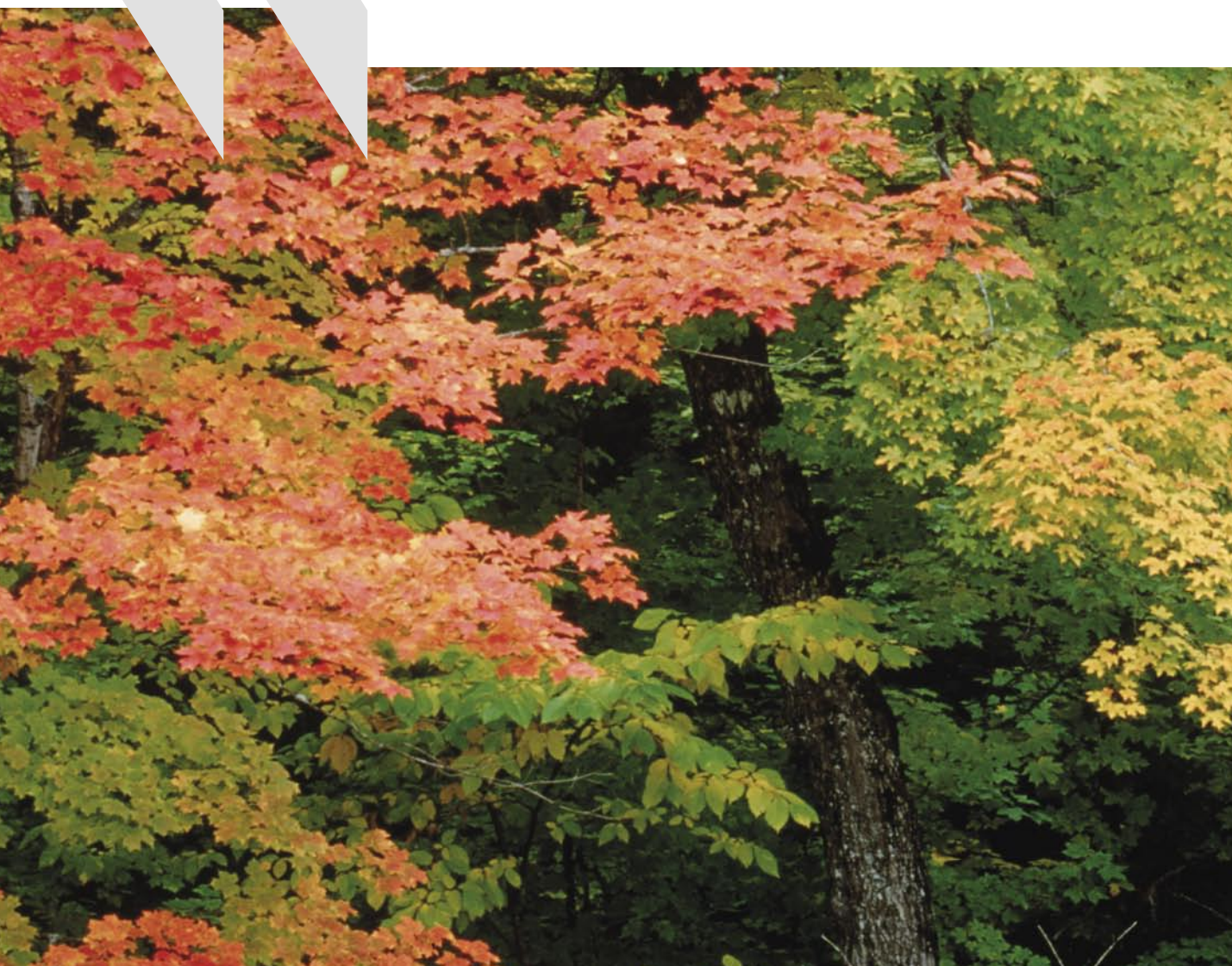




**Études économiques
de l'OCDE**

ESPAGNE



Études économiques de l'OCDE

Espagne

2007



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.

Publié également en anglais

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux enjeux de politique économique	21
L'expansion de l'économie espagnole s'est poursuivie à un rythme rapide.....	22
... mais il importe de corriger ses déséquilibres pour garantir sa soutenabilité	23
De nouveaux efforts s'imposent pour conserver des finances publiques saines à moyen et long terme	27
Renforcer la productivité pour maintenir une croissance robuste à long terme	30
Il est nécessaire de renforcer les performances de recherche et d'innovation	35
Il existe des marges importantes de renforcement de la concurrence	45
Les efforts pour combattre le changement climatique doivent être poursuivis.....	48
La stratégie du gouvernement en perspective.....	50
Notes	52
Bibliographie.....	53
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	56
Chapitre 2. Retrouver un sentier de croissance plus viable	61
Évolution récente	62
Politique budgétaire à court terme et orientation globale de la politique macroéconomique.....	66
Perspectives à court terme	71
Des réformes structurelles s'imposent pour réduire l'écart d'inflation et renforcer la résilience de l'économie	73
L'envolée du marché du logement se poursuit.....	80
Notes	91
Bibliographie.....	93
Annexe 2.A1. Principales caractéristiques de la politique du logement	95
Chapitre 3. Enjeux budgétaires à moyen et long terme	97
Facteurs affectant les recettes	98
Facteurs affectant les dépenses.....	103
Comment gérer la politique budgétaire dans une optique de long terme?	114
Notes	117
Bibliographie.....	119
Annexe 3.A1. Principales dispositions de la réforme fiscale de 2007.....	121

Chapitre 4. Renforcer l'innovation	123
Renforcer l'efficacité de la politique d'innovation	124
Améliorer les performances du système éducatif	134
Rendre les conditions-cadres plus favorables à l'innovation	144
Améliorer l'équilibre de la stratégie de réforme pour renforcer la performance d'innovation	155
Notes	157
Bibliographie	160
Annexe 4.A1. L'organisation et les principaux instruments de la politique d'innovation	163
Annexe 4.A2. Évaluation des aides à l'embauche de chercheurs dans les entreprises	165
Annexe 4.A3. Le rôle des centres de technologie	166
Chapitre 5. Améliorer le fonctionnement des marchés des biens et services	167
Une réforme du cadre général de la politique de concurrence est engagée	168
La réglementation des industries de réseau peut être améliorée	170
Le secteur de la distribution commerciale reste à libéraliser	178
Des réformes seraient nécessaires dans plusieurs autres secteurs	180
Des changements opportuns du code de gouvernement d'entreprise sont en cours	182
Notes	184
Bibliographie	186

Encadrés

1.1. Quel est l'impact estimatif des fortes entrées de migrants sur l'économie espagnole?	23
1.2. Vers une révision de la politique de l'immigration?	32
2.1. Le déficit extérieur de l'Espagne	64
2.2. L'élasticité des recettes fiscales en Espagne	69
2.3. Le système espagnol de négociation collective des salaires	78
2.4. Le régime fiscal du logement	84
2.5. Recommandations pour retrouver un sentier de croissance plus viable	90
3.1. Recommandations concernant la gestion de la politique budgétaire à moyen et à long terme	116
4.1. La valorisation des études universitaires	136
4.2. Recommandations pour améliorer les performances d'innovation	156
5.1. Principales caractéristiques du marché de l'électricité	171
5.2. Recommandations pour améliorer le fonctionnement des marchés des produits	183

Tableaux

1.1. Décomposition de la croissance du PIB de l'Espagne dans la période 1996-2005	24
1.2. Décomposition de la croissance de la production potentielle	31
1.3. Taux d'emploi dans certains groupes de pays de l'OCDE	31
1.4. Perspectives à long terme	34

1.5. Distribution des entreprises par taille.	39
1.6. Le Programme national de réforme.	51
2.1. Évolution récente	62
2.2. Transactions financières nettes des différents secteurs de l'économie.	63
2.3. Le processus d'assainissement budgétaire.	69
2.4. Comptes des administrations publiques	70
2.5. Perspectives à court terme	72
2.6. Modes d'occupation des logements au début des années 2000	88
3.1. Coin fiscal moyen en Espagne et dans les autres pays de l'OCDE.	99
3.2. Densité de l'infrastructure de transport en Europe.	104
3.3. Évolution des dépenses de santé	109
3.4. Dépenses de retraite totales en pourcentage du PIB.	112
4.1. Coûts de création d'une entreprise	146
4.2. Indicateur global de la LPE et indemnités de licenciement des travailleurs titulaires de contrats permanents	151

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale	25
1.2. Part de l'investissement en logements	26
1.3. La situation budgétaire s'est améliorée	28
1.4. Vieillesse	30
1.5. Indicateurs généraux de R-D et d'innovation.	36
1.6. Indicateurs d'innovation dans le secteur des entreprises et PIB par tête	37
1.7. Part du secteur des entreprises dans l'innovation	38
1.8. Intensité de la R-D et densité d'innovation	39
1.9. Principales caractéristiques de l'innovation dans le secteur privé.	40
1.10. Part des TIC dans l'économie totale	41
1.11. Utilisation professionnelle de l'Internet	43
1.12. Spécialisation du secteur manufacturier	44
1.13. Indicateurs de la réglementation des marchés de produits dans certains pays de l'OCDE	46
1.14. Impact de la réglementation des marchés de produits	47
1.15. Utilisation d'énergie et projets de réduction des émissions	49
2.1. Évolution de la demande intérieure et de la demande étrangère.	63
2.2. Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation.	65
2.3. L'orientation de la politique macroéconomique	67
2.4. Soldes budgétaires	68
2.5. Écart d'inflation annuel moyen entre l'Espagne et la zone euro.	74
2.6. Écart de production et pressions de la demande intérieure en Espagne et dans la zone euro.	75
2.7. Facteurs expliquant l'écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro	77
2.8. Écart de croissance des salaires par rapport à la zone euro.	78
2.9. Les prix de l'énergie ont été le principal déterminant de l'inflation globale.	79
2.10. Prix des logements et indicateurs d'accessibilité	81
2.11. Les déterminants de la demande de logements	82
2.12. Taux de migration interne	88
3.1. La pression fiscale	99

3.2. Emploi par niveau d'administration	107
4.1. Indicateurs de la recherche publique	126
4.2. Programmes-cadres de l'UE : contributions versées et projets récupérés par l'Espagne.	127
4.3. Dépenses de recherche universitaire par chercheur.	127
4.4. Incitations fiscales et subventions.	130
4.5. Résultats des élèves en sciences et en mathématiques	135
4.6. Dépenses d'enseignement par élève/étudiant.	137
4.7. Participation à la formation continue	143
4.8. Indicateurs de l'entrepreneuriat.	145
4.9. Flux d'investissements en capital-risque	147
4.10. Réglementation des marchés des produits et dépenses de R-D	149
4.11. Travail temporaire et législation sur la protection de l'emploi (LPE)	152
5.1. Tarifs de l'électricité pour les utilisateurs industriels et les ménages	171
5.2. Tarifs du gaz naturel pour les utilisateurs industriels et les ménages	174
5.3. Tarifs téléphoniques	176
5.4. Productivité et marge bénéficiaire dans le secteur de la distribution	179

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 30 novembre 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 décembre 2006. La date limite des informations utilisées pour la préparation de cette Étude est le 21 décembre 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno et Eduardo Camero sous la direction de Peter Jarrett.

