée maximale de deux ans), ils sont largement utilisés au-delà de la limite légale. En conséquence, ils ont nettement abaissé le coût du travail à la marge, réduisant la rétention de main-d'œuvre et accentuant l'instabilité de l'emploi au cours du cycle. Pendant la récession du début des années 90, le rythme des destructions d'emplois a été très élevé, mais depuis le milieu des années 90 les créations d'emplois ont été rapides et ont permis l'entrée de nombreux nouveaux travailleurs : chômeurs de longue durée, travailleurs peu qualifiés, jeunes travailleurs et femmes sans expérience professionnelle. Les contrats temporaires sont si favorables en termes de coût du travail qu'ils demeurent largement répandus même après la réforme de 1997 qui a instauré des incitations financières et des coûts de licenciement réduits pour les contrats permanents en faveur de certains groupes de travailleurs (encadré 3.1). En conséquence, le poids des contrats de durée déterminée dans l'emploi total n'a guère varié, même si la part du secteur privé a régressé tandis que celle du secteur public a augmenté, du fait surtout d'un recours accru au travail temporaire dans les administrations territoriales.

S'il stimule l'emploi, le dualisme du marché du travail engendre aussi des coûts considérables. Il a induit une disparité de traitement entre les différentes catégories de travailleurs et contribué à l'évolution médiocre de la productivité de la main-d'œuvre. De fait, les titulaires d'un contrat permanent bénéficient d'une stabilité de l'emploi qui va au-delà de la protection assurée par les coûts de licenciement, puisque les travailleurs temporaires supportent les ajustements d'emploi à la marge et servent d'« amortisseur » en cas de compression d'effectifs. Ce facteur a accentué l'opposition traditionnelle travailleurs intégrés/travailleurs exclus associée à une législation de protection de l'emploi (LPE) restrictive, en créant une troisième catégorie de travailleurs (les temporaires) qui s'ajoute aux chômeurs et aux travailleurs permanents, ce qui renforce la protection effective de ces

Encadré 3.1. La réforme des contrats permanents de 1997

En 1997, le gouvernement a approuvé une réforme des contrats permanents préalablement décidée par les partenaires sociaux. Son principal objectif était de réduire la part du travail temporaire et de promouvoir l'octroi de contrats permanents à certaines catégories de travailleurs. Un nouveau type de contrat permanent a été créé, qui prévoyait des indemnités de départ plus réduites en cas de licenciement individuel « injustifié » (définition qui correspond en pratique à la plupart des licenciements, puisqu'il est difficile de les justifier en vertu de la législation actuelle). Plus précisément, les entreprises sont tenues de verser 33 jours de salaire par année d'ancienneté dans l'entreprise, au lieu des 45 jours prévus pour les contrats normaux. Ces nouveaux contrats ne s'appliquent qu'à quelques catégories de travailleurs : ceux de moins de 29 ans ou de plus de 49 ans, travailleurs sous contrat temporaire, femmes dans des secteurs où celles-ci sont sous-représentées et travailleurs handicapés. La réforme n'a pas modifié les indemnités de licenciement applicables aux contrats en cours. De plus, le gouvernement a décidé de réduire les paiements de sécurité sociale pour ces travailleurs durant les deux premières années d'activité. L'allègement varie en fonction du groupe-cible et a évolué au fil du temps, mais il peut atteindre 60 % des cotisations. Le coût budgétaire de cette mesure représente environ 0,4 % du PIB. Ce dispositif, en principe temporaire, a été pérennisé en 2001 mais ne s'applique toujours qu'à des groupes cibles.

derniers : la progression des salaires peut donc être forte en dépit d'un chômage élevé (Bentolila et Dolado, 1994). Outre qu'ils occupent des postes instables et qu'ils alternent fréquemment périodes de chômage et emplois de courte durée, les travailleurs temporaires sont apparemment plus mal payés, même s'il est difficile de savoir si cela reflète des qualifications moindres (Davia et Hernanz, 2000) ou une réelle discrimination salariale (Dolado et al., 2003). Cependant, les temporaires souffrent de conditions de travail plus pénibles et sont plus sujets aux accidents professionnels (Hernanz et Toharia, 2004).

Les différents effets du dualisme du marché du travail sur la croissance de la productivité de la main-d'œuvre sont difficiles à démêler, mais leur impact global est probablement négatif (Dolado et al., 2003). Les titulaires d'un contrat de durée déterminée sont susceptibles d'accroître leur effort de travail s'ils pensent avoir une chance de rester dans l'entreprise, mais ils réagiront sans doute à l'opposé s'il est clair que leur contrat ne sera pas renouvelé. De nombreux contrats étant accordés pour un mois, voire moins, on peut penser que l'attachement à l'entreprise est très réduit. Un effet plus fort sur la productivité découle de la formation et de la valorisation du capital humain : les travailleurs temporaires et les entreprises n'investiront pas dans une formation professionnelle spécifique si l'attachement est faible. Même dans l'optique des salariés permanents, une protection excessive de l'emploi peut contrarier la formation de capital humain, car ces travailleurs ne risquent pas de perdre leur emploi si leurs qualifications ne s'améliorent pas. De fait, la formation de capital humain en entreprise est très faible en Espagne (tableau 1.4). Un troisième type d'effet se manifeste par le biais des changements sectoriels : les secteurs où l'emploi temporaire est traditionnellement répandu sont des secteurs à faible productivité, et la promotion du travail temporaire peut fausser les flux d'investissement au profit de ces secteurs, réduisant ainsi la productivité globale. Toutefois, ce troisième effet ne peut pas être complètement évité si un grand nombre de travailleurs non qualifiés sont à la recherche d'un emploi.

En résumé, la pénurie de création d'emplois qui a sévi au début des années 80 a été traitée par un assouplissement des contrats temporaires, mais il s'agissait là d'un pis-aller. La capacité des entreprises de créer des emplois a été améliorée, et du reste l'élasticité de l'emploi par rapport au PIB a augmenté considérablement car beaucoup de nouveaux travailleurs sont arrivés sur le marché à un moment où les conditions de la demande étaient favorables, mais le recours excessif au travail temporaire a affaibli les gains de productivité. Le problème central de la forte protection accordée par la LPE aux travailleurs permanents demeure, en dépit de la réforme de 1997, et l'indicateur LPE reste parmi les plus élevés de la zone OCDE (tableau 3.1). La comparaison avec d'autres pays est particulièrement frappante si l'on considère uniquement l'indicateur clé, à savoir le niveau des indemnités de licenciement pour les travailleurs permanents, qui est très élevé car la plupart des licenciements sont injustifiés aux yeux des tribunaux.

Tableau 3.1. Indicateur global de LPE et indemnités de licenciement pour des travailleurs ayant un contrat permanent

Indemnités en mois de salaire, 2003

	Licenciement injustifié, indemnités après 20 ans d'ancienneté	Licenciement individuel sans préjudice, indemnités après 20 ans d'ancienneté	Rigidité globale de la protection ¹ (indice)
Espagne²	22	12	2.9
Allemagne	18	0	2.7
Australie	6	1	1.5
Autriche	6	0	2.4
Belgique	14	0	1.7
Canada	..	2.1	1.3
Corée	6	0	2.4
Danemark	9	1.5	1.5
États-Unis	..	0	0.2
Finlande	14	0	2.2
France	16	4	2.5
Grèce	12	5.9	2.4
Hongrie	10	5	1.9
Irlande	24	1.89	1.6
Italie	15	0	1.8
Japon	9	2.9	2.4
Mexique	16	3	2.3
Norvège	12	0	2.3
Nouvelle-Zélande	..	0	1.7
Pays-Bas	18	9	3.1
Pologne	3	0	2.2
Portugal	20	20	4.2
République slovaque	10	1	3.5
République tchèque	8	1	3.3
Royaume-Uni	8	2.4	1.1
Suède	32	0	2.9
Suisse	6	2.5	1.2
Turquie	26	20	2.6

1. L'indicateur global tient compte d'autres variables comme les obstacles à la procédure, le préavis de licenciement et la difficulté d'effectuer un licenciement. Les résultats peuvent varier de 0 à 6, les valeurs les plus élevées représentant une législation plus stricte.

2. En Espagne presque 90 % des licenciements sont considérés comme injustifiés par les tribunaux.

Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* et OCDE (2005), « Assessing the OECD Jobs Strategy : Past Developments and Reforms », *Document de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.

D'autres caractéristiques du marché du travail ont un effet marqué sur les gains de productivité

Bien que la législation relative à la protection de l'emploi soit au cœur du débat sur la réforme, d'autres institutions du marché du travail influencent aussi l'évolution de la productivité. Ainsi, le système actuel de négociations salariales (chapitre 2) pèse sur la croissance de la productivité puisqu'il tend à réduire la différenciation des salaires en fonction des performances des entreprises.

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) peuvent agir directement sur la productivité en améliorant les qualifications des travailleurs, mais aussi en affectant l'employabilité des personnes en chômage. Les dépenses au titre des PAMT sont faibles en comparaison des autres pays, d'autant plus que la moitié de ces ressources (0.45 % du PIB, soit le second ratio par ordre d'importance dans la zone de l'OCDE) servent à subventionner des emplois, principalement des contrats permanents comportant des indemnités de licenciement réduites. Mais ces subventions entraînent des pertes sèches très lourdes et sont généralement considérées comme la mesure active ayant le rapport coût-efficacité le plus médiocre. Outre la suppression progressive de ces subventions et l'affectation des ressources correspondantes à des actions mieux ciblées, de larges possibilités s'offrent d'améliorer les PAMT à divers égards :

- Les PAMT à l'intention des chômeurs ne sont pas évaluées régulièrement. Les évaluations qui ont été effectuées relèvent un accroissement négligeable de l'employabilité à long terme des chômeurs qui suivent des programmes de formation (Commission européenne, 2002a). Elles n'indiquent pas clairement quelles sont les mesures les plus efficaces pour les différentes catégories de travailleurs. Des évaluations analogues ont été pratiquées dans d'autres pays de l'OCDE, notamment l'Australie, la France, le Royaume-Uni et la Suisse, et sont utilisées pour améliorer les PAMT. La distribution des dépenses entre les différentes mesures actives n'apparaît pas optimale. L'expérience internationale donne à penser que les actions les plus efficaces pour aider les chômeurs sont le conseil et l'aide à la recherche d'emploi (Martin et Grubb, 2001), devant les programmes de formation et loin devant les subventions à l'emploi ou les programmes de travaux d'intérêt public. Toutefois, le conseil et l'aide à la recherche d'emploi semblent peu développés en Espagne en dépit de l'augmentation récente des ressources qui leur sont allouées¹, car de nombreux agents du service public de l'emploi (INEM) sont mobilisés pour enregistrer la masse énorme des contrats de courte durée. De fait, l'INEM intervient dans moins de 20 % des placements. Des stages de formation bien ciblés seraient également efficaces, mais en Espagne la dépense correspondante par chômeur est faible et le nombre des participants élevé, ce qui semble indiquer que la formation est diluée et n'a donc qu'un effet négligeable sur l'employabilité.
- Il n'y a pas de coordination étroite entre les PAMT et les mesures passives, car les chômeurs indemnisés ne sont pas réellement tenus de participer aux programmes actifs. La réforme de 2002 du régime d'indemnisation du chômage visait à renforcer la conditionnalité et restreignait les possibilités de refuser une offre d'emploi tout en continuant de percevoir les prestations. Cependant, les critères de conditionnalité sont appliqués de façon très souple, quand ils ne sont pas ignorés.

La formation des travailleurs salariés a aussi une incidence directe sur la croissance de la productivité. Bien que la formation des travailleurs soit peu développée en Espagne, l'aide publique aux programmes de formation équivaut à 0.1 % du PIB, chiffre relativement

élevé en comparaison des autres pays. Cette aide est financée dans une large mesure par le Fonds social européen et les cotisations sociales, et distribuée par le biais d'une fondation publique (*Fundación tripartita* précédemment FORCEM) gérée par les partenaires sociaux et depuis 2004 aussi par le gouvernement. La FORCEM a été réformée en 2003 à la suite de plusieurs affaires de fraude et de dysfonctionnements. En vertu du nouveau régime, qui est transitoire et sera réévalué par le nouveau gouvernement, les aides prennent la forme d'un allègement des cotisations de sécurité sociale et non de subventions, tandis que la *Fundación tripartita* encouragera la formation dans les petites entreprises, jusqu'ici sous-représentées. Cependant, le nouveau dispositif n'exige toujours pas le cofinancement des projets de formation, qui permettrait d'affecter l'aide publique aux projets que les entreprises jugent réellement utiles.

Les réformes du marché du travail devraient être de grande envergure

Réduire le chômage et atténuer le dualisme du marché du travail sont des objectifs déclarés des autorités espagnoles, mais ils exigent la réforme de plusieurs institutions. Il faudrait en priorité décentraliser les négociations salariales et diminuer le niveau de protection de la LPE pour les travailleurs permanents, mais d'autres secteurs appellent des mesures. Ces réformes devraient être menées de front : le Livre blanc actuellement élaboré par un groupe d'experts en offre l'occasion. Deux éléments militent en faveur d'une stratégie globale. *Premièrement*, il existe des complémentarités entre les différentes réformes. Ces complémentarités sont manifestes, par exemple, entre les PAMT et l'indemnisation du chômage. Faire appliquer les règles de conditionnalité pour le versement des prestations de chômage aiderait à réduire les périodes de chômage, mais il faut améliorer les PAMT, en particulier les services de l'emploi, pour accroître l'employabilité. Réduire l'abus actuel des contrats temporaires en pratiquant des contrôles contribuerait à abaisser la proportion de ces contrats dans l'emploi total, mais on doit aussi augmenter l'attractivité des travailleurs permanents pour les employeurs en allégeant la LPE, sinon l'emploi risque d'être pénalisé. Un assouplissement de la LPE libérerait des ressources actuellement utilisées pour subventionner les contrats permanents, ressources qui pourraient notamment être consacrées à accroître les crédits en faveur de PAMT mieux ciblées. *Deuxièmement*, les considérations d'économie politique plaident aussi en faveur de réformes complémentaires. Bon nombre de ces mesures se heurtent à l'opposition des syndicats ou des associations d'employeurs, et sont donc très difficiles à mener isolément.

Le meilleur exemple de complémentarité est peut-être celui de la LPE et de l'indemnisation du chômage. Ces deux dispositifs jouent en partie le même rôle. Dans le cadre actuel, les indemnités de licenciement ont deux objectifs : i) assurer des ressources aux travailleurs licenciés, et ii) alourdir le coût du licenciement, afin de réduire l'instabilité de l'emploi. L'un et l'autre se justifient dans une certaine mesure par des préférences sociales et des considérations d'efficacité. Ces dernières conduisent à estimer qu'une instabilité excessive de l'emploi risque de compromettre la performance économique (Blanchard et Tirole, 2004) et que la recherche d'un emploi demande un certain temps si l'on veut que les qualifications d'un travailleur correspondent aux exigences du poste. Cependant, des coûts de licenciement élevés et incertains induisent aussi une forte désincitation à créer des emplois permanents, comme on le constate en Espagne depuis de nombreuses années. Le premier objectif des indemnités de départ est atteint également par les prestations de chômage, tandis que le second peut être recherché au moyen d'autres instruments, par exemple un mécanisme de bonus-malus (prise en compte des

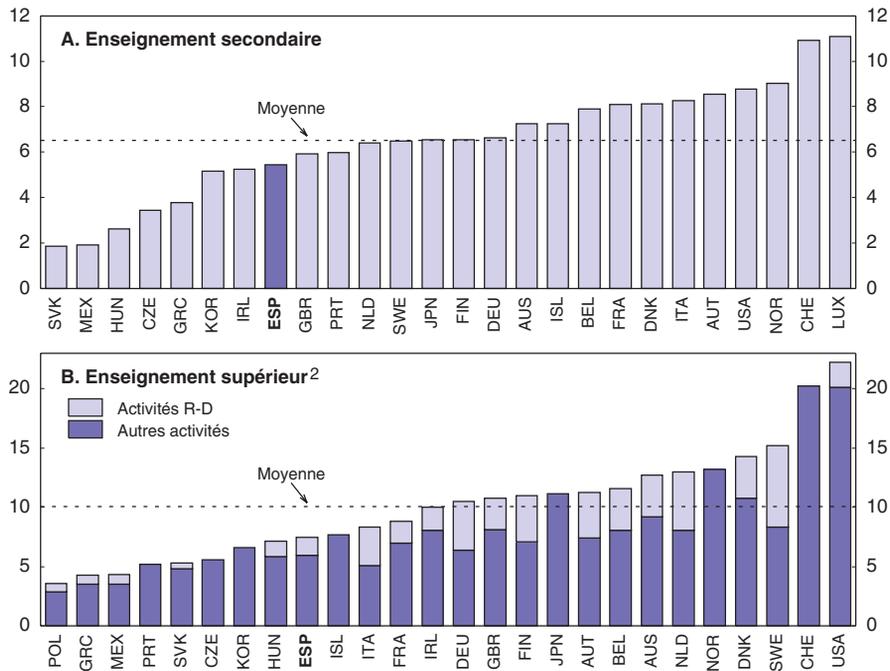
pratiques antérieures) applicable aux entreprises, permettant de pénaliser celles qui licencient trop souvent. Ainsi, un régime approprié d'indemnisation des chômeurs et un système de bonus-malus réaliseraient les deux objectifs sans compromettre la création d'emplois. À défaut, la LPE pourrait être réorganisée à l'instar de ce qui a été fait en Autriche. Dans ce pays, les employeurs versent une contribution sur les comptes individuels des travailleurs qui en disposent en cas de licenciement, ou au moment à la retraite s'ils n'ont jamais été licenciés. Ce dispositif éliminerait l'élément d'incertitude présent dans le régime espagnol actuel. Toutes ces propositions sont peut-être trop radicales pour recueillir immédiatement un large appui ; cependant, il convient de rechercher des solutions de rechange qui permettent d'assurer des ressources aux chômeurs et de réduire l'instabilité excessive de l'emploi, tout en exerçant un impact moins négatif sur la création d'emplois.

Intensifier l'investissement en capital humain

L'amélioration de la qualité de l'enseignement est une priorité pour les autorités

Un système éducatif satisfaisant réalise un certain nombre d'objectifs sociaux. Il agit aussi sur la performance économique en accroissant le capital humain. Le développement de l'éducation augmente le stock de connaissances, relevant ainsi les niveaux de productivité, mais en outre il fournit les moyens d'acquérir de nouvelles qualifications et amplifie ainsi la croissance future de la productivité. La réforme de l'éducation est une priorité pour les autorités espagnoles, et les initiatives visant à améliorer la qualité de l'enseignement se sont multipliées à tous les niveaux, de l'établissement préscolaire à l'université. Le précédent gouvernement avait amorcé des réformes dans l'éducation des jeunes enfants (en étendant la gratuité de l'enseignement aux enfants âgés de 3 à 6 ans), dans l'enseignement obligatoire (en créant davantage de tests intermédiaires et en séparant les élèves par groupes de compétences à un âge plus précoce qu'auparavant), mais aussi dans l'enseignement tertiaire. Bon nombre de ces initiatives n'ont pas encore été mises en œuvre et n'ont pas la faveur du nouveau gouvernement, qui a ouvert un débat public sur les réformes de l'éducation et qui pourrait annuler certaines des mesures approuvées.

Les dépenses sont inférieures à la moyenne OCDE à tous les niveaux d'enseignement. L'écart est faible dans l'enseignement primaire et secondaire, mais beaucoup plus prononcé dans l'enseignement universitaire (graphique 3.1) ; le nouveau gouvernement a promis d'accroître les dépenses. On débat depuis longtemps sur le point de savoir si les ressources financières sont importantes pour les résultats éducatifs, et la question n'est pas encore tranchée. Rares sont les études empiriques ayant relevé un lien significatif entre un accroissement des dépenses et une amélioration des résultats (Hanushek, 1997), mais une récente réévaluation semble détecter certains indices selon lesquels des ressources additionnelles peuvent avoir un effet positif sur la performance (Krueger, 2002). Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les données du Rapport PISA sur les résultats de l'enseignement chez les élèves de 15 ans ne révèlent pas de corrélation significative avec les dépenses par élève. En revanche, il apparaît incontestable que les variables socio-économiques qui échappent au contrôle des pouvoirs publics, notamment le niveau de revenu ou le degré d'instruction des parents, ont de loin l'impact le plus prononcé sur les performances des enfants (Mancebón Torrubia et Muñoz Pérez, 2003). Un accroissement des ressources peut s'avérer nécessaire dans certains secteurs pour améliorer la qualité, ou dans quelques groupes défavorisés pour accroître la participation, mais il importe surtout

Graphique 3.1. **Dépenses d'enseignement par étudiant**Par niveau d'enseignement, en milliers de \$, 2001¹

1. Convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat et sur la base des équivalents temps plein. Établissements publics uniquement pour la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Suisse et la Turquie. Établissements publics et établissements privés indépendants uniquement pour les États-Unis.
2. Comprend l'enseignement post-secondaire non tertiaire pour le Danemark, le Japon et les États-Unis. Établissements publics uniquement pour la Norvège.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

de concevoir soigneusement les réformes, de façon que des incitations appropriées contribuent à maximiser les résultats obtenus avec les ressources disponibles.

Il faut développer les structures d'accueil des jeunes enfants

La scolarisation des enfants de 3 à 6 ans est presque universelle, mais celle des enfants de 0 à 3 ans est très inférieure à la moyenne OCDE. Cet état de choses pèse sur le taux d'activité des femmes et réduit probablement le taux de fécondité, l'un et l'autre étant nettement inférieurs aux moyennes OCDE (Jaumotte, 2003). Dans la mesure où le travail féminin est limité par le manque de structures d'accueil des enfants, une amélioration des services de garderie induirait probablement des gains de productivité élevés, le ratio adultes/enfants étant beaucoup plus bas dans le système éducatif qu'au domicile. En principe, cet élément est internalisé dans la décision d'activité des femmes, qui peuvent juger intéressant de travailler et d'utiliser une partie de leur salaire pour financer les frais de garderie. Toutefois, la prestation publique de services de garde des jeunes enfants est également justifiée par le fait que l'éducation préscolaire a des retombées bénéfiques en termes de socialisation des jeunes enfants, de dépistage sanitaire et de maturité scolaire. Une autre externalité positive tient au rôle de l'éducation préscolaire dans l'intégration des enfants d'immigrants, dont le besoin se fait pressant étant donné l'afflux rapide d'immigrants. Une troisième externalité est liée aux impôts acquittés par des travailleurs supplémentaires. En Espagne, les structures publiques d'accueil des enfants sont

pratiquement inexistantes, même si quelques communautés autonomes ont récemment adopté des allègements fiscaux au titre des dépenses dans ce domaine et si les structures organisées de garde d'enfant sont exemptées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et bénéficient d'avantages fiscaux au titre de l'impôt sur les bénéfices. Un accroissement des financements publics, par exemple sous forme d'avantages fiscaux plus généreux, semble justifié. Ces dispositifs devraient être conçus au niveau national, car c'est là que jouent les externalités fiscales.

La loi sur la qualité de l'éducation (LOCE), adoptée en 2003 mais pas encore appliquée, prévoit de réduire le niveau de compétences exigé du personnel des garderies afin de favoriser une expansion rapide de ces établissements. En particulier, il est stipulé qu'un diplôme du niveau de l'enseignement professionnel, et non un diplôme délivré après trois ans d'études universitaires, serait suffisant. Cette mesure a été contestée au motif que l'accueil des enfants présente aussi un important contenu éducatif et exige donc un personnel hautement qualifié. Les meilleures pratiques d'autres pays semblent corroborer cet argument. Toutefois, pour limiter les coûts et permettre l'expansion de l'offre, actuellement limitée, on pourrait envisager une formule hybride : un certain nombre d'agents dotés d'une formation tertiaire seraient secondés par des assistants formés jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel. À mesure que le système se rodera, le pourcentage des agents ayant reçu une formation approfondie devrait augmenter.

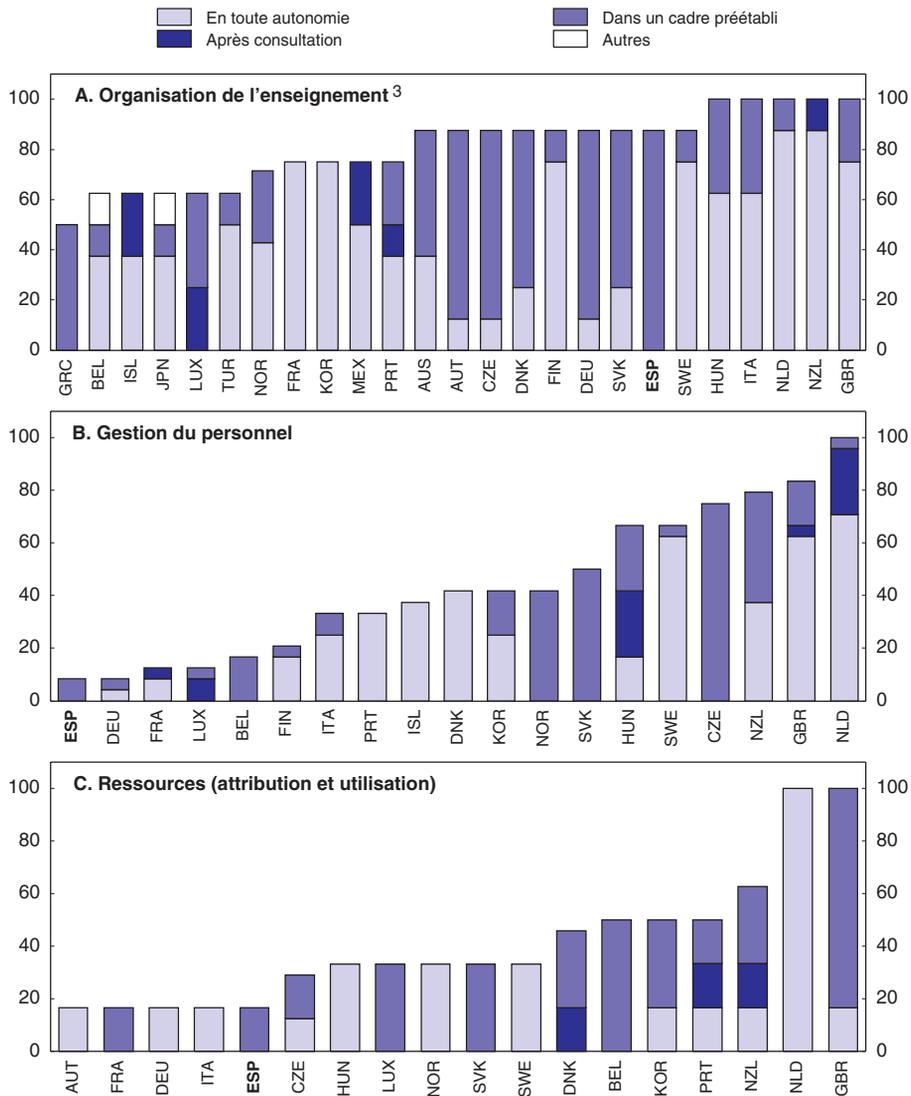
Une plus grande autonomie des établissements favoriserait la qualité de l'enseignement

Dans l'enseignement obligatoire, l'un des principaux problèmes est la qualité de l'éducation, qui fait l'objet de la loi LOCE. Celle-ci vise à améliorer la qualité en encourageant le sens des responsabilités des élèves et en particulier en aidant les meilleurs d'entre eux à s'améliorer. De fait, à en juger par l'étude PISA, l'élève espagnol moyen obtient des résultats inférieurs à la moyenne OCDE dans les matières essentielles, mais la dispersion des résultats est relativement faible, ce qui signifie qu'il n'y a pas beaucoup d'élèves particulièrement brillants. Toutefois, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats dans les tests PISA sont aussi ceux où la dispersion est faible, car ils s'emploient davantage à ne pas laisser décrocher les élèves en difficulté. On peut donc penser qu'une performance moyenne élevée est compatible avec le maintien de bons résultats pour la plupart des élèves.

La qualité de l'enseignement se trouverait améliorée par l'élaboration de mécanismes d'évaluation plus efficaces et par une plus grande autonomie des établissements scolaires, qui pourraient ainsi mieux s'adapter aux conditions locales et aux antécédents des élèves. Il s'agit d'un aspect pertinent dans le contexte actuel de forte immigration, qui soulève de sérieux problèmes d'intégration dans quelques régions et pose un défi majeur à la politique d'éducation. Une plus grande décentralisation de la prise de décision peut aussi accroître l'efficacité en réduisant la bureaucratie, et élargir les marges d'initiative au niveau de l'établissement (OCDE, 2004a). Les écoles espagnoles n'ont qu'une autonomie restreinte, surtout en matière d'allocation des ressources et de gestion du personnel, même si elles ont plus de latitude dans l'organisation des études (notamment pour la politique d'admission et les horaires des cours) (graphique 3.2). La LOCE accroît l'autonomie en renforçant le rôle du chef d'établissement, sauf pour ce qui concerne la gestion du personnel, en particulier les licenciements et la détermination des salaires. Dans l'enseignement secondaire, malgré une baisse en termes réels entre 1995 et 2003, les

Graphique 3.2. **Mesures d'autonomie dans la gestion des établissements scolaires**¹

Premier cycle de l'enseignement secondaire public, en pourcentage, 2003²



1. Les modes de décision sont les suivants : en toute autonomie, après consultation avec d'autres instances du système éducatif, de façon indépendante mais dans les limites d'un cadre préétabli par les autorités supérieures, autres instances du système éducatif.
2. Disponibilité limitée de données pour le Royaume-Uni (Angleterre uniquement) et pour la Belgique (région francophone uniquement).
3. Enseignement primaire seulement pour la Turquie.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

salaires horaires sont plus élevés que la moyenne OCDE, alors que dans le primaire ils lui sont très inférieurs. Les grilles de salaires sont rigides et étroites, et elles n'évoluent que lentement avec l'ancienneté. À titre d'exemple, l'écart entre le salaire de départ et le salaire au bout de 15 ans de service est l'un des plus faibles de la zone OCDE. De surcroît, comme il n'y a pas de lien réel entre les salaires et la performance, les incitations à améliorer la qualité de l'enseignement et à suivre des formations sont sans doute très faibles. Les réformes visant à accroître la flexibilité des rémunérations pourraient s'inspirer d'un

certain nombre de pays de l'OCDE où le degré d'excellence des enseignants est évalué en fonction des résultats et répercuté sur la rémunération (OCDE, 2004a).

La LOCE prévoit aussi une sélection des élèves à un âge plus précoce qu'auparavant, à 13 ans, au motif qu'en groupant les élèves d'après leurs performances antérieures on permettra aux meilleurs de progresser plus rapidement tout en apportant un soutien spécial aux moins doués. Ce raisonnement ne manque pas de logique, mais on peut aussi faire valoir que les élèves brillants dynamisent les classes et qu'une sélection prématurée risque d'accentuer la dispersion des résultats. Il ressort des tests PISA que les pays où la sélection intervient plus tôt (Allemagne, Autriche ou Italie, par exemple) n'obtiennent pas de résultats supérieurs à la moyenne OCDE. Le nouveau gouvernement annulera probablement cette disposition, mais il pourrait maintenir la sélection dans certaines matières fondamentales telles que les mathématiques ou les langues.

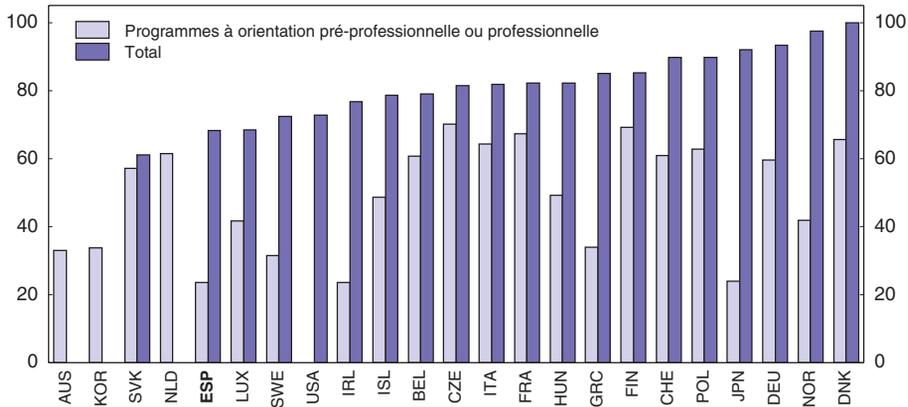
Le taux de scolarisation est faible dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement professionnel

L'enseignement obligatoire revêt une importance cruciale pour l'acquisition des compétences de base et la formation des citoyens. L'enseignement post-obligatoire (après l'âge de 16 ans) concerne plus directement les qualifications professionnelles, aussi convient-il de bien adapter la formation aux besoins de qualifications de l'économie. L'enseignement post-obligatoire souffre de contraintes organisationnelles similaires à celles de l'enseignement obligatoire. En outre, le taux de scolarisation y est faible. L'enseignement obligatoire a été prolongé jusqu'à l'âge de 16 ans en 1990, lorsque la précédente loi scolaire (LOGSE) est entrée en vigueur, le taux de scolarisation se rapprochant ainsi des niveaux de la zone de l'OCDE. Toutefois, la proportion de la population ayant fait des études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est l'une des plus faibles de la zone. À peine 41 % de la population adulte a atteint ou dépassé le niveau du deuxième cycle du secondaire, contre 67 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, même si chez les 25-34 ans la proportion est bien plus élevée que dans les générations âgées. Néanmoins, le taux actuel d'obtention de diplômes reste très inférieur à la moyenne OCDE (graphique 3.3). Par ailleurs, la formation professionnelle est peu développée. La grande majorité des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire préparent leur entrée à l'université (où le taux d'inscription est plus élevé que la moyenne OCDE), alors que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE la plupart d'entre eux suivent une formation professionnelle. Pourtant, les perspectives de salaire et d'emploi sont meilleures pour les jeunes dotés d'une formation professionnelle que pour ceux qui sortent de l'université.

Tout cela révèle une inadéquation des compétences. De nombreux jeunes travailleurs titulaires de diplômes universitaires éprouvent des difficultés à trouver des postes en rapport avec leurs qualifications et exercent des emplois inférieurs à leur niveau d'études. Selon Collard *et al.* (2002), la proportion des postes peu qualifiés occupés par des travailleurs très qualifiés atteignait 15 % en 1996, et d'autres chercheurs ont constaté que les entreprises préfèrent recruter des diplômés de l'université plutôt que de former des travailleurs peu qualifiés (García-Serrano et Malo-Ocaña, 1996 ; Beneito *et al.*, 1996). En conséquence, les travailleurs qui n'ont fait que des études secondaires enregistrent des taux de chômage élevés. On a fait valoir que cet « effet d'échelle » dénote une surformation de certains diplômés de l'enseignement tertiaire (Dolado *et al.*, 2000 ; Lassibille *et al.*, 2001).

Graphique 3.3. Participation dans l'enseignement secondaire post-obligatoire et formation professionnelle

Taux d'obtention d'un diplôme en pourcentage de la population ayant atteint l'âge typique d'obtention de ce diplôme, 2002¹



1. Dans les établissements publics et privés. Données de 2001 pour le Danemark, la Finlande, la France et l'Italie. Pour l'Espagne une proportion significative de la population jeune n'est pas couverte par cet indicateur.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

Il n'est pas aisé d'accroître les inscriptions dans le deuxième cycle du secondaire, car la décision peut être déterminée par le coût d'opportunité vis-à-vis d'autres solutions (le travail par exemple) et dépendre en définitive du développement économique, même si l'écart de taux de scolarisation par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE semble plus prononcé que les différences de PIB par habitant. Un autre facteur en cause est le manque de ressources des familles défavorisées, surtout dans les régions moins développées où un faible taux de scolarisation est beaucoup plus fréquent (de la Fuente *et al.*, 2003). À cet égard, il faudrait peut-être développer davantage les programmes de subventions ou de prêts garantis en faveur des étudiants ayant peu de ressources, surtout dans les régions les plus pauvres, car l'investissement en capital humain s'avère probablement plus productif que d'autres types d'investissement pour réaliser la convergence régionale (chapitre 4). Une autre solution consiste à améliorer l'attractivité de l'enseignement professionnel, ou à accroître l'offre de diplômes universitaires courts, beaucoup moins répandus que dans d'autres pays de l'OCDE.

La formation professionnelle a toujours souffert d'une image peu flatteuse car elle était obligatoire pour certains élèves lorsqu'elle a été introduite dans les années 70. De fait, elle a longtemps été considérée comme la seule voie offerte à ceux qui n'allaient pas à l'université. Après la réforme de 1990, le taux d'inscription a augmenté, surtout dans le deuxième cycle de formation professionnelle (qui est classé dans l'éducation tertiaire) et les passerelles d'accès à l'université à partir de la formation professionnelle ont été améliorées. Récemment, le catalogue des activités ou « métiers » a été étoffé et redéfini pour mieux prendre en compte les besoins du secteur des services. Les organisations professionnelles ont participé au processus, et le catalogue sera révisé tous les cinq ans. Ce catalogue a d'ailleurs été intégré à celui de la formation professionnelle des travailleurs et des chômeurs, de manière à faciliter la formation continue des adultes, comme le préconisait l'OCDE. C'est là une initiative positive, mais peut-être pas suffisante. De larges possibilités d'amélioration existent pour les apprentissages en entreprise, beaucoup moins développés que dans d'autres pays de l'UE (OCDE, 2003a). À cet effet, il convient d'étoffer le

cadre institutionnel, avec la participation des associations professionnelles. Autre solution : développer les établissements tertiaires non universitaires, comme l'ont fait l'Autriche, la Finlande et la Suisse.

Enfin, un moyen très efficace pour résorber le possible décalage entre la formation et les besoins de qualifications consiste à élaborer des incitations financières appropriées en faveur de différentes filières. À cet égard, il peut s'avérer nécessaire d'améliorer les incitations à la scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire et dans la formation professionnelle, tout en relevant les frais universitaires. Ceux-ci sont très bas et ne couvrent qu'un faible pourcentage des coûts (10 %). Cela implique une forte subvention en faveur des étudiants d'université, alors même que ceux-ci toucheront des salaires sur la vie entière beaucoup plus élevés que la moyenne et connaîtront des taux de chômage faibles. Dans toute la zone de l'OCDE, l'enseignement secondaire bénéficie de financements publics généreux qui se justifient par les retombées importantes de l'éducation scolaire. L'enseignement universitaire offre aussi des externalités, mais elles sont plus réduites car les rendements élevés inhérents aux études universitaires profitent principalement à l'individu et non à la collectivité (Blondal et al., 2002). Un relèvement des frais de scolarité réduirait les incitations à entrer dans l'université chez les élèves qui en définitive ne profitent guère de ces études, et qui sont nombreux comme le démontrent les taux d'abandon élevés au cours des premières années d'université, tout en améliorant les incitations à opter pour d'autres filières. Une augmentation des frais de scolarité aiderait en outre à améliorer le financement des universités et à développer un programme de prêts bonifiés ou de prêts remboursables sous conditions de ressources en faveur des étudiants impécunieux.

Pour améliorer la qualité des études universitaires il faut lier le financement aux résultats

Des problèmes de qualité ont été également évoqués pour le système universitaire. Bien qu'il n'existe pas de comparaisons internationales fondées sur les résultats de tests, on constate que les universités espagnoles accueillent de nombreux étudiants dans des salles spacieuses, avec un faible ratio enseignants/étudiants dans de nombreuses disciplines, bien que ceci soit de moins en moins le cas car le nombre de cours s'est accru et le nombre d'étudiants a fléchi du fait de l'évolution démographique. Selon les données d'enquête, l'enseignement dispensé aux diplômés espagnols ne correspond pas bien aux besoins du marché du travail et accorde peu de place à des compétences pratiques telles que l'utilisation de l'ordinateur, la communication orale et les capacités d'organisation, l'aptitude à résoudre des problèmes concrets et la capacité à travailler sous la pression (COTEC, 2004). En ce qui concerne la recherche, l'Espagne compte un nombre relativement élevé de publications dans des revues scientifiques par chercheur, mais la part des publications très fréquemment citées n'est que de 0.47 % du total, contre 1.64 % aux États-Unis, 1.10 % au Royaume-Uni, 0.88 % en France et 0.73 % en Italie (Commission européenne, 2002b). La mobilité des étudiants entre les universités en Espagne est très faible car les universités sont nombreuses et peu spécialisées. À peu près chaque ville de plus de 50 000 habitants a sa propre université, qui propose souvent un large éventail de matières. De plus, le contrôle externe sur le mode de sélection des professeurs devrait être amélioré pour réduire le nombre excessif de postes attribués à des candidats internes (endogamie). Ce système a été récemment modifié ; un examen national de présélection a lieu avant que les postes ne soient remplis par les départements universitaires. Toutefois,

cette mesure a entraîné dans certains cas une baisse du nombre des vacances d'emploi, les départements universitaires craignant que leurs propres candidats ne franchissent pas l'obstacle de la présélection. Il convient de mettre en place une procédure de sélection plus ouverte, fondée sur des critères objectifs, probablement avec la participation d'experts internationaux de renom pour en garantir l'indépendance.

Un relèvement des frais universitaires permettrait d'accroître les dépenses d'éducation

De façon plus importante, le système de financement des départements universitaires devrait être lié à leurs performances. Cette disposition, plus que tout autre, atténuerait l'endogamie et pousserait les universités à consacrer tous leurs efforts à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche, ce qui accroîtrait alors la mobilité des étudiants. À l'heure actuelle, les universités sont financées par les régions, selon des critères qui ne sont ni transparents ni uniformes. Parmi les outils nécessaires pour créer un système de financement fondé sur le résultat on trouve une agence nationale, créée par la réforme de l'université, afin d'évaluer les établissements sur la base d'un large éventail d'indicateurs quantitatifs. Ces indicateurs devraient être utilisés non seulement pour faire savoir au public quelles sont les meilleures universités, mais aussi pour redéployer les ressources. En outre, le système de financement des activités de recherche dans les universités et des centres publics devrait aussi dépendre de l'évaluation de leurs résultats, comme c'est le cas par exemple au Royaume-Uni ou en Nouvelle-Zélande. Le financement fondé sur les résultats et conjugué à un relèvement des frais de scolarité aurait un caractère plus progressif, mais en outre il intensifierait la concurrence entre universités et inciterait les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs années d'études.

Stimuler la recherche-développement et adopter les nouvelles technologies

Les dépenses de R-D des entreprises sont très inférieures à la moyenne OCDE

Malgré des progrès ces dernières années, l'Espagne se situe encore presque en queue de peloton dans le domaine de la R-D, avec un ratio dépenses/PIB de 1.1 %, contre 2 % en moyenne dans l'UE et 2.8 % aux États-Unis. Les nouveaux États membres de l'UE, dont le PIB par habitant est pourtant très inférieur à celui de l'Espagne, talonnent celle-ci, à 0.84 %. Près de la moitié des dépenses (48 %) sont engagées par le secteur public (universités et institutions gouvernementales), alors que les dépenses privées représentent environ 65 % du total dans beaucoup de pays de l'UE et 70 % aux États-Unis. Les autorités comptent atteindre l'objectif adopté à Lisbonne (3 % du PIB pour la R-D à l'horizon 2010) et porter la part des dépenses privées aux deux tiers. C'est là une des priorités d'action du gouvernement actuel, qui a promis de doubler l'aide publique à la R-D au cours des quatre années à venir et a déjà entrepris de l'accroître de 25 % dans le budget 2005². La politique publique de R-D est mise en œuvre à la fois par l'administration centrale et par les communautés autonomes. Celles-ci contrôlent les universités, mais en outre elles appliquent leurs propres stratégies de R-D, qui varient largement d'une région à l'autre.

Un financement public dans ce domaine est tout à fait justifié, car la plupart des études révèlent les importantes retombées positives de la R-D, et surtout de la recherche fondamentale, qui offre normalement un rendement privé très faible, mais un rendement social élevé. Parmi ces retombées figurent les applications dans d'autres entreprises, ainsi que les externalités de capital humain (effets de réseau). Les incitations publiques en faveur de la R-D se justifient également par le fait que la protection des droits de propriété intellectuelle a une portée limitée et ne dure qu'un temps. En conséquence, ces droits ne

permettent pas de capter intégralement la rente du consommateur générée par de nouveaux produits, de sorte que l'incitation à innover tombe au-dessous de l'optimum (Jones, 1998 ; OCDE, 2004b). Au demeurant, l'Étude de l'OCDE sur la croissance a fait apparaître que la R-D est un important moteur de la productivité, surtout lorsqu'elle émane de sources privées (OCDE, 2003a). Les politiques qui stimulent la R-D et l'innovation n'en sont que plus importantes. Toutefois, pour accroître les dépenses de R-D privées, il faut s'attacher à améliorer les conditions-cadres.

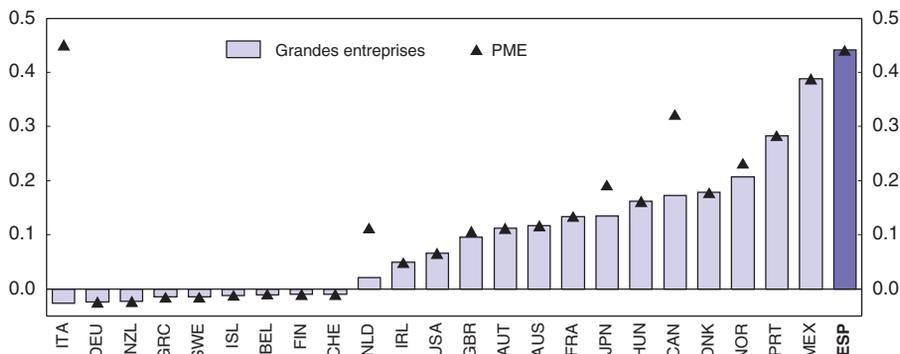
Le soutien public aux activités de R-D des entreprises doit être soigneusement conçu et évalué

S'il importe de choisir l'outil approprié pour acheminer l'aide au secteur privé, les crédits d'impôt pas plus que les subventions ne présentent d'avantages décisifs. D'une part, les crédits d'impôt n'influencent pas le choix entre différents projets de R-D et sont plus neutres à l'égard du marché que les subventions, qui ont un caractère plus discrétionnaire ; ils sont également plus aisés à gérer par les entreprises. D'autre part, les crédits d'impôt sont moins transparents et génèrent des pertes sèches plus élevées que les subventions, car ils financent aussi des projets qui auraient été de toute manière entrepris (van den Noord, 2005). Le caractère discrétionnaire des subventions peut aussi s'avérer un avantage lorsque les politiques de R-D sont à même d'établir une discrimination en faveur des projets qui génèrent des externalités plus importantes (Atkinson et Stiglitz, 1980).

L'Espagne a le système d'allègements fiscaux en faveur de la R-D le plus généreux de la zone de l'OCDE (graphique 3.4), avec notamment un amortissement intégral des investissements en actifs fixes liés à la R-D, des déductions au titre des dépenses de R-D (30 %), des déductions sur les dépenses supplémentaires (50 % de dépenses de plus que la moyenne des deux années précédentes) et un abattement supplémentaire de 20 % sur les salaires des chercheurs. Toutefois, ces incitations sont peu utilisées. À peine 15 % des entreprises innovantes profitent des allègements fiscaux (COTEC, 2004). Pour les autorités, des problèmes administratifs sont en cause : en effet, le ministère de l'Économie et des Finances, responsable de l'attribution des déductions, ne dispose pas de l'expertise technique requise pour évaluer les projets et sélectionner ceux qui répondent aux critères pour bénéficier des déductions. Le système a été amélioré par l'introduction d'un certificat optionnel octroyé par le ministère de l'Industrie du Tourisme et du Commerce, qui a un

Graphique 3.4. Allègements fiscaux pour les activités de R-D

Taux de subventions fiscales pour \$1 de R-D, en pourcentage, 2004



Source : OCDE (2004), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE*.

effet contraignant pour l'administration fiscale. Selon les autorités, ceci devrait accroître le recours au dispositif.

Les aides sont accordées sous la forme de subventions et de prêts sans intérêts, ces derniers étant plus fréquents. Les prêts à des conditions préférentielles présentent l'avantage d'être moins coûteux et d'éliminer les risques, car ils ne sont remboursables que si le projet réussit. Ils impliquent également une importante contribution privée au projet en cas de réussite. Dans d'autres cas, toutefois, l'incitation offerte par la bonification d'intérêt n'est pas assez élevée pour attirer les entreprises vers des projets générant d'importants effets externes. En Espagne, les crédits subventionnés sont accordés sous réserve de fortes garanties par les entreprises, d'où un coût supplémentaire considérable pour ces dernières. Le financement direct des projets de R-D est assuré, entre autres institutions, par un organisme public (CDTI), mais cette agence n'a financé que des projets à très faible risque. En général, la politique de R-D et d'innovation s'est attachée à déterminer les domaines prioritaires pour l'investissement, sans accorder une attention suffisante à l'adéquation des instruments économiques (incitations fiscales, subventions et prêts à des conditions de faveur) utilisés pour affecter l'aide publique à différents types de prêts, et sans évaluer les coûts et avantages de différents projets. D'un point de vue institutionnel, le (défunt) ministère de la Science et de la Technologie, créé en 2000, a concentré toutes les mesures liées à la R-D dans un seul service, ce qui aurait dû faciliter la réalisation d'évaluations systématiques. Toutefois, depuis 2004, les compétences en matière de R-D ont été éclatées entre plusieurs ministères, de sorte que la coordination est plus difficile. Comme dans d'autres secteurs de dépenses publiques, il serait souhaitable qu'une évaluation systématique de l'efficacité de toutes les politiques de R-D soit effectuée sur la base de critères objectifs. Dans ce sens, le Plan national pour la recherche, le développement et l'innovation prévoit un mécanisme de suivi qui n'a pas encore été activé, mais une évaluation rigoureuse devra utiliser des objectifs quantitatifs détaillés pour les programmes actuels. Une évaluation indépendante du principal programme de subventions (PROFIT) n'a révélé qu'un faible lien entre les projets et les activités de R-D. Par ailleurs, il importe de s'attaquer à d'autres problèmes qui freinent les dépenses de R-D des entreprises, notamment les carences de l'information et du capital humain, le manque d'esprit d'entreprise ou une culture financière et de gestion réfractaire au risque.

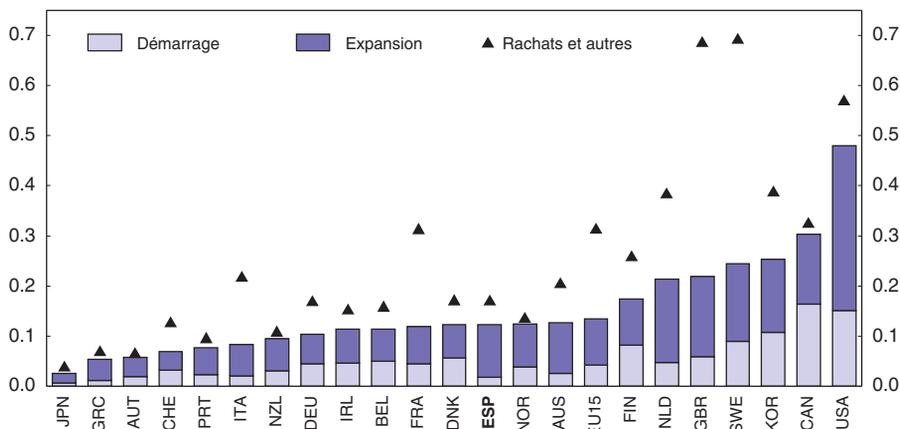
Les conditions-cadres revêtent de l'importance pour les dépenses de R-D des entreprises et l'entrepreneuriat

Comme dans beaucoup de pays de l'UE, la R-D privée est effectuée principalement par les grandes entreprises, mais les activités d'innovation n'ont pas pour autant atteint le niveau observé dans d'autres pays de l'OCDE. Les plus grandes entreprises espagnoles sont de taille relativement réduite à l'aune internationale, de sorte qu'il y a peu d'activités de R-D exigeant des projets à grande échelle. De surcroît, les entreprises de haute technologie, de faible taille mais en expansion rapide, qui ont joué un rôle important pour les secteurs de la « nouvelle technologie » dans certains pays de l'OCDE, sont ici en nombre négligeable. Dans de nombreux pays, les contraintes de liquidité expliquent l'absence de jeunes entreprises, dans la mesure où les dysfonctionnements du marché du crédit entravent le flux de capitaux vers les projets technologiques risqués. Face à ces dysfonctionnements, les marchés de capital-risque peuvent offrir des conditions propices à ces investissements. En Espagne, les réglementations relatives au capital-risque ont été regroupées en 1999 dans une seule loi qui définit les activités de capital-risque et prévoit un cadre approprié

pour les sociétés de capital-risque. Des incitations fiscales ont été également offertes, sous la forme d'une déduction intégrale des plus-values et des dividendes des jeunes entreprises technologiques (si l'investissement est maintenu entre 2 et 15 ans). Même si la jeune pousse est introduite en Bourse, ce qui exclurait normalement la possibilité d'un avantage fiscal au titre des plus-values, ces allègements fiscaux spéciaux peuvent être maintenus pendant une année. En dépit d'une certaine expansion, les investissements en capital-risque n'ont pas encore décollé : ils représentent à peine 0.12 % du PIB. En outre, le volume de capital-risque affecté aux jeunes pousses technologiques est particulièrement faible, la plupart des établissements préférant investir dans la phase d'expansion de sociétés déjà opérationnelles et dans des secteurs traditionnels plutôt que dans des entreprises de pointe (graphique 3.5). Les raisons de ce biais sont difficiles à cerner, mais elles sont probablement liées à une culture financière très réfractaire au risque. Le manque d'expérience des gestionnaires en capital-risque pose également un problème, mais il pourrait être surmonté par une coopération avec les fonds internationaux de capital-risque qui sont déjà présents sur le marché espagnol, ou plus directement par la mise en œuvre de petits programmes publics de prise de participations dans les jeunes entreprises technologiques par l'intermédiaire de sociétés de gestion spécialisées (OCDE, 2003b)³. Les allègements fiscaux en faveur de l'investissement en capital-risque devraient être étendus aux particuliers et aux entreprises (qui acquittent aujourd'hui les taux d'imposition normaux sur les gains en capital, soit 15 % et 35 % respectivement) de façon à favoriser l'émergence d'« investisseurs providentiels ».

Graphique 3.5. **Capital-risque par type d'investissement**

En pourcentage du PIB, 2000-03¹



1. 1999-2002 pour les États-Unis ; 1998-2001 pour l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

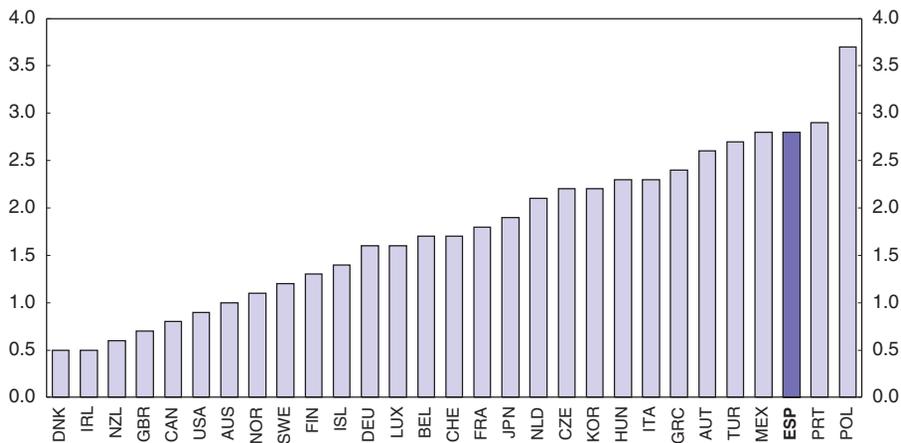
Source : OCDE, base de données capital-risque, janvier 2005.

Le développement d'un secteur de capital-risque dynamique n'est pas le seul moyen de stimuler les activités de R-D par la création de petites entreprises de haute technologie. D'autres facteurs, comme le développement de l'entrepreneuriat et la réduction des obstacles administratifs à la création d'entreprises seraient aussi bénéfiques. La réglementation relative aux faillites n'a traditionnellement pas promu l'esprit d'entreprise car elle semblait stigmatiser l'échec économique, au lieu de le considérer comme l'une des issues possibles d'une activité économique risquée (Commission européenne, 2003). La

nouvelle loi sur les faillites (*Ley Concursal*), approuvée en 2003, a modernisé les procédures de cessation de paiement et rendu plus aisé le redémarrage des entreprises par les débiteurs après l'application de ces procédures (à moins que la procédure ait été classifiée comme frauduleuse). Ceci devrait aider à éliminer les barrières à l'entrepreneuriat. En outre, les démarches administratives pour la création de nouvelles entreprises sont apparemment plus élevées que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Selon l'indicateur synthétique de l'OCDE, c'est en Espagne que les charges pesant sur les jeunes entreprises technologiques sont les plus lourdes, en dépit de certains progrès ces dernières années (graphique 3.6). Des mesures visant à résoudre ces problèmes auraient une incidence notable sur les projets concernant la R-D industrielle et les secteurs de pointe ; du reste, les autorités espagnoles sont conscientes de ces difficultés et comptent lancer un plan pour promouvoir l'entrepreneuriat en 2005.

Graphique 3.6. **Fardeaux administratifs pour la création d'entreprise**

Indicateurs de la rigueur de la législation, 2003¹



1. Les résultats peuvent varier de 0 à 6, les valeurs supérieures indiquant une réglementation plus rigoureuse.

Source : OCDE, *Indicateurs de la régulation du marché des produits*, octobre 2004.

Les conditions-cadres dépendent aussi des ressources en capital humain. Ainsi qu'on l'a déjà souligné, le nombre des diplômés de l'université a considérablement augmenté. La part des diplômés en science et technologie est désormais à peine inférieure à la moyenne de l'UE, mais le taux d'obtention de diplômes du niveau du doctorat, facteur clé pour les activités de R-D, est l'un des plus bas de la zone de l'OCDE. L'Espagne se classe au cinquième rang dans l'Union européenne pour le nombre de chercheurs par millier de salariés, mais la plupart d'entre eux travaillent dans le secteur de l'enseignement supérieur public. L'industrie ne compte que 1.6 chercheur par millier de salariés, contre 5.4 en France, 5.7 en Allemagne ou 2.2 aux États-Unis. Cela reflète le faible niveau de la R-D des entreprises, mais aussi sans doute les rigidités du marché du travail qui se traduisent par une rémunération insuffisante des chercheurs. Tandis qu'il n'existe pas de données sur les niveaux des salaires pour des travailleurs ayant des qualifications comparables, on constate que les chercheurs des universités et des instituts publics sont pour la plupart des fonctionnaires, or l'éventail des rémunérations est plus resserré dans la fonction publique que dans le secteur privé. Les conditions de travail des jeunes chercheurs pendant et après leurs études de troisième cycle sont loin d'être optimales : ils sont mal rémunérés et

parfois n'ont pas accès à certaines prestations de sécurité sociale. Les chercheurs formés à l'étranger éprouvent souvent des difficultés à trouver un emploi en Espagne car le processus de sélection du personnel souffre dans certaines universités d'endogamie, même s'il existe des programmes spéciaux destinés à faciliter leur retour. Le fait que les postes de recherche se trouvent dans la fonction publique entrave la mobilité professionnelle en direction du secteur privé. À cet égard, les liens entre les établissements publics de recherche et les entreprises privées, qui constituent un autre ingrédient d'un climat stimulant pour la R-D des entreprises, sont encore ténus, en partie parce que la culture de gestion des entreprises espagnoles répugne au lancement de projets de R-D. À cet égard, les programmes qui favorisent la participation de chercheurs publics dans des entreprises privées sont utiles pour accroître l'absorption de la R-D et des nouvelles technologies par les entreprises, mais les crédits budgétaires correspondants sont réduits. La R-D financée par les entreprises dans les universités et les établissements publics de R-D est rare, et à peine 36 % des entreprises espagnoles voient dans la coopération un élément de leur stratégie d'innovation, contre 48 % dans l'Union européenne. Selon des experts, le défaut de coopération avec les universités constitue l'un des obstacles majeurs dans le domaine de la recherche (OCDE, 2004c). La politique d'innovation devrait s'attaquer en priorité à ces problèmes.

La promotion des grappes d'activités favoriserait l'innovation dans les petites entreprises

L'une des sources des rendements d'échelle à l'intérieur d'une entreprise est la quantité de savoir et d'expérience qui peut être partagée entre ses salariés. Les petites entreprises ne bénéficient pas de cet avantage, mais elles peuvent coopérer dans certains domaines et partager des connaissances si elles sont à l'écoute de leurs clients et proches les unes des autres, en exploitant les externalités spatiales des grappes d'industries. En Espagne, il existe des grappes d'entreprises technologiques dans certains pôles qui regroupent des entreprises assurant des services d'innovation, généralement de petites sociétés qui n'ont pas les moyens de mener seules des activités innovantes. Les pôles de technologie sont généralement gérés de façon privée par les entreprises clientes. Les autorités espagnoles veulent développer leur rôle, en créant de nouveaux pôles après consultation des associations d'employeurs et en les reliant en réseaux pour amplifier leurs effets externes potentiels. Promouvoir ces pôles semble un moyen efficace de stimuler les activités de R-D des petites entreprises et de diffuser les procédés et produits nouveaux, même dans les secteurs qui ne relèvent pas de la haute technologie ou qui sont moins innovants. L'expérience internationale montre cependant que l'État ne devrait pas être le principal architecte de ces pôles, et laisser l'initiative au secteur privé. Les pouvoirs publics pourraient toutefois intervenir utilement pour réduire les obstacles à l'information en fournissant des études de viabilité et en identifiant les freins à l'innovation, mais aussi pour assurer un soutien administratif et de gestion (OCDE, 2002).

Notes

1. Les services publics de l'emploi sont apparemment en sous-effectif par rapport aux autres pays de l'OCDE. En 1999, le flux annuel de demandeurs d'emploi par agent des services publics de l'emploi a atteint plus de 1 000 en Espagne, contre 246 aux États-Unis, 439 au Japon, 97 en Allemagne, 137 en France et 351 en Italie. Le budget de l'INEM (service public de l'emploi) a augmenté de 13 % en 2004.

2. Le précédent Plan national pour la R-D se fixait un objectif de 1.29 % du PIB pour 2003, qui n'a pas été atteint. Le Plan actuel (2004-07) comporte un objectif intermédiaire de 1.22 % pour 2005.
3. Plusieurs régions, dont la Catalogne, ainsi que les universités, administrent des programmes de promotion des jeunes pousses technologiques par apport de capital-risque.

Bibliographie

- Atkinson. A. et J. Stiglitz (1980), *Lectures in Public Economics*, McGraw Hill, York.
- Bentolila. S. et J.J. Dolado (1994), « Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain », *Economic Policy*, vol. 18.
- Blanchard, O. et J. Tirole (2004), « The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass », *Working Papers*, n° 04-15, MIT Department of Economics, Cambridge, MA, avril, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=527882.
- Blondal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 333, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Beneito, P. et al. (1996), « Desajuste educativo y formación laboral especializada: efectos sobre los rendimientos salariales », *Working Papers*, n° 9611, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.
- Collard, F., R. Fonseca et R. Muñoz (2002), « Spanish Unemployment Persistence and the Ladder Effect », *Discussion Papers*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, juillet, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0538.pdf>.
- Commission européenne (2002a), « Assessment of the European Employment Strategy: Spain », *Emploi et Affaires sociales*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/eval_es.pdf.
- Commission européenne (2002b), *European Competitiveness Report 2002*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/competitiveness_report_2001/index.htm.
- Commission européenne (2003), « Bankruptcy and a Fresh Start: Stigma on Failure and Legal Consequences of Bankruptcy. National Report Spain », Bruxelles, http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/stigma_study/report_spain.pdf.
- COTEC (2004), *El sistema español de innovación: situación en 2004*, Libro Blanco, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, Madrid, www.cotec.org/publica/informes/LibroBlanco2004.html.
- Davia, M.A. et V. Hernanz (2000), « Fixed-term Employment Contracts and Segmentation in the Spanish (Youth) Labour Market », document présenté au 3^e « IZA European Summer School in Labor Economics », Institute for the Study of Labor, Bonn, www.iza.org/en/papers/summerschool/3_davia_hernanz.pdf.
- Dolado, J.J., F. Felgueroso et J.F. Jimeno (2000), « Youth labour Markets in Spain: Education, Training and Crowding-Out », *European Economic Review*, vol. 44, Issues 4-6, Elsevier, mai.
- Dolado, J.J., C. García-Serrano et J.F. Jimeno (2003), « Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain », *The Economic Journal*, vol. 112, Issue 480, Blackwell Publishers, juin, www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=0013-0133&site=1.
- de la Fuente, A., R. Domenech et J.F. Jimeno (2003), « Human Capital as a Factor of Growth and Employment at the Regional Level. The Case of Spain », *Working Papers*, n° 610-04, Instituto d'Análisis Económico, Universitat Autònoma de Barcelona, <http://pareto.uab.es/wp/2004/61004.pdf>.
- García-Serrano, C. et M.A. Malo-Ocaña (1996), « Educational Mismatch and Internal Labour Markets: Is There Any Relationship », *Working Papers*, n° 1996-16, Institute for Social and Economic Research, Université d'Essex, <http://ideas.repec.org/s/ese/iserwp.html>.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, www.ekradet.konj.se/sepr/Martin.pdf.
- Hanushek, E.A. (1997), « Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), American Educational Research Association, été.

- Hernanz, V. et L. Toharia (2004), « Do Temporary Contracts Increase Work Accidents? A Microeconomic Comparison Between Italy and Spain », *Documento de Trabajo* 2004-02, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid, avril, www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Jones, C.I. (1998), *Introduction to Economic Growth*, W.W. Norton, New York.
- Krueger, A.B. (2002), « Economic Considerations and Class Size », *Working Papers*, n° 447, Princeton University, Princeton NJ, septembre, www.irs.princeton.edu/krueger/working_papers.html.
- Lassibille, G. et al. (2001), « Youth Transition from School to Work in Spain », *Economics of Education Review*, vol. 20, Issue 2, Elsevier, avril.
- Mancebón Torrubia, M.J. et M.A. Muñoz Pérez (2003), « Aspectos clave de la evaluación de la eficiencia productiva en la educación secundaria », *Papeles de Economía Española*, n° 95, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, avril, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Papeles_Economia_Espanola.asp.
- van den Noord, P. (2005), « Challenges for Tax Policy in Europe », document présenté à la conférence « Les finances publiques : défis à moyen et long termes » qui a eu lieu à Mons en février, www.cifop.be/ceblfcongres16.html.
- OCDE (2002), *Dynamiser les systèmes nationaux d'innovation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Venture Capital: Country Note: Spain », *Documents de travail STI*, n° 2003/18, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, OCDE, Paris, www.oecd.org/sti/working-papers.
- OCDE (2004a), *Regards sur l'Éducation*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/rse2004.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, vol. 2004/12, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/allemande.
- OCDE (2004c), « Public-Private Partnerships for Research and Innovation in Spain: Background and Issues for Discussion », Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document de travail interne, OCDE, Paris.

Chapitre 4

Tirer le meilleur parti de la décentralisation du secteur public

En l'espace de deux décennies, l'Espagne, qui était l'un des pays les plus centralisés, est devenue l'un des plus décentralisés. Les compétences en matière de dépenses ont été transférées rapidement. Les régions ont exercé largement leurs pouvoirs discrétionnaires et des politiques innovantes ont été mises en œuvre. Toutefois, ces transferts se sont aussi accompagnés d'une hausse de l'emploi public et de pressions sur les dépenses publiques, ce qui reflète une duplication des ressources et un manque de coordination à chaque niveau d'administration et entre les différents niveaux. Le récent transfert de pouvoirs fiscaux aux régions pourrait renforcer leur responsabilité, et donc leur souci de maîtriser les coûts, bien qu'elles n'aient que peu utilisé ces pouvoirs. Assurer la discipline budgétaire nécessiterait une information plus complète sur les politiques et les résultats des administrations territoriales afin que les citoyens puissent réclamer une amélioration des performances. Il faut aussi réformer le système de financement des régions pour en assurer la viabilité face aux changements démographiques, tandis que les règles budgétaires devraient être ajustées de façon à éviter le recours aux opérations extrabudgétaires.

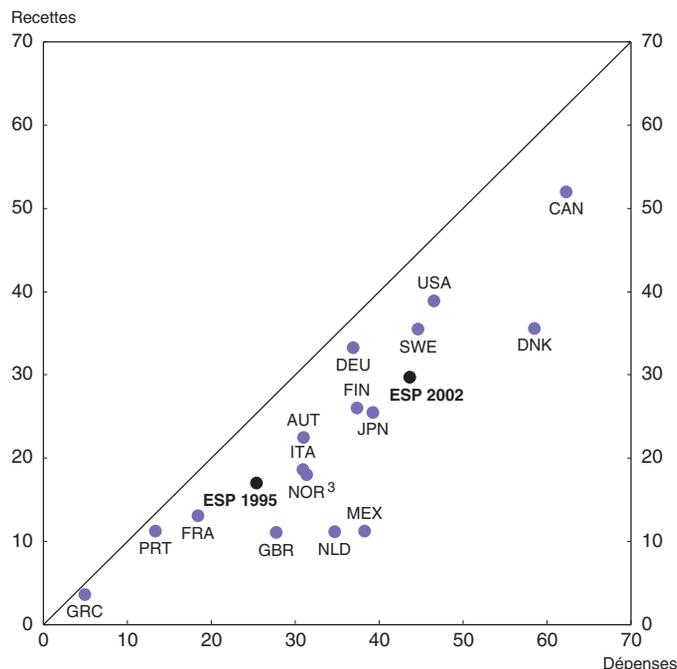
Déterminants des relations budgétaires entre les niveaux d'administration

Répondre à la demande d'une plus grande autonomie de la part des régions

La plus grande autonomie demandée par les régions, qui a conduit à une décentralisation rapide ces dernières années (graphique 4.1), a été favorisée par une longue histoire de fédéralisme asymétrique. Le système *foral*, qui date du XVIII^e siècle, donne au País Vasco et à la Navarre une importante autonomie. Ces régions jouissent de larges pouvoirs discrétionnaires en matière de détermination des bases et des taux d'imposition (à l'exception notable de la taxe sur la valeur ajoutée – TVA), recouvrent la plupart de ces impôts et remboursent à l'administration centrale le coût des services que celle-ci leur fournit. L'administration régionale du País Vasco réclame même aujourd'hui une autonomie encore plus grande¹. Les quinze autres régions, qui forment ce qu'on appelle les

Graphique 4.1. **Part des administrations territoriales dans les recettes et dépenses des administrations publiques**¹

En pourcentage, 2002²



1. Les recettes comprennent les impôts directs et indirects, et les recettes autres que fiscales reçues par les administrations régionales et locales, mesurées en pourcentage des recettes reçues par les administrations publiques. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des administrations régionales et locales en pourcentage des dépenses des administrations publiques. Les transferts entre administrations sont éliminés. L'ordre des pays dans ce graphique ne correspond pas forcément à l'autonomie fiscale comparative des administrations territoriales.

2. Ou dernière année disponible : 2000 pour le Japon et la Mexique, 2001 pour le Portugal.

3. Norvège continentale uniquement ; les recettes générées par la production de pétrole sont exclues.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; Statistics Norway ; Statistics Canada ; US Bureau of Economic Analysis.

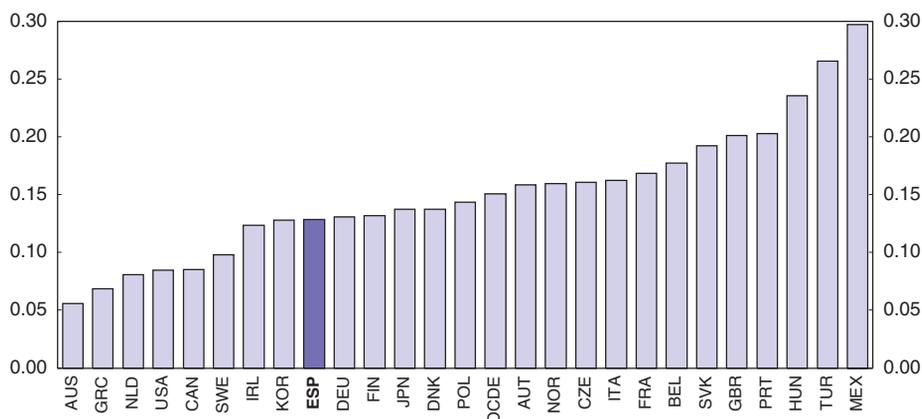
« régions du régime commun », jouissent d'une moindre grande autonomie, en particulier dans la fixation et le recouvrement des impôts. Les responsabilités en matière de dépenses dans les régions du régime commun ont aussi beaucoup varié de la fin des années 70 à 2002, année où le transfert des compétences pour les systèmes de santé et d'enseignement a été achevé. Les régions relevant du système Foral contribuent moins aux systèmes de péréquation budgétaire que les régions du régime commun. Ce fédéralisme asymétrique a amené les régions ayant une forte identité régionale (en particulier la Catalogne) à réclamer une plus grande autonomie et a suscité une remise en cause des dispositifs de transfert entre administrations. En outre, le rôle des représentants régionaux s'est beaucoup accru au cours de la décennie écoulée, mais pas directement par le biais de la chambre haute (Sénat). Depuis 1993, les partis politiques élus pour gouverner n'ont disposé d'une majorité absolue au Parlement que pendant quatre ans et ont dû s'assurer le soutien de partis nationalistes régionaux, en particulier ceux de la Catalogne, du País Vasco, et dans une moindre mesure, des Canaries².