L'étude précédente de l'Espagne a été publiée en avril 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESPAGNE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Villes principales (milliers d'habitants)	
Total	506.0	Madrid	3 155
Terres cultivées (1999)	183.0	Barcelone	1 593
		Valence	796
		Séville	704

LA POPULATION

En milliers		Emploi (milliers)	18 973
Population	43 398	Emploi par secteur (en % du total)	
Accroissement naturel net	79	Agriculture	5.3
Solde migratoire (2002)	460	Industrie	17.3
Densité au km ²	85.8	Construction	12.4
		Services	65.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB)		Formation brute de capital fixe	
En millions de €	905 455	En % du PIB	29.3
Par tête en \$	25 964	Par tête en \$	7 610

L'ÉTAT

En % du PIB		Composition du Parlement (sièges en mars 2004)	350
Consommation	18.0	Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	164
Recettes	38.6	Parti populaire (PP)	148
Excédent	1.1	Convergence et Union (CIU)	10
Investissement fixe		Gauche républicaine de Catalogne (ERC)	8
(en % de la formation brute de capital fixe)	12.1	Parti nationaliste basque (PNV)	7
		Gauche unie (IU)	5
		Autres	8
		Prochaines élections générales : mars 2008	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	25.5	Importations de biens et services (en % du PIB)	30.9
Exportations en % du total des biens exportés		Importations en % du total des biens importés	
Produits alimentaires	12.1	Produits alimentaires	6.1
Autres biens de consommation	26.8	Autres biens de consommation	23.0
Énergie	3.4	Énergie	14.1
Autres biens intermédiaires	48.1	Autres biens intermédiaires	45.4
Biens d'équipement	9.6	Biens d'équipement	11.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		Nombre d'unités monétaires par \$, moyenne journalière	
		Année 2006	0.797
		Décembre 2006	0.758

Résumé

L'économie espagnole a obtenu des performances remarquables en matière de croissance, d'emploi et de finances publiques depuis plus d'une décennie. La combinaison de conditions monétaires expansionnistes, d'une gestion budgétaire prudente, de réformes structurelles bénéfiques et des effets positifs sur l'offre de la forte poussée de l'immigration a contribué à ces résultats. Mais ces développements favorables ont cependant été tempérés par la détérioration de la situation dans plusieurs domaines : l'écart d'inflation encore élevé avec la zone euro a nui à la compétitivité et induit des taux d'intérêt réels faibles qui stimulent excessivement la demande intérieure, laquelle a été soutenue par la croissance de l'emploi et l'immigration, mais aussi par l'augmentation toujours rapide de l'endettement des ménages et des prix du logement. Malgré une certaine amélioration, la croissance demeure déséquilibrée, comme en témoigne l'important déficit extérieur. De façon plus prospective, les gains de productivité restent modestes, ce qui fait craindre une décélération marquée de la croissance de la production et des revenus par tête dans les années à venir.

Profitant d'une conjoncture toujours favorable, les autorités ont, à juste titre, entrepris de s'attaquer à ces problèmes de moyen terme dans le cadre de leur Programme national de réforme. Celui-ci vise à améliorer les infrastructures, le capital humain et technologique et le fonctionnement des marchés des produits et du travail. S'il est intégralement appliqué, ce programme devrait grandement contribuer à résoudre les trois principaux défis de l'économie à plus long terme.

Réduire le différentiel d'inflation et renforcer la résilience de l'économie. Maintenir une croissance élevée en diminuant le différentiel d'inflation sera une tâche difficile. Avec une activité croissant plus vite que le potentiel selon les estimations de l'OCDE, une politique budgétaire plus restrictive serait souhaitable pour modérer la demande intérieure en l'absence de politique monétaire indépendante. La suppression progressive des diverses aides à l'acquisition d'un logement en vue d'équilibrer les incitations entre location et achat, ainsi qu'une meilleure sécurité juridique des relations entre propriétaires et locataires, aideraient aussi à stabiliser le marché immobilier et à réduire les pressions de la demande. Toutefois, des efforts supplémentaires sont aussi requis pour modifier la façon de fonctionner de l'économie : l'Espagne doit en effet avoir une économie exemplaire du point de vue de l'offre non seulement pour continuer à croître plus vite que ses partenaires de la zone euro avec une inflation plus faible, mais aussi pour améliorer sa résilience dans l'éventualité d'un futur affaiblissement de la demande intérieure et totale requérant un ajustement des prix et coûts de main-d'œuvre relatifs. Ceci nécessiterait surtout de renforcer davantage la concurrence sur le marché des produits, notamment dans certains secteurs abrités comme la distribution de détail, afin de modérer les marges, réduire les coûts et stimuler la productivité. La flexibilité du marché du travail se trouverait améliorée si les conditions de non-participation des entreprises aux conventions salariales collectives étaient assouplies.

Renforcer la performance de productivité. Les autorités ont pris des mesures pour combler le retard de l'Espagne dans l'innovation et l'utilisation des nouvelles technologies, stimuler l'entrepreneuriat et améliorer le système de formation. Il importe de mettre en œuvre le projet ambitieux de réforme universitaire, axé sur une autonomie accrue des établissements, des

procédures d'évaluation rigoureuses et une large diffusion des résultats. Il devrait être complété par de nouvelles mesures réduisant la segmentation du marché du travail entre travailleurs temporaires et permanents grâce à la mise en place d'un contrat unique ayant des coûts de licenciement croissant progressivement avec l'ancienneté pour favoriser l'émergence de branches innovantes et la création d'emplois plus productifs et de meilleure qualité.

Se préparer plus activement aux conséquences budgétaires du vieillissement. Des réformes sont nécessaires pour maintenir des finances publiques saines à long terme. Dans ce cas, la solution passe sans doute à la fois par une réforme paramétrique du système des retraites, par exemple un allongement des durées de cotisation pour avoir une pension pleine, et par la poursuite du désendettement public avant que le choc démographique n'intervienne. Des efforts supplémentaires seraient utiles pour sensibiliser davantage la population au défi posé par le processus de vieillissement et dégager un consensus autour de la stratégie d'action préférée.

Évaluation et recommandations

Malgré des résultats économiques toujours favorables ces dernières années, il subsiste des risques et d'importants défis

Les performances macroéconomiques de l'Espagne sont restées remarquables : le pays a connu une 13^e année consécutive de forte croissance. Ce dynamisme de l'activité a permis de réduire l'écart de PIB par habitant avec la moyenne de la zone euro de 20 % à moins de 12 % entre 1995 et 2005 et d'engranger de très bons résultats budgétaires. Il a continué d'être soutenu par une demande intérieure très vigoureuse et une progression spectaculaire de l'emploi liée à une forte immigration, une participation accrue des femmes au marché du travail et une baisse marquée du chômage. Profitant d'une évolution conjoncturelle toujours favorable, les autorités ont, à juste titre, entrepris de s'attaquer aux principaux problèmes de moyen terme de l'économie.

- L'écart persistant d'inflation avec la zone euro, qui continue d'éroder la compétitivité et contribue à creuser fortement le déficit extérieur, met en relief le besoin d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des biens et services pour réduire les rigidités nominales de l'économie et renforcer ainsi sa résilience aux chocs.
- La hausse très rapide de l'endettement des ménages et des prix du marché immobilier, qui pourrait menacer la stabilité macroéconomique, souligne la nécessité de stabiliser ce secteur et de corriger ses dysfonctionnements.
- Dans une perspective de long terme, des réformes restent à accomplir pour garantir le maintien de finances publiques saines face aux conséquences attendues du vieillissement démographique.
- La poursuite du processus de convergence des revenus par rapport aux pays les plus avancés requiert une accélération de la productivité. À cet effet, il faut améliorer le capital humain, combler le retard dans le domaine de l'innovation et de l'utilisation des nouvelles technologies, mais aussi éliminer les distorsions des marchés nuisant au développement d'activités à plus haute valeur ajoutée.

Le Programme national de réforme (PNR), élaboré par les autorités en 2005, identifie clairement ces défis et définit une stratégie d'actions pour y répondre. Cependant, dans certains cas, le rythme et l'ambition des mesures engagées ne paraissent pas à la hauteur des problèmes à résoudre.

La croissance est restée vigoureuse mais déséquilibrée, malgré une certaine amélioration

La croissance économique a gagné de la vigueur au cours de la période récente, puisqu'elle devrait atteindre 3¾ pour cent en 2006, soit plus de 1 point de pourcentage de mieux que dans la zone euro. Comme les années précédentes, le dynamisme de l'activité a reposé sur une demande intérieure très robuste, soutenue par des conditions monétaires souples. Les nombreuses créations d'emplois qui en ont résulté ont aussi été favorisées par une modération des salaires réels. Cette évolution a non seulement permis d'absorber la hausse importante de la population active liée à l'incorporation de nombreux travailleurs immigrants et de femmes sur le marché du travail, mais aussi de réduire le taux de chômage à 8¾ pour cent (contre 19 % en 1994). Toutefois, malgré ces bons résultats, la croissance est restée déséquilibrée. Bien que l'effet positif de la reprise dans les pays européens ait stimulé les exportations, la hausse progressive des taux d'intérêt par la Banque centrale européenne depuis la fin 2005 n'a que faiblement modéré la demande intérieure espagnole. En dépit de certains signes de modération du marché immobilier, l'investissement résidentiel a atteint 9.2 % du PIB, la hausse des prix des logements se situe encore à près de 10 % par an et l'endettement hypothécaire des ménages reste sur une trajectoire de hausse excessive. Les gains annuels de productivité, limités à environ 0.5 %, sont toujours modestes, et l'écart d'inflation avec la zone euro s'est maintenu entre 1 et 1.5 point de pourcentage, ce qui continue d'affaiblir la compétitivité. Le déficit de la balance courante, qui pourrait s'accroître à près de 9 % du PIB en 2006, ne pose pas de problème de financement, mais témoigne de l'ampleur des tensions dans l'économie.

L'assainissement des finances publiques se poursuit à un rythme satisfaisant, mais des objectifs budgétaires plus ambitieux seraient souhaitables

Depuis plusieurs années, les autorités mènent une politique d'assainissement budgétaire plus prudente que dans la plupart des autres pays européens. Ceci a permis de contrebalancer en partie l'effet expansionniste de conditions monétaires très relâchées. Les résultats budgétaires se sont améliorés notablement, et en 2005, pour la première fois depuis 30 ans, les comptes publics ont dégagé un excédent de 1.1 % du PIB, bien supérieur à l'objectif fixé. Cette performance sera sans doute dépassée en 2006, avec un surplus attendu de 1.4 % du PIB, à nouveau plus élevé que les prévisions officielles, en grande partie pour des raisons conjoncturelles. Cette orientation plus restrictive de la politique macroéconomique en 2005-06 n'a cependant guère freiné la demande intérieure. Bien que l'impact du durcissement monétaire puisse davantage se faire sentir en 2007, il sera partiellement compensé par un léger relâchement budgétaire, lié à un allègement d'impôts de 0.4 % de PIB en faveur des ménages et des entreprises. Dans ce contexte, la progression de l'activité pourrait rester robuste au cours des deux prochaines années et atteindre 3 % ou plus en 2007 et 2008, des taux toujours supérieurs à l'estimation par l'OCDE de la croissance potentielle. En l'absence de marges de capacité laissées par le ralentissement antérieur, la persistance des pressions de la demande, qui devrait se traduire par un écart de production légèrement positif, empêchera de réduire le différentiel d'inflation avec la zone euro. *Il serait donc souhaitable de veiller à ce que l'orientation de la politique budgétaire reste*

aussi restrictive qu'elle l'a été ces dernières années, afin d'atténuer les pressions de la demande intérieure mais aussi de répondre aux impératifs à long terme. Dans ce contexte, des objectifs budgétaires plus ambitieux sont nécessaires.

Une croissance plus équilibrée appelle des mesures pour stabiliser le marché immobilier

Une stabilisation du marché immobilier, dont les prix réels ont doublé depuis 1998, réduirait aussi les risques macroéconomiques et financiers. Elle bénéficierait d'une réduction de l'écart d'inflation avec la zone euro, qui permettrait de relever le niveau très bas des taux d'intérêt réels. Toutefois, il est aussi nécessaire de corriger les distorsions de ce marché qui renforcent les difficultés d'accès au logement des ménages modestes et des jeunes. De nombreux logements restent vacants alors que le secteur locatif est très restreint, ce qui nuit à la mobilité régionale de l'emploi et risque d'entraver de nouvelles baisses du chômage. Ces problèmes semblent avoir motivé les principales mesures gouvernementales adoptées récemment. L'efficacité de ces mesures risque cependant d'être limitée tant que les principaux dysfonctionnements du marché immobilier n'auront pas été résolus. De ce point de vue, *il serait sans doute plus efficace et moins coûteux de supprimer progressivement les diverses aides à l'accession à la propriété toujours en place afin d'équilibrer les incitations entre la location et l'achat et de modérer les pressions de la demande. Du côté de l'offre, une meilleure sécurité juridique des relations entre propriétaires et locataires contribuerait à une utilisation plus efficace du parc de logements.*

Mais cela requiert aussi un meilleur fonctionnement des marchés des produits

Réduire l'écart d'inflation avec la zone euro, qui atteint 10 points de pourcentage en termes cumulés depuis 1997, constitue un objectif prioritaire. L'érosion de la compétitivité qu'implique cette évolution est inquiétante, car, vis-à-vis des pays de l'Union économique et monétaire (UEM), une dépréciation du taux de change réel éventuellement nécessaire pour corriger ce déséquilibre dans le futur risquerait d'entraîner une période prolongée de faible croissance. Bien que l'écart d'inflation puisse être partiellement associé à des mécanismes de convergence des prix, ces mécanismes ne peuvent expliquer qu'une part réduite du différentiel total. Une activité plus vigoureuse relativement au potentiel que dans la zone euro explique sans doute une part significative du phénomène. Mais, affaiblir simplement l'économie ne constitue pas une solution souhaitable. De fait, pour continuer à maintenir un taux élevé d'utilisation des capacités avec une inflation plus faible, l'Espagne doit accroître la flexibilité de ses marchés de produits. L'interaction entre une concurrence insuffisante sur certains marchés de produits et la forte pression de la demande intérieure a favorisé des hausses excessives des profits dans le secteur abrité ces dernières années. De façon similaire, les augmentations des prix de l'énergie ont eu une incidence sur l'inflation sous-jacente (et totale) plus forte en Espagne que dans la zone euro, du fait de l'intensité énergétique relativement plus élevée de la production espagnole et de la fiscalité plus faible des produits pétroliers. *Remédier aux dysfonctionnements encore présents sur ces marchés réduirait les prix dans le long terme car l'amélioration des conditions d'offre favorise une compression des marges bénéficiaires et des coûts et un renforcement des gains de productivité.*

Le mode de formation des salaires doit être revu

Les hausses de prix générées au niveau sectoriel sont relayées et propagées par le système de formation des salaires, même si ce dernier n'a pas été la source initiale de l'inflation. Les salaires réels ont fléchi au cours des années passées en partie à cause de la forte augmentation de l'immigration, qui a accru la flexibilité du marché du travail. Toutefois, la croissance nominale des salaires dépasse systématiquement celle de la zone euro depuis plusieurs années, bien que les salaires soient initialement négociés sur la base du taux d'inflation de référence de 2 % fixé par la Banque centrale européenne. Un nombre croissant de conventions collectives comportent en effet des clauses de rattrapage en cas de surprise négative d'inflation. De plus, ces conventions, négociées à des niveaux intermédiaires (provincial ou sectoriel) sont caractérisées par des clauses d'extension administratives très larges, auxquelles les entreprises ne peuvent se soustraire que très difficilement. D'un côté, de telles institutions sont inadaptées à la participation à l'UEM, car elles ne garantissent pas des hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre similaires à celles du reste de la zone euro. De l'autre, elles limitent les différenciations salariales entre firmes à niveaux de productivité différents et renforcent l'inertie nominale des salaires. Dans une phase où la demande intérieure et la demande totale finiront par s'affaiblir, un tel mode de formation des salaires nuit à la résilience de l'économie en limitant sa capacité d'améliorer sa compétitivité grâce à une baisse relative des coûts de main-d'œuvre par rapport aux autres pays de la zone euro. Les partenaires sociaux se sont déjà mis d'accord pour discuter des réformes du système de négociation salariale, mais les perspectives de progrès sont faibles. *Compte tenu des caractéristiques du système actuel, la meilleure approche semblerait être de développer la décentralisation et la flexibilité. Les conditions permettant aux entreprises de ne pas participer à ces accords collectifs devraient en particulier être assouplies.*

La politique budgétaire doit encore relever des défis à moyen terme

L'assainissement budgétaire réalisé au cours de la décennie écoulée dans un contexte de forte croissance et de large décentralisation a été remarquable, et les autorités ont clairement signalé leur volonté de poursuivre une politique budgétaire prudente à moyen terme. Des réformes ont été engagées pour améliorer l'efficacité de la gestion budgétaire tant sur le plan des ressources que des dépenses. À cet égard, le plafonnement des dépenses, qui dans la pratique a consisté à limiter leur croissance pour le gouvernement central à un taux inférieur à la hausse prévue du PIB nominal, a constitué un moyen efficace de poursuivre une politique budgétaire contracyclique et d'affecter la forte progression des recettes fiscales à la réduction de l'endettement. Des efforts supplémentaires paraissent toutefois nécessaires compte tenu des pressions qui s'exerceront sur les comptes publics à moyen terme, en liaison par exemple avec la baisse progressive des transferts de l'UE ou avec l'ambitieux programme d'investissements publics et le développement des infrastructures sociales.

L'efficacité de la gestion publique peut encore être accrue

Les récentes réformes, qui simplifient et réduisent les taux d'imposition des ménages et des sociétés et renforcent la lutte contre la fraude fiscale, sont les bienvenues pour améliorer l'efficacité, l'équité et la neutralité du système d'imposition. De plus, en accroissant le contrôle des régions sur les impôts levés sur leur territoire et en limitant leur dépendance à l'égard des transferts du gouvernement central, la révision en cours du fédéralisme budgétaire alignera mieux les compétences des régions en matière de recettes sur leurs responsabilités en matière de dépenses, ce qui devrait les rendre davantage comptables de leurs actions. Toutefois, en l'absence de nouveaux transferts de responsabilités de dépenses aux régions, cette révision du fédéralisme budgétaire ne doit pas induire une nouvelle réduction des ressources du gouvernement central. La décentralisation s'étant accompagnée d'une fragmentation et d'une perte d'information, la mise en place d'une agence d'évaluation de la qualité des politiques publiques constitue une initiative prometteuse pour confronter les modes de gestion des diverses administrations et stimuler l'efficacité. Il est cependant essentiel, pour le succès de cette réforme, que cette agence dispose d'une indépendance suffisante et diffuse largement ses évaluations dans le public afin de promouvoir les meilleures pratiques. La publication des résultats des analyses comparatives ne doit pas, en particulier, être entravée par l'opposition des régions, comme cela a par exemple été le cas des listes d'attente pour les soins hospitaliers.

Une politique budgétaire stabilisatrice fondée sur des hypothèses macroéconomiques prudentes revêt une importance cruciale

Pour garantir le maintien d'une gestion budgétaire saine dans un cadre décentralisé tout en préservant le rôle stabilisateur des finances publiques, le gouvernement a réformé la Loi de stabilité budgétaire, datant de 2003, qui imposait de façon rigide d'équilibrer en permanence les comptes de toutes les administrations considérées individuellement. La nouvelle règle a gardé la simplicité de la règle précédente et a bénéficié d'un assez large soutien des régions en raison de sa flexibilité accrue. Point plus important, la loi a amélioré la fonction stabilisatrice de la politique budgétaire en évaluant la position conjoncturelle de l'économie et en prenant en compte son taux de croissance attendu par rapport au potentiel. Toutefois, lors de la mise en œuvre de la nouvelle règle budgétaire il faudra prendre soin d'éviter un résultat budgétaire procyclique. Il importe également que les autorités continuent d'utiliser des hypothèses macroéconomiques prudentes et intègrent les risques d'un ralentissement de la croissance potentielle à moyen terme, compte tenu de la faiblesse persistante des gains de productivité et de l'évolution incertaine de l'immigration. À cet égard, selon les estimations de l'OCDE, une hypothèse de croissance tendancielle moyenne supérieure à 3 % au cours des prochaines années paraît optimiste. Bien que la nouvelle loi tienne compte du cycle économique, elle peut exceptionnellement exclure l'investissement public (y compris pour la R-D et l'innovation) dans la limite de 0.5 % du PIB. Néanmoins, un biais injustifié en faveur des investissements physiques par rapport à d'autres formes d'investissement du fait de cette exclusion devrait être évité. En outre, toutes les exclusions devraient être traitées de façon très prudente pour ne pas affaiblir la règle elle-même. Celles-ci ne devraient donc être accordées qu'exceptionnellement – comme le prévoit la loi – et maintenues dans les strictes limites du plafond, lequel ne doit pas être relevé dans le futur.

Il est temps de faire face aux implications budgétaires du vieillissement

Le temps est venu de développer une stratégie plus globale à long terme pour préparer la gestion des finances publiques dans le contexte du vieillissement de la population. Désormais, les partenaires sociaux reconnaissent dans une assez large mesure l'ampleur du problème financier à résoudre en raison du vieillissement : la hausse de ces dépenses pourrait atteindre environ 7 % du PIB d'ici 2050 simplement pour les dépenses publiques de retraite, ce qui est plus élevé que dans la plupart des autres pays membres de l'UE, en raison d'un choc démographique plus brutal, bien que plus tardif, et de l'équité actuarielle insuffisante du système de pensions de vieillesse. De fait, ses paramètres produisent des pensions dont la valeur actualisée dépasse en moyenne la somme des cotisations correspondantes. Par ailleurs, selon les estimations de l'OCDE, au cours de cette période la hausse des dépenses de santé pourrait à elle seule dépasser 4 points de PIB, et le coût budgétaire annuel moyen des infrastructures de prise en charge des personnes âgées, qui seront progressivement développées entre 2007 et 2015, devrait atteindre à terme 1 % du PIB. Il sera difficile de faire face à ces augmentations de charges. La hausse récente de l'immigration, qui a amélioré à court terme la situation financière des régimes de retraites, tend à réduire la perception générale de l'urgence du problème à résoudre pour minimiser les coûts d'ajustement. Compte tenu du niveau actuellement faible de ces prestations, lequel ne devrait que lentement progresser, réduire le taux de remplacement n'est sans doute pas la bonne approche. *La stratégie la plus appropriée pourrait être plutôt d'allonger progressivement la période de cotisation donnant droit à une pension à taux plein.* Il faut aussi supprimer les incitations à prendre une retraite anticipée et prolonger la vie active. Recourir massivement à une augmentation des cotisations pour faire face à la hausse des dépenses déséquilibrerait le fardeau de l'ajustement au détriment des jeunes générations et aurait des effets négatifs sur l'emploi. Réduire fortement la dette et alimenter le fonds de réserve des retraites avant que n'intervienne le choc démographique constitue sans doute une partie appropriée de la réponse des autorités espagnoles aux problèmes financiers liés au vieillissement; de fait, l'endettement public a été abaissé d'environ 20 points de PIB depuis 2000. Cette action doit cependant être liée à la mise en œuvre d'une réforme paramétrique ambitieuse du système de retraites. Quelques réformes modestes ont été lancées récemment, mais il faut aller plus loin. Pour cela, l'élaboration de scénarios alternatifs s'appuyant sur des modèles statistiques, dans le cadre par exemple de la commission de suivi du Pacte de Tolède, aurait un rôle pédagogique utile en vue de dégager un consensus autour de la stratégie préférée sur le plan social.

Le renforcement des capacités d'innovation de l'économie stimulera la productivité

La faiblesse persistante des gains de productivité depuis plus d'une décennie est, à juste titre, une préoccupation centrale des autorités. Ce problème n'a certes pas empêché le dynamisme de l'économie ni le processus de rattrapage des pays les plus avancés. Toutefois, l'augmentation de l'apport de main-d'œuvre, à l'origine de ces bonnes performances, va inévitablement s'amenuiser dans le futur avec le retour progressif vers le plein emploi, le ralentissement de l'immigration et l'effet du vieillissement démographique. De fait, les scénarios à long terme de l'OCDE mettent en évidence un affaiblissement marqué de la croissance potentielle en Espagne au cours des prochaines

années en l'absence d'un redressement sensible des gains de productivité, ce qui risque d'entraîner une interruption, voire une légère inversion, du processus de convergence par rapport à la moyenne de la zone euro au cours de la prochaine décennie. L'un des éléments centraux de la stratégie gouvernementale pour répondre à ce problème est de combler le retard du pays en matière d'innovation, en particulier dans le secteur privé, et de renforcer ses capacités d'absorption des nouvelles technologies.