S'attaquer aux disparités de revenu au niveau régional

Réduire les disparités de revenu et encourager un développement équilibré dans l'ensemble du pays sont des objectifs importants des pouvoirs publics. Les disparités de revenu entre les régions se sont atténuées, bien que lentement (de la Fuente *et al.*, 2003a), et en 2001 elles étaient moins marquées que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.2). Les efforts faits par l'administration centrale pour développer l'infrastructure dans les régions à faible revenu et les fonds structurels de l'UE ont joué un rôle dans l'amélioration de la convergence. Le montant total des dépenses financées par les fonds structurels a représenté 3.8 % de la production globale des régions de l'Objectif 1 en Espagne sur la période 1994-99, près de 50 % des dépenses totales d'infrastructure et 13.8 % des autres investissements en capital physique (de la Fuente, 2003). Du fait de l'élargissement de l'Union européenne, certaines régions n'auront vraisemblablement plus droit à des financements au titre de l'Objectif 1 car leur PIB par habitant est passé au-dessus du seuil de 75 % du revenu de l'UE. En outre, les règles

Graphique 4.2. **Dispersion entre les PIB par habitant des régions dans les pays de l'OCDE**

Indice Gini, 2001¹



1. Coefficient Gini et PIB par habitant dans les unités territoriales NUTS3 pondérés par la population. Données de 2000 pour la Mexique, la Norvège et la Turquie.

Source : OCDE (2004), *OECD Regions at a Glance*, à paraître.

budgetaires imposées actuellement aux administrations territoriales pourraient, en limitant le recours à l'endettement, peser sur l'investissement à ce niveau. Cette situation exigera vraisemblablement que l'on tire parti des possibilités de renforcement de l'efficacité des dépenses publiques territoriales, de façon à trouver les moyens, avec les ressources existantes, de financer les besoins d'investissement³.

Faire face aux évolutions démographiques

Les migrations et le vieillissement auront des conséquences budgétaires importantes sur les administrations territoriales et créeront des problèmes de financement. L'immigration s'est accrue de façon spectaculaire depuis la fin des années 90. Le nombre d'étrangers sur les registres municipaux (*padrón*) a atteint 3.1 millions en 2004, plus de quatre fois le niveau de 1999. Certaines régions ont attiré la majeure partie des nouveaux venus : en 2003, les étrangers représentaient 9 % ou plus de la population des Balears, des Canaries, de la Comunidad Valenciana, de Madrid et de Murcia, contre 6.2 % pour l'ensemble de l'Espagne⁴. Les flux migratoires internes, quoique très faibles par rapport aux autres pays, ajoutent une certaine dynamique, certaines régions connaissant une baisse constante de leur population. Ces évolutions démographiques ont eu une incidence significative sur la demande de services publics financés par les régions (en particulier les soins de santé et l'éducation, auxquels les étrangers ont accès gratuitement dès lors qu'ils sont enregistrés dans une commune). Le vieillissement de la population créera aussi d'importantes pressions sur les dépenses. Les soins de santé et les soins de longue durée sont financés par les régions et les dépenses à ce titre devraient croître régulièrement à mesure que la population vieillit. Pour relever le taux d'activité des femmes – un des objectifs de l'administration centrale – il faudra développer les services de soins aux personnes âgées et de garde d'enfants, deux domaines dans lesquels l'Espagne est à l'évidence à la traîne par rapport à la plupart des autres pays de l'UE. Toutes ces considérations appellent une réévaluation des principes de financement des régions existants, en particulier pour faire en sorte que les recettes des administrations territoriales s'adaptent correctement aux évolutions démographiques et pour éviter que les ajustements des impôts territoriaux n'engendrent de trop fortes distorsions.

Assurer la bonne santé des finances publiques

Dans un contexte très décentralisé, le renforcement de la coordination budgétaire entre les niveaux d'administration revêt une importance particulière si l'on veut éviter que le cadre budgétaire ne pèse indûment sur le potentiel de croissance de l'économie. Les progrès réalisés sur le front de l'assainissement budgétaire depuis le milieu des années 90 sont impressionnants et le rapport impôts/PIB est relativement faible, mais les pressions dans le sens d'un accroissement des dépenses sociales s'accumulent et l'incidence budgétaire du vieillissement de la population devrait être importante. Des règles d'équilibre budgétaire ont été imposées aux administrations territoriales. Cependant, il demeure essentiel de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, d'éviter le recours à des manipulations budgétaires et de veiller à ce que l'investissement public ne souffre pas excessivement en période de ralentissement de l'activité. En outre, en visant l'équilibre budgétaire, les règles existantes ne limitent pas directement les dépenses publiques, d'où le risque d'une augmentation des impôts territoriaux pouvant avoir des effets négatifs sur l'économie dans son ensemble. Il faut en priorité donner aux administrations territoriales les incitations appropriées pour qu'elles améliorent le rapport

coût-efficacité des dépenses. Le renforcement de la pression par les pairs et des pressions concurrentielles entre les administrations territoriales ainsi qu'une conception appropriée des subventions entre administrations constituent à cet égard des instruments importants.

Problèmes liés au transfert de responsabilités en matière de dépenses

Le transfert aux régions de responsabilités en matière de dépenses a été rapide et étendu depuis le début des années 80 (encadré 4.1). Il a concerné les deux principaux postes des dépenses publiques après les pensions, à savoir l'éducation et les soins de santé. En outre, l'aide sociale – que la Constitution de 1978 avait déjà placée sous contrôle régional – a pris de l'importance. Globalement, la part des régions dans les dépenses publiques totales est passée de 14 % en 1985 à 31 % en 2002, pourcentage important par rapport à la plupart des autres pays fédéraux de l'OCDE (graphique 4.3, partie A). Le transfert de compétences a eu des aspects positifs, mais certains problèmes épineux se sont aussi posés. Pour les illustrer, la présente section couvre deux secteurs plus en détail : les soins de santé, qui représentent 35 % des dépenses publiques régionales, et les politiques actives du marché du travail, qui ont un rôle important à jouer dans un pays où le taux de chômage est encore élevé.

Les fonctions des communes ont peu changé depuis 25 ans. Cependant, un débat sur la décentralisation au niveau municipal (*Pacto local*) est en cours, même s'il n'y a pas encore d'accord sur les fonctions qui pourraient être le mieux réalisées à l'échelon municipal. Avec des communes de taille assez réduite, la recherche d'économies d'échelle devrait être un facteur important dans l'élaboration de la réforme.

Dérive à la hausse des dépenses publiques

La décentralisation rapide a créé des pressions sur les dépenses publiques, avec un certain chevauchement des tâches et une dégradation du rapport coût-efficacité dans plusieurs domaines. L'expérience acquise jusqu'ici, qui ressemble à celle d'autres pays de l'OCDE (en particulier l'Italie), a montré que les mutations de personnel d'une région à l'autre sont difficiles. Les effectifs de l'administration publique ont augmenté de près de 70 % depuis 1987, c'est-à-dire beaucoup plus rapidement que dans presque tous les autres pays de l'OCDE, la création d'emplois au niveau régional et, dans une moindre mesure au niveau des communes, dépassant largement la baisse au niveau central (graphique 4.3, partie B)⁵. Bien que l'élargissement de la couverture des services de base (par exemple le développement de la scolarisation) ait joué un rôle, les données indiquent également que les besoins d'emploi au niveau régional n'ont pas été entièrement couverts par des mutations d'agents de l'administration centrale (Marqués Sevillano et Roselló Villalonga, 2002).

L'administration centrale plafonne l'augmentation des effectifs permanents à l'échelon territorial et fixe les rémunérations de base des agents de la fonction publique ainsi que leur révision annuelle, que ces agents soient employés par l'administration centrale ou par les administrations territoriales⁶. Toutefois, ces dernières disposent bien d'une certaine souplesse pour ce qui est de l'élément de la rémunération des agents permanents lié à la performance, et elles ont eu de plus en plus recours aux contrats d'emploi temporaire, qui offrent davantage de flexibilité en matière de niveau d'emploi et de rémunération. Entre 1997 et 2004, 56 % du total des contrats d'emploi dans la fonction publique étaient des contrats temporaires. Au milieu de 2004, 23 % et 30 %, respectivement, des agents de la fonction publique aux échelons régional et local avaient

Encadré 4.1. Les responsabilités en matière de dépenses des différents niveaux d'administration

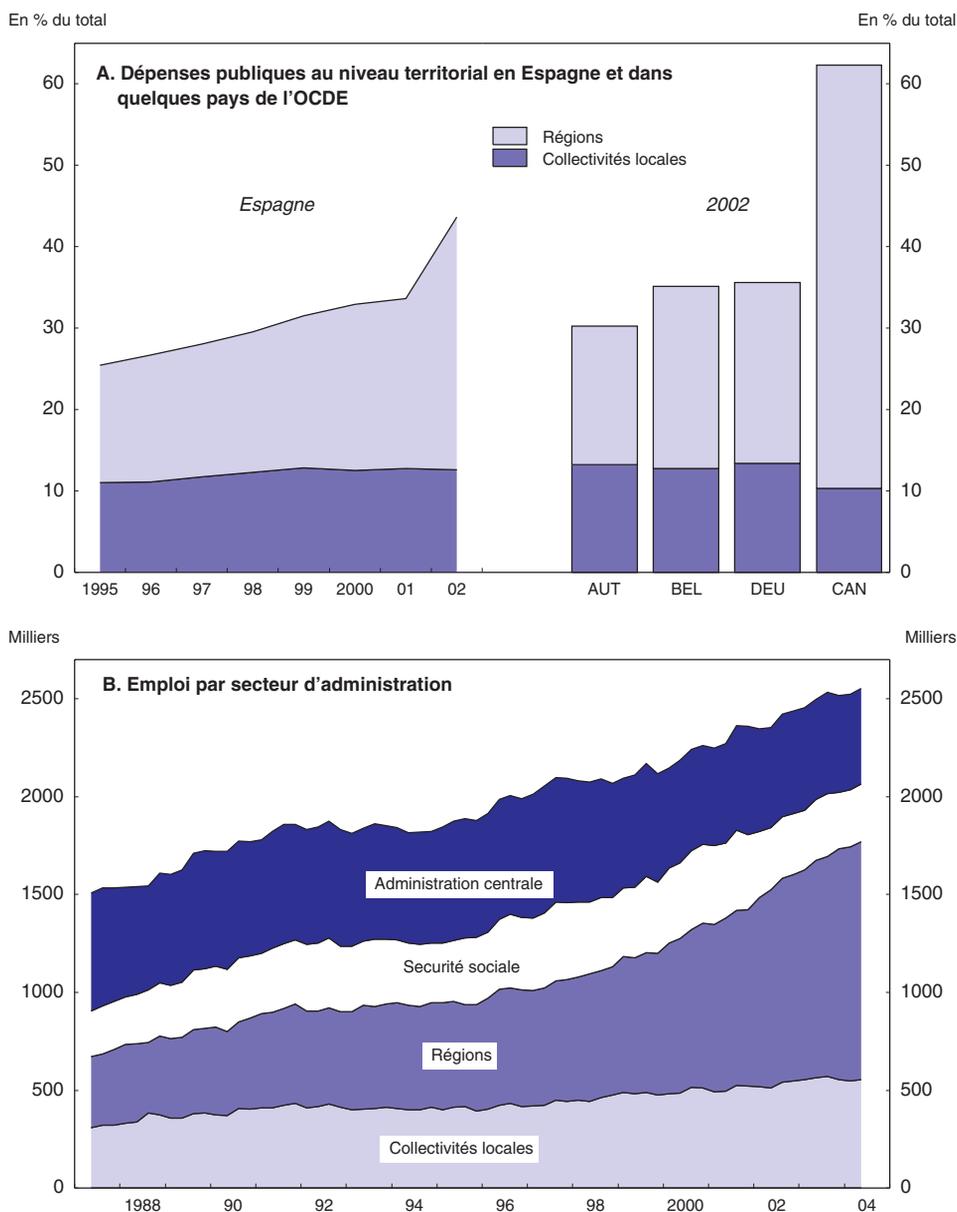
Toutes les **régions** ont maintenant à peu près les mêmes responsabilités dans la fourniture de biens et de services publics, après deux décennies de fédéralisme asymétrique – certaines d'entre elles ayant assumé des responsabilités beaucoup plus tôt que d'autres, par exemple pour les soins de santé, les programmes actifs du marché du travail et l'éducation. La Constitution définit les pouvoirs qui peuvent être exercés par les régions (article 148) et ceux qui relèvent de la compétence exclusive de l'administration centrale (article 149) :

- L'article 148 énumère les 22 fonctions pour lesquelles les régions peuvent assumer les responsabilités réglementaires et exécutives. Il s'agit notamment de l'urbanisme, du logement, de l'infrastructure régionale (chemins de fer et réseaux routiers situés sur le territoire de la région, ports de plaisance, aéroports, infrastructure d'approvisionnement en eau sur son territoire), soins de santé et assistance sociale. Le transfert des compétences en matière de soins de santé a commencé en 1981. En 1995, 7 régions sur 17 assumaient cette responsabilité. En 2002, toutes les régions étaient concernées. En outre, chaque région peut prendre en charge la fourniture de services spécifiques aussi longtemps que cela n'entre pas en conflit avec les prérogatives de l'administration centrale.
- L'article 149 de la Constitution concerne les responsabilités exclusives de l'administration centrale dans le domaine de la législation et de l'exécution*. Il reconnaît aussi que certaines de ces responsabilités peuvent être exercées conjointement avec les régions. On citera notamment les politiques du marché du travail, le statut et les conditions de rémunération de la fonction publique, la sécurité sociale, l'éducation, l'environnement et la sécurité publique. L'article 150 de la Constitution reconnaît également que certaines responsabilités de l'administration centrale peuvent être transférées ou déléguées aux régions. En particulier, la responsabilité de la gestion des programmes de formation pour les chômeurs et les personnes pourvues d'un emploi a été progressivement transférée aux régions, à compter de 1992, bien que ce soit encore l'administration centrale qui publie le Plan national d'insertion et de formation professionnelle et qui fixe les critères pour les travailleurs qui suivront une formation. De même, l'organisation générale du système d'enseignement, la réglementation des titres universitaires ou professionnels et l'inspection scolaire relèvent de l'administration centrale. Certaines responsabilités opérationnelles (par exemple, les décisions sur le nombre d'enseignants, certains critères de recrutement et des éléments de rémunération spécifiques) ont été transférées à sept régions dans les années 80, alors que pour les autres le transfert a eu lieu en 1997. Une partie du contenu des programmes de cours dépend aussi des régions.

Les compétences des **administrations locales** ne sont pas établies par la Constitution ; elles ont été définies dans la loi de 1985 sur les administrations locales. Elles varient suivant la taille des communes. Toutes les communes sont responsables de l'éclairage public, des cimetières, de l'approvisionnement en eau, des réseaux d'égouts, de la gestion des déchets, des chaussées revêtues, de la planification urbaine et des règles d'urbanisme, du contrôle des produits alimentaires et des boissons. Les municipalités de plus de 5 000 habitants doivent veiller à l'installation de parcs publics, d'une bibliothèque, d'un marché et d'un service de traitement des déchets solides. Les communes de plus de 20 000 habitants doivent fournir des services sociaux, des services de lutte contre les incendies, des installations sportives et des abattoirs. Les municipalités de plus de 50 000 habitants doivent assurer les transports publics urbains et des services de protection de l'environnement. Les services qui ne sont pas pris en charge par les petites communes peuvent être assurés aux citoyens au moyen d'accords de coopération spécifiques gérés au niveau régional.

* Il s'agit notamment de la justice, de la défense, des affaires étrangères, des droits constitutionnels, de l'infrastructure nationale (transports et infrastructures d'approvisionnement en eau qui couvrent plus d'une région ; ports et aéroports d'intérêt général), des diplômes universitaires et des normes en matière de services de santé. En vertu de la Constitution, la réglementation et la coordination de base des services de santé relèvent aussi de la responsabilité exclusive de l'administration centrale ; il en va de même de la législation concernant les produits pharmaceutiques.

Graphique 4.3. Dépenses et emploi par niveau d'administration



Source : INE et OCDE, Comptes nationaux.

un contrat temporaire, contre 13 % dans l'administration centrale (CES, 2004). Le pourcentage de contrats temporaires varie aussi assez largement suivant les régions (de moins de 13 % dans La Rioja à 33 % en Extremadura) et est plus élevé dans les petites communes (moins de 20 000 habitants) que dans les grandes. Des variations importantes des niveaux de rémunération sont aussi apparues. Une étude récente pour le secteur de la santé a montré que, pour un poste comparable, la rémunération peut varier de 43 % d'une région à l'autre, ce qui crée des pénuries de main-d'œuvre et des pressions salariales dans les régions moins « généreuses »⁷.

Les régions ont de larges pouvoirs discrétionnaires...

Les administrations territoriales ont d'importants pouvoirs discrétionnaires dans plusieurs domaines, ce qui leur permet de mettre en œuvre des options novatrices. Le secteur de la santé fournit de nombreux exemples de programmes pilotes régionaux. Les efforts déployés par les administrations régionales pour contenir les dépenses pharmaceutiques – par exemple en réglementant les pratiques de prescription des médecins et/ou en fixant les conditions de remboursement – et pour réduire les listes d'attente dans les hôpitaux publics ont été nombreux, et certains se sont révélés efficaces⁸. D'autres initiatives ont eu tendance à accroître les dépenses de santé, comme la décision prise par l'Andalucía et la Navarre de rembourser les médicaments inclus sur la liste des médicaments non remboursés établie par l'administration centrale. Les administrations régionales ont aussi montré la voie pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté (de Ayala Cañón et al., 2001). En particulier, elles jouissent d'une totale autonomie pour la fixation du minimum social et des critères d'admissibilité à ces dispositifs de garantie de ressources, qui diffèrent effectivement beaucoup suivant les régions. Dans le secteur de l'enseignement, le ministère de l'Éducation définit le contenu de base des programmes, qui relèvent néanmoins pour 35 % à 45 % des administrations territoriales (compte tenu des besoins en matière de langue régionale). En revanche, les conditions de la gestion des politiques actives du marché du travail semblent assez strictes. Pour obtenir des financements (la part des cotisations de sécurité sociale réservées à la formation représente 0.7 % de la masse salariale), les administrations régionales doivent rembourser les prestataires à un prix fixé par un décret royal de 1993. Certaines administrations régionales considèrent que ces prix sont trop faibles pour leur permettre de trouver des prestataires convenables, d'autant qu'elles ne sont pas autorisées à les majorer.

... mais les problèmes de coordination peuvent être coûteux

L'augmentation des dépenses publiques au niveau territorial s'explique non seulement par les préférences des citoyens et les tendances structurelles (en particulier pour les soins de santé), mais aussi par un manque de coordination à chaque niveau d'administration et entre les différents niveaux.

Insuffisance des échanges d'expérience et absence d'analyses comparatives

L'absence d'informations cohérentes et fiables sur les politiques et résultats des administrations territoriales n'a pas permis de tirer pleinement parti de la décentralisation. Si les administrations régionales ont réalisé un grand nombre d'expériences, il est difficile d'obtenir des informations sur ces initiatives et sur leurs résultats. Bien que certains débats ponctuels aient lieu au niveau bilatéral entre les régions et entre les régions et les ministères respectifs, la plupart des observateurs reconnaissent que l'échange de renseignements sur les expériences territoriales, bonnes et mauvaises, est trop limité et informel.

Les citoyens n'ont pas accès à des séries suivies de données leur permettant d'évaluer les politiques menées par leur administration, de les comparer à d'autres et de réclamer ainsi une plus grande efficacité du secteur public. Parmi les exemples figurent notamment : l'absence d'une mesure normalisée pour les listes d'attente dans les hôpitaux ou les résultats obtenus par les étudiants et la rareté des informations sur les conditions d'éligibilité et les redevances d'utilisation facturées par les régions pour les

soins aux personnes âgées⁹. Cela contraste avec la pratique de plusieurs autres pays décentralisés. L'expérience norvégienne dans ce domaine est particulièrement notable : Statistics Norway, qui est reconnue pour son indépendance et son impartialité, collecte des informations sur la quantité et la qualité des services fournis par chaque commune (comme les installations de soins aux personnes âgées et le nombre d'adultes par personne dépendante) ainsi que sur les prix, les paramètres fiscaux et la situation budgétaire. Toutes les informations sont disponibles sur l'Internet. Le gouvernement danois a récemment annoncé la mise en place d'une unité d'évaluation, qui sera chargée de comparer les résultats des collectivités locales dans divers domaines et de susciter ainsi une amélioration de leurs performances moyennes en désignant à l'opinion publique celles qui obtiennent les plus mauvais résultats.

Problèmes de coordination : le cas de la décentralisation des politiques actives du marché du travail

Dans un système de gouvernement fragmenté, l'absence de coordination peut affaiblir l'efficacité des politiques publiques. Depuis le milieu des années 80, la responsabilité de la gestion des politiques actives du marché du travail a été progressivement transférée aux régions, notamment pour les programmes de formation et les fonctions d'intermédiation entre demandeurs et offreurs d'emplois, alors que l'administration centrale reste chargée de la réglementation et de la gestion des indemnités de chômage¹⁰. L'absence de coordination dans le système d'information sur les offres et demandes d'emploi a toutefois réduit l'efficacité des politiques du marché du travail. Le système utilisé par certaines régions n'étant pas compatible avec celui de l'administration centrale, il a été difficile de pourvoir les postes vacants dans certaines régions, ce qui a freiné la mobilité du travail (CES, 2000). Bien que ce problème ait été détecté dès 2000, la base de données intégrée (SISPE) n'a été opérationnelle qu'à la fin de 2004.

La séparation entre politiques actives et politiques passives a sans doute rendu les régions moins promptes à mettre en œuvre des mesures plus efficaces pour réduire le chômage. Dans la structure actuelle, elles ne bénéficient pas des retombées budgétaires d'une réduction du chômage, l'administration centrale étant la seule à en profiter. Elles peuvent toutefois enregistrer une diminution des subventions versées par l'administration centrale car le critère de répartition des fonds entre les régions est le nombre de chômeurs. Un effet carrousel pourrait aussi s'ensuivre comme le montre l'expérience du Canada et de la Suisse, qui figurent parmi les quelques pays où les dispositifs de dépense et de financement pour les politiques du marché du travail sont à peu près semblables à ceux de l'Espagne. Des données partielles dans ces deux pays permettent de penser que, dans certains cas, les politiques actives du marché du travail ne visent pas à favoriser l'employabilité, mais plutôt à placer les bénéficiaires dans des emplois à court terme qui leur redonnent la possibilité de bénéficier des indemnités de chômage de l'administration centrale, allégeant la charge budgétaire des programmes d'assistance sociale financés par les provinces canadiennes et les cantons suisses¹¹. En Espagne, rien ne laisse supposer l'existence d'un tel effet carrousel, mais des préoccupations similaires ont été suscitées par les pensions d'invalidité (OCDE, 2003a). Les régions pourraient être incitées à déplacer les usagers de l'aide sociale (qu'elles financent) vers le régime d'invalidité non contributif, qu'elles administrent mais ne financent pas.

Il y a trop peu de coopération entre les administrations territoriales

La décentralisation s'est traduite par des chevauchements, car les régions ne sont guère incitées à passer des accords de coopération. Le secteur des soins de santé en est une illustration. Les disparités dans les montants des ressources mises à la disposition des régions étaient significatives au moment où le transfert des responsabilités en matière de soins de santé a été achevé en 2002, avec des dotations en installations et en personnel bien inférieures à la moyenne nationale en Castilla-La Mancha, par exemple, alors que d'autres régions, comme l'Aragón et Madrid, se trouvaient dans une position enviable (tableau 4.1). La réforme de 2001 des dispositifs de financement (encadré 4.2) a reconnu ces disparités et établi de façon asymétrique les droits des régions à des subventions de l'administration centrale. Elle a accru sensiblement les ressources financières pour les régions ayant de faibles dépenses de santé et des installations moins développées, mais a maintenu des transferts plus élevés pour celles supportant d'importantes dépenses de santé. Elle a aussi exigé des administrations régionales qu'elles consacrent aux soins de santé un montant minimum, basé sur les besoins de financement fixés pour l'année de référence 1999 (besoins actualisés en fonction des critères énumérés dans l'encadré 4.2). Les ressources totales du système de financement dépendent de la réalisation par les régions du montant minimum de dépenses. Dans les régions où elles étaient faibles, ces

Tableau 4.1. Santé : dépenses et ressources par région
Responsabilité des soins de santé assumée par les régions avant ou pendant l'année 2002

	Services de soins, 2000				Ressources financières			Dépenses de santé, € par habitant, 2004 ²
	Pour 10 000 habitants			Laboratoires de radios, pour 1 million d'habitants	Par habitant, moyenne ¹ = 100		Fonds de cohésion, € milliers, 2002	
	Lits hospitaliers	Personnel	Médecins		Système précédent	Système actuel		
Avant 2002								
Andalucía	32	96	16	75	98	96	0	727
Canarias	52	114	18	89	96	99	0	800
Cataluña	49	99	20	61	105	103	8 381	657
Comunidad Valenciana	31	92	18	76	100	98	2 117	672
Galicia	40	100	18	91	101	102	0	691
Navarra	45	135	21	76	..	..	..	846
País Vasco	42	92	19	81	..	..	..	767
En 2002								
Aragón	48	123	22	83	109	109	0	737
Asturias	42	104	18	106	112	110	3	737
Baleares	45	116	26	109	86	101	0	612
Cantabria	46	110	18	77	110	121	3 443	820
Castilla-La Mancha	31	84	15	68	97	102	0	743
Castilla y León	47	100	18	84	100	104	0	716
Extremadura	41	95	15	77	102	103	0	768
Madrid	43	120	22	97	95	93	31 176	681
Murcia	36	99	18	67	97	96	0	758
La Rioja	35	87	13	104	96	123	0	881
Espagne	41	102	19	80	100	100	45 120	711
<i>Pour mémoire :</i>								
Coefficient de variation	0.16	0.13	0.16	0.18	0.07	0.08	..	0.10

1. Hors País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla.

2. Données corrigées par la structure d'âge de la population, données budgétaires.

Source : Ministerio de Economía y Hacienda ; Ministerio de Sanidad y Consumo ; INE ; R.M. Urbanos (2004), « El impacto de la financiación de la asistencia sanitaria en las desigualdades », dans *Gaceta Sanitaria*, SEPAS, vol. 18, supplément 1.

Encadré 4.2. **Transfert de responsabilités pour la gestion des soins de santé et leur financement**

Les responsabilités pour la gestion des soins de santé ont été transférées progressivement à 7 des 17 régions sur la période 1981-94. Au moment du transfert, un accord financier devait être conclu avec l'administration centrale, en tenant compte des difficultés contextuelles et des pressions politiques spécifiques (Observatoire européen des systèmes de santé, 2000). Ce système a abouti à l'application de critères un peu hétérogènes pour la définition des transferts affectés correspondants, y compris notamment les coûts historiques et la population couverte (Ministerio de Sanidad y Consumo, 2003). En 2002, un nouveau dispositif de financement a été convenu entre l'administration centrale et les cinq régions du régime commun ayant pris des responsabilités en matière de soins de santé avant 2002 (le País Vasco et la Navarre sont financés en vertu d'un dispositif différent, voir ci-après), comprenant un Fonds général et un Fonds de cohésion pour couvrir les coûts des services de santé pour les résidents et non-résidents.

Le *Fonds général* a été établi en appliquant deux principes :

- On a d'abord pris en compte le montant des dépenses de santé dans les cinq régions du régime commun en 1999 (dernière année pour laquelle des données étaient disponibles au moment de l'accord) et on a réparti ce montant entre elles sur la base de trois critères : population (75 %), population de plus de 65 ans (24.5 %) et statut insulaire (0.5 %). Les régions où les dépenses historiques étaient inférieures à la moyenne nationale ont donc reçu des fonds supplémentaires par rapport à leur niveau antérieur de dépenses.
- Un « minimum garanti » a ensuite été appliqué pour faire en sorte qu'aucune région ne soit perdante du fait de l'introduction du nouveau dispositif financier. Essentiellement, les régions ayant de fortes dépenses ont reçu des transferts par tête plus importants que la moyenne nationale.

Les dix autres régions du régime commun ont pris la responsabilité du secteur de la santé en 2002 et des négociations bilatérales entre chacune d'entre elles et l'administration centrale ont été menées à l'époque pour déterminer leurs besoins de financement dans ce secteur, essentiellement sur la base des coûts effectifs.

Pour toutes les régions du régime commun, l'accord prévoit en outre les dispositions suivantes : i) il garantit une croissance minimale des ressources financières pour les soins de santé sur la période 2002-04 : si les ressources financières disponibles chaque année augmentent moins que le PIB, l'administration centrale comble la différence par un transfert. Toutefois, les modifications de la population totale ou de ses caractéristiques démographiques (en particulier la part des personnes âgées) ne sont pas prises en compte*. ii) les dépenses au titre des soins de santé devraient être au moins égales aux ressources financières mises à disposition dans le cadre du nouveau dispositif financier pour les cinq régions du régime commun ayant la responsabilité des soins de santé avant 2002 et au montant pris en compte dans le cadre des négociations bilatérales pour les dix autres (ajusté au fil du temps en fonction de l'augmentation des recettes fiscales de l'administration centrale, autrement dit l'*ITE nacional*). Tout dépassement des dépenses par rapport à ces niveaux devra être financé par les régions sur leurs propres recettes, soit en redéployant les ressources, soit en augmentant les impôts, par exemple en instaurant la taxe sur les ventes au détail de produits pétroliers, dont le produit est affecté aux soins de santé ou à l'action environnementale.

Un *Fonds de cohésion* a été créé pour couvrir (en partie) les coûts des soins hospitaliers pour les non-résidents. La compensation reçue par les régions fournissant ce type de soins est totalement financée par l'administration centrale, mais à un niveau fixé au-dessous du coût unitaire des services – étant entendu que les régions prestataires, souvent celles qui disposent de soins de santé spécialisés et qui ont donc des coûts élevés en matière de soins de santé, reçoivent déjà des transferts plus importants compte tenu de la prise en compte des coûts effectifs passés pour fixer le niveau des transferts.

* Des négociations entre l'administration centrale et une région peuvent être engagées si l'accroissement de la population totale d'une région dépasse la moyenne nationale de plus de 3 points de pourcentage. Les écarts cumulés ne sont toutefois pas pris en compte.

dépenses se sont donc accrues régulièrement. Ainsi, Castilla-La Mancha est en train de construire quatre nouveaux hôpitaux et d'augmenter considérablement le nombre des médecins.

Bien que constituant une option attrayante pour éviter le double emploi de services spécialisés dans un contexte de forte variation de la capacité installée entre les régions, les accords de coopération dans le secteur des soins de santé n'ont guère été encouragés. Des accords de ce type auraient pu être envisagés pour éviter de construire de nouvelles installations dans les régions à faible capacité, celles-ci pouvant acheter des services spécialisés aux régions mieux équipées. Cette forme de coopération a été utilisée pour les services hospitaliers en Italie et en Suisse et s'applique aussi à d'autres services, notamment l'enseignement tertiaire en Suisse (OCDE, 2002). Elle présente deux intérêts particuliers : elle permet l'exploitation des économies d'échelle et introduit une certaine concurrence dans la mesure où une région peut acheter des services de différents fournisseurs (autres régions ou prestataires privés). Un autre argument en faveur des arrangements de coopération est l'« effet de masse critique ». Pour les installations de soins de santé très spécialisées, les conditions de sécurité peuvent se dégrader sensiblement au-dessous d'un certain seuil d'utilisation. De même, pour l'enseignement tertiaire, un trop faible nombre d'étudiants peut réduire les effets de réseau et par conséquent les résultats en matière d'éducation.

Le Fonds de cohésion a été créé pour dédommager les régions fournissant des services de soins de santé à des non-résidents (soit des touristes étrangers, soit des résidents d'autres régions d'Espagne). Cependant, il n'incite guère les prestataires à participer à ces dispositifs car la compensation financière reçue pour les non-résidents ne couvre pas l'ensemble des coûts. En revanche, les administrations régionales peuvent être incitées à pousser leurs administrés à utiliser les services de santé d'autres régions car elles ne financent pas les coûts associés, d'où un risque d'offre insuffisante de services de soins de santé au niveau national en longue période. La réticence des patients à être traités loin de leur domicile et la proximité de plus en plus grande entre électeurs/patients, d'un côté, et décideurs, de l'autre, pourrait toutefois atténuer cet effet.

Le bien-fondé de nouveaux transferts de responsabilités aux communes n'est pas clairement établi

En Espagne, les communes ont des responsabilités assez limitées. La part des collectivités locales dans les dépenses publiques totales est moins importante que dans plusieurs pays unitaires de l'OCDE, ce qui tient à la très faible participation des communes à l'éducation et à la santé. Leur part dans les dépenses est, toutefois, très semblable à celle des pays fédéraux de l'OCDE. Le transfert de responsabilités aux communes (*Pacto local*) est désormais à l'ordre du jour, en particulier du fait de la volonté de rééquilibrer les forces politiques entre l'administration centrale et les régions. Les fonctions économiques qu'il est envisagé de décentraliser comprennent des responsabilités limitées concernant l'éducation, le logement et l'emploi, qui peuvent avoir des effets allant au-delà des frontières municipales (effets de retombée). Comme on l'a vu plus haut, pour être efficaces, les politiques d'emploi doivent être coordonnées dans l'ensemble du pays ; on peut craindre que les problèmes existant au niveau régional ne soient exacerbés si des responsabilités essentielles étaient transférées au niveau local. Il est aussi intéressant de constater qu'en Suisse, pays très décentralisé, les bureaux municipaux du travail ont récemment été remplacés par des bureaux régionaux. Pour ce qui est du logement, la

décentralisation pourrait se traduire par une offre insuffisante de logements sociaux car les communes pourraient être réticentes à attirer des ménages à faible revenu qui entraînent souvent des coûts plus élevés (par exemple au titre des programmes d'aide sociale). Les préoccupations sont moindres pour l'enseignement primaire, car l'administration centrale contrôle encore une partie des programmes d'enseignement, ce qui évite d'importants écarts entre les communes susceptibles de faire obstacle à la mobilité géographique. Cependant, l'absence d'expertise professionnelle pour gérer les écoles dans les communes de très petite taille reste préoccupante.

Un autre problème important soulevé par le transfert de responsabilités tient au grand degré de fragmentation. D'après plusieurs études empiriques, il est fort à craindre que ne soient perdus les avantages des économies d'échelle au-dessous de 5 000 habitants¹². Parmi les tenants de cette thèse, Solé-Ollé et Bosch (2003) ont estimé que les dépenses requises par habitant dans une commune de 1 000 habitants sont plus élevées de 23 % que dans une commune de 5 000 habitants. Or, les communes espagnoles sont de très petite taille par rapport aux autres pays, comptant en moyenne 5 269 habitants en 2003, et moins de 5 000 habitants pour 85 % d'entre elles (tableau 4.2). Si un grand nombre de pays ont été encouragés à regrouper les communes afin de tirer parti des économies d'échelle, il n'y a eu aucune fusion de ce type en Espagne depuis le début des années 80¹³. Certaines communes ont même été divisées, augmentant de 86 le nombre de collectivités locales. Entre-temps, 74 % des municipalités ont conclu des accords de coopération (*mancomunidades* et *consorcios*) afin d'assurer certains services conjointement, notamment pour le traitement des eaux usées, l'approvisionnement en eau et les soins aux personnes âgées. Bien que la prestation conjointe de services puisse permettre des économies d'échelle, elle n'est pas sans inconvénients. En France, où cette approche est courante, on s'est inquiété du risque que le recours à ces organes subsidiaires ne conduise à une défaillance du contrôle démocratique, les citoyens ne pouvant plus guère exercer d'influence sur les services locaux car ces organismes intercommunaux – avec un contexte légal et une couverture territoriale différents – ne sont pas élus par la population et ne sont pas très transparents (le Saout, 1998).

Tableau 4.2. **La taille des municipalités en Espagne et dans quelques pays de l'UE**

A. Distribution des municipalités par taille en Espagne (2003)				B. Taille moyenne d'une municipalité : comparaison internationale (2001) ¹	
Nombre d'habitants ²	Nombre de municipalités	En % du total	En % de la population totale	Pays	Nombre d'habitants
0-999	4 921	60.7	3.6	Espagne²	5 269
1 000-4 999	1 983	24.5	10.5	Allemagne	5 900
5 000-9 999	531	6.5	8.5	Belgique	17 400
10 000-49 999	543	6.7	25.3	France	1 600
50 000-99 999	73	0.9	11.5	Italie	7 100
100 000-499 999	51	0.6	23.3	Royaume-Uni	135 700
> 500 000	6	0.1	17.2	Suède	30 800

1. 2003 pour l'Espagne.