La réforme de la politique de R-D et d'innovation paraît bien conçue

Pour développer les capacités de recherche et d'innovation de l'économie, les autorités ont conçu une stratégie complète de réforme en trois volets, qui vise à la fois à renforcer l'efficacité de la politique de R-D et d'innovation proprement dite ainsi que ses conditions-cadres et à améliorer la qualité de l'éducation. Cette approche multidimensionnelle est bienvenue. Le plan *Ingenio 2010*, qui constitue le premier volet de cette stratégie, est particulièrement étoffé et doté d'importantes ressources financières avec le doublement du budget de la recherche civile au cours de l'actuelle législature. Il prévoit plusieurs instruments pour mieux cibler et accroître les moyens de la recherche publique, stimuler les transferts de technologie en favorisant les partenariats privé/public, et améliorer les incitations visant à renforcer la recherche du secteur privé et la diffusion des nouvelles technologies. Du fait de la diversité des obstacles existants et des formes variables des activités d'innovation, cette approche paraît adéquate et ses premiers résultats sont positifs. *Il importe toutefois d'être très vigilant sur l'efficacité des fonds publics engagés.* Pour faire émerger une culture d'innovation tout en limitant les risques de gaspillage, la promotion des centres technologiques, qui s'appuient sur la demande des utilisateurs finaux, constitue une démarche utile. *Une amélioration de la transparence et de la coordination des programmes développés au sein de l'administration centrale et par les régions éviterait les chevauchements, faciliterait l'accès des PME à l'information, et limiterait les risques de voir ces interventions se transformer en simples politiques industrielles favorisant les firmes locales.*

Les efforts pour améliorer la qualité de l'éducation sont opportuns

Les réformes engagées dans l'éducation, qui constituent le second volet de la stratégie, portent sur l'amélioration des systèmes d'enseignement du niveau préscolaire jusqu'au tertiaire, sans oublier la formation continue. Ces réformes vont de façon générale dans la bonne direction. Ainsi, la révision du système scolaire obligatoire, qui s'accompagne d'un accroissement significatif des ressources budgétaires, renforce l'autonomie des établissements d'éducation pour permettre une meilleure adaptation à la diversité croissante des élèves. Ceci devrait contribuer à améliorer les résultats et à réduire le taux d'échec scolaire. D'un autre côté, les autorités reconnaissent aussi la nécessité de développer davantage le système de formation continue et les compétences pour l'utilisation des nouvelles technologies par une fraction substantielle de la population. Des réformes récentes ont été réalisées pour renforcer la gestion des organismes chargés de ces formations et faciliter l'accès des PME aux fonds destinés à la formation continue. Toutefois, les programmes proposés, souvent trop longs, paraissent mal adaptés aux besoins des entreprises. *Un financement conjoint par les employeurs et par l'État de projets*

spécifiques de formation continue permettrait sans doute d'affecter l'aide là où elle serait la plus utile. Plus généralement, des efforts plus importants sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés de la formation en perfectionnant le système de reconnaissance des compétences et en rendant plus aisé l'accès à des congés de formation.

Une réforme ambitieuse du système universitaire a été proposée

Une réforme de l'enseignement universitaire a aussi récemment été lancée pour améliorer les performances relativement médiocres de l'Espagne dans ce domaine, qu'attestent les classements internationaux ou, plus indirectement, les primes salariales inférieures à la moyenne dont bénéficient les personnes ayant fait des études supérieures. Dans ce domaine, il faut passer d'un système axé sur la régulation des intrants à un système reposant sur une meilleure évaluation des extrants, et lié aux mécanismes de financement. Le projet du gouvernement accroît à bon escient l'autonomie des universités, notamment leur liberté de choisir leurs professeurs et de définir les plans d'études, et vise à renforcer l'évaluation des performances. Pour cela, il est prévu d'améliorer l'information statistique sur le fonctionnement et les résultats des universités et de diffuser largement de ces informations. Le système d'évaluation de la recherche améliorera aussi les incitations financières en faveur de la recherche appliquée et des transferts de connaissances et de technologie vers les entreprises. Ces propositions qui doivent être débattues par le Parlement, sont louables. Les évaluations sont essentielles pour encourager l'étalonnage (*benchmarking*), accroître les capacités de discrimination entre les diplômes universitaires et stimuler la mobilité des étudiants. Dans ce contexte, il faut aussi se féliciter de la hausse prévue des moyens consacrés aux bourses et aux prêts remboursables en fonction des revenus, mais celle-ci devrait s'accompagner d'une augmentation des droits universitaires, qui constituerait un complément utile aux ressources plutôt limitées du secteur tertiaire.

Il sera nécessaire de surmonter les résistances à cette réforme

Cette réforme risque cependant de susciter des résistances, premièrement, de la part de certains personnels intégrés dans le système d'éducation (*insiders*), rétifs à l'extension d'une culture d'évaluation. Les universités doivent pourtant déployer leur influence au-delà des intérêts particuliers de la communauté académique et de leur sphère locale et chercher à mieux répondre aux besoins de la société, notamment des entreprises. Deuxièmement, il faut veiller à ce que le cadre décentralisé du système espagnol, où les régions contrôlent et financent les universités, ne fasse pas obstacle au développement d'une culture d'évaluation et de compétition à l'échelle nationale. Favoriser une saine émulation entre les facultés est pourtant nécessaire pour mieux valoriser les investissements en capital humain et créer des centres attractifs, y compris pour les chercheurs et étudiants étrangers, comme cela a été possible dans le cas des écoles de commerce. Enfin, l'idée répandue que l'université est un service public et un droit pour tous pourrait aussi être un obstacle à des droits universitaires plus élevés. Pourtant, une hausse des droits universitaires serait souhaitable pour des raisons d'équité et d'efficacité. En dépit de l'insuffisance évoquée plus haut, l'éducation tertiaire a néanmoins des taux de rendement privé et social élevés et, comme dans d'autres pays, peu d'étudiants sont issus de ménages modestes. De plus, l'augmentation des droits inciterait les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs études et à les achever plus rapidement.

Un marché du travail plus fluide pour les travailleurs permanents est nécessaire

Des progrès ont récemment été réalisés pour rendre plus favorables les conditions-cadres de l'innovation – troisième axe de la stratégie – avec, par exemple, un nouveau plan de soutien à l'entrepreneuriat visant à stimuler les créations d'entreprises et à faciliter leur financement. Les efforts se sont aussi poursuivis pour réduire les rigidités du marché du travail, qui entravent les réorganisations des firmes, souvent nécessaires lors de l'adoption de nouvelles technologies. Des mesures sont entrées en vigueur en mai 2006 pour atténuer la segmentation du marché de l'emploi entre les travailleurs permanents – fortement protégés contre les licenciements – et les travailleurs sous contrats temporaires, en limitant le recours à ces derniers et en améliorant les incitations en faveur des contrats permanents, principalement par une augmentation des aides budgétaires. En outre, l'accès d'un plus large groupe de travailleurs temporaires à des contrats permanents a été facilité. Toutefois, ces réformes ne réduisent que dans une faible mesure l'écart de coûts par rapport aux contrats temporaires et pourraient donc ne pas suffire pour améliorer la fluidité du marché pour les travailleurs permanents, même si la part excessive des emplois temporaires dans l'économie fléchit. Une flexibilité accrue des emplois permanents est pourtant essentielle pour réduire les réticences de ces travailleurs à changer volontairement d'emploi, renforcer la perméabilité des firmes aux changements technologiques, favoriser l'émergence de branches innovantes et créer des emplois de meilleure qualité. *Un contrat unique de travail, dont les indemnités de licenciement augmenteraient progressivement en fonction de l'ancienneté, permettrait d'acquiescer cette nécessaire flexibilité. Par ailleurs, comme en Autriche, chaque salarié pourrait disposer d'un compte individuel de protection contre le licenciement dans lequel seraient versées des cotisations que l'employé pourrait utiliser en cas de perte d'emploi.* Ceci éliminerait les incertitudes actuelles liées à l'application de la législation de protection de l'emploi et accroîtrait la mobilité des travailleurs permanents. Les performances seraient aussi améliorées par des mesures effectives d'activation en contrepartie d'une moindre protection de l'emploi permanent. *D'une façon ou d'une autre, il faut trouver un meilleur équilibre entre le besoin de flexibilité des employeurs, la demande de sécurité des employés et une protection appropriée contre le chômage.*

La rénovation du cadre général de la concurrence est bienvenue

Le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits, qui constitue une autre priorité d'action du gouvernement, est important pour réaliser des gains d'efficacité statiques et dynamiques. Une concurrence plus vive accroît la discipline dans la fixation des prix sur les marchés des produits, en particulier dans le secteur abrité, stimule l'innovation, l'adoption de nouvelles technologies, et, en fin de compte la croissance de la productivité. Des marges importantes d'amélioration du fonctionnement des marchés existent, et, si la réglementation est devenue plus favorable à la concurrence depuis 1998, à en juger par les Indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits, les progrès accomplis n'ont pas été plus rapides qu'ailleurs. Un projet louable de réforme du cadre général de la politique de concurrence a été soumis au Parlement. L'adoption d'un programme de clémence aura un effet dissuasif positif. La nouvelle Commission de la concurrence disposera d'une indépendance accrue par rapport au pouvoir politique,

notamment dans le domaine des fusions, tout en étant davantage comptable de ses actes. Elle devrait aussi réaliser des gains d'efficacité grâce aux effets de synergie entre les enquêtes et l'application des décisions. Une plus grande indépendance des autres organismes sectoriels de régulation serait également bénéfique.

Mais les pressions concurrentielles devraient être accrues dans certains secteurs

Au-delà de l'effet positif induit par ces mesures générales, les pressions concurrentielles doivent aussi être renforcées dans différents secteurs. Les grandes surfaces et les hypermarchés souffrent, par exemple, des obstacles à l'entrée excessifs imposés par les régions. Les autorités pourraient s'appuyer sur la future directive européenne concernant les services pour supprimer ces entraves. Quoiqu'il en soit, même si des initiatives mineures sont déjà prises dans la distribution de détail, elles devraient engager une action plus résolue pour réduire la multiplicité des réglementations régionales qui tendent à fragmenter le marché espagnol. Le marché de l'électricité est aussi perturbé par d'importantes lacunes, que le gouvernement s'emploie à corriger. Ceci implique, entre autres, un ajustement plus rapide et plus transparent des tarifs régulés de l'électricité en fonction de l'évolution des coûts des intrants, de façon à éviter les distorsions résultant de prix trop bas, lesquels ont renforcé l'intensité énergétique de la production avec des conséquences négatives sur l'environnement. Il faudrait redoubler d'efforts pour conclure un accord accroissant l'interconnexion avec le réseau français afin d'intégrer l'Espagne au marché unique européen de l'électricité et de développer la concurrence internationale sur le marché espagnol, qui se caractérise par l'important pouvoir de marché des firmes locales dominantes. L'amélioration récente de la réglementation dans les télécommunications doit aussi être poursuivie pour renforcer la concurrence dans la téléphonie mobile et les services Internet à haut débit où les prix sont encore comparativement élevés. Des modifications réglementaires sont également requises pour éliminer les obstacles à la concurrence dans de nombreux autres secteurs comme les transports routiers lourds ou le marché du ciment. De façon générale, la législation et les pratiques de secteurs comme les marchés publics et certains services professionnels, pour lesquels on dispose d'une information trop limitée, mais qui semblent affectés d'entraves à la concurrence, devraient faire l'objet d'un examen plus attentif.

Chapitre 1

Principaux enjeux de politique économique

La croissance de l'économie espagnole, qui a été soutenue par une progression très vigoureuse de la demande intérieure et de l'emploi, est restée forte au cours de la période récente, et la différence estimée de PIB par habitant par rapport à la moyenne de la zone euro s'est réduite à moins de 12 % en 2005. Toutefois, les déséquilibres qui accompagnent cette expansion depuis déjà quelques années suscitent des interrogations persistantes sur sa pérennité : i) l'écart d'inflation encore prononcé avec la zone euro érode la compétitivité et contribue à creuser le déficit extérieur, qui atteint désormais un niveau historiquement élevé ; ii) les développements concernant le marché du logement, dont les prix ont doublé en termes réels depuis 1998, et la hausse très rapide de l'endettement des ménages demeurent préoccupants ; et iii) la croissance de la productivité reste extrêmement faible. Par ailleurs, dans une perspective de plus long terme, la situation actuellement saine des finances publiques pourrait être menacée eu égard aux conséquences attendues du vieillissement démographique. Ce diagnostic porté sur l'économie espagnole et la nécessité de trouver des remèdes à ces difficultés font l'objet d'un large consensus, ce qui a conduit les autorités à poursuivre la mise en œuvre de leur Programme national de réforme 2005. Cependant, dans certains cas des questions se posent concernant le rythme et l'ambition des réformes engagées jusqu'ici pour faire face à ces défis.

L'expansion de l'économie espagnole s'est poursuivie à un rythme rapide...

Les performances macroéconomiques de l'Espagne sont restées remarquables ces dernières années de sorte qu'à la fin de 2006, le pays avait connu une 13^e année consécutive de forte croissance, ce qui constitue l'une des expansions les plus longues de son histoire récente. La hausse moyenne de la production au cours des 10 dernières années, qui a atteint 3.7 % par an, a même été plus robuste qu'aux États-Unis et s'est maintenue quelque 1½ point de pourcentage au-dessus de la moyenne de la zone euro (graphique 1.1, parties A à D). Ce dynamisme de l'activité, qui a permis de réduire de 1 % par an l'écart de niveau de vie (mesuré en termes de PIB par tête) par rapport à la moyenne OCDE au cours de la dernière décennie, s'est accompagné d'un assainissement prononcé des finances publiques, comme le montre la baisse rapide de la dette des administrations. L'emploi a aussi progressé de façon spectaculaire, puisque environ 40 % des postes créés dans la zone euro entre 1996 et 2006 l'ont été en Espagne, dont la population représente moins de 15 % du total. Le taux de chômage a ainsi été réduit de 11 points de pourcentage depuis son pic du milieu des années 90 pour atteindre 8.2 % au troisième trimestre 2006, son niveau le plus bas depuis 1980.

Ces très bons résultats sont dans une large mesure la conséquence du cercle vertueux enclenché par deux chocs positifs affectant d'une part la demande – avec la baisse marquée des taux d'intérêt réels liée à l'entrée de l'Espagne dans la zone euro – et, d'autre part, l'offre – avec la puissante poussée de l'immigration depuis la fin des années 90 (Malo de Molina, 2005). La croissance de la population totale a été plus forte que dans les autres pays de l'UE depuis 1998 à l'exception de l'Irlande, et 3 des 4 millions de personnes supplémentaires résidant en Espagne depuis cette période sont issus de l'immigration. Des analyses récentes indiquent que plus de la moitié de la croissance du PIB au cours des cinq années écoulées peut être attribuée à l'immigration, qui a eu aussi un impact important sur les finances publiques et les comptes extérieurs (encadré 1.1). Ceci différencie la situation de l'économie espagnole de celle d'autres pays de l'Union économique et monétaire (UEM), placés dans des conditions similaires, comme l'Italie ou le Portugal qui ont connu une expansion moins dynamique et/ou moins durable après la création de la zone euro. D'un côté, comme dans les autres pays du sud de l'Europe, la réduction des taux d'intérêt a induit une hausse du revenu permanent des ménages et de leur capacité d'endettement qui a stimulé la consommation privée et l'investissement résidentiel, tandis que les entreprises ont aussi bénéficié d'une diminution de leurs charges financières. De l'autre, l'Espagne a enregistré, grâce à l'immigration, une hausse de l'offre disponible de travail sensiblement plus forte que dans le reste de l'Europe, tendance qui a aussi été renforcée par la participation croissante des femmes au marché de l'emploi. Cette évolution a modéré les pressions de la demande, en particulier sur les salaires réels, ce qui a permis de soutenir les créations de postes, notamment dans les secteurs des services et de la construction qui nécessitent une main-d'œuvre abondante et bon marché. Ces résultats positifs dans le domaine de l'emploi ont en outre bénéficié de la réforme du

Encadré 1.1. **Quel est l'impact estimatif des fortes entrées de migrants sur l'économie espagnole?**

Les pressions d'immigration, particulièrement fortes ces cinq dernières années, ont eu d'importantes conséquences pour l'économie espagnole, notamment sur l'emploi, la croissance de la production et le niveau de vie, mais aussi sur les finances publiques et les comptes extérieurs. Un chiffrage de ces effets a été donné récemment dans un rapport du Bureau économique du Premier ministre (OEP, 2006), dont les principales conclusions sont résumées ci-après :

- La moitié de la croissance du PIB au cours des cinq années écoulées peut être *directement* attribuée à l'immigration (la contribution s'élèverait à un tiers sur la décennie), du fait de son impact positif sur la population, l'emploi et le revenu par habitant (tableau 1.1) :
 - ❖ Environ 3 des 4 millions de personnes supplémentaires vivant en Espagne depuis 2000 sont des immigrants, et la moitié des 2.6 millions d'emplois créés entre 2001 et 2005 ont été remplis par des travailleurs étrangers.
 - ❖ Entre 2001 et 2005, l'immigration a contribué pour un quart à la croissance observée du revenu par habitant. L'incidence positive des cohortes de jeunes immigrants sur la part de la population d'âge actif dans la population totale et sur le taux d'emploi (qui dépasse de 6 points de pourcentage celui des Espagnols de souche) a plus que compensé leur effet négatif sur la productivité moyenne.
- De plus, l'immigration a *indirectement* stimulé le revenu par habitant :
 - ❖ Selon les estimations, environ 30 % de la hausse de 12.5 points du taux d'activité féminine entre 1996 et 2006 a résulté de l'immigration, à la faveur de la baisse de coûts induite des services domestiques.
 - ❖ On estime que l'immigration a réduit le NAIRU de 2 points de pourcentage depuis 1994; ce chiffre est à comparer avec la baisse de 10 points de pourcentage estimée par l'étude pour cette période. De fait, les immigrants sont plus mobiles géographiquement et plus réactifs aux variations sectorielles de la demande, ce qui contribue à atténuer les pressions des salaires réels. En outre, ils comblent des vides là où l'offre de travail des Espagnols de souche est structurellement faible.
- L'effet net positif de l'immigration sur les finances publiques est estimé aux alentours de 0.5 % du PIB, soit à peu près la moitié de l'excédent budgétaire réalisé en 2005. Cela vient de ce que les immigrants acquittent des cotisations sociales substantielles au régime public de retraite, alors qu'ils sont encore rarement éligibles à ces pensions.
- Environ 30 % du déficit courant de 2005 (soit 2.1 % du PIB) peut être attribué à l'immigration, du fait de la hausse des envois de fonds à l'étranger et d'un effet positif sur les importations, en particulier de biens de consommation durables et de biens d'équipement (logement compris).

marché du travail réalisée au milieu des années 90, qui a coïncidé avec une plus grande modération des revendications syndicales¹. Par ailleurs, l'assainissement budgétaire joint aux réductions d'impôts en 1998 et 2003 ont également contribué à raffermir l'offre et la confiance des ménages.

... mais il importe de corriger ses déséquilibres pour garantir sa soutenabilité

Des déséquilibres affectant à la fois le secteur immobilier et la compétitivité de l'économie continuent toutefois d'accompagner cette expansion. En ce qui concerne le marché de logement, les prix immobiliers ont doublé en termes réels depuis 1998. Ces

Tableau 1.1. **Décomposition de la croissance du PIB de l'Espagne dans la période 1996-2005**

Moyenne annuelle

PIB	Croissance démographique			PIB par habitant									Contribution totale de l'immigration
	Total	Contribution de l'immigration		Total	Contribution de l'immigration ¹			Contribution des Espagnols de naissance ¹					
		Immigration	Espagnols de naissance		Total	Effet démographique	Taux d'emploi	Productivité	Total	Effet démographique	Taux d'emploi	Productivité	
(1) + (2)	(1)	(5)	(2) = (3) + (4)	(3)	(4)			(4)			(3) + (5)		
1996-2000	4.1	0.4	0.3 0.1	3.7	0.2	0.1	0.1	0.0	3.5	0.0	3.2	0.3	0.5
2001-2005	3.1	1.5	1.2 0.3	1.6	0.4	0.4	0.2	-0.2	1.3	-0.2	0.9	0.6	1.6
1996-2005	3.6	0.9	0.7 0.2	2.7	0.3	0.2	0.1	-0.1	2.4	-0.1	2.1	0.4	1.0

1. L'effet démographique est calculé comme étant le rapport de la population d'âge actif à la population totale. Le taux d'emploi représente le rapport entre l'emploi et la population d'âge actif.

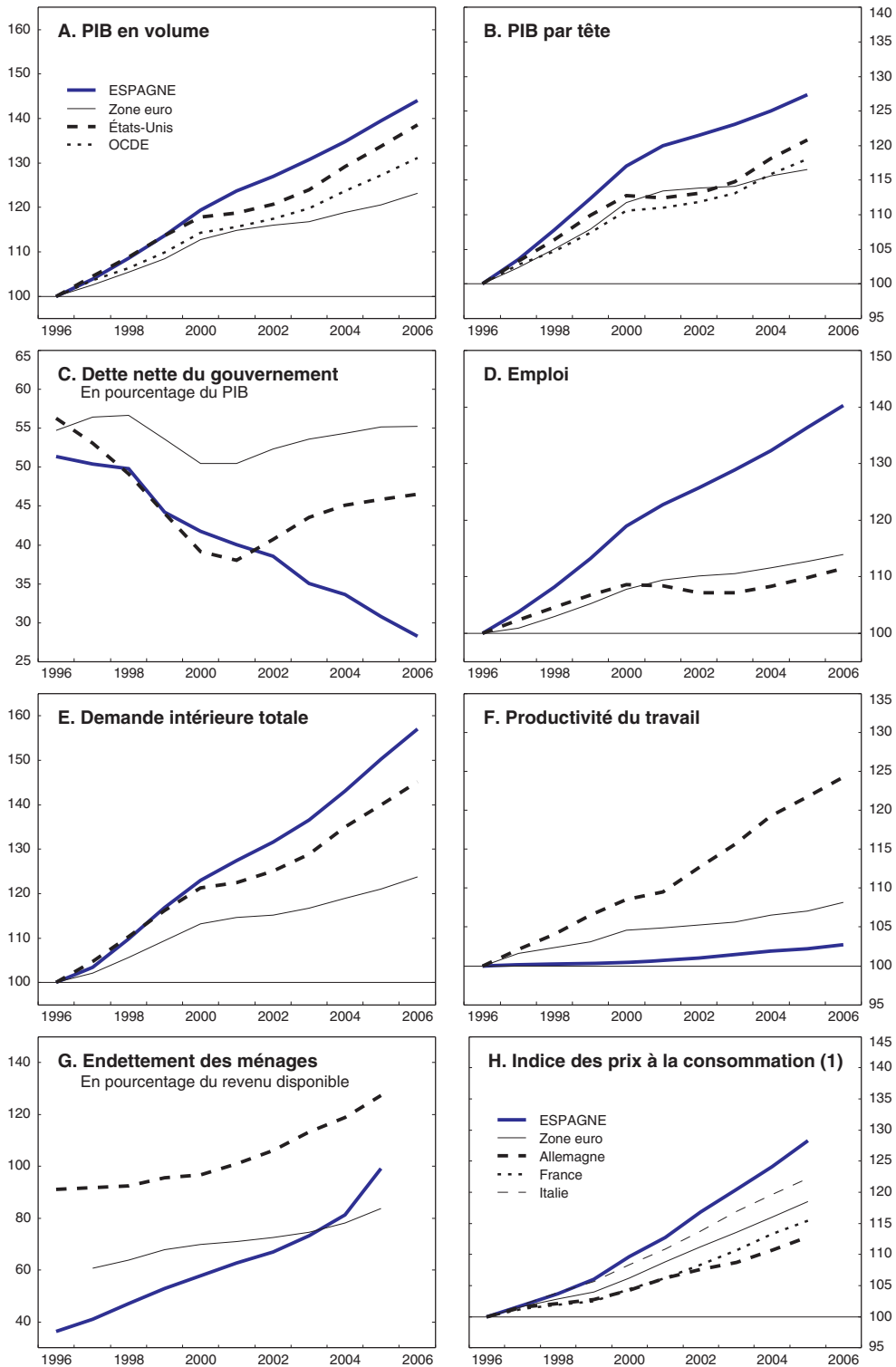
Source : *Inmigración y economía española* : 1996-2006, Oficina económica del Presidente.