2. Les registres des municipalités sont la source des données de population.

Source : INE et Dexia Crédit Local.

Le système de financement des administrations régionales

L'Espagne a récemment introduit un nouveau dispositif de financement pour les régions du régime commun, qui est fondé sur plusieurs principes louables (encadré 4.3). *Premièrement*, bien que le País Vasco et la Navarre relèvent encore d'un système spécifique pour des raisons historiques (voir ci-après), le nouveau dispositif couvre maintenant les 15 régions du régime commun. Le dispositif de 1997-2001 laissait de côté trois régions, couvertes par un arrangement antérieur. *Deuxièmement*, contrairement aux dispositifs quinquennaux précédents, le nouveau dispositif est envisagé comme un dispositif permanent. Cela devrait réduire les incertitudes ainsi que les coûts de négociation politiques et financiers. *Troisièmement*, le recours des régions aux impôts locaux a été sensiblement accru, ce qui a réduit l'écart entre leurs responsabilités en matière de dépenses et leurs pouvoirs en matière de recouvrement de recettes. *Quatrièmement*, les principes de péréquation sous-tendant le nouveau dispositif sont sains et largement acceptés. La contribution des régions à la caisse commune est progressive, car l'administration centrale garde une part des impôts sur le revenu et des impôts à la consommation, alors que les ressources financières mises à leur disposition reflètent les besoins de la population mesurés par des critères objectifs (variables démographiques et topographiques, par exemple). *Cinquièmement*, les transferts de l'administration centrale sont désormais indépendants de la performance économique effective des régions, ce qui réduit les problèmes d'aléa moral et le risque de pièges de la pauvreté. La mise en œuvre du système s'étant écartée des principes initialement définis, plusieurs problèmes graves sont apparus, toutefois, qui tendent à nuire à l'acceptation du dispositif actuel. Les principaux problèmes observés seront mis en lumière dans la présente section.

Les régions sont aujourd'hui moins tributaires des subventions et ont de plus grands pouvoirs fiscaux

Le nouveau dispositif de financement prévoit une augmentation significative de l'autonomie financière des régions, les subventions de l'administration centrale étant remplacées par des ressources fiscales. Au milieu des années 90, les impôts régionaux représentaient moins d'un quart des ressources financières des régions et celles-ci n'avaient pratiquement aucun pouvoir pour ce qui est de la fixation du taux ou de la base d'imposition¹⁴. Le dispositif de 1997-2001 prévoyait pour les régions une part de 15 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques collectées sur leur territoire, avec des droits limités en matière de fixation des taux et des crédits d'impôt. Le dispositif de 2002 a beaucoup élargi l'éventail des bases d'imposition et les pouvoirs discrétionnaires des régions (tableau 4.3). En 2003, les impôts recouverts en propre ont représenté 53 % des recettes totales des régions et les administrations régionales étaient habilitées à fixer les taux et les bases pour environ la moitié de ces impôts. Dans cette nouvelle structure, les administrations régionales devraient maintenant être mieux à même de répondre aux préférences de leurs administrés en termes de qualité des services publics et de niveaux d'imposition. L'élargissement des pouvoirs en matière de recouvrement des recettes au niveau régional devrait aussi réduire la nécessité d'une aide de l'administration centrale lorsque certaines régions sont confrontées à des difficultés financières (renflouement implicite), limitant ainsi les problèmes d'aléa moral. En revanche, le recours accru aux impôts locaux a renforcé la sensibilité des régions aux chocs conjoncturels. La diversification des bases d'imposition régionales et le fait que les impôts à la

Encadré 4.3. Principales caractéristiques du dispositif de financement de 2002 pour les régions du régime commun

Un nouveau dispositif financier pour 15 régions (sur un total de 17) a été arrêté en 2001 et mis en œuvre en 2002. Il définit un ensemble de critères qui déterminent les ressources financières mises à la disposition des régions et leur répartition ainsi que les règles pour l'ajustement au fil du temps de ces ressources, en particulier les transferts entre administrations.

Calcul, pour l'année de référence, du montant des ressources mises à la disposition des administrations régionales

- Les besoins de dépenses des régions en 1999 ont été établis d'après la somme des recettes (revenues fiscales et subventions de l'administration centrale) que les administrations régionales ont reçues collectivement au cours de cette année (désignée comme année de référence) compte tenu des mécanismes de financement en vigueur jusqu'en 2001. Il s'agissait du dispositif correspondant aux responsabilités communes, de celui correspondant au système de soins de santé et d'un troisième correspondant aux services sociaux. Néanmoins, pour les administrations régionales qui ont pris en charge les soins de santé en 2002 les besoins de financement ont été fixés dans le cadre de négociations bilatérales avec l'administration centrale (essentiellement sur la base des coûts historiques).
- Le montant global des dépenses nécessaires dans l'année de référence 1999 s'est élevé à € 54.9 milliards (9.7 % du PIB). Les besoins de dépenses résultant de l'exercice de responsabilités communes ont représenté € 30.7 milliards, dont un fonds général à répartir entre les administrations régionales, un montant fixe (€ 0.04 milliard) attribué à chaque région, un fonds pour les régions à population clairsemée (€ 0.05 milliard) et un fonds pour les régions pauvres (€ 0.2 milliard). Le Fonds général a été partagé en fonction de la population (94 %), de la superficie (4.2 %), de la densité démographique (1.2 %) et du statut insulaire (0.6 %). Les besoins de dépenses en soins de santé ont atteint € 23.4 milliards. Les critères utilisés pour allouer les crédits de santé ont été la population (75 %), la population de plus de 65 ans (24.5 %) et le statut insulaire (0.5 %). Les besoins de dépenses en services sociaux se sont élevés à € 0.81 milliard, et les crédits ont été répartis en fonction de la population de plus de 65 ans. Plusieurs ajustements ont été effectués par la suite. En particulier, aucune région ne sera perdante du fait du nouveau dispositif de financement (*garantía de mínimos*).
- Pour 2002, les ressources financières prévues par l'accord se sont élevées à € 67.4 milliards, soit 9.7 % du PIB. De fait, les régions ont reçu des ressources supérieures à ce montant, car le produit effectif des impôts qu'elles collectent a été plus élevé que les recettes fiscales hypothétiques inscrites dans l'accord.
- Pour chaque région, les transferts reçus de l'administration centrale et les contributions versées à celle-ci ont été calculés sur la base de la différence entre les besoins de dépenses « ajustés » et la capacité de recouvrement de recettes. Deux régions (Madrid et les Balears) ont une capacité fiscale supérieure à leurs besoins de financement et, par conséquent, contribuent au dispositif principal de péréquation budgétaire (*Fondo de Suficiencia*). Toutes les autres sont des bénéficiaires nets. En 2002, les transferts nets de l'administration centrale par l'intermédiaire du *Fondo de Suficiencia* se sont élevés à € 22.6 milliards (3.3 % du PIB). Ce système implique des différences importantes dans la composition des recettes entre les régions bénéficiaires nettes. Ainsi, les transferts de l'administration centrale par l'intermédiaire du *Fondo de Suficiencia* ont représenté 63 % des ressources financières de l'Extremadura prévues par le nouvel accord en 2002, contre 17 % pour la Catalogne.

Encadré 4.3. Principales caractéristiques du dispositif de financement de 2002 pour les régions du régime commun (suite)

Ajustement au fil du temps des ressources fournies aux administrations régionales

Les subventions de péréquation versées aux régions seront ajustées conformément aux recettes fiscales recouvrées par l'administration centrale, indépendamment de la performance économique effective de chaque région. Pour réduire le risque de trop fortes différences de recettes entre les régions, le système prévoit des taux de croissance maximum et minimum pour les ressources globales des administrations régionales.

Les transferts de péréquation de l'administration centrale aux régions bénéficiaires nettes seront ajustés chaque année conformément à la hausse des recettes fiscales de l'administration centrale. La contribution nette des Balears et de Madrid à la caisse commune sera ajustée pour tenir compte des modifications des recettes fiscales de ces régions (hormis celles dues à des modifications discrétionnaires des impôts régionaux) ou, dans le cas d'une baisse, des recettes fiscales nationales.

consommation représentent maintenant près des deux tiers des recettes fiscales (graphique 4.4) atténuent toutefois le risque d'instabilité excessive des recettes.

La plus grande autonomie fiscale des régions n'a pas été totalement exploitée, vraisemblablement en raison de l'absence de données fiscales au niveau régional ainsi que des anticipations d'une révision du dispositif de financement. Les administrations régionales ont introduit différents allègements au titre des impôts sur la fortune et les plus-values, et quatre d'entre elles ont mis en place un impôt sur les ventes au détail de produits pétroliers. Elles n'ont toutefois que marginalement utilisé leurs pouvoirs discrétionnaires pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui représente la part la plus importante des recettes fiscales sur lesquelles elles ont un pouvoir discrétionnaire. Jusqu'ici, aucune d'entre elles n'a changé les taux prévus par la loi et, bien que la plupart aient mis en place des déductions au titre des dépenses liées à la famille ou au logement, ou aient accru les déductions existantes, l'incidence sur les recettes a été peu importante dans la plupart des cas (tableau 4.4). Cela pourrait être dû en partie aux difficultés liées à l'estimation de l'incidence potentielle sur les recettes de toute variation des taux marginaux, les administrations régionales ne disposant pas de toutes les données fiscales nécessaires à la réalisation de simulations, alors que les coûts de l'introduction de crédits d'impôt sont beaucoup plus faciles à évaluer. Les longs délais de publication des données sur la collecte des impôts régionaux renforcent encore ces incertitudes et nuisent à l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires par les régions. L'accord entre l'administration centrale et les régions conclu en octobre 2004 devrait toutefois améliorer la situation. Une autre raison de la réticence des régions à utiliser leurs pouvoirs fiscaux est que le dispositif existant est de plus en plus critiqué. Les administrations régionales préfèrent sans doute opter pour une stratégie attentiste, car toute action pourrait affaiblir leur position en cas de renégociation du dispositif.

Il n'y a pas suffisamment de flexibilité pour tenir compte des évolutions démographiques

Bien que le nouveau dispositif soit conçu comme un dispositif permanent, il a été de plus en plus remis en question. Les variables démographiques utilisées pour déterminer les besoins de financement étaient celles de 1999. Depuis lors, toutefois, l'immigration a beaucoup augmenté et s'est concentrée dans quelques régions. En 2003, 68 % des résidents

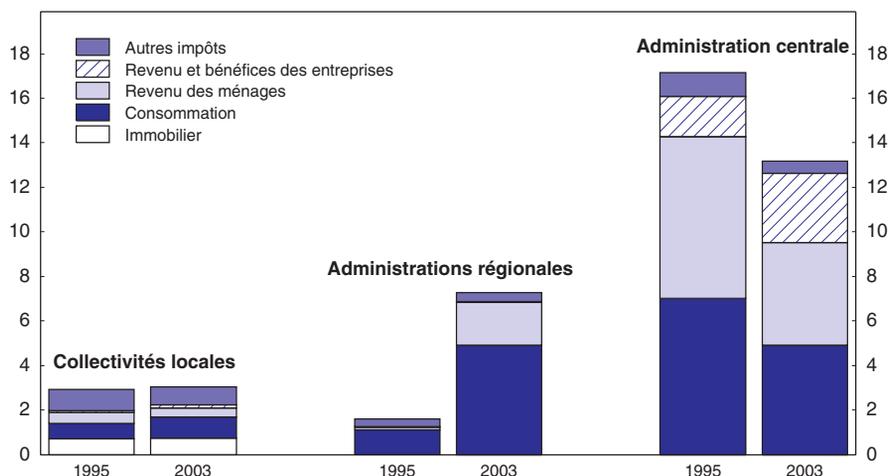
Tableau 4.3. Principales ressources fiscales des administrations régionales avant et après 2002

Avant 2002	Après 2002
Impôt sur le revenu des personnes physiques	
Les administrations régionales étaient habilitées à fixer les taux d'imposition et à introduire des crédits d'impôt sur 15 % de la base d'imposition, sous certaines conditions. En particulier, les taux devaient être maintenus dans une fourchette comprise entre +/-20 % par rapport à ceux fixés par l'administration centrale. Elles recevaient en outre 15 % des recettes recouvrées au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans leur juridiction, mais n'avaient aucun pouvoir discrétionnaire sur cette part.	Les administrations régionales sont habilitées à fixer les taux (la fourchette +/-20 % a été supprimée, mais les administrations régionales doivent maintenir un barème progressif et le même nombre de tranches d'imposition que l'administration centrale) pour 33 % de la base d'imposition. Elles peuvent aussi accorder des crédits d'impôt et modifier le crédit d'impôt de l'administration centrale pour l'acquisition d'une résidence, mais sous certaines conditions.
Taxe à la valeur ajoutée	
Les administrations régionales ne recevaient aucune part des recettes de la TVA et n'avaient aucun pouvoir discrétionnaire sur cet impôt.	Les administrations régionales reçoivent 35 % des recettes recouvrées dans leur juridiction mais n'ont aucun pouvoir discrétionnaire pour la fixation de la base ou du taux.
Impôt sur le patrimoine	
Les administrations régionales recevaient toutes les recettes et étaient habilitées à fixer le seuil d'exonération et les taux ainsi qu'à introduire des allègements d'impôt spécifiques, mais sous certaines conditions.	Situation inchangée, mise à part la suppression des restrictions sur le niveau et la progressivité des taux.
Impôt sur les successions et les donations	
Les administrations régionales pouvaient introduire des allègements fiscaux et des crédits d'impôt. Elles pouvaient aussi fixer les taux mais sous certaines conditions concernant leur niveau et leur progressivité.	Situation inchangée, mise à part la suppression des restrictions sur le niveau et la progressivité des taux.
Impôt sur les cessions et les actes juridiques	
Les administrations régionales recevaient toutes les recettes et étaient autorisées à fixer les taux et à introduire des crédits d'impôt, mais sous certaines conditions.	Situation inchangée, mis à part l'assouplissement des conditions imposées à la fixation des taux.
Taxe sur les jeux de hasard	
Les administrations régionales recevaient toutes les recettes et étaient habilitées à fixer la base d'imposition et les taux.	Situation inchangée.
Droits d'accise sur le tabac, l'alcool et le pétrole	
Les administrations régionales ne recevaient aucune part des recettes tirées des droits d'accise et n'avaient aucun pouvoir discrétionnaire sur cet impôt.	Les administrations régionales reçoivent 40 % des recettes recouvrées dans leur juridiction mais n'ont aucun pouvoir discrétionnaire sur la base ou les taux.
Impôt sur les ventes au détail de produits pétroliers	
Cet impôt n'existait pas.	Les administrations régionales sont autorisées à percevoir une surtaxe sur le droit d'accise prélevé par l'administration centrale, mais sous certaines conditions.
Taxe sur l'électricité	
Les administrations régionales ne recevaient aucune part des recettes de cette taxe et n'avaient aucun pouvoir discrétionnaire en la matière.	Les administrations régionales reçoivent 100 % des recettes recouvrées dans leur juridiction mais n'ont aucune marge de manœuvre pour ce qui est de la base ou des taux.
Taxe sur certains moyens de transport	
Les administrations régionales ne recevaient aucune part des recettes de cette taxe et n'avaient aucun pouvoir discrétionnaire en la matière.	Les administrations régionales reçoivent 100 % des recettes et peuvent fixer les taux d'imposition, sous certaines conditions.

Source : Autorités nationales.

Graphique 4.4. Recettes fiscales par niveau d'administration

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Comptes nationaux.

Tableau 4.4. L'utilisation des pouvoirs discrétionnaires des administrations régionales concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques

	Changement du niveau ou de la structure des taux depuis 2002	Perte de recettes due à des changements régionaux des paramètres fiscaux en 2002 ¹ (%)	Crédits d'impôt spécifiques en 2004				
			Famille	Logement	Emploi	Environnement /culture	Éducation
Andalucía	Non	0.0	Oui	Oui	Oui	..	..
Aragón	Non	0.0	Oui	..	..	..	..
Asturias	Non	0.0	Oui	Oui	Oui	..	..
Baleares	Non	0.5	Oui	Oui	..	Oui	..
Canarias	Non	0.0	..	..	..	Oui	Oui
Cantabria	Non	0.0	Oui	..	..	..	..
Castilla-La Mancha	Non	0.7	..	..	..	..	..
Castilla y León	Non	0.5	Oui	..	..	Oui	..
Cataluña	Non	0.3	Oui	Oui	..	..	Oui
Comunidad Valenciana	Non	0.6	Oui	Oui	..	Oui	..
Extremadura	Non	3.3	Oui	..	Oui	Oui	..
Galicia	Non	0.8	Oui	Oui	..	..	..
Madrid	Non	0.2	Oui	Oui	..	Oui	..
Murcia	Non	0.3	Oui	Oui	..	Oui	..
La Rioja	Non	0.8	Oui	Oui	..	..	..

1. Mesurée par la différence entre les recettes réelles et potentielles (c'est-à-dire sans changement des paramètres fiscaux au niveau régional) sur les recettes provenant de la part régionale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (33 % des taux d'imposition).

Source : Ministerio de Hacienda, *Medidas Normativas aprobadas por la comunidades de regimen comun en materia de tributos cedidos*.

étrangers enregistrés par les municipalités (*padrón*) vivaient dans quatre régions (Madrid, Comunidad Valenciana, Cataluña et Andalucía). Bien que l'incidence budgétaire globale des immigrants soit vraisemblablement positive, il n'en est pas nécessairement ainsi à tous les niveaux de l'administration. En particulier, l'augmentation des cotisations de

sécurité sociale, reçues par l'administration centrale, représente l'essentiel des plus-values sur les recettes tirées de l'immigration alors que l'effet des migrants sur les dépenses publiques est concentré sur les soins de santé et les services d'éducation (en particulier pour les migrants non membres de l'UE), qui sont financés par les administrations régionales (OCDE, 2003b)¹⁵. Dans ces conditions, certaines régions affirment que leurs ressources financières sont insuffisantes pour assurer les services adéquats en matière d'enseignement et de santé auxquels les immigrants ont droit dès lors qu'ils sont enregistrés dans le *padrón* municipal. Le dispositif permet bien certains ajustements — les *asignaciones de nivelación* — mais seulement si la population d'une région s'accroît de plus de 3 points de pourcentage par rapport à la moyenne nationale au cours d'une année. Cette condition est très restrictive, car elle ne tient pas compte de l'accumulation des écarts sur une plus longue période¹⁶. Ce mécanisme d'ajustement est aussi asymétrique car il entraîne un ajustement à la hausse pour les régions ayant une population de plus en plus importante, sans aucun ajustement à la baisse pour celles dont la population diminue. En outre, si le dispositif tenait compte de la structure par âge en 1999, aucun ajustement n'a été envisagé par la suite alors que les évolutions démographiques peuvent différer sensiblement d'une région à l'autre.

Le système de financement est encore critiqué

Malgré les efforts faits pour privilégier le critère des besoins objectifs dans la définition du nouveau dispositif de financement, toutes les régions ne sont pas logées à la même enseigne. Pour arriver à un accord avec toutes les administrations régionales, l'administration centrale a dû garantir qu'aucune région ne serait perdante par rapport au dispositif antérieur – *garantía de mínimos*¹⁷. Des garanties du même type ayant été données dans les négociations précédentes, la mauvaise allocation initiale des ressources a été perpétuée. De même, pour l'évaluation des besoins financiers des régions auxquelles les responsabilités en matière de santé ont été transférées en 2002, les coûts effectifs passés ont été pris en compte, certaines régions recevant sensiblement plus par habitant que d'autres. La conclusion d'un accord final avec toutes les administrations régionales a aussi exigé des négociations bilatérales spéciales ainsi que des ajustements (*convenios* et *contratos programados*, notamment) des critères objectifs, bien que l'on ne dispose pas encore d'informations sur les ressources financières supplémentaires accordées aux régions¹⁸. Globalement, si aucune région n'a été perdante du fait de la mise en œuvre du nouveau dispositif – le montant des ressources disponibles s'est même accru – les écarts par rapport au modèle des critères objectifs suscitent des demandes en faveur d'une augmentation des financements de l'administration centrale et/ou du reversement d'une plus grande part des recettes fiscales nationales¹⁹.

Les arrangements de financement spécifiques pour le País Vasco et la Navarre exacerbent les demandes d'une plus grande autonomie fiscale régionale dans les autres régions et/ou d'un ajustement du cadre de financement existant. Les revenus par habitant à la fois dans le País Vasco et en Navarre sont parmi les plus élevés de l'Espagne. Pourtant, en vertu du système *Foral* (encadré 4.4), ces deux régions gardent pratiquement tous les impôts recouverts dans leur juridiction et ne contribuent pas à la caisse commune des recettes fiscales au niveau central. Elles ne participent donc pas au système régional de péréquation et leurs ressources financières par habitant sont supérieures à celles des autres régions riches mais relevant du régime commun, ce qui amène ces dernières à se plaindre d'un traitement inéquitable²⁰. L'extension du système *Foral* à toutes les régions

Encadré 4.4. Principales caractéristiques du système Foral du País Vasco et de la Navarra

Si les responsabilités en matière de dépenses du País Vasco et de la Navarra sont à peu près semblables à celles des autres régions de l'Espagne, les principes de financement diffèrent sensiblement :

- La capacité fiscale est beaucoup plus importante que celle des 15 régions du régime commun. Le País Vasco et la Navarra sont responsables de la fixation des taux et de la base d'imposition, gérant et recouvrant tous les impôts, à l'exception des droits de douane et de certains droits d'accise (les taux de la TVA et les exemptions sont fixés par l'administration centrale mais le recouvrement est effectué par les administrations basque et navarroise). Ces administrations gardent à peu près toutes les recettes recouvrées dans leur juridiction, bien que certains arrangements entre l'administration centrale et le País Vasco et la Navarra soient en vigueur pour en partager une partie, par exemple dans le cas des sociétés opérant à la fois dans le País Vasco ou la Navarra et dans une autre région, ou pour la TVA.
- Il existe des flux inter administrations allant du País Vasco ou de la Navarra vers l'administration centrale, contrairement à la situation observée pour les autres régions qui ne gardent qu'une partie des recettes fiscales recouvrées dans leur juridiction. Le *cupo*, payé par le País Vasco et la Navarra à l'administration centrale, correspond au remboursement par la région du coût de quelques services publics fournis par l'administration centrale (essentiellement dans le domaine des affaires étrangères et de la défense ainsi que dans l'amortissement de la dette). Le niveau de cette contribution est défini par le rapport du PIB du País Vasco et de la Navarra au PIB national.

réduirait quasiment à néant les flux de ressources entre régions riches et régions pauvres et remettrait par conséquent en cause deux principes consacrés dans la Constitution : la solidarité entre les régions et la fourniture d'un montant suffisant de ressources pour financer les activités transférées au niveau régional. En revanche, étant donné que le País Vasco et la Navarra sont de relativement petite taille (elles ne représentaient respectivement que 6.4 % et 1.7 % du PIB de l'Espagne en 2003), l'extension à ces deux régions du nouveau dispositif de financement applicable aux régions du régime commun ne changerait pas fondamentalement la contribution des régions riches à la caisse commune de péréquation.

Les régions riches du régime commun se plaignent de plus en plus d'être pénalisées par les dispositifs du financement. *Premièrement*, bien qu'il n'y ait pas d'indices officiels permettant une comparaison du niveau des prix entre les régions, les données partielles amènent à penser que le coût de la fourniture de services est plus important dans les régions riches. En particulier, les salaires, les coûts de construction et de logement y sont plus élevés (Carbó Valverde, 2004). Étant donné que les ressources financières sont réparties entre les régions sur la base du nombre de résidents, sans prise en compte des différences dans les coûts de la prestation de services, les régions riches pourraient ne pas être en mesure de fournir des services comparables à leurs citoyens pour le même montant de financement par habitant. Toute correction au titre des dépenses engagées pour la fourniture de services pourrait, toutefois, créer d'importantes contre-incitations au contrôle des coûts, d'autant que les rémunérations dans la fonction publique représentent une part importante des dépenses afférentes aux services publics essentiels (comme

l'éducation et la santé). *Deuxièmement*, la demande de certains services publics (soins de santé ou enseignement tertiaire, par exemple) tend à s'accroître avec le niveau du revenu. Il serait difficile, toutefois, de justifier économiquement et politiquement une augmentation des transferts aux régions riches, d'autant qu'elles disposent d'une importante capacité fiscale.

Outre les systèmes de péréquation, l'administration centrale fournit une aide financière supplémentaire aux administrations régionales sur une base discrétionnaire, mais avec une nette volonté de redistribution dans plusieurs cas. On peut citer en exemple la distribution des subventions affectées aux termes des accords bilatéraux entre l'administration centrale et les différentes régions ainsi que la distribution des investissements de l'administration centrale entre les régions. Une volonté de redistribution de l'investissement public en faveur des régions à faible revenu existe aussi dans les autres pays de l'OCDE, en particulier au Japon. Au Japon et en Espagne, toutefois, le taux de rentabilité de l'infrastructure publique dans les régions plus pauvres tend à être faible (graphique 4.5). On peut donc avancer qu'il serait préférable de prendre les décisions concernant la répartition régionale des investissements publics de l'administration centrale uniquement sur la base de l'efficacité, tout en s'appuyant sur des instruments plus efficaces pour la redistribution du revenu entre les régions (systèmes de péréquation, par exemple) et/ou entre les individus (systèmes d'imposition et de sécurité sociale)²¹. De la Fuente et al. (2003) suggèrent également que l'augmentation du niveau d'instruction dans les régions à faible revenu serait plus efficace que les projets d'infrastructure pour réduire l'écart de productivité.

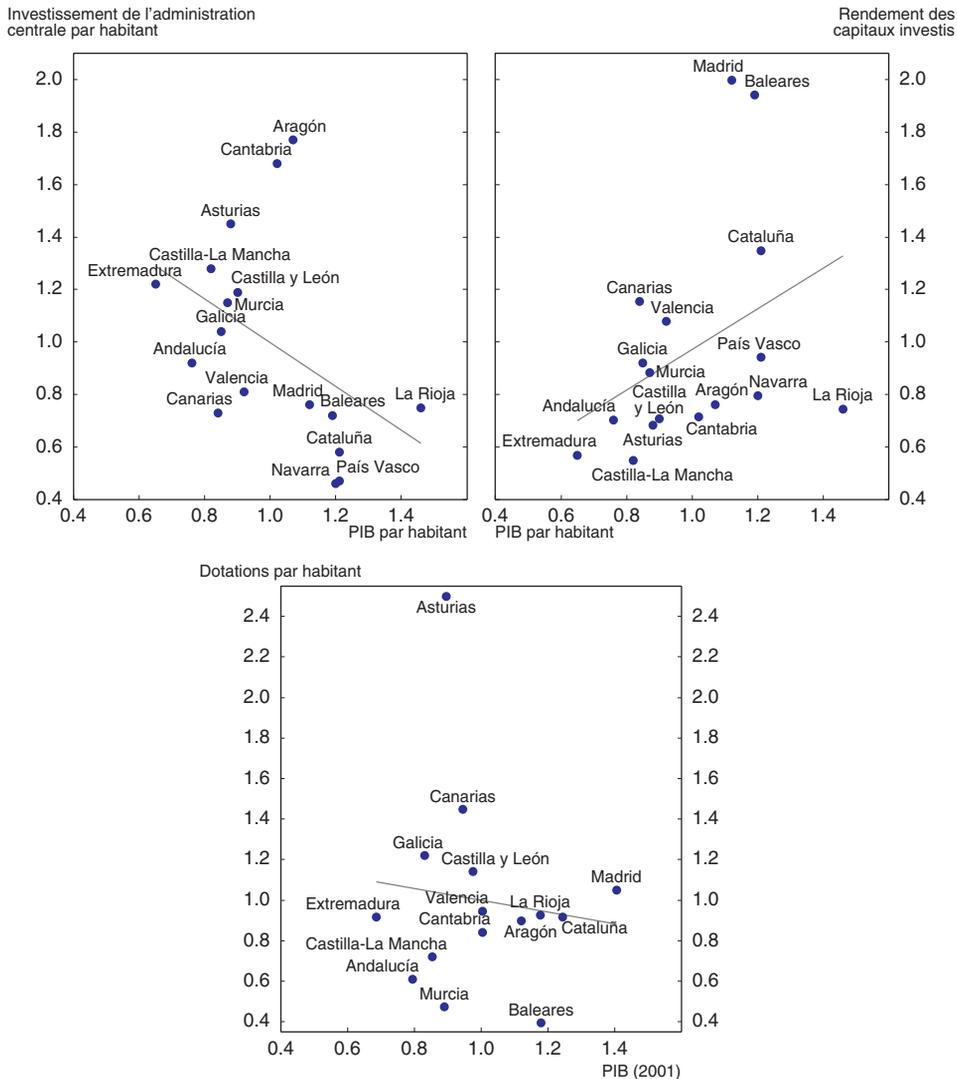
Avec le système actuel de financement, il pourrait être difficile de faire face aux pressions des dépenses à l'avenir

La viabilité de l'actuel modèle de financement pourrait souffrir à long terme des pressions de dépenses liées au vieillissement. Les deux principales composantes des ressources des administrations régionales – c'est-à-dire les ressources fiscales et les transferts de l'administration centrale – progresseront vraisemblablement conformément au PIB en longue période, bien que l'on puisse s'attendre à une augmentation légèrement supérieure du produit des impôts sur la consommation dans les années à venir²². Les pressions des dépenses auxquelles devront faire face les administrations régionales au titre des soins de santé et des soins aux personnes âgées seront toutefois vraisemblablement considérables, du fait en partie du vieillissement de la population. D'après les estimations disponibles pour plusieurs pays de l'OCDE qui connaîtront un choc démographique moindre et qui ont déjà des installations mieux développées pour les soins aux personnes âgées, les dépenses de santé totales (y compris les soins de longue durée) liées au vieillissement pourraient s'accroître d'environ 3 % du PIB d'ici à 2050.

Le financement de cette augmentation probable des dépenses régionales est un problème important. Exiger des régions qu'elles utilisent leur capacité fiscale pour couvrir la majeure partie de ces dépenses supplémentaires renforcerait probablement les incitations à améliorer le rapport coût-efficacité. Une hausse des droits d'accise régionaux pourrait être envisagée, d'autant que les droits d'accise globaux sur le tabac et les produits pétroliers sont faibles en Espagne par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Pourtant, la marge de manœuvre des administrations régionales est actuellement limitée et ces taxes écologiques/sanitaires pourraient ne pas être les meilleures formes d'imposition au niveau territorial²³. Étant donné que l'impôt sur le revenu des personnes

Graphique 4.5. Répartition régionale de l'investissement de l'administration centrale et des dotations affectées¹

Moyenne nationale = 1



1. Investissement de l'administration centrale pour 1991-2000 et PIB pour 1991-95 estimés tous les deux à prix constants. Le rendement des capitaux investis est mesuré par le taux marginal de rendement sur l'investissement public en 1995, selon les calculs de A. de la Fuente. Les dotations affectées concernent les transferts de l'administration centrale sous la forme de transferts spécifiques (*subvenciones estatales, convenios et contratos programa*) pour 2001.

Source : Ministerio de Fomento (2003), « Estudio de la regionalización y provincialización de la inversión pública. Año 2002 » ; A. de la Fuente (2001), « Infraestructuras y política regional », Centra de Recerca en Economía Internacional (CREI), Cataluña ; INE ; Ministerio de Economía y Hacienda et informations fournies par les autorités nationales.

physiques est le principal impôt pouvant être modifié, l'alourdissement de cette fiscalité supposerait sans doute aussi une augmentation importante des impôts sur le travail. Il faudrait se préoccuper des conséquences négatives sur la performance économique du pays et sur les budgets de l'administration centrale – avec une baisse potentielle de la durée du travail et de l'emploi et par conséquent des cotisations de sécurité sociale associée à une augmentation des prestations sociales à verser²⁴. Un relèvement des impôts sur la consommation, qui sont essentiellement sous le contrôle de l'administration

centrale, aurait vraisemblablement un effet moins négatif sur l'économie, mais risquerait de compromettre la tendance à la maîtrise des coûts dans les régions.

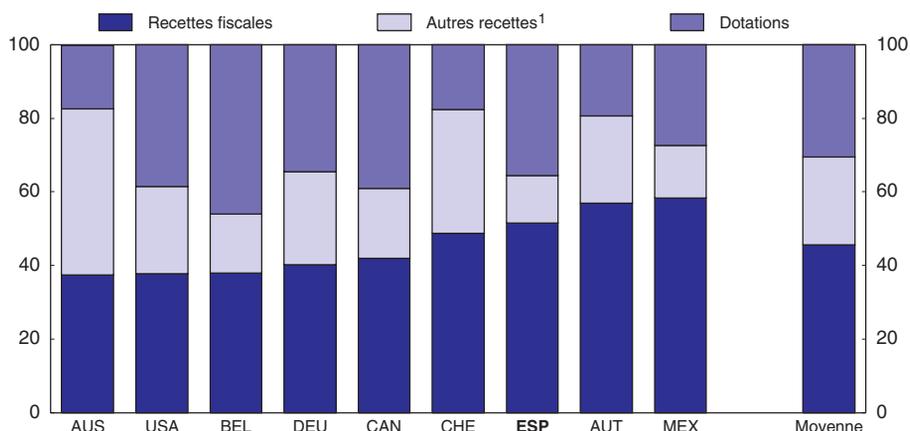
Le système de financement des autorités locales

Les pouvoirs d'imposition des collectivités locales sont étendus...

Les recettes fiscales ont représenté plus de la moitié des ressources non financières des autorités locales en 2002, proportion élevée par rapport aux autres pays (graphique 4.6). Les autorités locales jouissent aussi d'importants pouvoirs discrétionnaires, en particulier le droit de fixer le taux (dans une fourchette définie par l'administration centrale) et d'introduire des allègements spécifiques pour les cinq impôts qu'elles recouvrent en propre : impôt foncier et impôt local sur les sociétés, taxes sur les véhicules à moteur, la construction et les travaux publics et impôt sur les plus-values foncières. La réforme fiscale des autorités locales de 2003 (annexe 4.A1) a exempté les personnes physiques exerçant des activités professionnelles et les sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à € 1 million (plus de 90 % des contribuables) et a prévu des compensations pour les communes sous la forme de subventions et d'arrangements de partage des recettes fiscales. Toutefois, son incidence globale sur les pouvoirs d'imposition des autorités locales est assez partagée et difficile à apprécier, en tout état de cause, à ce stade, car les petites communes se sont vu accorder une plus grande marge de manœuvre dans la fixation des taux, alors que les grandes reçoivent désormais une part des recettes de la TVA, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des droits d'accise collectés dans leur juridiction, même si elles n'ont pas le droit de fixer la base ou les taux d'imposition.

Graphique 4.6. **Ressources financières des collectivités locales dans quelques pays de l'OCDE**

En pourcentage du total, 2000



1. Les recettes autres que fiscales comprennent : les bénéfices d'exploitation des entreprises publiques dirigées par les administrations territoriales ; les revenus de la propriété ; les honoraires, ventes et amendes ; les contributions aux fonds de pension des fonctionnaires et les revenus du capital.

Source : FMI (2004), *Government Finance Statistics Yearbook*, 2003.

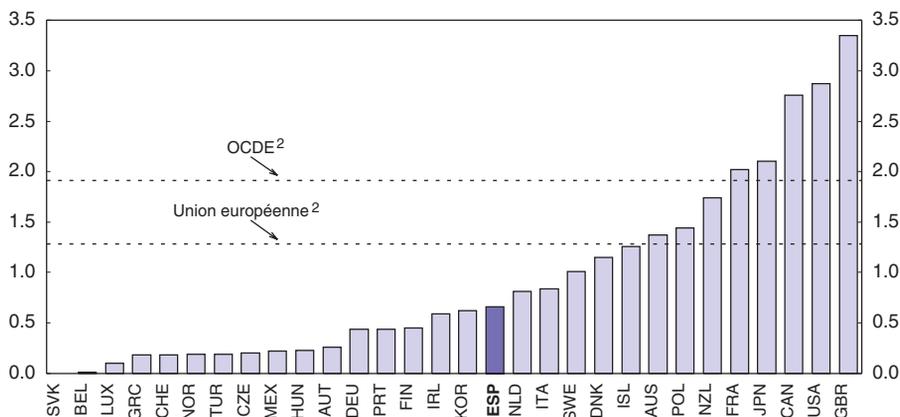
... mais certains impôts locaux posent des problèmes d'équité et d'efficience

Les impôts locaux sur les sociétés et les impôts fonciers continuent de poser des problèmes d'équité et d'efficience auxquels il faut remédier. Pour atténuer l'effet négatif

potentiel de ce qui peut être considéré comme un impôt sur la création d'entreprises, un traitement spécial a été accordé aux petites entreprises récemment créées. Cette mesure a introduit de nouvelles distorsions et pourrait favoriser la fraude fiscale. La mise en place du seuil a accru la complexité du système, même si quelques simplifications ont aussi été apportées. Les entreprises sont incitées à exploiter la progressivité du système d'imposition sur les sociétés en scindant leurs activités afin de maintenir à un faible niveau leurs taux d'imposition marginaux, encore que les nouvelles règles s'efforcent d'empêcher cette pratique²⁵. L'impôt foncier suscite aussi d'importants problèmes. Les valeurs fiscales des biens sont bien inférieures aux prix du marché, car elles ne sont révisées par l'administration centrale que tous les dix ans. En outre, les révisions ne sont pas réalisées simultanément sur l'ensemble du territoire, ce qui peut créer des inégalités horizontales importantes entre les communes, remettant en question la légitimité de cette base d'imposition²⁶. Les communes ont ainsi eu tendance à introduire des allègements fiscaux et, de fait, le ratio entre les recettes effectives et les recettes potentielles est beaucoup plus faible pour l'impôt foncier que pour tout autre impôt municipal (Poveda Blanco et Sánchez Sánchez, 2002). Globalement, les recettes tirées de l'impôt foncier ont représenté 0.7 % du PIB en 2002, ce qui est peu par rapport aux autres pays (graphique 4.7).

Graphique 4.7. **Taxes récurrentes sur les biens immobiliers dans les pays de l'OCDE**

Recettes en pourcentage du PIB, 2002¹



1. 2001 pour le Portugal.

2. Moyenne pondérée calculée au moyen du PIB et des PPA de 2000.

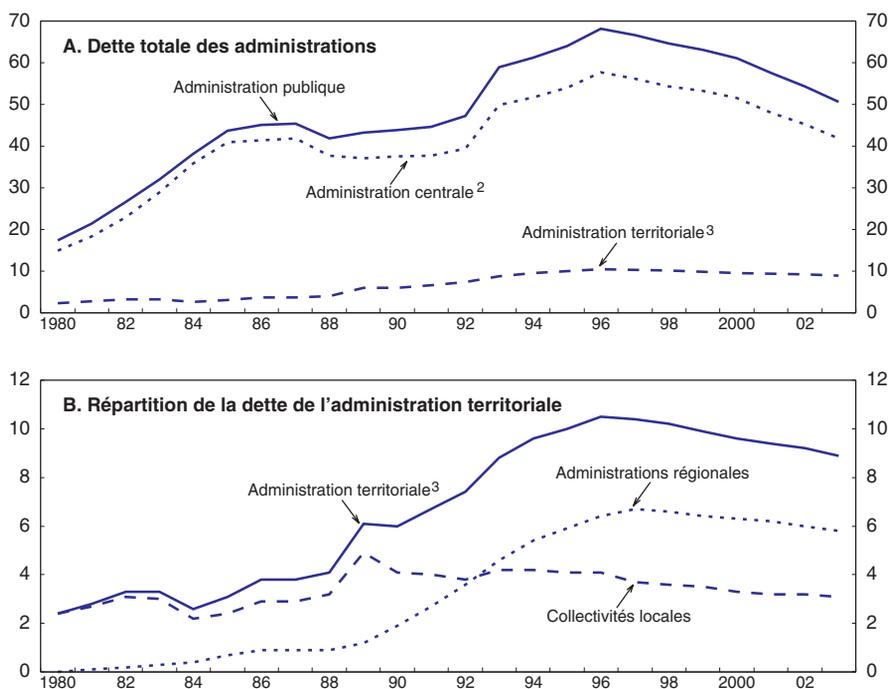
Source : OCDE (2004), *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2003.

La gestion de la politique budgétaire dans un cadre décentralisé

La décentralisation s'est accompagnée d'un assainissement budgétaire

La situation budgétaire de l'Espagne est relativement saine depuis le début des années 2000, même si des réformes importantes des pensions sont nécessaires pour préserver cette situation à long terme (chapitre 5). Les collectivités régionales et locales ont maintenu un endettement faible et légèrement décroissant en proportion du PIB tandis que celui du gouvernement central se réduit rapidement (graphique 4.8). Cette performance, nettement meilleure que celle de la moyenne de la zone euro, a été obtenue dans le cadre d'un État de plus en plus décentralisé. Elle résulte de la mise en place depuis 1992 d'une stratégie reposant sur deux piliers : d'une part, une coordination étroite

Graphique 4.8. Dette publique par niveau d'administration

En pourcentage du PIB¹

1. Sur la base du SEC 79 (Système de comptabilité européenne 1979) avant 1995.

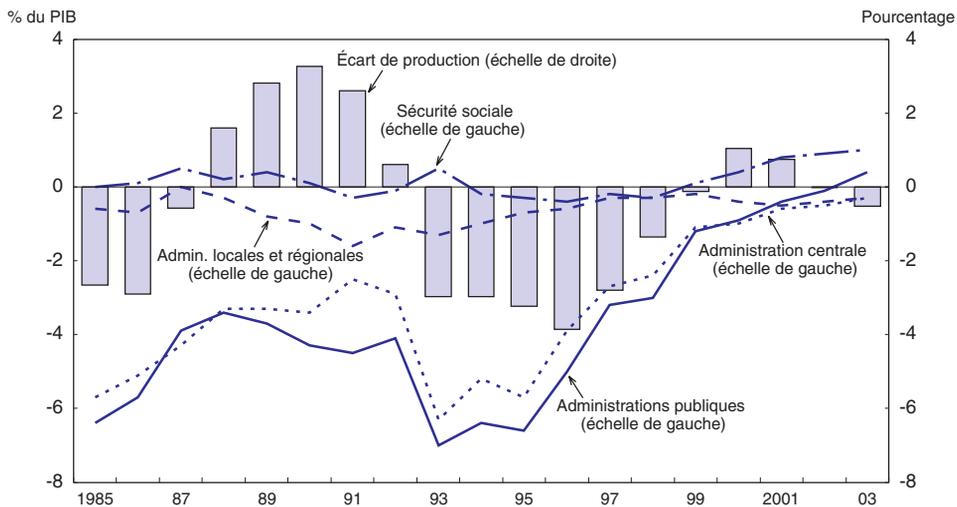
2. Y compris la sécurité sociale.

3. L'administration territoriale est composée des régions et des collectivités locales.

Source : Banque d'Espagne.

des politiques d'assainissement de tous les niveaux d'administration afin de respecter les engagements liés au Traité de Maastricht et au Pacte de stabilité et de croissance et, d'autre part, l'application de contrôles administratifs du gouvernement central sur l'endettement des collectivités territoriales.

La mise en œuvre d'une telle stratégie est apparue nécessaire après la détérioration des comptes publics à la fin des années 80 et au début des années 90, laquelle est intervenue principalement sur les budgets des administrations régionales, alors que la situation conjoncturelle était encore favorable (graphique 4.9). Ce relâchement budgétaire paraît en partie avoir été lié à un comportement stratégique des régions pour mettre en évidence leurs besoins croissants de ressources dans le cadre du processus de décentralisation alors en cours (García-Milà et al., 2001). Il n'a pu être évité par les mécanismes en place pour garantir la santé financière des collectivités territoriales. Ces mécanismes reposaient essentiellement sur une limitation de l'endettement de ces collectivités²⁷. Afin de garantir la participation de l'Espagne à l'union monétaire, les autorités ont donc organisé à partir de 1992 un système de coordination des politiques budgétaires des différentes administrations. Des scénarios d'assainissement à moyen terme ont été établis de façon cohérente avec les plans de convergence souscrits pour l'ensemble du pays. Le pouvoir central et les régions, réunis au sein du Conseil de la politique budgétaire et financière (CPFF), ont ainsi décidé de la répartition par niveau d'administration du déficit et de la dette maxima cohérents avec les objectifs nationaux, de

Graphique 4.9. **Solde financier des administrations publiques**

Source : Ministerio de Economía y Hacienda.

façon individualisée pour les régions et l'État central, et de façon globalisée pour les collectivités locales. Ces limites ont complété les restrictions administratives d'endettement sur lesquelles le CPPF a d'autre part établi un contrôle plus étroit²⁸. Fondée sur un large consensus, cette coordination des politiques budgétaires paraît avoir été essentielle pour assurer l'assainissement des finances publiques (Salinas Jiménez et Álvarez Garcia, 2002). De fait, l'application de ces plans a permis de réduire les niveaux de dette et de déficit à partir du milieu des années 90, même si des dépassements d'objectif ont été détectés pour certaines régions, et si, de façon générale, les finances des grandes villes ont été moins bien contrôlées que celles des petites municipalités (Monasterio-Escudero et Suárez-Pandiello, 2002).

La nouvelle Loi de stabilité budgétaire vise à préserver la discipline budgétaire

La volonté de pérenniser les bénéfices de ces efforts budgétaires, alors que la décentralisation franchissait une nouvelle étape en 2001-02 avec le transfert de la gestion des dépenses de santé à toutes les régions, a conduit les autorités à modifier ce système de coordination avec l'adoption de la Loi de stabilité budgétaire (LSB). Cette loi, appliquée pour la première fois en 2003, a établi une règle uniforme imposant en permanence le maintien de comptes équilibrés ou en surplus (encadré 4.5). Cette norme a de fait durci les restrictions imposées en matière d'endettement. En effet, la LSB implique une stabilisation ou une baisse de la dette excepté pour l'acquisition d'actifs financiers, puisque ces opérations n'affectent pas le déficit, ou lors des situations d'apparition temporaire de déficit qu'envisage la loi. Dans ces cas, les collectivités territoriales sont contraintes d'obtenir une autorisation de l'État pour leurs opérations de crédit, ce qui requiert au préalable l'approbation d'un plan d'assainissement.

Pour sa première année de fonctionnement, la LSB a rempli sa fonction de maintien de l'équilibre des comptes publics, même si les collectivités locales et régionales ont enregistré des petits déficits atteignant respectivement 0.1 % et 0.2 % du PIB en 2003. Bien que l'objectif d'équilibre ou d'excédent n'ait pas été respecté dans 11 des 17 régions, la plupart de ces déficits ont été réduits. Seules deux communautés, Comunidad Valenciana

Encadré 4.5. La Loi de stabilité budgétaire

La LSB a pour but de préserver la discipline budgétaire de tous les niveaux d'administrations, en maintenant un équilibre ou un surplus permanent des comptes publics*.

Cette règle est intégrée dans un cadre pluriannuel (le Programme de stabilité) de façon cohérente avec les objectifs fixés au début de chaque année et approuvés par le Parlement. Son application est supervisée par le Conseil de la politique budgétaire et financière (CPFF), qui regroupe les ministères des Finances et de l'Administration publique du gouvernement central et les représentants des communautés. Les déficits ne sont pas exclus. Ils sont cependant restreints à des situations temporaires et exceptionnelles et doivent être dûment justifiés. En cas de déficit, un plan d'action, couvrant une période de quatre ans, doit être présenté dans un délai de 20 jours afin de corriger cette situation. Ce plan doit être validé par le CPFF, même si le déficit est de nature cyclique.

Il n'est pas prévu de sanction en cas de non-respect de la LSB par les régions, sauf si cela conduit à enfreindre la limite du déficit de 3 % fixée par le Traité de Maastricht pour l'ensemble des administrations et donc au paiement en fin de compte d'une pénalité pour l'Espagne. Le respect de la discipline budgétaire est néanmoins assuré par la supervision et la surveillance mutuelle exercées par le gouvernement central et l'ensemble des régions au sein du CPFF. De plus, en cas de manquement aux objectifs de stabilité budgétaire, le recours à l'emprunt des Communautés pour assurer leur financement nécessite l'agrément du gouvernement central. Cette autorisation est aussi requise pour l'émission d'obligations ou les emprunts en devises étrangères.

* Cette règle s'applique aussi aux entreprises publiques. Pendant une période transitoire qui devrait s'achever en 2012, la LSB impose une contrainte d'équilibre pour le secteur consolidé de l'État central et de la sécurité sociale.

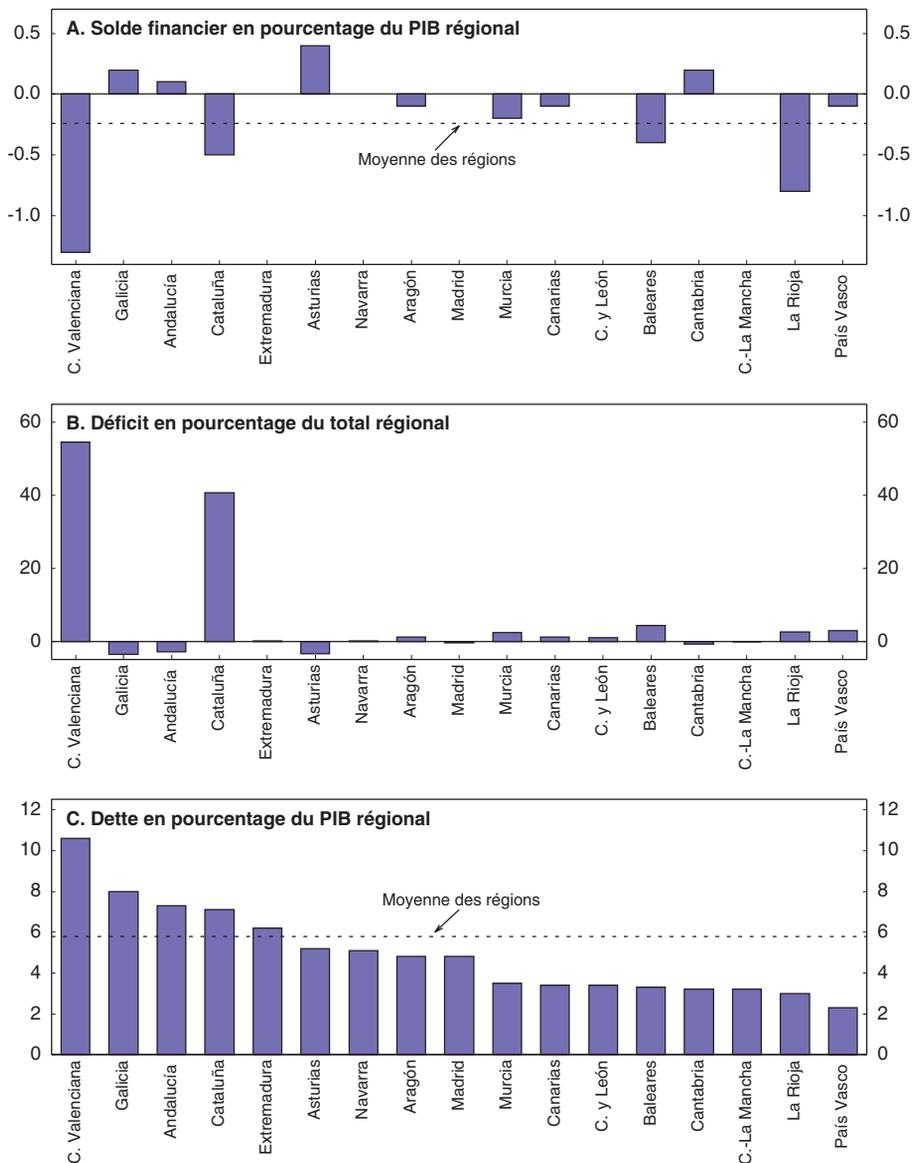
et la Catalogne, qui sont responsables de plus de 95 % du déficit régional total (graphique 4.10), ont été tenues de présenter un plan de rééquilibrage financier à l'horizon 2008.

Le recours à une règle budgétaire est approprié...

Le recours à une règle budgétaire comme la LSB montre le souci des autorités de s'assurer du rôle actif de l'ensemble des administrations pour maintenir des finances publiques saines. Contrairement à la situation prévalant dans plusieurs pays de l'OCDE, les communautés autonomes n'ont pas développé leurs propres règles budgétaires visant à garantir la viabilité financière de leurs finances publiques. L'institution d'une règle budgétaire par le gouvernement central, qui tend à combler ce vide, paraît préférable à une stratégie visant à s'appuyer uniquement sur les marchés financiers pour assurer la discipline budgétaire. Bien que les marchés opèrent une certaine différenciation entre les primes de risque qu'ils imposent sur les emprunts des différentes régions, ces écarts restent limités²⁹. Cette situation s'explique sans doute en partie par le faible niveau de la dette régionale, mais elle résulte peut être aussi du système d'autorisation administrative d'endettement qui pourrait bien être considéré comme une garantie tacite fournie par le gouvernement central aux emprunts régionaux. Il serait sans doute difficile de résister aux pressions politiques en faveur d'un plan de sauvetage d'une collectivité en grave difficulté financière. Au début des années 80, par exemple, des plans de sauvetage financier ont été réalisés pour des municipalités (Monasterio-Escudero et Suárez-Pandiello, 2002)³⁰. La non-

Graphique 4.10. Dette et déficits régionaux

2003



Source : Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) et Banque d'Espagne.

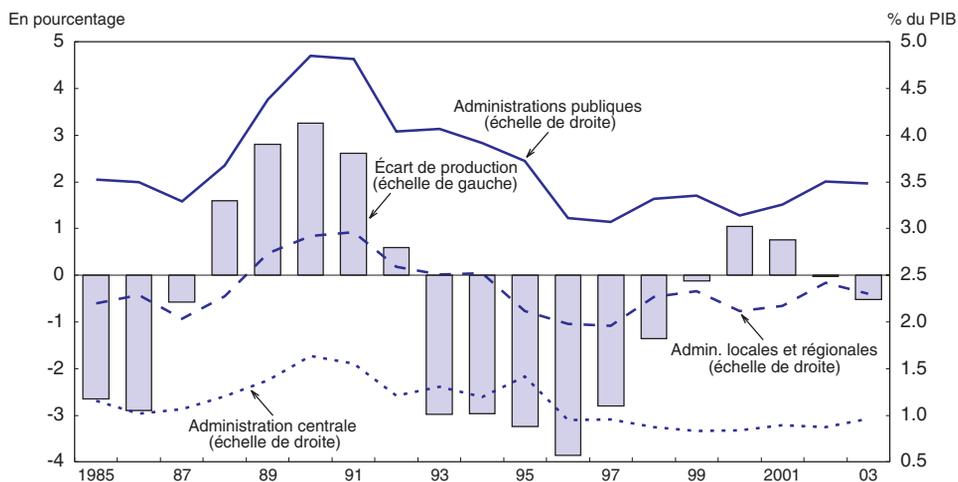
intervention du gouvernement central dans une telle circonstance pourrait conduire à des perturbations de l'offre de services publics auxquels la Constitution garantit un accès équitable.

... mais la trop grande rigidité de la LSB pourrait avoir un effet macroéconomique déstabilisateur...

L'intérêt d'une règle budgétaire est, par ailleurs, de pouvoir concilier discipline et coordination budgétaires entre les différents niveaux d'administration. De ce point de vue, la LSB pose cependant des problèmes qu'ont reconnus les autorités. Cette règle, qui a

l'avantage d'être simple et facile à communiquer, est néanmoins formulée de façon rigide. Elle ne permet pas une prise en compte des effets de la conjoncture sur les comptes publics, ce qui risque de faire jouer à la politique budgétaire un rôle procyclique déstabilisateur. Ce problème touche surtout l'administration centrale et la sécurité sociale, dont l'évolution des recettes est fortement liée à la conjoncture³¹. Toutefois, il affecte aussi les régions et les grandes villes après la récente réforme de leur mode de financement, laquelle a accru la sensibilité de leurs ressources aux fluctuations cycliques, alors que l'inertie des dépenses régionales a été renforcée par les transferts des compétences en matière de santé. La mise en place d'un cadre trop rigide rend en particulier plus difficile la gestion des programmes d'investissement par les collectivités territoriales. De fait, des analyses empiriques montrent que ces dépenses en capital ont constitué l'une des principales variables d'ajustement en période de faible conjoncture (Esteller-Moré *et al.*, 2004) (graphique 4.11)³². Une telle évolution, que risque d'accentuer l'application de la LSB, n'est souhaitable ni pour des raisons de stabilisation macroéconomique ni pour des raisons d'efficacité de la gestion des projets d'investissement.

Graphique 4.11. Investissement public et cycle économique¹



1. Rupture de série en 1995 pour l'investissement.

Source : INE et Banque d'Espagne.

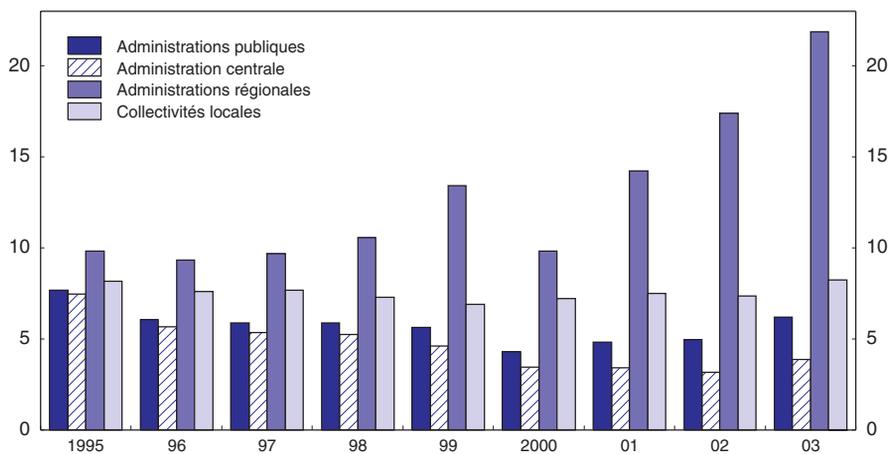
... et favoriser le développement d'opérations extrabudgétaires nuisant à la transparence

Si cette règle est perçue comme trop contraignante, elle risque de favoriser le développement des opérations extrabudgétaires, ce qui pose des problèmes de transparence, et pourrait mettre en cause la crédibilité même de la règle. La seule possibilité d'augmentation de l'endettement des administrations pour financer des investissements implique désormais l'acquisition d'actifs financiers *via* des transferts en capital à des entreprises publiques dont les opérations ne sont pas comptabilisées dans les comptes des administrations publiques (Amor et Pou, 2004). Toutefois, ce type d'opération, qui permet de bénéficier de l'expérience du secteur des entreprises pour gérer certaines infrastructures et d'introduire plus de concurrence dans l'offre de certains services, paraît cependant aussi motivé par la volonté d'échapper aux contraintes imposés en matière d'endettement. C'est ce que suggère par exemple la forte hausse de la dette des entreprises

publiques contrôlées par les régions au cours de la période récente, phénomène que l'on observe aussi, bien que dans une moindre mesure, pour les collectivités locales (graphique 4.12). De plus, les risques entourant l'évolution future du déficit et de la dette liée à ces transferts ou aux diverses formes de partenariat avec le secteur privé ne sont pas systématiquement identifiés et quantifiés, et cette information n'est pas fournie dans la documentation budgétaire³³. De tels problèmes, qui ont été mis en évidence pour l'État central et ont conduit à une révision en hausse des dépenses du budget 2004 (chapitre 2), se posent de façon similaire pour les administrations territoriales, qui assurent désormais les deux tiers des investissements publics totaux³⁴.

Graphique 4.12. Part de la dette des entreprises publiques

En pourcentage de la dette de leur administration respective



Source : Banque d'Espagne.

Une plus grande transparence des comptes publics est nécessaire

Le nouveau gouvernement a annoncé son intention de remédier aux lacunes de la LSB et, en premier lieu, de traiter les problèmes de transparence concernant l'activité de l'ensemble du secteur public. Pour cela, il a prévu d'améliorer la documentation du budget du gouvernement central afin de fournir les informations nécessaires à une meilleure évaluation des risques futurs associés aux programmes d'investissement³⁵. Une modification de la LSB a aussi été proposée afin d'accroître la transparence, ce qui paraît particulièrement nécessaire dans le cas des régions pour lesquelles des comptes détaillés individualisés ne sont disponibles qu'avec retard et de façon parcellaire³⁶.

Une plus grande flexibilité devrait être introduite dans la règle budgétaire...

Le gouvernement prévoit aussi d'introduire une plus grande souplesse dans la LSB afin de maintenir l'équilibre des comptes des administrations sur l'ensemble du cycle et non plus chaque année. L'application de ce principe, qui paraît légitime pour éviter que la politique budgétaire ne joue un rôle déstabilisateur sur l'économie, soulève toutefois différentes questions pratiques. Un premier type d'interrogation concerne les niveaux d'administration auxquels ce nouveau principe devrait être appliqué. Actuellement, la LSB impose le maintien d'un équilibre des comptes de toutes les administrations prises individuellement. L'utilisation d'une norme d'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle

ne constitue cependant pas une option envisageable administration par administration, y compris au niveau local, ni même une option nécessairement souhaitable. Dans le cas de la sécurité sociale, par exemple, le maintien d'excédents structurels paraît préférable à l'application d'une règle d'équilibre budgétaire tant pour des raisons de stabilisation macroéconomique que pour renforcer les finances publiques dans la perspective du vieillissement.

... mais ceci requiert une approche pragmatique et transparente...

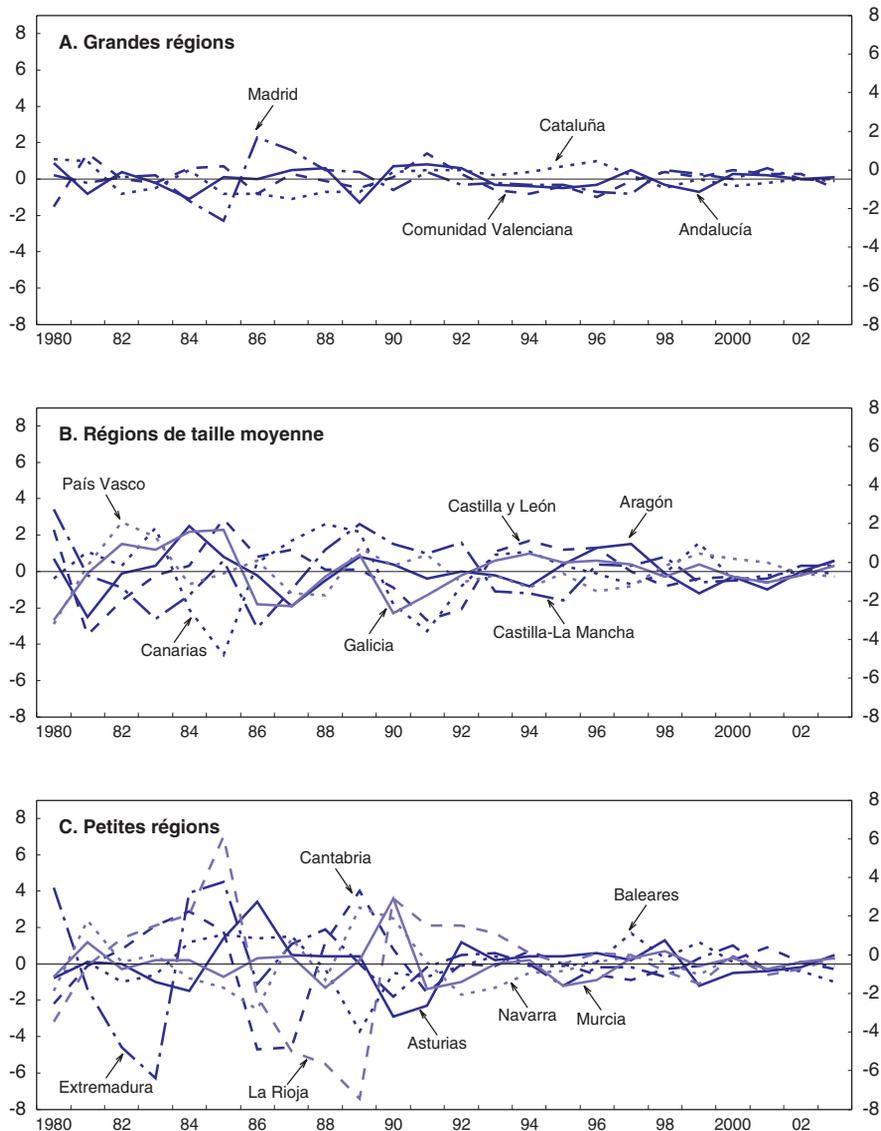
Si une règle d'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle paraît applicable pour le gouvernement central et les régions prises dans leur ensemble³⁷, grâce par exemple à l'estimation d'indicateurs de soldes structurels, elle paraît aussi moins pertinente pour les collectivités locales. Leurs recettes ne sont pas très sensibles aux fluctuations cycliques, de sorte qu'il serait préférable de les exclure d'une règle portant sur le solde structurel³⁸. D'un autre côté, dans le cas des régions l'application individualisée du principe d'équilibre budgétaire structurel soulève des difficultés pratiques. Les régions peuvent en effet être affectées par des chocs spécifiques, qui créent une asymétrie dans leur évolution cyclique par rapport au reste de l'économie, ce qui est susceptible d'affecter leurs recettes (graphique 4.13). Les budgets des petites régions peuvent aussi être facilement déséquilibrés par des opérations d'investissement, comme par exemple récemment en 2003 à La Rioja, suite à la construction d'un hôpital. Pour résoudre cette difficulté, les autorités pourraient envisager d'appliquer un mécanisme de répartition des objectifs de déficits et de dettes fixés globalement pour l'ensemble des régions de façon similaire au système de coordination utilisé entre 1992 et 2002. Ce système, qui reposait sur un consensus par rapport aux objectifs généraux et sur un mécanisme de sanctions implicites, liées à la contrainte d'endettement imposée par le gouvernement central, semble avoir été efficace. Pour régler un problème semblable, l'Autriche a expérimenté un mécanisme d'échange de droits de déficits entre les collectivités territoriales, mais l'efficacité de ce système reste à établir³⁹.

Un second défi est d'éviter un affaiblissement de la règle budgétaire du fait de sa plus grande complexité. Une transparence insuffisante de la nouvelle règle serait en effet susceptible de créer des possibilités de manipulation qui nuiraient à sa crédibilité. On pourrait cependant limiter ce risque en définissant des mécanismes clairs d'évaluation de la position cyclique de l'économie. Une méthode mécanique d'estimations statistiques de l'écart de production pourrait par exemple être utilisée⁴⁰, mais une solution probablement meilleure serait de confier à un groupe d'experts ou une institution indépendante, comme la Banque centrale, la tâche de fournir l'estimation de cet écart de production sur la base d'une analyse détaillée. La prise en compte de l'effet du cycle sur les comptes des administrations publiques doit aussi être traitée de façon transparente en fournissant des informations claires sur les élasticités utilisées liant l'évolution des ressources fiscales à celle de l'activité. Dans tous les cas, il importe de reconnaître que les soldes structurels sont difficiles à estimer et doivent donc être vérifiés en utilisant des approches alternatives⁴¹.

... qui doit rester équilibrée entre les besoins spécifiques des régions et ceux de l'ensemble du pays

Le débat sur la flexibilité de la règle budgétaire au niveau régional conduit à s'interroger sur les limites à fixer dans ce domaine. D'un certain point de vue, une règle

Graphique 4.13. **Écart de production : les régions par rapport à la moyenne nationale¹**
En pourcentage



1. La tendance de la production a été obtenue à l'aide du filtre Hodrick-Prescott.

Source : Eurostat.

uniforme d'équilibre budgétaire, même si elle prend en compte l'effet du cycle, pourrait sembler inutilement contraignante en raison des besoins différenciés des régions liés à leurs fortes disparités de développement. Le recours à une règle d'or pourrait alors paraître préférable et laisser aux administrations régionales davantage de marges en matière d'investissement et d'endettement pour construire les infrastructures nécessaires à leur développement. Une telle approche conduirait cependant à une certaine remise en cause de la coordination des politiques budgétaires. Par ailleurs, une différenciation privilégiant les dépenses en capital par rapport aux dépenses courantes paraît contestable si l'on tient

compte par exemple de la forte rentabilité des dépenses d'éducation bien gérées pour renforcer le capital humain et la croissance économique. En outre, les problèmes de rattrapage de certaines régions pourraient être réglés par un recours accru aux mécanismes de péréquation.

Selon un autre point de vue, il importe en revanche de ne pas sous-estimer les risques attachés à une règle budgétaire portant uniquement sur l'équilibre des comptes. Celle-ci peut en effet conduire à une forte hausse simultanée des dépenses et des impôts, même si jusqu'à présent les régions et municipalités ont paru réticentes à accroître leurs impôts. De fait, un tel phénomène a été observé au Danemark, en Finlande ou en Suède, où les collectivités territoriales disposent d'une large autonomie en matière de taxation directe comme en Espagne, mais n'incorporent pas les externalités négatives produites par une hausse de leur pression fiscale⁴². De tels risques justifieraient d'instaurer un mécanisme de plafonnement des dépenses, alors qu'actuellement les régions sont libres de décider si le respect de l'objectif d'équilibre des comptes publics doit être atteint par une hausse des impôts ou par une baisse des dépenses. Ces contraintes seraient toutefois excessives dans le cas de l'Espagne, où la pression fiscale reste faible et où un certain retard dans le domaine de l'éducation et des infrastructures reste à combler alors que des pressions à la hausse sur les dépenses de santé persisteront.

Un agenda pour faire progresser les réformes

Le transfert rapide aux régions des responsabilités en matière de dépenses et de recouvrement des recettes n'a pas compromis l'assainissement budgétaire. La répartition actuelle de ces compétences entre les niveaux d'administration et le système de transferts permettent de mieux répondre aux préférences locales et d'encourager des approches novatrices, tout en maintenant la cohérence des politiques au niveau national. Cependant, pour tirer pleinement parti de ce cadre décentralisé, il faudrait mettre en œuvre plusieurs réformes (dont on trouvera un résumé dans l'encadré 4.6). Ces réformes contribueraient, en particulier à éviter les gaspillages de ressources et à limiter la dérive à la hausse des dépenses publiques ; à encourager la fourniture de services publics de qualité ; à faire en sorte que le système fiscal global ne crée pas de distorsions importantes ; et à assurer la discipline budgétaire tout en évitant une orientation budgétaire procyclique ou une augmentation des opérations hors budget.

Élaborer des systèmes d'information sur les politiques et les résultats des autorités territoriales

Des informations cohérentes et à jour sur les politiques mises en œuvre au niveau territorial et sur les résultats obtenus devraient être largement diffusées afin d'encourager les meilleures pratiques, de faciliter la coordination et de promouvoir la concurrence et la discipline budgétaire. Pour pouvoir jouer un tel rôle, les systèmes de collecte et de diffusion des données pertinentes devraient être indépendants de l'État de façon à assurer leur acceptation et leur crédibilité.

Un échange plus systématique des données d'expérience, bonnes ou mauvaises, est souhaitable. Par le passé, les conférences organisées par les ministères de l'administration centrale n'ont eu qu'un succès limité à cet égard, en partie parce que la décision des administrations régionales d'y participer a souvent reflété l'affiliation politique. La réunion d'octobre 2004 des autorités régionales et centrales, consacrée essentiellement à l'examen du financement des soins de santé, est une exception notable à cet égard. Les efforts visant

Encadré 4.6. **Recommandations pour l'amélioration des relations budgétaires entre les niveaux d'administration**

Développer les systèmes d'information sur les politiques et les résultats des administrations territoriales

- Encourager l'échange de données d'expérience entre les administrations territoriales.
- Développer le recours aux analyses comparatives pour les services fournis par les administrations territoriales et publier les résultats (par exemple, les listes d'attente pour les soins hospitaliers) de façon à permettre aux citoyens d'exercer, au niveau local, des pressions sur les administrations régionales pour qu'elles améliorent le rapport coût-efficacité de leurs actions.
- Faciliter l'accès des administrations territoriales aux données fiscales sur une base régulière, de façon à permettre à ces administrations de mettre en œuvre des politiques fiscales élaborées en meilleure connaissance de cause.
- Améliorer la transparence des budgets des administrations territoriales et les faire vérifier par un organisme indépendant, de façon à éviter l'expansion des opérations hors budget par l'intermédiaire des entreprises publiques.

Réformer les règles applicables à l'emploi public

- Accroître la flexibilité des contrats d'emploi permanents dans le secteur public et de la fixation des salaires pour mieux tenir compte des conditions locales.