développements reflètent dans une large mesure des facteurs structurels, dont la baisse des taux d'intérêt réels, la hausse du nombre des ménages liée entre autres à l'immigration² et la forte demande de résidences secondaires, provenant notamment de non-résidents. Toutefois, les analyses empiriques décèlent l'existence d'une surévaluation d'environ 30 % des prix immobiliers par rapport à leur niveau d'équilibre de long terme, qui s'explique dans une certaine mesure par le fait que l'offre, intrinsèquement moins élastique, ne peut pas couvrir une demande en plein essor dans le court terme (Ayuso et Restoy, 2006). Une correction des marchés est donc possible (Van den Noord, 2006), car les prix des logements continuent d'afficher une progression excessive, même s'ils ont ralenti, pour passer d'une hausse annuelle de quelque 18 % au début de 2004 à moins de 10 % au troisième trimestre 2006. Ces développements se sont aussi accompagnés d'une forte augmentation de l'endettement hypothécaire depuis la fin des années 90, ce qui a accru la vulnérabilité des ménages aux hausses de taux d'intérêt (graphique 1.1, partie H). Or, la progression des crédits au logement, contractés le plus souvent à des taux variables (mais toujours très faibles en termes réels), se poursuit à un rythme qui n'est pas soutenable (+22 % en glissement annuel en septembre 2006). Dans ce contexte, bien qu'un scénario de modération progressive du marché immobilier soit le plus probable, un resserrement des taux d'intérêt, combiné à une baisse de la demande de logements et à une correction marquée des prix immobilier, pourrait conduire à un affaiblissement significatif de l'activité. La construction immobilière occupe en effet un poids plus élevé dans l'économie que dans presque tous les autres pays de l'OCDE (graphique 1.2). Un tel choc, qui serait renforcé par un effet richesse négatif sur la consommation compte tenu de la part élevée des actifs immobiliers dans le patrimoine des ménages³, affaiblirait les principaux moteurs de la croissance de ces dernières années et serait difficile à corriger rapidement en l'absence de politique monétaire indépendante.

D'un autre côté, la compétitivité-prix internationale de l'économie n'a cessé de s'affaiblir depuis plusieurs années du fait notamment de la persistance d'un différentiel d'inflation avec la zone euro et de l'augmentation importante des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre. L'écart cumulé de la hausse de l'indice des prix à la consommation par

Graphique 1.1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale

1996 = 100

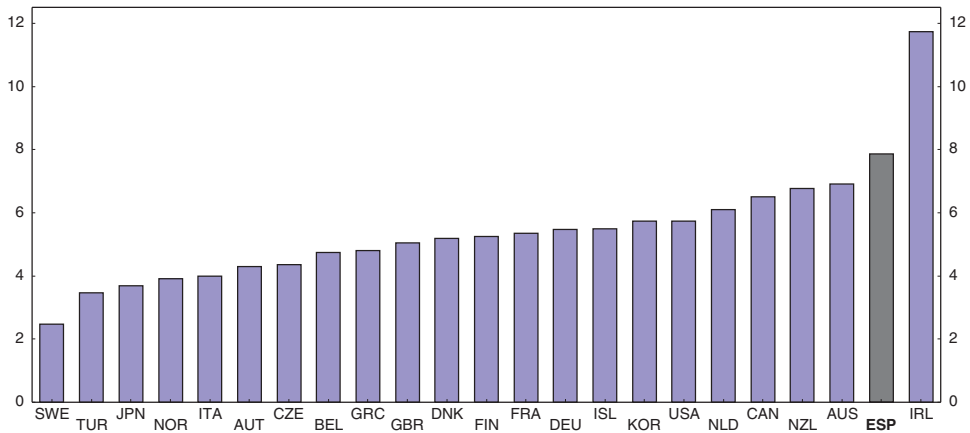


1. Dans ce panneau, les comparaisons internationales sont focalisées sur les pays de la zone euro.

Source : OCDE, base de données du n° 79 des *Perspectives économiques* et *Principaux indicateurs économiques*.

Graphique 1.2. **Part de l'investissement en logements**

2004, en pourcentage du PIB



Source : OCDE, Comptes nationaux et base de données du n° 79 des *Perspectives économiques*.

rapport à la zone euro s'est élevé à 10 points de pourcentage depuis 1997. D'autre part, les gains de productivité sont aussi restés très réduits. Ce phénomène, qui ne s'explique qu'en partie par l'arrivée massive de travailleurs relativement peu productifs (jeunes, la plupart des immigrants, chômeurs de longue durée) dans des secteurs à faible valeur ajoutée⁴, paraît refléter les capacités insuffisantes de l'économie à intégrer et mettre à profit les nouvelles technologies (voir *infra*). Les problèmes de compétitivité résultant de ces évolutions, s'ajoutant à l'essor de la demande intérieure, ont contribué à élargir le déséquilibre de la balance courante jusqu'à environ 9 % du PIB en 2006, niveau jamais atteint dans le passé. La fixité des taux de change au sein de l'UEM permet certes de financer aisément ce déficit, mais elle empêche aussi tout redressement rapide de la compétitivité. Une amélioration dans ce domaine, qui pourrait être nécessaire en cas d'affaiblissement de la demande intérieure, requerrait un fléchissement des coûts relatifs, qui déboucherait sans doute sur une période prolongée de faible croissance, à l'instar de l'expérience vécue par certains autres pays de la zone euro.

Pour rééquilibrer la croissance et réduire l'écart d'inflation avec la zone euro qui menace la pérennité de l'expansion, comme l'ont aussi souligné plusieurs analystes (Blanchard, 2006 et Le Bayon, 2006), les autorités ont élaboré une stratégie dont certains éléments ont déjà été mis en œuvre. Le chapitre 2, qui fournit une analyse des tendances récentes et des prévisions à court terme, veillera à déceler si l'on observe les premiers signes d'un rééquilibrage de la croissance, mais évaluera aussi les risques potentiels de surchauffe de l'économie au cours des deux prochaines années si l'effet d'entraînement produit par la reprise de la zone euro n'est pas compensé par un ralentissement suffisant de la demande intérieure. Dans ce contexte, on s'interrogera sur l'efficacité de certaines mesures gouvernementales, concernant par exemple l'amélioration du fonctionnement du marché du logement. On évaluera aussi le besoin d'adaptation de certaines institutions, comme le système de formation des salaires, pour mieux prendre en compte des conditions nouvelles créées par la participation à l'UEM et, de façon générale, le rôle des politiques structurelles et budgétaire dans l'amélioration des équilibres macroéconomiques en l'absence de politique monétaire indépendante.

De nouveaux efforts s'imposent pour conserver des finances publiques saines à moyen et long terme

Les résultats budgétaires sont bons comparés à ceux d'autres pays

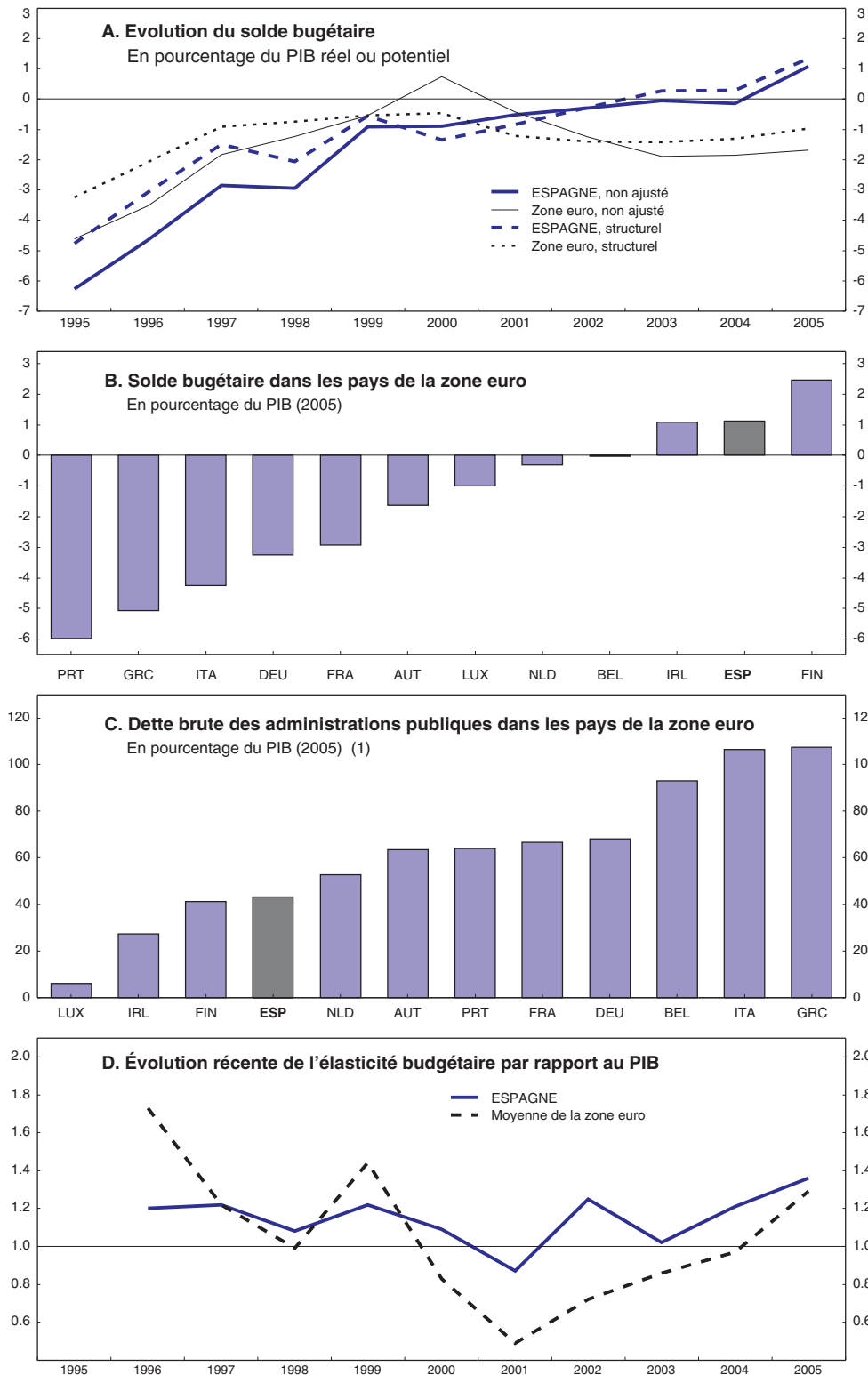
Outre ses performances remarquables en termes de croissance, l'Espagne a réussi à améliorer sensiblement sa situation budgétaire au cours des dix années écoulées. Ce processus d'assainissement a débuté au milieu des années 90 et s'est poursuivi ces dernières années, le solde financier des administrations publiques passant d'un déficit d'environ 6.5 % du PIB en 1995 à un excédent de 1.1 % en 2005 (graphique 1.3, partie A). La dette publique, qui représentait 65 % du PIB en 1996, a été régulièrement réduite et ramenée aux alentours de 43 % du produit intérieur brut (suivant la définition de Maastricht), soit bien en deçà de la moyenne de la zone euro qui s'établit aux environs de 70.8 %. Globalement, la situation budgétaire de l'Espagne semble solide dans le contexte européen, tant sur le plan du solde financier des administrations publiques que de la dette publique (graphique 1.3, parties B et C).

Près de la moitié de l'amélioration du solde budgétaire intervenue entre 1995 et 2005 (environ 3½ points de pourcentage du PIB) tient à l'allègement de la charge d'intérêts consécutive à l'adoption de l'euro et au cercle vertueux enclenché par la contraction de la dette. En outre, les augmentations des recettes et les réductions des dépenses primaires de l'État ont également contribué à la diminution du déficit public (de 2 points de pourcentage environ entre 1995 et 2005). Au chapitre des dépenses, la baisse des dépenses sociales induite par la bonne tenue du marché du travail a entraîné un allègement des dépenses publiques, tandis que l'investissement et la consommation des administrations publiques n'ont diminué que de manière marginale en proportion du PIB ces dix dernières années. En ce qui concerne les recettes, la pression fiscale, plus faible que la moyenne OCDE, s'est accrue malgré des allègements d'impôts réguliers (voir le chapitre 3). En conséquence, l'élasticité implicite des recettes fiscales a été constamment supérieure à 1 et plus élevée que la moyenne de la zone euro depuis 2000 (graphique 1.3, partie D). Ces bons résultats sur le plan budgétaire, qui sont essentiellement de nature structurelle, ont été obtenus dans le contexte d'une décentralisation poussée.

Les enjeux budgétaires qui se profilent à moyen et long terme

À moyen terme, un certain nombre de facteurs pourraient remettre en cause les bons résultats obtenus récemment. Une réforme fiscale, incluant des réductions d'impôts évaluées à 0.4 point de PIB environ, sera mise en œuvre en 2007. Les fonds versés par l'Union européenne (UE) vont diminuer d'environ 0.3 point de pourcentage de PIB au cours de la période 2007-13, et l'on peut s'attendre à de nouvelles réductions ultérieurement, à mesure que se poursuivra la convergence du revenu par tête de l'Espagne avec les autres États membres de l'UE. En outre, plusieurs questions se posent concernant la forte élasticité des recettes fiscales et conduisent à s'interroger sur la pérennité à moyen terme de la croissance vigoureuse enregistrée par ces recettes. S'agissant des dépenses, dans le cadre de la stratégie adoptée en vue d'atteindre les objectifs du sommet de Lisbonne, les autorités se sont engagées dans un ambitieux programme destiné à transformer l'économie et à l'orienter vers un modèle de croissance fondée sur les gains de productivité. Le Programme national de réforme appelle à une augmentation des dépenses publiques de recherche-développement (R-D) de 0.4 point de pourcentage de PIB d'ici 2010. Il intègre aussi un ambitieux programme d'infrastructures prévoyant des investissements

Graphique 1.3. La situation budgétaire s'est améliorée



1. Définition de Maastricht.

Source : OCDE, Comptes nationaux; base de données du n° 80 des Perspectives économiques.

de l'ordre de 1¼ point de PIB par an (devant être financé dans une large mesure par des fonds publics). Au total, ces mesures représentent près de 3 points de pourcentage du PIB au cours des années à venir.

D'un autre côté, les autorités ont affiché leur engagement à conserver des finances publiques saines tant dans leur Programme de stabilité que dans le Programme national de réforme, dont cet objectif constitue une des priorités. Le bon bilan du gouvernement est également rassurant, puisque les résultats budgétaires effectifs ont été supérieurs aux prévisions par le passé. La loi de stabilité budgétaire révisée, qui doit entrer en vigueur en 2007, vise à mieux prendre en compte les conséquences budgétaires des fluctuations conjoncturelles. À cet effet, elle offre une plus grande latitude aux administrations centrale et régionales pour afficher des déficits quand l'activité faiblit, et permet aussi d'exclure exceptionnellement les augmentations d'investissements productifs (jusqu'à un certain plafond) de la définition admise du déficit. Ces nouvelles dispositions ne devraient pas compromettre la poursuite d'une politique budgétaire saine et prudente, mais il y a lieu de s'interroger sur la capacité de cette nouvelle règle de parer au danger d'une action budgétaire procyclique.

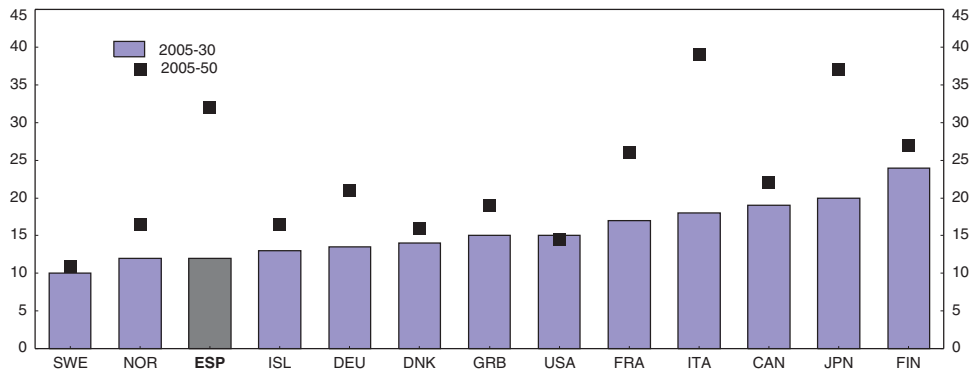
Les gouvernements régionaux étant responsables d'une part plus importante des dépenses, leur comportement joue aussi un rôle croissant pour obtenir des résultats budgétaires satisfaisants. Des discussions sont en cours pour modifier les mécanismes de financement régionaux, et la réforme récente du statut d'autonomie de la Catalogne élargit les pouvoirs fiscaux de la région. Dans ce cadre, il est important de veiller à ce que le nouveau mode de répartition des recettes incite les régions à gérer de façon responsable leurs ressources et évite une hausse des transferts provenant du gouvernement central à moins que de nouvelles responsabilités soient confiées aux régions.

Dans une perspective à plus long terme, l'Espagne – comme la plupart des autres pays de l'OCDE – pâtira également d'une évolution démographique défavorable. Néanmoins, le vieillissement de la population sera à la fois plus tardif et plus marqué qu'ailleurs, en raison et de l'importante augmentation récente de l'immigration et du très bas niveau du taux de fécondité (graphique 1.4). L'essor des flux migratoires s'est traduit par un accroissement de la population active de quelque 2 millions de personnes depuis 2000 (environ +10 %) et a stimulé la croissance de l'emploi, ce qui a contribué à améliorer la situation financière du système de retraite. Dans ce contexte, les partenaires sociaux semblent encore peu conscients de la nécessité d'engager des réformes pour faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement démographique, alors qu'il aura des coûts budgétaires considérables non seulement en termes de retraites mais aussi en matière de santé et de soins à long terme. Selon de récentes estimations (OCDE, 2006b), les dépenses publiques de santé et de prise en charge des personnes dépendantes augmenteraient respectivement de 4.1 et 2.4 points de PIB d'ici 2050, si, outre les projections démographiques, les tendances d'évolution observées ces dernières années quant à la structure des coûts se confirmaient. S'agissant des retraites, des estimations officielles (qui reposent sur une hypothèse d'immigration relativement basse) laissent à penser que les dépenses publiques pourraient augmenter d'environ 7 points de pourcentage de PIB, pour atteindre 15.2 % du PIB en 2050.

Ces différentes sources de pressions sur les dépenses publiques et la fiscalité sont analysées en détail dans le chapitre 3, de même que les récentes mesures gouvernementales destinées à renforcer l'efficacité des dépenses publiques et à réformer

Graphique 1.4. **Viellissement**

Augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées¹
En points de pourcentage de la population en âge de travailler



1. Rapport entre la population de 65 ans et plus et la population de 15 à 64 ans.

Source : OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? » ; Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477.

le système de retraite. Le chapitre 3 avance également des suggestions sur la manière dont la politique budgétaire devrait être conduite à plus long terme pour faire face aux incidences budgétaires du processus de vieillissement démographique, notamment pour faire mieux percevoir le problème et la nécessité de mettre en œuvre des réformes, ainsi que pour inspirer un sentiment d'urgence plus fort à la population et aux partenaires sociaux.

Renforcer la productivité pour maintenir une croissance robuste à long terme

L'amélioration des performances de croissance de l'Espagne au cours de la dernière décennie a essentiellement reposé sur une utilisation plus intensive du travail qui a contribué à renforcer le dynamisme de la production potentielle à partir de la fin des années 90 (tableau 1.2). Cette évolution, liée en grande partie à l'immigration, reflète aussi une très forte progression du taux d'emploi induite par la participation accrue des femmes au marché du travail et la baisse du chômage structurel. Selon les estimations de l'OCDE, que confirment des analyses récentes de la Banque nationale (Izquierdo et Regil, 2006), celui-ci a baissé de 5 à 6 points de pourcentage depuis le milieu des années 90 pour atteindre environ 9 % en 2006 grâce aux réformes réalisées et aux modifications induites par l'arrivée massive de travailleurs étrangers (OEP, 2006)⁵. Des progrès peuvent encore être réalisés pour renforcer l'utilisation de la main-d'œuvre disponible. Malgré sa hausse, le taux d'emploi reste plus faible que la moyenne OCDE (tableau 1.3). Il existe des marges importantes d'amélioration dans le cas des femmes et des travailleurs âgés, ce qui exigerait cependant la poursuite des réformes. Conscientes de cette nécessité, les autorités ont par exemple entrepris de renforcer les incitations des travailleurs âgés à prolonger leur activité, grâce à des modifications du système de retraite, et de faciliter l'incorporation des femmes au marché du travail en les libérant des tâches liées à la prise en charge des jeunes enfants et des personnes âgées dépendantes grâce au développement d'infrastructures adaptées. Des efforts sont aussi menés pour accroître le secteur du logement locatif, qui est très réduit, ce qui nuit à la mobilité de l'emploi et, par ce biais, freine la réduction du chômage. Les chapitres 2 et 3 analysent aussi les mesures gouvernementales portant sur ces domaines.

Tableau 1.2. **Décomposition de la croissance de la production potentielle**
Taux de croissance moyens, en pourcentage

	Espagne	États-Unis	3 principaux pays de la zone euro ^{1,2}	Portugal	Irlande
1990-1997					
Production potentielle	2.9	3.2	1.7	2.9	6.6
Production tendancielle estimée avec un filtre HP	2.8	3.1	1.6	2.8	6.1
<i>Contribution de :</i>					
Emploi potentiel	1.4	1.8	0.4	1.0	3.2
<i>dont :</i>					
Population d'âge actif	0.7	1.0	0.1	0.5	1.6
Taux d'emploi	0.7	0.8	0.3	0.5	1.6
Productivité du travail potentielle	1.5	1.5	1.4	2.0	3.4
<i>dont :</i>					
Nombre d'heures ouvrées par travailleur	0.0	0.1	-0.3	..	-0.7
Intensité capitalistique ³	1.2	0.8	0.7	0.8	0.1
Productivité multifactorielle	0.3	0.5	0.9	1.1	4.0
1998-2006					
Production potentielle	3.5	2.9	1.6	2.2	6.5
Production tendancielle estimée avec un filtre HP	3.3	3.1	1.5	1.8	6.4
<i>Contribution de :</i>					
Emploi potentiel	3.0	0.9	0.6	0.8	3.4
<i>dont :</i>					
Population d'âge actif	1.4	1.3	0.1	0.5	2.1
Taux d'emploi	1.6	-0.5	0.4	0.3	1.3
Productivité du travail potentielle	0.5	2.0	1.0	1.4	3.1
<i>dont :</i>					
Nombre d'heures ouvrées par travailleur	-0.1	-0.1	-0.4	..	-0.6
Intensité capitalistique ³	0.8	1.1	0.8	0.9	1.1
Productivité multifactorielle	-0.2	1.0	0.6	0.5	2.6

1. Allemagne, France et Italie.

2. 1992-1997 pour les 3 principaux pays européens en raison de la rupture de série chronologique intervenue en Allemagne en 1991.