Améliorer le cadre de financement des régions

- Mieux tenir compte des évolutions démographiques en assouplissant les conditions d'application des *asignaciones de nivelación*, lorsque les régions ont enregistré des modifications de leur population totale depuis 1999. Les modifications démographiques devraient être prises en compte de façon symétrique. Faire savoir bien à l'avance comment les dispositifs de financement pour les régions réagiront à l'augmentation probable des dépenses de l'administration régionale découlant du vieillissement de la population.
- Corriger progressivement les déviations par rapport au critère des besoins objectifs pour l'ajustement des ressources financières des régions en fonction des évolutions non prises en compte dans le cadre (en particulier les changements démographiques et les conséquences budgétaires du vieillissement).
- Assouplir l'obligation faite aux administrations régionales de consacrer un montant minimum des dépenses aux soins de santé. Faire en sorte que le Fonds de cohésion favorise davantage les accords de coopération régionaux : la compensation financière reçue par les régions prestataires devrait couvrir la totalité des coûts et être versée par la région d'origine.
- Éviter d'utiliser des subventions affectées ou, du moins, accroître la transparence de leur montant global ainsi que des critères appliqués pour les répartir entre les régions. Réexaminer les réglementations indues imposées aux administrations régionales utilisant des subventions affectées, en particulier pour les politiques actives du marché du travail.
- Réduire la distorsion en faveur des régions moins développées dans la répartition des investissements de l'administration centrale. Envisager d'utiliser des instruments plus efficaces (les politiques d'éducation, par exemple) pour soutenir le potentiel de croissance des régions pauvres et/ou pour redistribuer le revenu.

Encadré 4.6. **Recommandations pour l'amélioration des relations budgétaires entre les niveaux d'administration** (suite)

Réformer les impôts locaux et se montrer prudent dans le transfert de nouvelles responsabilités en matière de dépenses

- Avant de prendre une décision, peser soigneusement les risques (perte des avantages liée aux économies d'échelle et effets de retombée négatifs) pouvant résulter du transfert au niveau local de nouvelles responsabilités.
- Accroître le recours des administrations locales à l'impôt foncier. Dans cette optique, le registre foncier devrait être amélioré de façon que les valeurs fiscales des biens soient plus à jour et plus homogènes.
- Supprimer l'impôt local sur les sociétés.

Assouplir les règles budgétaires

- Modifier la loi de stabilité budgétaire de façon à tenir compte de l'incidence des évolutions conjoncturelles sur le budget de l'administration centrale et les budgets régionaux globaux.
- Confier au Conseil de la politique budgétaire et financière le soin de fixer des objectifs budgétaires pour les différentes régions sur la base de scénarios individuels à moyen terme. Les régions dépassant leurs objectifs en raison d'un déficit structurel important devraient toujours être priées de présenter un plan d'ajustement à moyen terme.

à encourager la coordination aux différents niveaux d'administration et entre ces niveaux devraient être encore davantage soutenus et devraient être complétés par une utilisation plus large de l'analyse comparative de façon à mettre mieux en évidence les meilleures pratiques. L'analyse comparative aurait aussi l'avantage de renforcer les pressions de la concurrence sur les administrations territoriales – pressions qui sont moins développées en Espagne que dans plusieurs autres pays de l'OCDE (en particulier la Suisse et les États-Unis) où les citoyens « votent avec leurs pieds » (la mobilité géographique est plus forte qu'en Espagne) et/ou font connaître leurs préférences dans le cadre de nombreux référendums locaux sur les problèmes de politique économique.

La réalisation d'analyses comparatives exigerait la définition et la publication d'indicateurs, compatibles pour l'ensemble du territoire, sur les services publics régionaux et locaux, de façon à permettre aux citoyens de réclamer à leur administration une amélioration du rapport coût-efficacité. En Espagne, le nouveau gouvernement est déterminé à améliorer la qualité de l'information sur les services publics, notamment grâce à la création de l'Agence nationale de la qualité. Le gouvernement précédent avait aussi adopté une nouvelle loi sur la réforme de l'université, qui a créé une nouvelle agence nationale pour évaluer les activités d'enseignement et de recherche des départements universitaires, tandis que le ministère de la Santé et de la Consommation a mis en place une agence de la qualité des soins en août 2003. Cependant, ces nouveaux organismes ne disposant pas de ressources suffisantes et le nouveau gouvernement ayant pris la décision de ne pas publier les données régionales concernant les listes d'attente pour les soins de santé, les avantages qui auraient pu être tirés de ces mesures sont très limités. Il faudrait aussi procéder à une évaluation appropriée des politiques actives du marché du travail au niveau régional, pour faire en sorte que ces politiques soutiennent pleinement l'objectif de l'État d'encourager l'employabilité. Le système suisse constitue un exemple intéressant à

cet égard, car les analyses comparatives réalisées par les bureaux régionaux du travail ont contribué à identifier les meilleures pratiques. Le recours à des mesures financières pour inciter les régions à améliorer la qualité des politiques actives du marché du travail ou le transfert aux régions de la responsabilité financière de l'indemnisation du chômage pourraient soulever de difficiles problèmes politiques et d'équité et ne devraient être envisagés que si la divulgation de l'identité des organismes obtenant les moins bons résultats ne suffit pas à améliorer la performance moyenne.

L'amélioration des systèmes d'information faciliterait la réalisation des objectifs nationaux, la formulation des politiques régionales et la coordination entre administrations territoriales. La mise en œuvre récente d'un système intégré des offres et demandes d'emploi (SISPE) dans toutes les régions devrait faciliter l'ajustement des marchés régionaux du travail. Ce système sera aussi utile à l'administration centrale pour la conception du Plan national de formation et d'insertion professionnelle ainsi qu'aux administrations régionales pour la mise en œuvre de ce plan. Ce nouveau système d'information devrait être réévalué régulièrement de façon à assurer qu'il s'adapte bien aux besoins des autorités régionales comme des autorités centrales. Dans les autres secteurs également, notamment dans le secteur de la santé et des soins aux personnes âgées, les installations existantes pourraient être utilisées plus efficacement, les besoins pourraient être mieux identifiés et les doubles emplois pourraient être évités si de meilleures informations étaient disponibles. Les administrations régionales devraient aussi avoir suffisamment accès aux données fiscales, non seulement pour réaliser des simulations et mettre en œuvre des politiques fiscales en meilleure connaissance de cause, mais aussi pour lutter contre la fraude fiscale. Dans cette optique, le renforcement de la coopération entre l'administration fiscale nationale et les administrations régionales devrait avoir la priorité sur la décentralisation de l'administration fiscale, car il permettrait à la fois de réduire la segmentation de l'information et de limiter les coûts de recouvrement de l'impôt.

Une plus grande transparence des comptes des administrations territoriales paraît aussi indispensable compte tenu du développement important des opérations extrabudgétaires au cours de la période récente. Elle contribuerait également à stimuler le rôle complémentaire des marchés financiers pour maintenir des finances publiques saines grâce à une différenciation accrue des conditions d'emprunt entre les collectivités selon leurs résultats financiers. Dans ce contexte, il faudrait clarifier les opérations entre administrations et entreprises publiques, notamment dans le cadre des partenariats public-privé. Le développement de ces opérations serait sans doute aussi limité par l'élimination de la contrainte actuelle interdisant le recours à l'emprunt sauf pour acquérir des actifs financiers. Cette transparence devrait être évaluée par un organisme indépendant, pour éviter les problèmes de crédibilité liés aux approches partisans et faciliter les contrôles des comptes des régions. Enfin, des efforts devraient être engagés pour réduire les retards importants de publication des comptes finaux détaillés de tous les niveaux de gouvernement et assurer la publication de comptes trimestriels reflétant l'exécution budgétaire des administrations sur une base consolidée et cohérente avec la comptabilité nationale.

Réformer les règles applicables à l'emploi public

La réforme des règles applicables à l'emploi public contribuerait à éviter le gaspillage de ressources et faciliterait l'adaptation aux besoins évolutifs des services publics. Pour

mettre un terme à l'accroissement de l'emploi dans la fonction publique, il faudrait envisager de moins recourir aux contrats de durée indéterminée et éliminer les obstacles à la mobilité dans le secteur public, conformément aux évolutions récentes dans plusieurs pays de l'OCDE. Les administrations territoriales devraient se voir accorder de plus larges marges de manœuvre pour établir les contrats de travail de leurs agents et fixer les niveaux de salaire de façon à mieux refléter les conditions locales.

Améliorer le cadre de financement des régions

Les grands principes sous-tendant le nouveau dispositif de financement des régions sont sains, mais certains ajustements sont nécessaires pour assurer leur viabilité face aux évolutions démographiques, en particulier les récents flux migratoires et le vieillissement de la population. Faute de ces ajustements, trois risques pourraient se matérialiser : i) certaines régions ne seront plus en mesure d'assurer la qualité jugée minimale au niveau national pour les principaux services publics ; ii) les régions augmenteront les impôts régionaux, ce qui se traduira par une structure d'imposition sous-optimale pour le pays dans son ensemble et aura ainsi une incidence sur la croissance ; et iii) les régions s'attendant à ce que le modèle soit révisé, n'augmentent pas les impôts mais ont recours à l'emprunt en attendant d'être renflouées par l'administration centrale. Pour éviter ces risques, l'administration centrale devrait tenir compte des évolutions démographiques récentes et, en particulier, des changements intervenus dans la population du fait des importants flux migratoires enregistrés par certaines régions, en ajustant à terme les transferts en provenance et en direction de ces régions. Dans cette optique, il faudrait modifier les *Asignaciones de nivelación*, qui sont actuellement trop strictes et asymétriques – les régions où la population s'est accrue par rapport à 1999 devraient recevoir davantage de transferts de l'administration centrale, alors que celles qui ont vu leur population diminuer devraient en recevoir moins.

Bien que le vieillissement n'ait guère eu d'effet budgétaire jusqu'ici, l'incidence de ce phénomène à l'avenir devrait être prise en compte et les changements nécessaires du dispositif régional de financement devraient être annoncés bien à l'avance de façon à ne pas nuire à la crédibilité de ce dispositif. Des gains d'efficacité dans le secteur public devraient permettre de financer une partie de l'augmentation probable des dépenses régionales au titre de la santé et des soins de longue durée à moyen terme. Cependant, une augmentation des impôts semble difficile à éviter si les dépenses en question progressent bien autant que prévu. Dans ce contexte, un objectif important de l'administration centrale devrait être de limiter l'incidence négative potentielle d'une hausse des impôts pour l'économie dans son ensemble, tout en créant les bonnes incitations au niveau régional pour contrôler les dépenses. Un relèvement des droits d'accise et de la taxe sur la valeur ajoutée, qui sont relativement faibles, serait aussi vraisemblablement préférable à une hausse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (qui pèse essentiellement sur le travail), le principal impôt que les administrations régionales peuvent modifier. Dans la répartition entre les administrations régionales des gains tirés de la hausse des taux des impôts sur la consommation, deux approches pourraient être mises en œuvre pour faire en sorte que les administrations régionales restent sensibles aux coûts. La première serait d'évaluer *ex ante* le montant des dépenses supplémentaires que les administrations régionales auraient à financer et de répartir ce montant entre elles sur la base d'une série de critères objectifs, et non sur la base des dépenses effectives, afin d'éviter les problèmes d'aléa moral. Cette approche pourrait tout à fait être appliquée dans le cadre du nouveau

dispositif de financement pour les régions, en reconnaissant les niveaux de dépenses nécessaires à l'avenir, en augmentant proportionnellement les transferts de l'administration centrale et accordant davantage de poids au vieillissement de la population dans le système actuel de répartition sur la base de critères objectifs. Dans la deuxième approche, les besoins de financement supplémentaires pourraient être évalués *ex post*, c'est-à-dire eu égard à l'augmentation effective dans les trois régions les plus performantes. Dans les deux scénarios, les administrations régionales devraient financer tout écart par rapport à la référence ou à l'accord *ex ante* au moyen de leur propre budget. Outre l'ajustement des ressources financières de façon à tenir compte des conséquences budgétaires du vieillissement ou des évolutions démographiques récentes, il faudrait aussi s'attacher à réduire les disparités existantes dans les ressources financières mises à la disposition des régions, en particulier celles résultant de la prise en compte par le passé des coûts historiques ou de la mise en œuvre de la *garantía de mínimos*.

La conception de plusieurs transferts et programmes de soutien entre administrations devrait être revue de façon à favoriser le rapport coût-efficacité avant d'accroître le montant total des ressources financières fournies aux régions. *Premièrement*, l'obligation de dépenser un montant minimum au titre des soins de santé devrait être éliminée, car elle n'incite guère à introduire des mesures d'économie. *Deuxièmement*, le Fonds de cohésion pour les soins de santé devrait être réformé de façon à encourager la coopération régionale dans la fourniture de services de soins hospitaliers. Pour éviter les chevauchements, ou également pour empêcher une trop faible offre d'équipements, la compensation financière reçue par les régions prestataires devrait couvrir la totalité du coût du traitement des non-résidents et devrait être versée par la région d'origine et non par l'administration centrale. Pour que les administrations régionales puissent choisir entre construire leurs propres installations ou acheter des services auprès d'autres prestataires, il faudrait, toutefois, que soient corrigées les disparités existantes dans les ressources financières mises à la disposition des administrations régionales. *Troisièmement*, le recours à des accords bilatéraux entre l'administration centrale et les différentes régions, associés à des subventions affectées, devrait être transparent et la répartition des ressources entre les régions devrait être fondée sur des critères objectifs de façon à éviter tout problème d'aléa moral et des demandes récurrentes en faveur d'une augmentation des financements de l'administration centrale. *Quatrièmement*, les conditions imposées aux administrations régionales utilisant des subventions affectées devraient être réexaminées, notamment pour les politiques actives du marché du travail, (par exemple en ce qui concerne les coûts unitaires des programmes de formation et l'interdiction faite aux régions de majorer à l'aide de leurs propres ressources les financements de l'administration centrale). *Cinquièmement*, il faudrait revoir les critères de répartition des investissements de l'administration centrale entre les régions, en accordant une plus grande priorité aux projets qui soutiennent le plus les gains de productivité et en laissant les objectifs de redistribution à d'autres instruments plus efficaces à cet égard (les systèmes de péréquation budgétaire purs ou les systèmes d'imposition et d'aide sociale).

Réformer les impôts locaux et se montrer prudent dans le transfert de nouvelles responsabilités en matière de dépenses

Si l'on se fonde sur des considérations économiques, il ne paraît pas très justifié de transférer de nouvelles responsabilités en matière de dépenses aux administrations locales, mais le financement de ces administrations pourrait être amélioré. Faute d'une

réforme qui conduira à la fusion des petites communes, l'offre locale de services publics essentiels souffrira vraisemblablement d'une production à plus petite échelle, ce qui aura d'importantes retombées (par exemple comment assurer que les décisions locales en matière de logement, d'éducation ou d'emploi sont compatibles avec les objectifs nationaux ?). Sur la base de la répartition actuelle des compétences en matière de dépenses, la capacité de recouvrement des recettes des régions est suffisante. L'impôt local sur les sociétés suscite toutefois des problèmes d'équité et d'efficacité. En supprimant l'impôt pour les entreprises les plus touchées, la réforme de 2003 a éliminé certains problèmes mais a créé d'autres distorsions. Il serait donc souhaitable de revoir l'impôt local sur les sociétés. La hausse de l'impôt foncier, qui est faible par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, pourrait compenser les pertes de recettes, tout en maintenant une capacité fiscale suffisante pour répondre aux préférences des citoyens locaux en ajustant les taux sur une base d'imposition plus large. La réforme devrait probablement être progressive, car les individus sont souvent particulièrement sensibles aux modifications de l'impôt foncier. À cet égard, il faudrait aussi disposer de valeurs fiscales des biens plus à jour, et donc plus équitables. L'approche de la Nouvelle-Zélande dans ce domaine pourrait présenter de l'intérêt. La base de données nationale sur les biens immobiliers a été transférée aux autorités locales en 1999. Ce sont les conseils municipaux qui sont aujourd'hui chargés de procéder à des évaluations à des fins fiscales, au moins tous les trois ans, et ils peuvent sous-traiter cette tâche à des prestataires de services spécialisés. Les règles en matière d'évaluation relèvent de l'administration centrale, dont l'objectif principal est d'assurer un système national d'évaluation compatible, impartial, indépendant et équitable.

Améliorer la flexibilité de la règle budgétaire

Une discipline financière a été appliquée à tous les niveaux d'administration ces dernières années. Le recours à une règle budgétaire paraît adéquat, dans la mesure où il permet de concilier discipline et coordination budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement. Néanmoins, la LSB impose depuis 2003 d'équilibrer en permanence les comptes de toutes les administrations prises individuellement. Ceci paraît trop rigide et tend à faire jouer un rôle procyclique à la politique budgétaire. Une plus grande flexibilité devrait être introduite dans cette règle afin de maintenir un équilibre financier au cours du cycle comme l'envisagent les autorités, même si une certaine prudence serait justifiée compte tenu des incertitudes affectant les ajustements des soldes budgétaires pour le cycle. L'application d'un tel principe, qui nécessite un certain pragmatisme, paraît possible pour le gouvernement central et l'ensemble des régions. Ainsi, ces administrations pourront enregistrer des déficits en période de creux cycliques, lesquels devront cependant être compensés par des excédents en période de haute conjoncture. Pour les collectivités locales en revanche, la modification du système actuel ne semble pas nécessaire. Par ailleurs, la répartition spécifique entre les différentes régions des objectifs globaux pourrait être gérée au sein du CPFF comme cela a été réalisé entre 1992 et 2002. Ce système de surveillance collective fondé sur des scénarios à moyen terme individualisés par région et un contrôle de l'endettement par le pouvoir central semble avoir été efficace. Ce mécanisme paraît aussi plus transparent qu'un système reposant sur des accords bilatéraux entre chaque région et le gouvernement central, comme cela semble être actuellement envisagé. Un tel mécanisme paraît équilibré entre les besoins spécifiques des régions et ceux de l'ensemble du pays. Ceci éviterait de recourir à un système de sanctions,

qui semble difficile à mettre en œuvre, comme le montre l'expérience internationale. Il serait néanmoins utile de maintenir l'obligation faite aux communautés autonomes de présenter un plan d'ajustement budgétaire à moyen terme en cas de dépassement significatif de leurs objectifs reflétant un déséquilibre structurel manifeste de leurs comptes. Il importe toutefois de veiller à ce que la nouvelle norme s'impose de façon équitable à toutes les régions quelle que soit leur taille. Il serait aussi important de s'assurer que le respect d'une règle sur le déficit ne conduise pas à une forte hausse des taxes régionales et locales, comme cela a pu être observé dans d'autres pays de l'OCDE.

Notes

1. En décembre 2004, le Parlement basque a approuvé une proposition demandant un statut quasi indépendant pour le País Vasco, l'idée de base étant celle d'une association « libre » de nations séparées. Ce statut donnerait le droit de se séparer totalement de l'Espagne dans une phase ultérieure. Les discussions sur cette question entre l'administration centrale et les administrations régionales ont débuté. L'administration centrale et les principaux partis politiques s'opposent fortement à ce projet, qui pourrait conduire à un grave conflit institutionnel. Les prochaines élections dans le País Vasco sont prévues pour avril ou mai 2005.
2. Le parti conservateur catalan (CiU) a joué un rôle central dans la politique espagnole entre 1993 et 2000, période pendant laquelle il a détenu la balance du pouvoir au Parlement. Le Parti populaire a obtenu la majorité absolue lors de l'élection générale de 2000. Le parti socialiste, qui n'a pas obtenu la majorité absolue lors des élections générales de 2004, dépend de l'appui des partis régionaux. La Gauche républicaine catalane (ERC) est devenue une force importante dans les politiques régionales et est désormais le quatrième parti national. La Chambre haute (le Sénat), qui a le pouvoir d'amendement, compte 208 membres élus directement, 51 autres étant désignés par les régions. Le gouvernement envisage une réforme du Sénat, exigeant une modification de la Constitution, de façon à donner davantage de pouvoirs aux régions en transformant le Sénat en une chambre représentant les régions et/ou en donnant aux régions le pouvoir d'opposer un veto aux lois pouvant affecter leur autonomie. La sagesse de cette réforme est discutable, du moins du point de vue de l'efficacité économique. En Allemagne, par exemple, le processus de médiation compliqué entre le Bundestag et la Chambre du Parlement représentant les Länder (le Bundesrat) a ralenti et dilué le processus de réforme structurelle. Dans son *Étude économique* 2004 de l'Allemagne, l'OCDE recommandait d'envisager de limiter le pouvoir qu'a le Bundesrat de bloquer la législation fédérale.
3. La réduction des écarts de revenu entre les régions exigera également une amélioration des conditions-cadres (notamment la mobilité de la main-d'œuvre), qui sont déterminées dans une certaine mesure par la répartition des responsabilités en matière de dépenses et de recouvrement des recettes entre les niveaux d'administration. En particulier, un système de concordance des emplois et des travailleurs qui fonctionne bien, des politiques d'éducation efficaces et des politiques actives et passives du marché du travail cohérentes sont des éléments importants. Pour une discussion approfondie des déterminants de la convergence entre les régions, voir le chapitre spécial « Les régions » dans l'*Étude économique* consacrée par l'OCDE à la zone euro en 2004.
4. On trouvera dans l'*Étude économique* de l'Espagne (OCDE, 2003) un chapitre approfondi consacré à l'incidence économique des migrations.
5. L'enquête sur la population active (EPA) surestime vraisemblablement les effectifs des administrations publiques. En pourcentage de l'emploi total, ces effectifs sont passés de 10 % en 1980 à 15 % en 2003, c'est-à-dire un niveau proche de la moyenne de l'OCDE. Des vérifications croisées avec les données des comptes nationaux concernant la masse salariale dans les administrations publiques font apparaître, toutefois, une incohérence apparente avec les données du Registro (avec des variations étonnamment importantes des salaires par tête et une forte croissance des rémunérations dans le public par rapport au privé).
6. D'après la norme de 2004, les administrations locales et régionales ne sont pas autorisées à créer des postes permanents sur une base nette. Jusqu'en 2004, tous les niveaux d'administration ne pouvaient remplacer qu'un retraité sur quatre dans la fonction publique.
7. Voir *Estudio comparativo del salario del médico en España* (SIMEG, 2004).

8. En Andalucía, Castilla-La Mancha et Extremadura, les médecins doivent établir leurs ordonnances sur la base des substances actives et les patients sont remboursés en fonction des produits pharmaceutiques les moins onéreux les contenant. La Catalogne a introduit une approche du financement des hôpitaux qui fournit des incitations en contrepartie de l'efficacité et a montré la voie dans la sous-traitance de la gestion intégrée des services à des sociétés privées (Conference Board of Canada, 2004). Madrid et Comunidad Valenciana ont défini des temps d'attente maxima pour des traitements spécialisés spécifiques et, une fois le délai dépassé, les patients ont accès gratuitement à des centres de soins de santé privés. Un système de contrôle des ordonnances d'anti-inflammatoires mis au point en Andalucía a récemment été étendu à l'ensemble de l'Espagne. Dans le secteur des soins de longue durée, on observe aussi d'importantes différences régionales dans les approches et services fournis (Comas-Herrera *et al.*, 2003).
9. Une association de consommateurs (*Organización de Consumidores y Usuarios, OCU*) a procédé à des comparaisons intéressantes des prix et de la qualité des services dans l'ensemble du pays (y compris les soins aux personnes âgées et les soins hospitaliers), mais elle reconnaît aussi la difficulté d'obtenir des informations fiables.
10. La responsabilité de la gestion des programmes de formation pour les salariés a été transférée à la Catalogne en 1992, à la Comunidad Valenciana, à la Galicie et à l'Andalousie en 1993, et à toutes les autres régions en 1999. La responsabilité des programmes de formation pour les chômeurs et des services de placement a fait l'objet d'un transfert ultérieur qui s'est achevé au début des années 2000 (Alujas Ruiz, 2004).
11. Au Canada, l'administration fédérale maintient un contrôle total sur les indemnités d'assurance-chômage, mais les programmes d'aide sociale relèvent presque entièrement des administrations des provinces ; le financement et la responsabilité administrative d'une partie des politiques actives du marché du travail ont été transférés de l'administration fédérale à la plupart des provinces en 1997 (Gray, 2003). S'agissant des politiques de l'Espagne en matière d'invalidité, voir OCDE (2003a).
12. Ces estimations doivent être maniées avec prudence, car les grandes communes offrent en général davantage de services, ce qui se traduit par une dépense moyenne par habitant plus élevée.
13. Récemment, le gouvernement danois a annoncé une réforme à cet égard qui devrait réduire le nombre de communes, pour le ramener de 271 à 100 environ, bien que la taille moyenne d'une commune soit déjà d'environ 20 000 habitants. Cette réforme devrait permettre quelques gains d'efficacité et se traduira certainement par une plus grande qualité des services publics.
14. Les impôts sur la fortune et sur les mutations immobilières étaient jusqu'en 1997 les principales ressources fiscales des administrations régionales, leur base et leurs taux étant fixés par l'administration centrale.
15. Les coûts budgétaires nets de l'immigration peuvent aussi être élevés pour quelques communes de taille moyenne qui reçoivent un grand nombre d'immigrants illégaux. Ces communes fournissent souvent des produits alimentaires et des soins d'urgence aux clandestins arrivant dans un mauvais état de santé. Les pouvoirs publics ont toutefois annoncé la création d'un fonds spécial pour les communes les plus touchées.
16. À titre illustratif, si l'on utilise la principale variable démographique (*población protegida*) pour évaluer la nécessité de l'ajustement (*asignaciones de nivelación*), la population de la région de Madrid s'est accrue de 8.1 % sur la période 1999-2002 contre 4.3 % pour la moyenne nationale.
17. D'après Montero *et al.* (2004), les coûts supplémentaires associés à cette garantie s'élèveraient à € 844 millions, c'est-à-dire 2 % environ des besoins de financement totaux au niveau régional.
18. Pour 2001, les subventions affectées accordées dans le cadre des accords bilatéraux entre l'administration centrale et les différentes régions (*subvenciones, convenios et contratos programas*) se sont élevées à € 3.7 milliards, c'est-à-dire plus de 0.6 % du PIB.
19. D'après le ministère des Finances, le passage au nouveau modèle s'est traduit par une augmentation de € 1.8 milliard des ressources financières mises à la disposition des administrations régionales pour l'année de référence (c'est-à-dire 0.3 % du PIB), en tenant compte de l'effet des modifications des responsabilités en matière de dépenses, mais sans prendre en considération les autres transferts spécifiques qui pourraient avoir été accordés pour arriver à un accord (*convenios et contratos programas*, par exemple). Montero *et al.* (2004) fournissent des estimations de certains des coûts de négociation (augmentation des transferts) encourus par l'administration centrale pour arriver à un accord avec les régions.
20. L'exception est la contribution des régions du système *foral* au *Fondo de Compensación Interterritorial*, qui finance des projets de développement des infrastructures dans les régions pauvres (celles

répondant aux critères de l'Objectif 1 pour les Fonds structurels européens). Le montant global affecté à ce fonds est toutefois peu important (moins de € 1 milliard en 2003, c'est-à-dire 0.1 % du PIB).

21. Pour une discussion approfondie de ces questions, voir de la Fuente (2002), de la Fuente *et al.* (2003a) ainsi que Garcia-Milà et McGuire (1996). Alvarez Pinilla *et al.* (2003) ont aussi estimé le taux de rentabilité de l'infrastructure publique dans les différentes régions espagnoles. Tout en reconnaissant que les estimations varient sensiblement suivant le modèle de calcul utilisé, cette étude montre aussi que ce taux est plus important dans les régions riches.
22. L'élasticité des impôts à la consommation par rapport aux dépenses est supérieure à l'unité depuis le début des années 90 (Bouthevillain *et al.*, 2001). Cela peut s'expliquer notamment par l'évolution de la composition du panier de consommation, qui contient moins de biens imposés au taux réduit de la TVA et davantage de biens semi-durables et de luxe imposés au taux normal.
23. Les administrations régionales peuvent introduire une taxe sur les ventes au détail de produits pétroliers de 1 cent par litre au maximum. Accorder aux administrations régionales davantage de pouvoirs discrétionnaires en matière de taxes écologiques soulève toutefois deux questions essentielles. Premièrement, la surenchère fiscale pourrait être intense et ne bénéficier qu'aux petites juridictions et aux juridictions centrales (on peut citer à cet égard l'exemple du Luxembourg avec une TVA et des droits d'accise faible sur les produits pétroliers et une très forte part des non-résidents dans la consommation). Deuxièmement, un conflit d'objectifs peut apparaître car les taxes écologiques doivent essentiellement servir à réduire la pollution.
24. Des calculs approximatifs ont été faits à cet égard. Les recettes tirées par les régions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se sont élevées à € 14.5 milliards en 2002, c'est-à-dire 2.1 % du PIB. Si les administrations régionales devaient financer les deux tiers seulement de l'augmentation probable des dépenses de santé et des dépenses liées aux soins de longue durée au cours des prochaines décennies, un doublement de ces recettes serait nécessaire. Toutes choses égales par ailleurs, il faudrait au moins multiplier par deux le taux d'imposition légal au niveau régional. Le taux d'imposition marginal supérieur (45 % en 2003 si l'on associe les taux d'imposition au niveau des administrations régionales et de l'administration centrale) devrait donc ainsi être relevé de plus de 16 points de pourcentage.
25. Goolsbee (2004) donne des exemples pour les États-Unis.
26. Pour remédier à cette distorsion, la loi fiscale permet aux communes d'ajuster la base d'imposition (c'est-à-dire les valeurs des biens estimées dans le cadastre) au cours des neuf années suivant la réévaluation.
27. Jusqu'en 2003, la capacité d'emprunt des régions était limitée par un plafonnement de la charge totale de remboursement de la dette (intérêt et capital) à 25 % des revenus courants. De plus, la dette totale des gouvernements locaux ne pouvait dépasser 110 % de leurs revenus courants, et ces administrations devaient dégager une épargne positive pour pouvoir emprunter. Une approbation du ministère des Finances était nécessaire pour les collectivités territoriales si ces conditions n'étaient pas respectées. La hausse des revenus courants induite par la décentralisation et la baisse des taux d'intérêt ont entraîné un relâchement de la contrainte d'endettement de la part des régions qui n'avaient aucune dette au moment de leur création à la fin des années 70.
28. Jusqu'en 1992, les mécanismes de contrôle des règles d'endettement, qui faisaient notamment que le recours à l'emprunt était réservé au seul financement des investissements, se sont révélés défectueux (Salinas Jiménez et Álvarez García, 2002).
29. Selon Alcade Fradjas et Vallés Giménez (2002) une certaine différenciation des primes de risque en fonction du degré d'endettement des régions a été décelée entre 1990 et 1995. Toutefois, celle-ci était réduite. Au cours de la période récente, la notation des régions a varié entre AA- et AA+.
30. Par ailleurs, la renégociation périodique du modèle de financement avec les régions dans le passé paraît avoir aussi été souvent l'occasion d'aider certaines communautés confrontées à des difficultés budgétaires.
31. Le poids accru pris par les impôts sur les sociétés dans les recettes totales du gouvernement central après la réforme du financement des régions en 2002 a sans doute renforcé la sensibilité des ressources du gouvernement central aux fluctuations cycliques de l'économie.
32. Entre 1985 et 2003, la corrélation de l'écart de production avec le ratio d'investissement des administrations régionales et locales (0.62) a été plus forte que la corrélation correspondante avec le ratio d'investissement de l'administration centrale (0.32). Des résultats empiriques similaires ont été trouvés dans d'autres pays européens comme le Danemark (Borge *et al.*, 2001). Voir aussi (Monasterio-Escudero et Suárez-Pandiello, 2002) pour l'Espagne.

33. Depuis le milieu des années 90, des investissements représentant 6 % du PIB ont été réalisés dans le cadre de partenariats public-privé. Ces derniers ont été souvent développés au niveau régional (FMI, 2004).
34. Eurostat a par exemple récemment indiqué qu'il était envisagé de réintégrer dans le déficit de la Communauté de Madrid les transferts qu'elle avait accordés à l'entreprise publique Mintra chargée de la construction du métro de la capitale.
35. Une clarification des liens entre les comptes publics présentés sur base budgétaire et ceux élaborés à l'aide des critères de la comptabilité nationale est aussi prévue, compte tenu des difficultés récentes rencontrées dans ce domaine au niveau de l'administration centrale, mais aussi régionale, comme en Catalogne.
36. Les informations détaillées les plus récentes par communauté concernent l'année 2001 et il est difficile de reconstituer des séries longues des comptes régionaux individualisés dans l'optique des comptes nationaux.
37. Ainsi, le léger dérapage budgétaire en 2003, que de nombreux gouvernements régionaux ont imputé à un problème de financement des dépenses de santé, est sans doute aussi en partie lié à l'affaiblissement cyclique de l'économie. On estime en effet de façon approximative qu'une hausse de 1 % de l'écart de production induit une variation du solde budgétaire conjoncturel de l'ensemble des régions de 0.1 % à 0.2 % du PIB.
38. Compte tenu du poids des recettes des collectivités locales dans le PIB, qui s'élève à 6 %, on estime qu'une baisse de 1 % de l'écart de production induit un déficit budgétaire cyclique inférieur à 0.1 % du PIB.
39. L'expérience de l'Autriche ne paraît pas encore très concluante. Il est vraisemblable que pour trouver la contrepartie à l'acquisition d'un droit de déficit par une région il faille un accord politique avec une autre région, ce qui est peu transparent. Par ailleurs, la mise en place d'un système d'échange de droits de déficit pourrait être difficile dans le cas de l'Espagne du fait de la grande disparité de taille entre les régions.
40. En Suisse, l'écart de production utilisé dans la procédure budgétaire est estimé à partir d'un filtre Hodrick-Prescott de la production observée.
41. Par exemple, il serait utile de s'assurer que la hausse des dépenses publiques ne diffère pas trop de la croissance tendancielle de l'économie lorsque, initialement, le budget est en équilibre structurel et qu'aucune modification fiscale n'est prévue.
42. Une hausse de la fiscalité directe provoquée par les collectivités territoriales réduit les incitations au travail, à l'épargne et à la croissance. Elle réduit aussi les cotisations sociales et les impôts perçus par l'administration centrale et peut se traduire par une hausse des dépenses sociales.

Bibliographie

- Alcalde Fradejas, N. et J. Vallés Giménez (2002), « El mercado financiero y el racionamiento del endeudamiento autonómico », Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de trabajo*, n° 4/02.
- Alujas Ruiz, J.A. (2004), « La transformación del servicio público de empleo en España », *Cuadernos de Información Económica*, juillet/août, n° 181, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- Alvarez Pinilla, A., L. Orea Sánchez et J. Fernández Álvarez (2003), « La productividad de las infraestructuras en España », *Papeles de Economía Española*, n° 95, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Papeles_Economia_Espanola.asp.
- Amor, J.M et V. Pou (2004), « Comunidades autónomas ante la estabilidad presupuestaria », *Cuadernos de Información Económica*, mars/avril, n° 179, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- de Ayala Cañón, L., R. Martínez Lopez et J. Ruiz-Huerta (2001), « La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad », *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, n° 16/01.
- Borge, L-E., M. Dahlberg et P. Tovmo (2001), « The Intertemporal Spending Behavior of Local Governments: A Comparative Analysis of the Scandinavian Countries », Department of Economics, Uppsala University, février, www.nek.uu.se/pdf/2001wp10.pdf.

- Bouthevillain, C. et al. (2001), « Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach », *Working Paper Series*, n° 77, Banque centrale européenne, septembre, www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp077.pdf.
- Carbó Valverde, S. (2004), « Endeudamiento y financiación de la vivienda en las regiones españolas », *Cuadernos de Información Económica*, mars-avril, n° 179, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, www.funcas.ceca.es/Publicaciones/Cuadernos_Financiera.asp.
- CES (Consejo Económico y Social) (2000), « La movilidad geográfica », *Colección informes*, 1/2000, Madrid, février, www.ces.es/informes/2000/inf0100.pdf.
- CES (2004), « La temporalidad en el empleo en el sector público », Madrid, décembre, www.ces.es/informes/2004/inf0304.pdf.
- Comas-Herrera, A. et al. (2003), « European Study of Long-Term Care Expenditure: Long-Term Care Expenditure in an Ageing Society », Report to the European Commission, Employment and Social Affairs, PSSRU Discussion Paper, n° 1840, LSE Health and Social Care, London School of Economics, février, http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/european_study_long_term_care_en.pdf.
- Conference Board of Canada (2004), *Challenging Health Care System Sustainability: Understanding Health System Performance of Leading Countries*, Ottawa, juillet, www.health.gov.ab.ca/resources/publications/pdf/conference_board2.pdf.
- Dafflon, B. et J. Ruegg (2002), « Innovation institutionnelle et logique de “bas-en-haut” : la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg (Suisse) », papier présenté au 38^e Colloque de l'ASRDLF, tenu à Trois-Rivières, 21-23 août, www.uqtr.ca/screg/T_RueggDafflon.pdf.
- Esteller-Moré, A., A. Solé-Ollé et P. Sorribas-Navarro (2004), « Fiscal Adjustment to Exogenous Shocks: Evidence from Spanish Municipalities », Centro de Investigación en Federalismo Fiscal y Economía Regional, Instituto de Economía de Barcelona, www.revecap.com/veea/autores/E/122.pdf.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « Spain: Draft Report on the Observance of the Standards and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module », projet, FMI, Washington DC, juin.
- de la Fuente, A. (2002), « Is the Allocation of Public Capital across the Spanish Regions too Redistributive? », *Documentos de Trabajo*, D-2002-03, Ministerio de Economía y Hacienda, mai, www.igae.minhac.es/Internet/Cln_Principal/ClnInformacionGeneral/ClnDocumentosTrabajo/Documentos.htm.
- de la Fuente, A. (2003), « The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF », *Documentos de Trabajo*, D-2003-02, Ministerio de Economía y Hacienda, www.igae.minhac.es/Internet/Cln_Principal/ClnInformacionGeneral/ClnDocumentosTrabajo/Documentos.htm.
- de la Fuente Moreno, A., X. Vives Torrent et R. Carminal Echeverría (2003a), « Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado Autonómico », Fundación BBVA, Bilbao, juin.
- de la Fuente, A., R. Domenech et J.F. Jimeno (2003b), « Human Capital as a Factor of Growth and Employment at the Regional Level. The Case of Spain », *Working Papers*, n° 610-04, Instituto d'Anàlisi Econòmic, Universitat Autònoma de Barcelona, <http://pareto.uab.es/wp/2004/61004.pdf>.
- Garcia-Milà, T. et T.J. McGuire (1996), « Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain », *Economics Working Papers*, n° 207, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, décembre, <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/upfupfgen207.html>.
- Garcia-Milà, T., T.J. Goodspeed et T.J. McGuire (2001), « Fiscal Decentralization Policies and Sub-National Government Debt in Evolving Federations », *Economics Working Papers*, n° 549, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, juillet, <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/upfupfgen549.html>.
- Goolsbee, A. (2004), « The Impact of the Corporate Income Tax: Evidence from State Organizational Form Data », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 11, Elsevier, septembre.
- Gray, D. (2003), « National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 14, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/13/37/16586079.pdf.
- Hernández de Cos, P. (2002), « The New Framework for the Spanish Regional (Autonomous) Governments », *Economic Bulletin*, Banque d'Espagne, juillet, www.bde.es/informes/be/boleco/2002/be0207e.pdf.

- Marqués Sevillano, J.M. et J. Rosselló Villalonga (2002), « Public Employment and Redistribution in Spain », Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de trabajo*, n° 23/02.
- Ministerio de Sanidad y Consumo (2003), *Recursos económicos del Sistema Nacional de Salud – Datos y Cifras 2003*, Madrid, www.msc.es/profesional/sistemasInformacion/analisisEconomico/recursosEconomicos/pdf/libro_recursos_naranja.pdf.
- Monasterio-Escudero, C. et J. Suárez-Pandiello (2002), « Local Government Financing and Borrowing: Spain », *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (éd.), *Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance*, Edward Elgar Publishing.
- Montero, R., J. de Dios Jiménez et J.J. Martín (2004), « Cuantificación y evaluación del nuevo sistema de financiación autonómico general », Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *Documentos de trabajo*, WP-EC 2004-08, Valencia, mars, www.ivie.es/downloads/docs/04/wpec-08.pdf.
- Observatoire européen des systèmes de santé (2000), *Health Care Systems in Transition: Spain*, Bruxelles, www.euro.who.int/document/e70504.pdf.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, vol. 2002/9, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Espagne*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/employment/olderworkers.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2003/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, vol. 2004/5, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/zoneeuro.
- Poveda Blanco, F. et Á. Sánchez Sánchez (2002), « La financiación impositiva municipal: propuestas para su reforma », *Papeles de Economía Española*, n° 92, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, www.funcas.cec.a.es/Publicaciones/Papeles_Economia_Espanola.asp.
- Salinas Jiménez, J. et S. Álvarez García (2002), « El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: de la LOFCA a la LGEP », Instituto de Estudios Fiscales.
- Sánchez Soliño, A. (2003), « Estructura de las haciendas locales y valoración de su reciente reforma », EC/2003/3, Servicio de Estudio, Banque d'Espagne.
- le Saout, R. (1998), *Les enjeux de l'intercommunalité*, La Documentation française, Paris, www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/3303332108114/index.shtml.
- SIMEG (Sindicato Médico de Granada) (2004), *Estudio comparativo del salario del médico en España*, Granada, mai, www.simeg.org/modelo%20retributivo/estudio%202004.pdf.
- Solé-Ollé, A. et N. Bosch (2003), « On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain », dans G. Färber et N. Otter (éds.), *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe*, Speyerer Forschungsberichte, n° 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer am Rhein, http://foev.dhv-speyer.de/publikationen/pubdb.asp?reihen_id=1.

ANNEXE 4.A1

Réformes récentes du système de financement des autorités locales

Le système de financement des autorités locales a été réformé en deux étapes, avec des modifications des impôts locaux en 2003 et une reformulation des subventions de l'administration centrale en 2004.

La réforme de 2003 a rendu le système d'imposition local plus favorable aux petites entreprises, à l'emploi, à l'environnement et aux familles. Il a aussi supprimé les plafonds s'appliquant expressément au pouvoir d'imposition des petites communes en les autorisant à fixer les taux dans la même fourchette que les grandes communes. Les principales modifications des impôts locaux sont les suivantes :

- Impôt local sur les sociétés : i) les petites entreprises (moins de € 1 million de chiffre d'affaires) – plus de 90 % des contribuables – sont maintenant exonérées, alors que des taux plus élevés et progressifs s'appliquent aux grandes entreprises ;¹ ii) le nombre de salariés n'est plus pris en compte dans la base d'imposition et les communes ont la possibilité d'accorder un allègement fiscal spécial aux entreprises créant des emplois ; iii) les nouvelles entreprises sont exonérées pendant une période de deux années et ne paient que la moitié de leur impôt dû pendant les cinq années suivantes ; iv) les petites communes peuvent maintenant moduler les taux d'imposition à l'intérieur d'une marge plus large, comme peuvent le faire les grandes.
- Impôt foncier : i) les communes peuvent maintenant différencier les taux en fonction de l'utilisation du bien (commerciale, industrielle ou résidentielle) ; ii) elles ont plus de latitude pour introduire des allègements fiscaux pour les familles ayant plus de trois enfants ou pour les ménages utilisant des sources d'énergie renouvelables. Toutes les communes peuvent maintenant fixer le taux d'imposition dans une fourchette allant de 0.4 % à 1.1 % (les petites devaient auparavant fixer les taux dans une marge plus étroite).
- Les petites communes se voient désormais accorder les mêmes pouvoirs que les grandes pour ce qui est de la fixation des taux de l'impôt sur les véhicules à moteur, de l'impôt sur les plus-values foncières et de l'impôt sur la construction et les travaux publics.
- Les transferts de l'administration centrale aux communes ont été réformés en 2004 et un système asymétrique a été introduit : les grandes communes (plus de 75 000 habitants) reçoivent une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (1.7 %), de la TVA (1.8 %) et des droits d'accise (2.1 %) recouvrés dans leur juridiction. Ces recettes se substituent à une partie des subventions non affectées. Les petites communes reçoivent toujours des transferts de l'administration centrale en fonction de leurs besoins

(population et capacité de remboursement) ainsi que de leur effort fiscal. Les différences dans le poids accordé à l'indice de population ont toutefois été ajustées pour mieux refléter les obligations en matière de fourniture de services, qui varient en fonction de la taille de la commune. Un régime spécial a aussi été introduit pour les communes classées centres touristiques. Ces dernières se verront affecter une part de l'impôt sur le carburant et le tabac recouvré dans leur juridiction (2.0 %) pour compenser les coûts spécifiques associés à d'importantes entrées de touristes.

Note

1. L'abolition de l'impôt local sur les petites entreprises a réduit les recettes de l'impôt sur les sociétés de € 900 millions, soit une baisse de plus de la moitié (Sánchez Soliño, 2003). Compte tenu de la hausse des taux applicables aux grandes sociétés, les pertes nettes pour les communes se chiffrent à € 630 millions. L'impôt versé étant déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des sociétés, la perte globale pour les administrations publiques serait plus faible – environ € 410 millions. En revanche, l'impôt dû par les grandes sociétés a augmenté, et comme il est déductible des impôts prélevés par l'administration centrale, l'effet net est difficile à évaluer.

Chapitre 5

Réformer le système des pensions

Comme les autres pays de l'OCDE, l'Espagne va être confrontée au vieillissement de sa population. Les conséquences de ce processus ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'Étude économique publiée en 2001, laquelle concluait qu'une réforme des régimes de pensions publiques, incluant une baisse de générosité des paramètres de calcul des retraites, était nécessaire pour garantir la viabilité financière à long terme du système. Depuis lors, les perspectives démographiques ont été affectées par la hausse spectaculaire de l'immigration. Par ailleurs, diverses analyses, y compris officielles, suggérant que l'ampleur du défi posé par le phénomène de vieillissement sur les finances publiques pourrait être moins aiguë que prévue ont été publiées. Ce chapitre fait le point sur ces questions et discute la pertinence des recommandations passées de l'OCDE dans ce domaine en passant en revue le rôle que pourraient jouer diverses mesures favorisant la hausse du taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés et une politique d'accumulation de surplus budgétaires en prévision du choc démographique.

Le besoin de réforme du système public des pensions

Comme dans de nombreux pays européens, le système de pension repose principalement sur un régime contributif d'assurance obligatoire administré par le secteur public et fonctionnant par répartition. Ces dépenses de retraite représentaient un peu plus de 8 % du PIB en 2003 et ce système sera soumis à de fortes tensions au cours des prochaines décennies¹. L'impact du vieillissement devrait être plus marqué que dans la plupart des autres pays parce que ce processus sera plus prononcé bien que plus tardif que dans la moyenne de l'OCDE et car les paramètres de calcul des pensions sont plus généreux. Ainsi, des projections réalisées en 2000 pour tous les pays de l'OCDE tablaient sur une hausse de 8 points de pourcentage du ratio des dépenses publiques de retraite par rapport au PIB à l'horizon 2050, contre 3 à 4 points de pourcentage dans le reste de l'OCDE (OCDE, 2001).

La hausse de l'immigration n'aidera que peu

Les dernières projections démographiques de l'Institut national de la statistique (INE) anticipent cependant une certaine modération du vieillissement de la population prévu précédemment. La population immigrée, qui s'est accrue de près de 420 000 personnes par an depuis 1998, atteint environ 7 % de la population totale en 2004. Les nouvelles projections, prenant en compte cet effet, s'appuient sur l'hypothèse du maintien d'importantes arrivées d'immigrants (se stabilisant à 250 000 personnes par an à partir de 2010) et prévoient une hausse de 33 points de pourcentage du taux de dépendance des personnes âgées à l'horizon 2050, près de 6 points de pourcentage de moins que les projections antérieures (basées sur une immigration de 60 000 personnes par an entre 2010 et 2050)². Néanmoins, plusieurs raisons font penser que cette immigration accrue ne devrait être que d'une aide limitée et temporaire pour résoudre les problèmes de finances publiques associés au vieillissement :

- Malgré ces révisions, la hausse du taux de dépendance des personnes âgées devrait rester plus marquée que dans les autres pays de l'OCDE, où elle pourrait atteindre 26 points de pourcentage en moyenne à l'horizon 2050 (Casey *et al.*, 2003). Un fort accroissement du taux de dépendance paraît donc inévitable et les incertitudes sont limitées car ceux qui auront plus de 65 ans en 2050 ont déjà plus de 19 ans.
- Pour freiner davantage la hausse du taux de dépendance, une augmentation de l'immigration bien supérieure à celle déjà relativement élevée des derniers scénarios de l'INE serait nécessaire³. Toutefois, une plus forte immigration risquerait de créer des tensions politiques et sociales, du fait par exemple du faible développement du marché du logement locatif (chapitre 2).
- L'effet bénéfique à court terme des cotisations et impôts payés par les travailleurs immigrés est en partie compensé par la hausse de certaines dépenses, notamment en matière d'éducation et de santé, comme le perçoivent déjà plusieurs régions (chapitre 4). Enfin, si l'immigration accroît la population en âge de travailler et l'emploi, elle augmente aussi le nombre des retraités à long terme⁴.

Au total, davantage d'immigration ne résoudra pas le problème financier posé par le vieillissement. La solution doit donc être recherchée dans des mesures visant à accroître l'emploi, y compris en allongeant les périodes d'activité des travailleurs, mais aussi dans des adaptations des prestations et cotisations du système de retraite. Le rôle de ces diverses mesures peut être mis en évidence grâce à un cadre simple d'analyse. Celui-ci permet de décomposer le ratio des dépenses de pensions en proportion du PIB en fonction des facteurs suivants : le taux de dépendance des personnes âgées, le taux d'emploi et des facteurs institutionnels déterminant le nombre et le niveau des pensions versées, c'est à dire la générosité du système⁵. La décomposition des dépenses de pensions en 2003 peut être extrapolée en tenant compte des récentes projections démographiques et d'hypothèses simples concernant l'évolution des autres variables.

Une réduction de la générosité des paramètres de calcul des pensions paraît inévitable...

Une telle extrapolation supposant une hausse progressive du taux d'emploi jusqu'à 70 % (l'objectif du sommet de Lisbonne), et maintenant stable le niveau des pensions en proportion de la productivité ainsi que leur nombre relativement à la population de plus de 65 ans, implique une augmentation de 7¾ points de pourcentage du poids des retraites par rapport au PIB à l'horizon 2050 (tableau 5.1). Bien que ne constituant pas une projection, cet exercice mécanique fournit un ordre de grandeur plausible du choc à venir. Cette hausse est similaire à celle trouvée dans l'analyse réalisée dans le cadre de l'OCDE en 2000 ou plus récemment par Jimeno (2002) et Alonso Meseguer et Herce (2003). Cet exercice montre en outre clairement que, sur la base de projections démographiques récentes et d'une hypothèse normative mais raisonnable d'augmentation de l'emploi, une forte hausse des dépenses de pensions ne pourra être évitée si le nombre des retraites croît au même rythme que la population de plus de 65 ans et si leur montant progresse comme la productivité.

Tableau 5.1. Dépenses publiques de pensions contributives : situation initiale et perspectives¹

	Situation initiale	Scénario de référence			Cas d'une hausse du taux d'emploi			Cas d'une hausse du taux d'emploi et d'une réduction de la générosité du système		
	2003	2020	2040	2050	2020	2040	2050	2020	2040	2050
Taux de dépendance	26.8	32.2	50.4	60.0	32.2	50.4	60.0	32.2	50.4	60.0
Taux d'emploi	61.1	65.0	70.0	70.0	65.0	70.0	75.0	65.0	70.0	75.0
Nombre de pensions/population 65+	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.05	1.00
Pension moyenne/productivité	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	16.0	15.1
Dépenses de pension/PIB	8.1	9.1	13.2	15.8	9.1	13.2	14.7	9.1	12.1	12.1

1. Le ratio dépenses de pension par rapport au PIB est décomposé à l'aide de l'identité suivante :

Dépenses de pension/PIB = (nombre de pensionnés/population de plus de 65 ans) × (taux de dépendance) × (1/taux d'emploi) × (pension moyenne/productivité moyenne).

Ce calcul s'applique aux régimes de pension contributives obligatoires (ce qui exclut les régimes spécifiques des fonctionnaires et les bénéficiaires de prestations d'aide).

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données de l'INE.

Des divergences existent cependant entre les études récentes sur l'évolution future de la générosité du système (Conde-Ruiz et Alonso, 2004). Ainsi à politique inchangée, les dernières projections publiées par le ministère du Travail anticipent une hausse du ratio des dépenses de pensions par rapport au PIB limitée à 4½ points de pourcentage à

l'horizon 2050. Ce relatif optimisme résulte d'une part d'une prévision de baisse du niveau moyen des pensions mesuré par rapport à la productivité et, d'autre part, d'une modération de la croissance future de leur nombre en proportion de la population de plus de 65 ans. Ces deux hypothèses suscitent toutefois des interrogations, dans la mesure où les pensions réelles ont augmenté plus vite que la productivité dans le passé tandis que le nombre de pensions par personne de plus de 65 ans a été stable (encadré 5.1). Pour lever les incertitudes entourant l'évolution du nombre et du montant des pensions dans l'avenir, il serait souhaitable d'approfondir l'analyse des déterminants de ces deux variables. Une telle tâche sera facilitée puisque un accès plus libre aux informations microéconomiques

Encadré 5.1. Vers une baisse « endogène » de la générosité des pensions ?

La prévision d'une baisse du niveau moyen des pensions mesuré par rapport à la productivité au cours des prochaines décennies qu'incorporent les dernières projections officielles contraste avec les tendances passées. Depuis 1980, la croissance des retraites dépasse celle de la productivité et des salaires réels de $\frac{1}{4}$ à $\frac{3}{4}$ de point de pourcentage par an en moyenne. Ce phénomène traduit l'allongement et l'amélioration des carrières des travailleurs, qui sont de moins en moins nombreux à percevoir une pension minimum, et la revalorisation périodique des pensions minima au cours des dernières années, y compris dans le budget 2005.

Néanmoins, le lien entre la croissance de la productivité et celle des pensions n'est pas direct. Les pensions, y compris la pension maximum, sont indexées sur l'inflation. De plus, les bases réglementaires de cotisations servant au calcul des retraites ne prennent pas intégralement en compte les hausses des salaires réels et de la productivité¹. Ainsi selon Burdiel et Varela (2004), la hausse des bases réglementaires de cotisation des dernières projections officielles ne répercute que la moitié des gains prévus d'efficacité du travail ce qui affaiblit le rapport entre pension moyenne et productivité. Par ailleurs, selon Conde-Ruiz et Jimeno (2004), le maintien d'une pension maximum stable en termes réels, comme dans les projections officielles, éroderait la générosité des pensions à un rythme d'autant plus rapide que les gains de productivité seront élevés dans le futur².

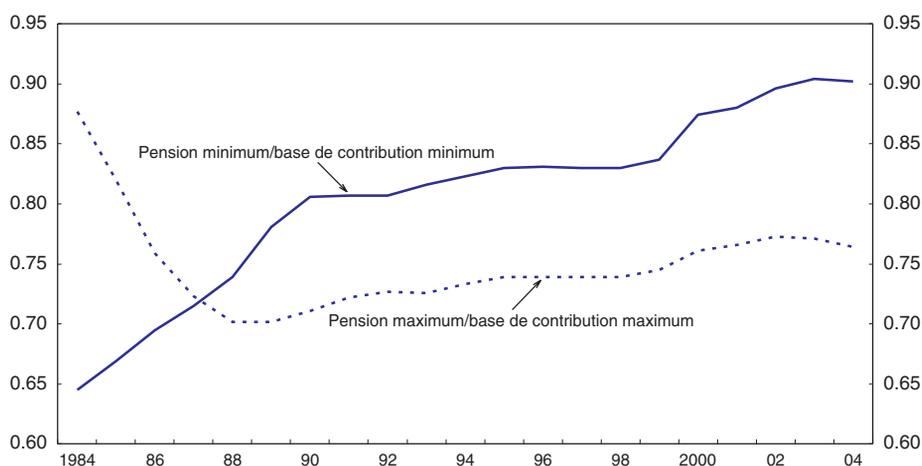
Le second facteur expliquant le relatif optimisme des projections officielles est la modération de la croissance future du nombre des pensions relativement à la population de plus de 65 ans. Cette projection paraît cependant difficile à justifier au regard de la stabilité de cette variable dans le passé³. De plus, l'hypothèse d'une hausse du taux d'emploi féminin incorporée dans les projections, combinée aux possibilités de cumul des pensions vieillesse et de veuvage sans condition de ressource, laisserait plutôt présager d'une progression plus rapide du nombre des pensions que de la population de plus de 65 ans dans l'avenir.

1. Les pensions sont calculées à partir d'une base réglementaire de cotisation et d'un taux de remplacement dont le niveau dépend du nombre d'années de cotisation et de l'âge de départ à la retraite. Cette base réglementaire de cotisation est calculée comme la moyenne des revenus effectifs soumis à contribution (compris entre un plancher et un plafond) au cours des 15 dernières années de carrière. Ces revenus sont actualisés en fonction de l'inflation et non des hausses de salaire, pour la période antérieure aux deux dernières années, tandis que les deux dernières années ne sont pas indexées. L'indexation des bases de cotisations minimum et maximum est effectuée de façon discrétionnaire chaque année dans le budget.
2. Selon Conde-Ruiz et Jimeno (2004), en cas de maintien d'une indexation de la pension maximum sur l'inflation, celle-ci serait perçue par près de 40 % des retraités en 2050 si la productivité s'accroît de 3 % par an ; ceux-ci ne seraient que 25 % à la percevoir si la productivité augmente de $1\frac{1}{2}$ pour cent par an.
3. Selon les projections officielles, le nombre des pensions devrait progresser de 64 % entre 2000 et 2040 alors que la population de plus de 65 ans augmentera de 83 % (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002). Historiquement, le ratio entre le nombre des pensions versées et la population de plus de 65 ans est resté assez stable bien que sa valeur ait varié selon les données de recensements de population utilisées.

dont dispose la sécurité sociale sur les carrières et les droits à pensions a récemment été accordé aux chercheurs.

Une réduction de la générosité des pensions comme celle incorporée dans les projections officielles ne devrait cependant générer qu'une amélioration limitée du solde financier des régimes des retraites à moins d'imposer un découplage entre les contributions et les prestations de ces régimes. En l'absence d'une modification des paramètres de calcul des pensions, qui sont parmi les plus généreux de la zone OCDE (OCDE, 2005a), ce découplage nécessiterait par exemple d'associer le plafonnement des pensions à un déplafonnement des bases de cotisation. Une telle déconnexion irait cependant à l'encontre de l'accord de rénovation du Pacte de Tolède signé par les partenaires sociaux et le Parlement en fin 2003, lequel reconnaît la nécessité de lier étroitement contributions et prestations et de rapprocher de façon générale les bases de cotisation et les salaires réellement perçus. Au cours des dernières années, on n'a d'ailleurs pas observé d'élargissement tendanciel de l'écart entre les bases de cotisation et les prestations, y compris pour les pensions maxima (graphique 5.1)⁶.

Graphique 5.1. **Rapport entre les prestations de retraite et leur base de cotisation**



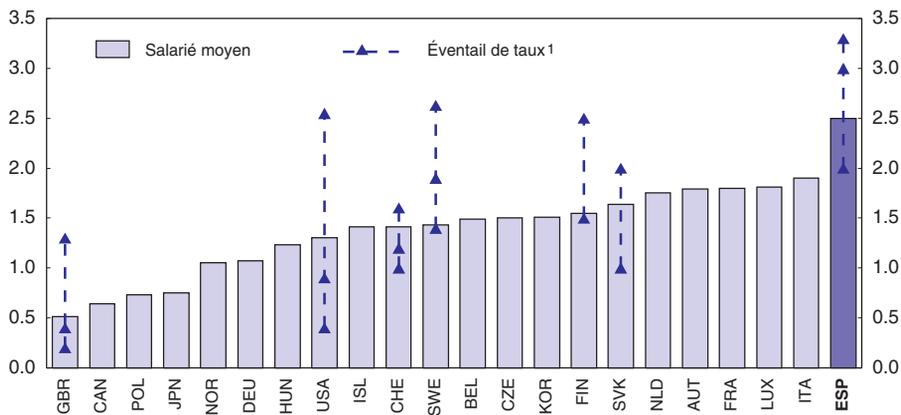
Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données du Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Au total, une révision en baisse des paramètres du système paraît inévitable pour assurer la viabilité financière à long terme des régimes de retraite. La valeur actualisée des pensions des retraités est plus élevée que le montant cumulé de leurs cotisations. Ceci résulte en partie d'un taux d'accumulation des droits à pension bien plus élevé que dans les autres pays (graphique 5.2). Le taux de rendement interne qui égalise la valeur actualisée des cotisations et le montant des pensions servies atteint environ 4 % pour le régime général de la sécurité sociale, soit un taux supérieur à la croissance potentielle des prochaines décennies (OCDE, 2001). Cette absence d'équité actuarielle du système, qui affecte aussi les pensions maxima, est particulièrement prononcée pour les travailleurs cotisant à des régimes particuliers comme celui des agriculteurs ou des employés de maison auxquels cotisent de nombreux immigrants⁷.

Compte tenu de l'ampleur du défi, les réformes nécessaires pourraient être réparties entre des mesures portant à la fois sur les recettes et les prestations pour des raisons

Graphique 5.2. Taux d'accumulation des droits à pension pour les régimes à prestations définies

Taux annuel en pourcentage, 2002



1. Les taux d'accumulation peuvent varier selon les gains (Royaume-Uni, Suède, États-Unis) ou, pour les travailleurs avec une carrière complète, ils peuvent varier par âge (Suisse) ou années de service (Espagne, Finlande, République slovaque).

Source : OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, à paraître.

d'équité intergénérationnelles. Une augmentation du niveau ou de la durée des contributions de certains régimes, comme celui des travailleurs autonomes, des agriculteurs ou celui des employés de maison, paraît par exemple souhaitable. En 2003, près de 45 % des retraités de ces régimes, qui représentent 25 % de l'ensemble des pensionnés, avaient cotisés moins de 20 ans et 44 % d'entre eux percevaient une pension minimum⁸. Ceci traduit un comportement stratégique « d'achat » de pension minimum de la part de ces travailleurs. Ceux-ci choisissent librement leur base de cotisation entre des seuils minimum et maximum et n'ont pas intérêt à accroître leurs durées de cotisation car cela entraîne une réduction de leur patrimoine de retraite du fait de l'existence d'une pension minimum (OCDE, 2001).

Une extension de la période de calcul des droits à pension (laquelle dépend actuellement des revenus des 15 dernières années d'activité et non de l'ensemble de la carrière professionnelle) est aussi nécessaire afin de rendre plus équitable le système de pension sur le plan actuariel. Ceci a été de fait reconnu dans l'accord de rénovation du Pacte de Tolède, sans pour autant donner lieu à un projet spécifique de réforme⁹. Cependant, un calcul des pensions à partir des revenus de toute la vie active ne suffira vraisemblablement pas pour assurer l'équilibre financier à long terme du système de pensions¹⁰. Il faudra sans doute aussi réduire le taux d'accumulation des droits à pension et soumettre le cumul des retraites à des conditions de ressource. Une réduction des rendements élevés des cotisations est indispensable pour que les mesures favorisant la hausse de l'emploi, comme l'immigration, ne conduisent pas seulement à repousser dans le temps et à aggraver, à terme, les problèmes.

... mais pourrait être limitée par le maintien de surplus budgétaires au cours des prochaines décennies

Une baisse de la générosité des paramètres de calcul des pensions conduisant à une réduction significative de leur niveau mesuré relativement à la productivité pourrait

cependant être difficilement acceptable du point de vue social. Le niveau moyen des retraites, qui est plus bas que dans la plupart des autres pays européens (tableau 5.2), est généralement considéré comme trop faible actuellement en Espagne¹¹. Dans ces conditions, pour éviter une diminution trop marquée du niveau relatif des pensions ou limiter l'ampleur des hausses futures de cotisations qui pourraient avoir des conséquences dommageables sur le coût du travail, la compétitivité et l'emploi, un préfinancement des retraites pourrait être envisagé. Le maintien d'un surplus budgétaire permettant d'accélérer la réduction de la dette publique et d'accroître les actifs de la sécurité sociale avant que n'intervienne le choc démographique en 2015-20 pourrait en effet constituer une partie de la réponse au problème de vieillissement. De ce point de vue, il paraîtrait opportun d'accumuler l'intégralité des surplus de la sécurité sociale dans son fonds de réserve au cours des prochaines années¹².

Tableau 5.2. **Dépenses de pension par rapport à la population de 65 ans et plus et le PIB par habitant**

2001

	Dépenses de pension		Population âgée de 65 ans ou plus ¹		PIB par habitant €	Dépenses de pension par personne âgé de 65 ans ou plus	
	€ million	En % du PIB	Millier	En % de la population totale		€	En % du PIB par habitant
Espagne	63 494	9.7	6 846	17.0	16 200	9 275	57.3
Allemagne	272 607	13.1	13 880	16.9	25 200	19 640	77.9
Autriche	30 119	14.0	1 242	15.5	26 800	24 258	90.5
Belgique	28 426	11.2	1 738	16.9	24 700	16 355	66.2
Danemark	19 045	10.7	578	10.8	33 200	32 939	99.2
Finlande	14 804	10.0	782	15.1	26 100	18 924	72.5
France	195 046	13.2	9 577	16.2	24 200	20 367	84.2
Hongrie	5 146	8.9	1 548	15.2	5 700	3 324	58.3
Irlande	4 218	3.7	431	11.2	29 700	9 782	32.9
Islande	541	6.3	33	11.6	29 900	16 355	54.7
Italie	179 117	14.7	10 460	18.1	21 000	17 124	81.5
Luxembourg	2 223	10.1	61	13.9	49 900	36 148	72.4
Norvège	14 744	7.8	677	15.0	42 000	21 769	51.8
Pays-Bas	55 374	12.9	2 187	13.6	26 800	25 324	94.5
Portugal	14 049	11.4	1 694	16.5	11 900	8 293	69.7
Royaume-Uni	188 016	11.8	9 149	15.9	27 100	20 551	75.8
République slovaque	1 689	7.2	614	11.4	4 300	2 751	64.0
Suède	27 907	11.4	1 531	17.2	27 600	18 222	66.0
Suisse	35 625	13.0	1 117	15.4	38 500	31 903	82.9
Moyenne simple	..	10.6	..	14.9	..	..	71.2

1. Données de 2000 pour l'Italie.

Source : Eurostat, base de données New Cronos et UK National Statistics, janvier 2005.

Favoriser la hausse du taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés

De façon générale, la réduction de la générosité des pensions sera d'autant plus faible que les politiques renforçant le taux d'emploi seront efficaces. Ainsi, une hausse de 5 points de pourcentage (de 70 % à 75 %) du taux d'emploi à l'horizon 2050 réduirait le niveau des dépenses de pensions en proportion du PIB de 1 point de pourcentage à cette période (tableau 5.1) Atteindre de tels niveaux d'emploi nécessiterait de renforcer les

progrès réalisés sur le marché du travail en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés (tableau 5.3). Ainsi, il faudrait par exemple accroître d'environ 20 points de pourcentage le taux d'emploi féminin au cours des prochaines décennies pour parvenir à un taux moyen d'emploi de 70 % (tableau 5.4). Par ailleurs, pour atteindre un taux moyen de 75 %, il serait nécessaire d'aligner les taux d'emploi par classe d'âge et par sexe sur leurs niveaux dans les cinq pays les plus performants de l'OCDE. La réalisation d'un tel objectif, qui impliquerait une progression de l'emploi similaire à celle enregistrée entre 1996 et 2003, requerrait l'amélioration des incitations et la suppression de certains obstacles à la participation des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail.

Tableau 5.3. **Taux d'emploi dans quelques groupes de pays de l'OCDE**

En pourcentage, 2003

	Total				Hommes				Femmes			
	15-24	25-54	55-64	Total	15-24	25-54	55-64	Total	15-24	25-54	55-64	Total
Espagne (1995)	28.6	59.5	32.4	48.7	35.1	78.6	48.4	64.6	21.8	40.3	17.5	32.9
Espagne	36.8	71.3	40.8	61.1	42.8	86.0	59.3	75.0	30.5	56.5	23.4	47.1
Cinq pays les plus performants de l'OCDE ¹	56.6	83.1	63.9	76.7	57.3	87.9	71.0	81.5	55.8	78.3	56.9	71.8
UE15	40.3	77.2	41.5	65.4	43.5	86.5	51.4	73.9	37.1	67.9	32.0	56.7
OCDE	42.9	75.3	50.1	67.1	46.8	86.7	60.8	77.4	39.0	64.1	39.9	56.9

1. Moyenne non pondérée des pays suivants : Danemark, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Source : OCDE base de données des Statistiques du marché du travail, décembre 2004.

Tableau 5.4. **Prévisions du taux d'emploi**

En pourcentage

	2003		2020		2040		2050		Changement requis du taux d'emploi	
	Poids de la population	Taux d'emploi								
Scénario de référence										
Hommes	16-54	43.0	77.1	40.7	77.1	38.7	77.1	40.7	77.1	0.0
	55-64	7.4	62.6	10.1	62.6	12.5	62.6	10.6	62.6	0.0
Femmes	16-54	41.9	51.2	38.8	51.2	36.5	51.2	38.4	51.2	0.0
	55-64	7.8	25.1	10.5	25.1	12.3	25.1	10.4	25.1	0.0
Total	16-64	100.0	61.1	100.0	60.2	100.0	59.4	100.0	60.3	-0.9
70 % en 2050¹										
Hommes	16-54	43.0	77.1	40.7	77.1	38.7	77.1	40.7	77.1	0.0
	55-64	7.4	62.6	10.1	63.5	12.5	64.5	10.6	65.0	2.4
Femmes	16-54	41.9	51.2	38.8	61.0	36.5	68.0	38.4	70.0	18.8
	55-64	7.8	25.1	10.5	34.0	12.3	46.0	10.4	50.0	24.9
Total	16-64	100.0	61.1	100.0	65.0	100.0	68.4	100.0	70.3	9.1
Niveau des 5 meilleurs²										
Hommes	16-54	43.0	77.1	40.7	79.0	38.7	83.0	40.7	83.0	5.9
	55-64	7.4	62.6	10.1	64.0	12.5	68.0	10.6	70.0	7.4
Femmes	16-54	41.9	51.2	38.8	60.0	36.5	72.0	38.4	72.0	20.8
	55-64	7.8	25.1	10.5	35.0	12.3	49.0	10.4	57.0	31.9
Total	16-64	100.0	61.1	100.0	65.5	100.0	72.9	100.0	74.7	13.6

1. Augmentation du taux d'emploi nécessaire pour atteindre une moyenne de 70 % en 2050.

2. Augmentation du taux d'emploi au niveau des cinq pays les plus performants de l'OCDE.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données de l'INE (décembre 2004).

Renforcer les incitations à la prolongation des durées d'activité

Des réformes ont été effectuées au début des années 2000 pour inciter les travailleurs âgés à prolonger leur activité grâce notamment à des déductions de charges sociales et des possibilités de retraite graduelle et flexible permettant par exemple de combiner la perception d'une pension réduite et les revenus d'une activité à temps partiel après 65 ans (OCDE, 2003a). Plusieurs réformes complémentaires affectant tant l'offre que de la demande de travail pourraient être envisagées :

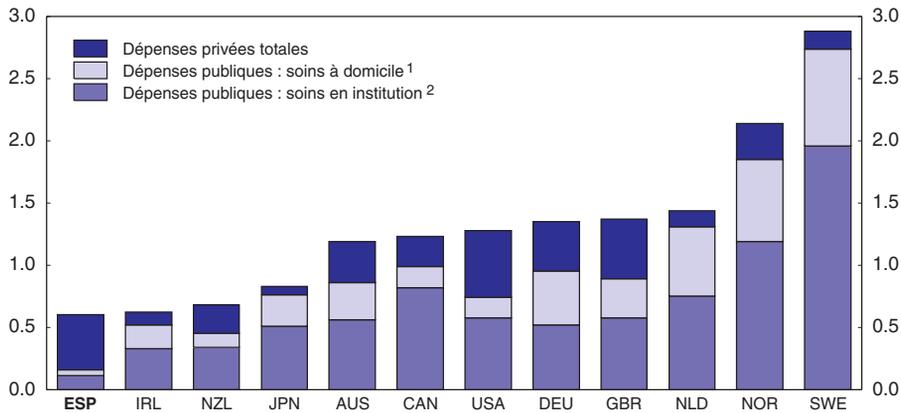
- *Une révision du rythme d'accumulation des droits à pension au cours de la carrière.* Ceux-ci sont en effet plus faibles en fin qu'en début de carrière, ce qui réduit l'incitation à rester sur le marché du travail.
- *La mise en place effective des mécanismes de retraite flexible permettant de prolonger les durées d'activité.* Les incitations adoptées ces dernières années en faveur de durées plus longues d'activité, y compris après 65 ans, entrent parfois en conflit avec certaines conventions collectives qui imposent un âge de départ obligatoire à la retraite¹³. Il faudrait empêcher les conventions collectives d'imposer un âge de départ obligatoire à la retraite et établir des règles claires et souples permettant aux entreprises de négocier avec les salariés qui le désirent la poursuite d'une activité après 65 ans.
- *Une réforme du système des prestations maladie et d'invalidité favorisant une cessation anticipée de l'activité des travailleurs âgés ou freinant leur réintégration au marché du travail.* Il pourrait être envisagé d'accroître la durée de prise en charge des congés maladie par les employeurs, qui est actuellement courte. Il faudrait aussi éviter que la gestion régionale des pensions d'invalidité non contributive financées par l'État central ne se traduise par une certaine complaisance dans l'attribution de ces allocations. Enfin, la reprise d'une activité par les bénéficiaires d'une prestation d'invalidité serait d'autant plus probable que l'acceptation d'un travail s'accompagne d'une claire amélioration de leur situation financière, ce que favoriserait un système d'impôt négatif pour les bas salaires (OCDE, 2003b).

Organiser une offre efficiente de soins aux personnes âgées dépendantes

Le taux d'emploi féminin a progressé rapidement, ce qui a réduit l'écart important par rapport aux autres pays. Toutefois, ce rattrapage pourrait être freiné dans le futur par le manque d'infrastructure de garde pour les jeunes enfants (chapitre 3) et de prise en charge des personnes âgées dépendantes. La demande de services de soins de longue durée augmentera au cours des prochaines décennies, même si l'ampleur de cette hausse est incertaine¹⁴. Comparée aux autres pays, l'offre organisée de soins de long terme pour les personnes âgées dépendantes est peu développée (graphique 5.3). Traditionnellement, elle est largement assurée (à plus de 70 %) par les familles en particulier les femmes (Costa-Font et Paxtot, 2003). Bien que des efforts aient récemment été engagés pour développer les soins à long terme, dans le cadre des plans de gérontologie, l'offre reste en deçà des plans des autorités et elle ne couvre qu'une faible proportion de la demande. Les services sociaux et de soins de long terme sont actuellement gérés de façon décentralisée par les régions et les municipalités. L'accès à ces services, qui est soumis à des conditions de ressource dont les barèmes diffèrent entre les régions, dépend en outre d'une offre très variable tant en intensité qu'en qualité. La structure d'offre de soins institutionnalisée est de plus inadaptée aux besoins, ce qui génère des recours inappropriés aux services de soins aigus ou des placements coûteux en résidence, sans pour autant satisfaire la demande des personnes dépendantes qui préfèrent rester à leur domicile.

Graphique 5.3. **Dépenses des soins de santé à long terme**

En pourcentage du PIB, 2000



1. Comprend les services qui soutiennent l'aide informelle.

2. Établissements de soins par exemple.

Source : OCDE (2005), *Les soins de longue durée pour les personnes âgées*, à paraître.

Les disparités régionales d'offre de soins de long terme risquent de s'accroître. Il existe aussi un danger de polarisation du traitement apporté au problème de dépendance avec une hausse de l'aide sociale aux plus défavorisés et le développement des services privés aux ménages les plus aisés, alors que les catégories de ménages intermédiaires se trouveraient les plus démunies. Pour répondre à ce problème, le budget 2005 incorpore une baisse de cotisation de 45 % pour les travailleurs affiliés au régime des employés de maison s'occupant d'une personne dépendante. Cette mesure pourrait cependant nuire à l'équilibre financier de ce régime spécial. Par ailleurs, le ministère du Travail a annoncé son intention de développer une protection spécifique contre le risque de dépendance. Pour cela, une commission d'experts réunie en 2004 a proposé la mise en place d'un système d'assurance dépendance. Ce serait un système obligatoire financé par contribution des travailleurs, des entreprises et des administrations publiques. L'idée serait de mettre progressivement en place à partir de 2005 un système national coordonné par l'État central avec les régions et les municipalités en vue d'élargir graduellement l'offre des services offerts en développant notamment les soins à domicile.

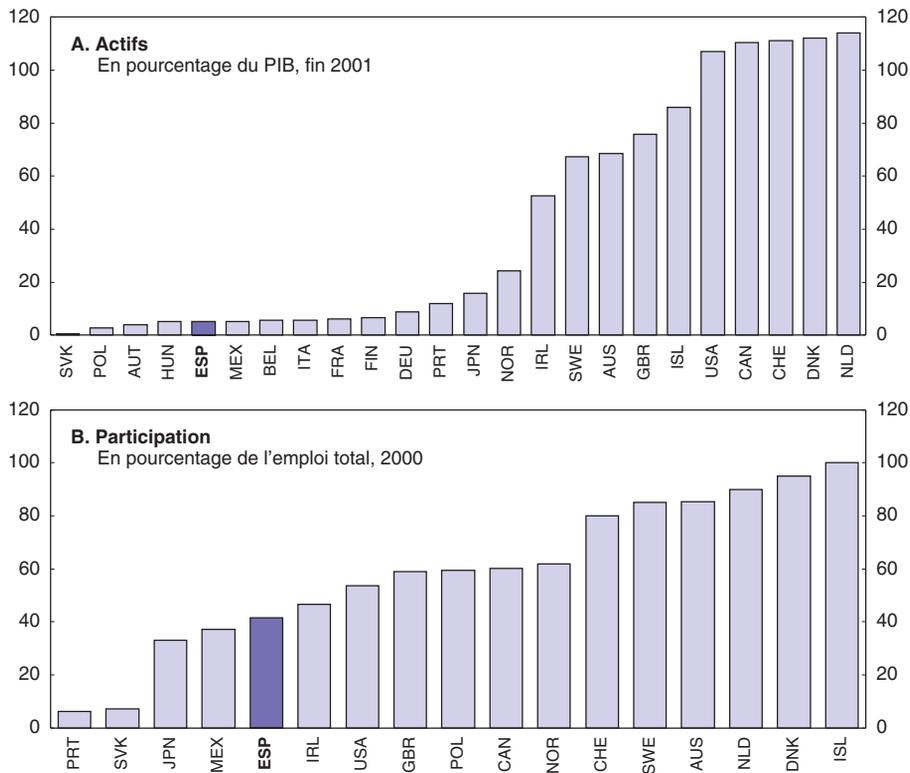
Ce projet va dans la bonne direction. Face à la hausse prévisible de la demande de soins de long terme, ne pas y répondre par des investissements supplémentaires serait plus coûteux pour l'ensemble de l'économie que développer une offre efficiente de qualité laquelle accroîtra l'emploi lié à ces services et réduira les obstacles à l'incorporation des femmes au marché du travail. Pour réaliser cet objectif, l'expérience internationale suggère en premier lieu d'organiser l'offre de soins et de services sociaux aux personnes âgées de façon adéquate, c'est-à-dire de veiller soigneusement à sa coordination, notamment avec l'offre de soins médicaux aigus, et de cibler les besoins les plus importants (OCDE, 2005b)¹⁵. D'autre part, il faut privilégier le maintien à domicile des personnes dépendantes, ce qui répond habituellement le mieux à leur demande, et constitue la solution la moins coûteuse. Pour cela, il importe en particulier de soutenir l'offre de soins informels avec des visites de spécialistes à domicile, des possibilités d'aménagement flexible entre vie professionnelle et familiale et la mise en place de système d'accueil temporaire dans des centres médicalisés afin de soutenir les familles. Même dans les pays disposant d'une offre

développée de soins, l'aide informelle reste très importante. On estime par exemple que l'offre informelle représente deux tiers de l'offre totale de soins en Suède (Johansson, 2000). Par ailleurs, les programmes permettant aux personnes dépendantes de choisir librement l'aide spécifique qu'elles désirent notamment pour rester à leur domicile, en rémunérant par exemple des aides informelles (souvent des proches), semblent donner des résultats encourageants du point de vue de la qualité et des coûts.

Un autre aspect important à prendre en compte concerne le mode de financement de l'offre de soins aux personnes dépendantes afin de limiter l'effet négatif des hausses de contributions. Pour faire face à la demande de soins de long terme, qui répond à un risque de dépendance affectant l'ensemble de la population, avec des coûts potentiellement très élevés mais imprévisibles, un nombre croissant de pays de l'OCDE a développé un système universel d'assurance publique obligatoire similaire à l'assurance maladie. Pour éviter de nuire au fonctionnement du marché du travail, les contributions doivent avoir une assiette aussi large que possible incluant la participation des pensionnés eux-mêmes. Par ailleurs, il paraît nécessaire de maintenir une participation directe plus importante des ménages au financement de ces soins que pour les soins aigus. Dans un tel système de financement, les assurances privées complémentaires sont susceptibles de jouer un rôle important pour prendre en charge les coûts supportés par les ménages, comme le montre l'expérience des autres pays (OCDE, 2005b).

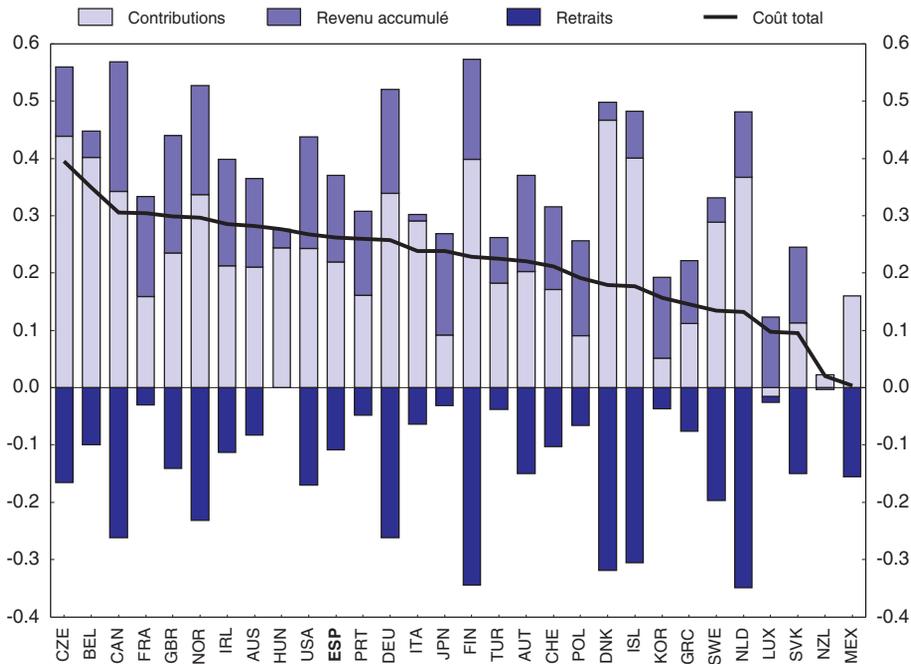
Réévaluer les incitations aux pensions privées

Parallèlement, à une réforme du système de pensions publiques, un réexamen des mécanismes d'incitations des pensions privées serait aussi souhaitable. En Espagne, le système de pensions privées qui fonctionne par capitalisation est peu développé (graphique 5.4). Depuis 1988, des plans de pensions privés peuvent être contractés de façon volontaire par les entreprises ou de façon individuelle auprès d'institutions financières. Comme dans de nombreux autres pays, les contributions à ces plans et les revenus générés par les actifs investis bénéficient d'une exemption fiscale alors que les pensions sont taxées comme les autres revenus des ménages. Selon les estimations de l'OCDE, le coût fiscal net de ces programmes est élevé si les incitations fiscales introduites ne génèrent pas d'épargne supplémentaire : les pertes de recettes fiscales initiales lors de la phase de contribution ne sont pas compensées par des hausses ultérieures de taxes perçues sur les pensions (Yoo et de Serres, 2004). L'importance des subventions est similaire à celle des autres pays disposant d'un même système et représente environ 20 cents par euro de cotisation (graphique 5.5). La hausse potentielle d'épargne générée par ces plans est difficile à estimer, mais la valeur des ces subventions nettes mesurée sur une base actualisée reste négative même si l'on suppose une augmentation raisonnable de l'épargne (Antolin et al., 2004) (graphique 5.6). Comme dans les autres pays, il semble que ces incitations ont surtout un effet sur l'allocation des portefeuilles¹⁶, même si la participation à ces plans des individus à revenus modestes semble assez élevée avec une forte proportion de personnes contribuant pour de faibles montants. Ceci suggère que les autorités devraient réévaluer l'efficacité de ces incitations fiscales et limiter leur coût budgétaire dans le contexte de la réforme fiscale prévue pour la seconde partie de la législature. Une taxation des revenus d'investissement des actifs investis pourrait par exemple être envisagée, même si celle-ci pourrait être plus réduite que sur les autres instruments financiers. Le plafond global des contributions (à la fois pour les employeurs et les employés), qui est assez élevé, pourrait aussi être réduit alors que les déductions

Graphique 5.4. **Plans d'épargne retraite bénéficiant d'avantages fiscaux**

Source : *International Pension Funds and their Advisors* (2003), Aspire Publications, Londres ; Sources nationales ; P. Antolin, et al. (2004), « Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 393, OCDE, Paris.

fiscales existantes pourraient être remplacées par un crédit d'impôt remboursable afin de limiter les incitations en faveur des personnes les plus aisées sans affecter les plus modestes. Même si l'on revoit à la baisse les incitations favorables dont bénéficie le système de pensions privées, leur attrait relatif pourrait être renforcé par une réduction simultanée des incitations fiscales en faveur des achats de logements.

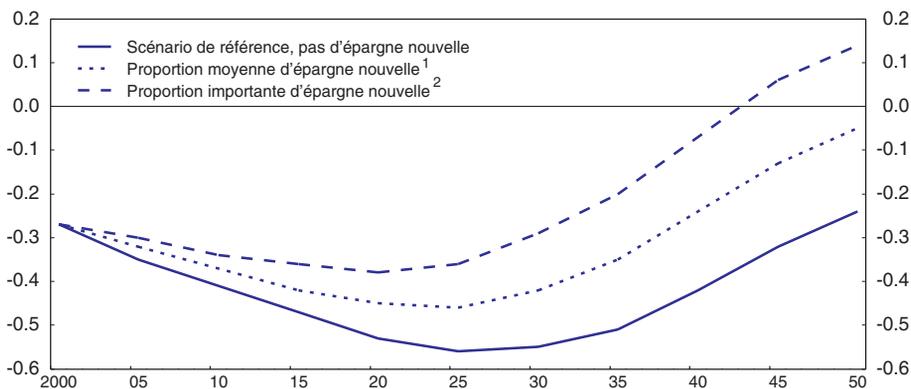
Graphique 5.5. **Coût fiscal net associé à un dollar de contribution**Moyenne de la cohorte, 2002¹

1. Reflète le coût (exprimé en valeur présente sur une base nette) par unité de contribution investi en 2002. Calculé pour les plans financés par les employeurs (sauf Corée et Italie) et un retrait en capital à 65 ans. Néanmoins, pour les pays pour lesquels le traitement fiscal des cotisations employés et employeurs est le même la distinction entre les plans financés par les employeurs et les plans individuels est sans fondement. Les résultats pour la Mexique et la Nouvelle-Zélande sont influencés par les facteurs suivants : en Nouvelle-Zélande les contributions des employeurs sont taxées à 21 %, soit un taux plus faible que le taux marginal d'imposition ; au Mexique les revenus tirés des investissements habituels sont exemptés de taxation.

Source : P. Antolin, et al. (2004), « Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 393, OCDE, Paris.

Graphique 5.6. **Recettes budgétaires nettes selon différents scénarios d'épargne nouvelle**

En pourcentage du PIB



1. Hypothèse modérée : 25 % des contributions aux pensions constituent une nouvelle épargne.
2. Hypothèse haute : 50 % des contributions aux pensions constituent une nouvelle épargne.

Source : P. Antolin, et al. (2004), « Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 393, OCDE, Paris.

Notes

1. Le système d'assurance vieillesse comprend aussi un régime spécifique de retraite pour les fonctionnaires de l'administration centrale dont les dépenses représentaient 0.9 % du PIB et un système privé complémentaire et volontaire fonctionnant par capitalisation. Enfin des allocations d'assistance sociale sont versées sous condition de ressources aux personnes âgées ne percevant pas de pension contributive. Le total des dépenses publiques de retraites, y compris les pensions d'assistance et celles des fonctionnaires du gouvernement central, s'élevait à 9.7 % du PIB au début des années 2000.
2. Ces nouvelles projections ont été publiées par l'INE en août 2004.
3. Selon ce scénario, la proportion étrangère ou née à l'étranger représenterait quelque 28 % de la population totale en 2050, ce qui est élevé en comparaison internationale.
4. Les règles du système de retraite imposent cependant au moins 15 ans de cotisation pour bénéficier d'une pension contributive.
5. Le ratio des dépenses de pension par rapport au PIB est décomposé à l'aide de l'identité comptable suivante : $\text{Pension/PIB} = (\text{nombre de pensions/population de plus de 65 ans}) \times (\text{taux de dépendance}) \times (1/\text{taux d'emploi}) \times (\text{pension moyenne/productivité moyenne})$.
6. Le ratio entre prestation et contribution étant plus faible pour les personnes ayant un revenu élevé, l'augmentation de la proportion de travailleurs percevant une pension maximum réduirait cependant les problèmes financiers des régimes de retraite.
7. Les taux de rendement internes des régimes des agriculteurs, des travailleurs autonomes et des employés de maison varient entre 5 et 6½ pour cent par an. Dans le cas des pensions maxima du régime général, le taux de rendement interne atteint environ 4 % par an.
8. Dans le cas du régime général, la proportion des retraités ayant cotisé moins de 20 ans ne dépassait pas 5 % et 23 % d'entre eux percevaient une pension minimum. Une pension complète nécessite 35 ans de cotisation et un départ à la retraite à 65 ans.
9. La dernière réforme, qui date de mars 2001, n'a inclus aucune mesure visant à améliorer la viabilité financière du système de pension à long terme. Elle a revalorisé les pensions minima, introduit la possibilité de retraite flexible et étendu les possibilités de préretraite aux travailleurs au chômage ayant cotisé plus de 30 ans.
10. Selon Alonso Meseguer et Herce (2003), qui prévoient une hausse de 7½ point de pourcentage des dépenses de pensions en proportion du PIB entre 2003 et 2050, un calcul des pensions effectué sur la base de 35 ans au lieu des 15 dernières années de carrière réduirait de 2 points de pourcentage cette hausse des dépenses. Une telle évaluation rejoint celle obtenue par l'OCDE dans l'*Étude économique* de 2001.
11. Le faible niveau des pensions malgré l'existence de paramètre de calcul généreux s'explique par quatre facteurs principaux : i) la faible participation des femmes au marché du travail dont une grande proportion ne perçoit qu'une pension de veuvage ; ii) le système de financement des régimes spéciaux qui incitent les agents à limiter leurs durées de cotisation ; iii) l'existence de carrières perturbées en raison du chômage ; et iv) le système d'indexation sur l'inflation qui érode le niveau relatif des allocations des personnes les plus âgées (OCDE, 2001).
12. À la fin 2004, les actifs du Fonds de réserve atteignait 2.6 % du PIB alors que les excédents cumulés de la sécurité sociale ont atteint 4.2 % du PIB entre 1999 (date de la création de ce fonds) et 2004.
13. Au cours de la période récente, l'absence de règles claires dans ce domaine et le maintien d'un âge obligatoire de départ à la retraite dans certaines conventions collectives ont été à l'origine de litiges entre employeurs et salariés qui ont donné lieu à des arbitrages juridiques coûteux.
14. Selon Bains et Oxley (2004), les dépenses publiques de soins aux personnes âgées pourraient en moyenne augmenter d'un peu plus de 1 % du PIB dans la moyenne de l'OCDE à l'horizon 2050. Des estimations similaires ont été obtenues par Comas-Herrera et Wittenberg (2003). Ces derniers projettent que les dépenses de soins de long terme pourraient atteindre 1.6 % du PIB en 2050 en Espagne. Ces perspectives d'augmentation de dépenses pourraient être limitées par la diminution des problèmes d'invalidité liée au progrès médicaux à mesure que l'espérance de vie progresse, ce que confirme l'analyse de Jacobzone et al. (2000).
15. Dans certains cas, comme en Suède, on a du cibler davantage l'offre de services vers les besoins les plus sérieux pour limiter les dépenses.
16. Depuis le milieu des années 90, le nombre de contrats individuels a augmenté beaucoup plus rapidement que ceux des entreprises. Les agents ont réduit leurs investissements dans les fonds d'investissement pour l'accroître dans les fonds de pensions qui constituent des produits financiers fiscalement attractifs.

Bibliographie

- Alonso Meseguer, J. et J.A. Herce (2003), « Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España, Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050 », *Documento de trabajo 2003-02*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, juillet, www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo.
- Antolín, P., A. de Serres et C. de la Maisonnette (2004), « Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 393, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Bains, M. et H. Oxley (2004), « Projections des dépenses de santé et de soins de longue durée liées au vieillissement de la population » dans *Vers des systèmes de santé plus performants : études thématiques*, OCDE, Paris.
- Burdíel, J. et J. Varela (2004), « Spain's long term projections on pension expenditure », présentation effectuée à un séminaire à Séville, février.
- Casey, B. et al. (2003), « Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 369, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Comas-Herrera, A. et R. Wittenberg (éd.) (2003), *European Study of Long-term-care Expenditure*, Report to the European Commission, Employment and Social Affairs DG, PSSRU Discussion paper 1840, LSE Health and Social Care, London School of Economics, février.
- Conde-Ruiz, J.I. et J. Alonso (2004), « El Futuro de la Pensiones en España: Perspectivas y Lecciones », *Documento de trabajo 2004-03*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, février, www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo.
- Conde-Ruiz, J.I. et J.F. Jimeno (2004), « Suben las pensiones ? » *Fedea brief*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, janvier.
- Costa-Font, J. et C. Paxtot (2003), « Long-term Care for Older People in Spain », dans A. Comas-Herrera and R. Wittenberg (eds.), *European Study of Long-term Care Expenditure*, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales.
- Jacobzone, S., E. Cambois et J.M. Robine (2000), « La santé des personnes âgées dans les pays de l'OCDE s'améliore-t-elle assez vite pour compenser le vieillissement de la population ? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, vol. 1, OCDE, Paris, www.oecd.org/revueeconomiques.
- Jimeno, J.F. (2002), « Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación », *Documento de trabajo 2002-13*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, juillet, www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos de Trabajo.
- Johansson, L. (2000), « Social Protection for Dependency in Old Age in Sweden », *National Reports Series du projet « Social protection for Dependency in Old Age in the 15 EU Member States and Norway »*, Higher Institute for Labour Studies, Katholieke Universiteit, Leuven.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002), « Report on the Spanish National Strategy for the Future of the Pension System », Report to the EU Social Protection Committee, Madrid, septembre.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2001/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2003/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Espagne*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/employment/olderworkers.
- OCDE (2005a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Les soins de longue durée pour les personnes âgées*, OCDE, Paris, à paraître.
- Yoo, K.-Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 406, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.

GLOSSAIRE

\$	Dollar des États-Unis
€	Euro
ADSL	Ligne d'abonnement numérique (<i>Asymmetric digital subscriber line</i>)
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCE	Banque centrale européenne
CES	<i>Consejo Económico y Social</i> (Conseil économique et social)
CMT	<i>Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones</i> (Commission des télécommunications)
CNE	<i>Comisión Nacional de Energía</i> (Commission nationale de l'énergie)
CNMV	<i>Comisión Nacional del Mercado de Valores</i> (Commission nationale du marché des valeurs mobilières)
CPFF	Conseil de la politique budgétaire et financière
EPA	<i>Encuesta de población activa</i> (Enquête sur la population active)
FMI	Fonds monétaire international
FORCEM	<i>Fundación para la Formación Continua</i> (Fondation pour la formation continue)
GW	Gigawatt
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i> (Institut national de la statistique)
INEM	<i>Instituto Nacional de Empleo</i> (Service public de l'emploi)
IPC	Indice des prix à la consommation
LOCE	<i>Ley de calidad de la educación</i> (Loi sur la qualité de l'éducation)
LPE	Législation de protection de l'emploi
LSB	Loi de stabilité budgétaire
MWh	Mégawatt/heure
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche-développement
TIC	Technologies de l'information et des télécommunications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles (<i>Universal mobile telecommunications system</i>)

ANNEXE A

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe résume les recommandations de la précédente Étude (finalisée en mars 2003), recense les mesures prises depuis lors, qui font l'objet d'une évaluation actualisée, et expose le cas échéant les recommandations actuelles.

Marché du travail

Précédente Étude :

Réduire la disparité de protection entre travailleurs permanents et travailleurs temporaires en abaissant encore les indemnités de licenciement pour les contrats permanents et en renforçant les contrôles concernant l'abus de contrats temporaires. Envisager d'intégrer les indemnités de licenciement dans les prestations au titre de la perte d'emploi.

Durcir les conditions d'éligibilité au programme de prestations chômage en zone rurale afin d'accroître la mobilité régionale de la main-d'œuvre.

Les prestations de chômage devraient être liées à une activité de formation et/ou à l'exercice d'un emploi. Renforcer le suivi de l'efficacité des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Améliorer l'efficacité et les ressources de l'INEM dans ce domaine.

Décentraliser le système de négociations salariales. Supprimer les clauses d'indexation dans les négociations de salaires.

Mesures prises et évaluation actuelle :

Le budget de l'INEM a été augmenté de 13 % pour l'année 2005.

Une « Déclaration en faveur du dialogue social 2004 : compétitivité, emploi stable et cohésion sociale », signée en juillet par le gouvernement, les employeurs et les syndicats, définit les lignes directrices concernant l'évolution des relations professionnelles. La Déclaration envisage la création d'un groupe d'experts qui devrait élaborer un rapport complet évaluant les politiques d'emploi poursuivies pendant la dernière décennie et proposant des mesures de réforme du marché du travail devant être prises en 2005.

Recommandations de la présente Étude :

Priorité doit être accordée à la réduction des indemnités de licenciement des travailleurs permanents ; cette mesure, s'ajoutant à un contrôle plus étroit du renouvellement des emplois temporaires, devrait contribuer à atténuer le dualisme du marché du travail.

Le Groupe d'experts prévu par la Déclaration devrait offrir l'occasion d'engager les réformes du marché du travail de manière globale, en tenant compte des synergies entre les différentes mesures et des aspects relevant de l'économie politique. Il y a des synergies manifestes entre les politiques actives et passives à l'intention des chômeurs ; un durcissement des obligations de formation ou de recherche d'emploi devrait s'accompagner d'une amélioration des politiques actives du marché du travail.

L'évaluation continue des PAMT devrait être indépendante et comprendre un mécanisme d'évaluation en vue d'améliorer les mesures.

Supprimer les clauses d'indexation *ex post* dans le système de négociations salariales. Si la suppression de ces clauses est impossible, l'indexation devrait porter sur l'inflation sous-jacente et non sur l'inflation affichée.

Investissement dans le capital humain et la R-D

Précédente Étude :

Accorder plus d'autonomie aux établissements scolaires, notamment en matière d'incitations par différenciation des salaires.

Réformer le financement des universités en relevant les droits d'inscription tout en accordant davantage de bourses ou de prêts bonifiés aux étudiants défavorisés.

Améliorer les incitations à la R-D et supprimer les obstacles à la diffusion des nouvelles technologies.

Mesures prises et évaluation actuelle :

Plusieurs éléments de la Loi sur la qualité de l'éducation ont été suspendus, jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi sur la scolarité obligatoire.

Une agence nationale pour l'évaluation des universités (ANECA) a été créée dans le but de coordonner et promouvoir des politiques visant à améliorer la qualité dans les universités espagnoles.

Le budget de la R-D pour 2005 est en hausse de 25 %, et l'augmentation des dépenses de R-D, surtout dans le secteur privé, est devenue l'une des priorités du gouvernement.

Le système de certification en vue de déterminer quelles dépenses sont liées à la R-D, et peuvent donc bénéficier d'un allègement fiscal, a été réformé et transféré au ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce, et possède maintenant un effet contraignant pour l'administration fiscale. Cette initiative devrait améliorer le taux d'utilisation de ces aides fiscales par les entreprises.

Recommandations de la présente Étude :

Il convient de promouvoir les structures d'accueil des enfants de 0 à 3 ans, éventuellement à l'aide de crédits d'impôt.

Dans l'enseignement primaire et secondaire, une plus grande autonomie des établissements, avec notamment des incitations en faveur des enseignants, devrait rester l'objectif prioritaire et accompagner tout accroissement des dépenses.

Le financement des universités devrait être lié aux résultats, les évaluations effectuées par l'ANECA servant de ligne directrice. Augmenter les frais universitaires tout en instaurant des mécanismes de paiement souples pour les étudiants à faible revenu.

L'augmentation de l'aide publique à la R-D doit s'accompagner d'une amélioration des conditions-cadres qui stimulent l'esprit d'entreprise, notamment par la promotion du capital-risque avec des programmes limités de prises de participation publiques, la promotion des grappes d'activités et l'expansion des programmes d'implication des chercheurs dans les entreprises.

Marché du logement

Précédente Étude :

Simplifier les critères et réduire le délai d'obtention des permis de construire.

Assurer la neutralité fiscale entre propriété et location en supprimant progressivement les abattements en faveur des propriétaires.

Mesures prises et évaluation actuelle :

Un ministère du Logement a été créé et un plan d'urgence lancé. Ce plan comprend les mesures suivantes : hausse de 65 % de la construction de logements sociaux en 2004 ; relèvement du prix maximum des logements sociaux pour attirer les promoteurs privés ; aides aux locataires de moins de 35 ans ; aides aux entreprises qui achètent des bâtiments destinés à la location ; mise en place d'une agence publique du logement chargée d'assurer la transparence du marché locatif privé ; suppression du régime de mise aux enchères des terrains publics, remplacé par un système d'attribution sur dossier (« concours de beauté »).

Recommandations de la présente Étude :

Assurer la neutralité fiscale entre propriétaires-occupants et locataires, supprimer les diverses formes d'aide à l'accession à la propriété.

Améliorer la sûreté juridique des relations entre locataires et propriétaires et réduire la durée minimale de cinq ans des contrats de location dans le cas où le propriétaire veut vendre, afin de promouvoir l'offre de logements locatifs.

Améliorer le rapport coût-efficacité du système actuel de logements sociaux, en faisant moins appel aux ventes de logements et en créant un système de bons de logement pour les catégories défavorisées afin de faciliter l'accès au marché locatif privé.

Assouplir les règles d'urbanisme à l'échelon local et supprimer le transfert obligatoire de 10 % des terrains à bâtir aux municipalités afin d'accroître l'offre de terres.

Marchés des biens et des services

Précédente Étude :

Accroître les ressources des autorités de la concurrence et envisager d'intégrer les processus de décision en regroupant le Tribunal de la concurrence et le Service de la concurrence.

Veiller à ce que les tribunaux régionaux de la concurrence n'alourdissent pas sensiblement des coûts de la politique de la concurrence. Veiller à ce qu'ils ne favorisent pas les entreprises locales.

Envisager de séparer les entreprises de production et de distribution dans les secteurs de l'énergie si les pratiques anticoncurrentielles persistent.

Exclure les tarifs des appels nationaux longue distance, des appels internationaux et des connexions ADSL du plafonnement applicable à Telefonica.

Les communautés autonomes ne devraient pas entraver l'ouverture de nouveaux hypermarchés sur leurs territoires.

Libéraliser davantage les services postaux.

Libéraliser le transport par rail. Envisager le franchisage dans les chemins de fer et le transport urbain.

Mesures prises et évaluation actuelle :

Les ressources en personnel du Service de la concurrence ont été augmentées et un Livre blanc fournissant une évaluation complète de la Politique de la concurrence a été préparé.

Dans la distribution de détail, les autorités régionales sont autorisées à réduire le nombre annuel maximum d'ouvertures le dimanche qui peut désormais être fixé à 8 (au lieu de 12 auparavant) pour la grande distribution. Ceci va restreindre plus fortement les horaires d'ouverture, mais a permis de régler un contentieux juridique ancien qui empêchait l'application de la régulation précédente.

Les prix au détail pour les services ADSL ont été libéralisés en novembre 2003. Le contrôle des prix sur les appels nationaux longue distance et des appels internationaux seront revus par l'autorité de régulation nationale, suivant les directives de l'UE.

Dans le transport ferroviaire, la séparation entre la compagnie qui gérera le réseau ferré, d'une part, et RENFE, principal opérateur public, d'autre part, a été effectuée, en même temps que le transfert à l'État d'une fraction importante de la dette de RENFE.

Recommandations de la présente Étude :

La fusion du Tribunal de la concurrence et du Service de la concurrence devrait s'accompagner d'un renforcement de leur mission promotionnelle, tandis que la nouvelle institution devrait bénéficier d'une autonomie accrue et rendre des comptes au Parlement. Il convient d'adopter des programmes de clémence pour faciliter la détection des pratiques anticoncurrentielles.

Dans les secteurs de l'énergie, il faut réduire le pouvoir de marché des grands opérateurs historiques et envisager une séparation entre les activités de production et de distribution. Il convient de supprimer les obstacles à l'implantation de nouvelles entreprises, notamment de sociétés étrangères.

La réglementation du secteur de la distribution demande à être assouplie. En particulier, il faut démanteler les obstacles érigés par les autorités régionales pour empêcher la création de nouveaux hypermarchés et centres commerciaux.

Retraites

Précédente Étude :

Réformer le système de retraite pour le rendre équitable sur le plan actuariel.

Mesures prises et évaluation actuelle :

Le Fonds de réserve pour les paiements de retraites futures a été augmenté. Il représente désormais 2.9 % du PIB.

Recommandations de la présente Étude :

Rendre le système public de retraites actuariellement équitable : à cet effet, les pensions pourraient être calculées en fonction des gains sur toute la carrière et non sur les quinze dernières années, ou le taux d'acquisition des droits à pension pourrait être réduit.

Le rythme d'accumulation des droits pourrait être revu de manière à inciter davantage les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail.

Éviter que les conventions collectives n'imposent un âge de départ obligatoire aux travailleurs.

Réformer le régime de prestations de maladie et d'invalidité. En particulier :
i) envisager une extension de la période de congés de maladie indemnisée par les employeurs ; ii) veiller à ce que les pensions d'invalidité non contributives financées par l'État mais gérées par les autorités régionales ne soient accordées trop facilement ; iii) encourager le retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations d'invalidité grâce à des prestations liées à l'exercice d'un emploi.

Afin d'atténuer l'ampleur des réformes requises pour rendre le système public de retraite viable, développer les structures d'accueil des jeunes enfants et les dispositifs de soins et de traitement à domicile des personnes âgées, de manière à accroître encore l'emploi des femmes.

Accumuler tous les excédents de sécurité sociale afin de réduire l'endettement public et de conserver une plus grande marge de manœuvre pour les dépenses futures.

Remettre en question la générosité des incitations fiscales en faveur des régimes de retraite privés.

Secteur public

Précédente Étude :

Accélérer la mise en œuvre des réformes de la gestion des hôpitaux et adopter des budgets globaux au lieu d'établir des budgets par poste.

Étendre et accélérer le processus d'autorisation des génériques.

Instituer un ticket modérateur sous condition de ressources pour les dépenses pharmaceutiques des retraités.

Resserrer la coordination entre les régions et renforcer les incitations à accroître l'efficacité de la gestion des finances publiques.

Mesures prises et évaluation actuelle :

Un plan spécial a été adopté en vue de réduire les dépenses pharmaceutiques : entre autres mesures, il prévoit une réduction de 6 % sur deux ans des prix des non génériques, une réduction des marges de distribution, de 9.6 % à 7.6 % sur deux ans, une réduction des marges des officines sur la vente de génériques et des campagnes d'information pour la promotion des génériques. L'autorisation des génériques a été accélérée et elle est désormais automatique quand elle implique une baisse de prix de 30 % à 50 % par rapport au produit non générique correspondant.

Recommandations de la présente Étude :

Accroître la transparence des budgets des administrations territoriales et les soumettre à un audit par un organisme indépendant pour éviter l'expansion des opérations extrabudgétaires par l'intermédiaire d'entreprises publiques.

Développer l'évaluation comparative des services fournis par des administrations infranationales et en publier les résultats pour permettre aux citoyens d'exercer des pressions sur leurs autorités régionales.

Promouvoir le partage d'expériences entre les administrations territoriales.

Prévoir des ressources suffisantes pour l'Agence nationale pour l'évolution de la qualité des services et politiques publics qui doit être créée, et assurer son autonomie.

Ajuster le nouveau modèle de financement pour mieux prendre en compte les évolutions démographiques, en particulier concernant l'immigration et le vieillissement démographique. Les ressources financières de ce nouveau modèle devraient suivre de plus près l'effet fiscal net de ces évolutions.

Éviter de recourir aux subventions affectées, ou tout au moins rendre plus transparents leur montant global et les critères utilisés pour les allouer aux différentes régions.

Assouplir l'obligation faite aux administrations régionales de dépenser la totalité des transferts financiers au titre des soins de santé. Atténuer l'avantage accordé aux régions moins développées dans l'allocation des investissements de l'administration centrale. Envisager d'utiliser des instruments plus efficaces pour soutenir le potentiel de croissance des régions pauvres, notamment les politiques d'éducation.

Examiner avec soin les risques potentiels (coûts unitaires élevés et effets secondaires négatifs) qui résulteraient d'un transfert accru de responsabilités aux administrations locales.

Améliorer le financement des municipalités en supprimant l'impôt local sur les sociétés, et faire en sorte que les collectivités locales recourent davantage à la fiscalité immobilière.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 06 2 P) ISBN 92-64-00962-0 – n° 54014 2005