3. Le ratio capital/travail estimatif utilisé pour calculer la contribution de l'accroissement de l'intensité capitalistique se fonde dans le cas de l'Espagne sur une mesure de l'emploi tirée des comptes nationaux. Cette contribution aurait été nettement plus faible si les statistiques de la population active avaient été utilisées, comme dans les autres pays.

Source : *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 79.

Tableau 1.3. **Taux d'emploi dans certains groupes de pays de l'OCDE**

En pourcentage de la population d'âge actif, 2005

	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)	26.1	59.4	32.4	48.1	30.3	78.4	48.4	63.4	21.8	40.3	17.5	32.9
Espagne	41.9	74.4	43.1	64.7	47.7	86.9	59.7	77.0	35.8	61.5	27.4	52.2
Cinq pays de l'OCDE les plus performants ¹	55.1	83.4	63.8	76.4	56.3	88.2	70.5	81.3	53.8	78.7	57.1	71.4
UE15	39.8	77.7	44.5	66.1	42.8	86.4	53.4	74.1	36.7	69.1	35.8	58.2
OCDE	42.9	75.8	52.0	67.7	46.6	87.0	62.5	77.9	39.1	64.8	42.0	57.8

1. Moyenne non pondérée du Danemark, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse.

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

L'augmentation de l'intrant travail, qui est à l'origine de ces bonnes performances de croissance, va toutefois se réduire à moyen et long terme avec le retour progressif au plein emploi et l'effet du vieillissement démographique. D'un autre côté, on peut s'interroger sur le

maintien d'une forte immigration compte tenu des tensions que pourrait entraîner cette tendance du point de vue politique et/ou social, notamment en cas de ralentissement de l'économie⁶ (encadré 1.2). Les scénarios de croissance à long terme de l'OCDE fondés sur la poursuite de la hausse du taux d'emploi conformément aux objectifs de Lisbonne⁷, et les dernières projections démographiques de l'INE, qui tablent sur une hypothèse de forte immigration⁸, mettent en évidence un ralentissement marqué de la croissance potentielle en Espagne au cours des prochaines années, même en cas de redressement modéré des gains de productivité (tableau 1.4). Tandis que ces estimations sont sujettes à de fortes incertitudes, les perspectives de l'OCDE suggèrent aussi qu'un ralentissement, voire une légère inversion du processus de convergence mesuré en termes de PIB par tête par rapport aux pays de la zone euro et/ou aux États-Unis pourrait intervenir dans le moyen terme, à moins d'un rebond des gains de productivité sensiblement plus fort que prévu puisse être généré.

Encadré 1.2. **Vers une révision de la politique de l'immigration?**

Longtemps un pays d'émigration, l'Espagne a enregistré une hausse de l'immigration sans précédent ces dernières années. Bien qu'il n'existe pas de données complètes et fiables dans ce domaine, les statistiques disponibles indiquent une progression de la part des résidents étrangers de 1½ pour cent à environ 8½ pour cent de la population entre 1998 et 2005, ce qui représente plus de 3 millions de personnes. Cette évolution a induit une hausse de 4 millions (+10.7 %) de la population totale au cours de cette période (la plus forte en termes absolus des pays de l'UE), avec des conséquences importantes et globalement positives sur l'emploi, l'activité et les finances publiques.

Entre 2000 et le 3^e trimestre 2006, la proportion des travailleurs étrangers inscrits à la sécurité sociale a augmenté de 2¾ pour cent à 10 % de l'emploi total, soit une progression de 1½ million de personnes. L'immigration a aussi favorisé la hausse de l'activité féminine, grâce à l'augmentation des emplois de services aux ménages qui ont plus que doublé depuis 2000. Elle a également amélioré la flexibilité de l'emploi en contribuant, dans une large mesure, à réduire le chômage structurel, mais aussi à aggraver la dualité du marché du travail en accroissant la part des emplois temporaires. L'impact positif généré par l'augmentation du facteur travail sur la croissance de la production potentielle paraît avoir été en partie compensé par un affaiblissement des gains de productivité lié à un effet de composition, car l'immigration a favorisé le développement de secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme la construction ou les services. Cet effet composition associé à l'occupation d'emplois peu qualifiés par des immigrants est toutefois faible, puisqu'il n'expliquerait que 0.2 point de pourcentage du ralentissement de la croissance de la productivité entre 1995 et 2002 (OCDE, 2005a). D'un autre côté, la croissance de l'emploi immigré a fortement soutenu la consommation, notamment de biens durables, ainsi que l'investissement des ménages et donc les importations, ce qui a creusé le déficit extérieur, tout comme l'augmentation des transferts privés des immigrés vers leurs pays d'origine (de 0.3 à 0.5 % du PIB entre 2001 et 2005).

Sur le plan budgétaire, la contribution des résidents étrangers en situation régulière est globalement positive à court terme, même si l'accès des immigrants, y compris illégaux, au système de santé et d'éducation occasionne des pressions sur les dépenses de certaines régions. Selon les autorités, la contribution nette des immigrés au système de retraite serait du même ordre de grandeur que l'excédent de ce système ces dernières années (soit environ 1 % du PIB). L'effet bénéfique de cette évolution n'est cependant que transitoire, compte tenu des paramètres actuels régissant le système de retraite et des droits à pensions qu'accumulent les

Encadré 1.2. Vers une révision de la politique de l'immigration? (suite)

immigrés (OCDE, 2003a). Les études portant sur l'impact de l'immigration sur le revenu par tête de la population sont rares. Il paraît cependant probable que cet effet soit positif pour les habitants de souche, bien que d'ampleur limitée du fait de l'augmentation du taux d'emploi (en particulier pour les femmes), alors que les immigrants bénéficient clairement d'une amélioration sensible de leur situation (OEP, 2006).

Malgré les effets économiques positifs associés à l'arrivée de nombreux travailleurs étrangers ces dernières années, la poursuite d'une immigration élevée suscite des interrogations croissantes, alors que l'Espagne reste confrontée à une forte pression de l'immigration illégale, qui a conduit à un important processus de régularisation (550 000 personnes) en 2005. Un retournement conjoncturel du secteur de la construction, où travaillent de nombreux immigrés avec des contrats temporaires, fait notamment craindre une détérioration significative de l'emploi. Par ailleurs, la facilité d'accès des entrepreneurs à du travail peu qualifié à faible coût est perçue comme un frein potentiel à la modernisation de l'économie et aux investissements en nouvelle technologie, comme le suggère la hausse relativement faible du ratio capital/travail par rapport aux autres pays au cours de la dernière décennie. Dans ce contexte, les partenaires sociaux semblent désormais désireux de voir privilégier l'entrée de travailleurs plus qualifiés dans le cadre d'une politique plus efficace de lutte contre l'immigration illégale.

Il est cependant difficile de trouver un équilibre entre une gestion appropriée des flux d'immigration légale répondant aux besoins du marché du travail et l'instauration d'inspections du marché de travail et de contrôles aux frontières dissuasifs pour réduire les emplois non déclarés. Les politiques d'immigration choisies sont délicates à gérer, avec des résultats ne répondant pas toujours aux attentes en raison de l'importance des flux d'immigration non discrétionnaire (regroupements familiaux par exemple). L'expérience internationale suggère que pour favoriser l'efficacité d'une politique de sélection, les pouvoirs publics devraient privilégier les compétences et aptitudes générales des immigrants, plutôt que des compétences spécifiques propres à une profession, et laisser suffisamment de flexibilité aux immigrants pour s'insérer au marché du travail. Ceci implique d'éviter de délivrer des permis de travail concernant un emploi spécifique ou une zone géographique précise ou d'instaurer des limites numériques – parfois irréalistes – à la taille ou la composition de l'immigration (OCDE, 2006c). Compte tenu du nombre croissant d'étudiants étrangers en Espagne, leur accorder des permis de travail une fois qu'ils ont achevé leurs études pourrait aussi renforcer l'immigration qualifiée. D'un autre côté, on pourrait envisager de renforcer les inspections du travail¹ et d'instituer plus systématiquement l'obligation de visa pour les étrangers hors UE pour mieux contrôler les flux migratoires illégaux. Ces mesures complèteraient utilement les efforts en cours pour favoriser l'intégration des immigrés grâce, par exemple, à une meilleure prise en charge des enfants issus de l'immigration par les établissements scolaires (chapitre 4) et au renforcement de l'offre de logements locatifs (chapitre 2).

1. Des pénalités asymétriques uniquement infligées aux employeurs renforceraient sans doute l'efficacité de ces inspections.

Pour maintenir, voire accélérer, le rythme de convergence réelle dans une perspective de moyen et long terme par rapport aux pays les plus avancés, le défi à relever se situe surtout du côté de la productivité : depuis la fin des années 90, la croissance de la productivité a été lente à la fois par rapport au début des années 90 et aux résultats des pays comparables (tableau 1.2). En effet, alors que des performances similaires ont été

Tableau 1.4. **Perspectives à long terme**
Taux de croissance annuel moyen, en pourcentage

	1997-2006	2007-10	2011-20	2021-30
Espagne				
A. Emploi potentiel	2.9	1.7	0.7	0.1
Contribution de :				
A1. Population d'âge actif	1.2	0.8	0.4	0.2
A2. Taux d'emploi tendanciel	1.7	0.9	0.3	-0.1
B. Productivité du travail potentielle	0.6	1.0	1.3	1.3
C. PIB potentiel	3.5	2.7	1.9	1.3
D. Population	1.1	1.0	0.7	0.4
E. PIB potentiel par tête	2.4	1.7	1.2	0.9
Zone euro				
A. Emploi potentiel	1.0	0.5	0.2	-0.6
Contribution de :				
A1. Population d'âge actif	0.3	0.2	-0.2	-0.5
A2. Taux d'emploi tendanciel	0.7	0.2	0.4	-0.1
B. Productivité du travail potentielle	1.1	1.4	1.6	1.6
C. PIB potentiel	2.1	1.9	1.9	1.0
D. Population	0.4	0.3	0.1	0.0
E. PIB potentiel par tête	1.6	1.6	1.7	1.0
États-Unis				
A. Emploi potentiel	1.0	0.6	0.6	0.7
Contribution de :				
A1. Population d'âge actif	1.3	1.2	0.9	0.8
A2. Taux d'emploi tendanciel	-0.4	-0.2	-0.4	-0.1
B. Productivité du travail potentielle	2.1	2.2	2.3	2.3
C. PIB potentiel	2.9	2.8	2.9	3.0
D. Population	1.1	0.9	0.8	0.6
E. PIB potentiel par tête	1.9	1.9	2.0	2.3

Source : Calcul effectué par l'OCDE d'après la base de données des *Perspectives économiques*, n° 80, et des projections démographiques de l'INE.

enregistrées du point de vue de l'évolution tendancielle des heures ouvrées par travailleur et, apparemment, du renforcement de l'intensité capitaliste (voir la note de bas de page n° 3 du tableau 1.2), la hausse tendancielle de la productivité multifactorielle a été décevante. Celle-ci, qui était déjà modeste est devenue négative selon les estimations de l'OCDE⁹. L'objectif doit donc être de stimuler la croissance de la productivité. Des marges importantes de rattrapage existent dans ce domaine puisque, en niveau, la productivité du travail espagnol se situait en 2004 environ 8 % en dessous de la moyenne de la zone euro et 20 % en dessous de celle des États-Unis¹⁰. L'accélération de la croissance de la productivité est d'ailleurs au centre des préoccupations des autorités et sous-tend une grande partie des mesures incluses dans le Programme national de réforme (PNR). Celles-ci visent notamment à stimuler l'entrepreneuriat, à améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des biens et services, et à accroître le capital humain et technologique de l'économie. Des améliorations dans l'ensemble de ces domaines seraient également bénéfiques pour les performances de recherche et d'innovation qui sont aussi à la traîne, ce qui stimulerait la croissance de la productivité totale des facteurs.

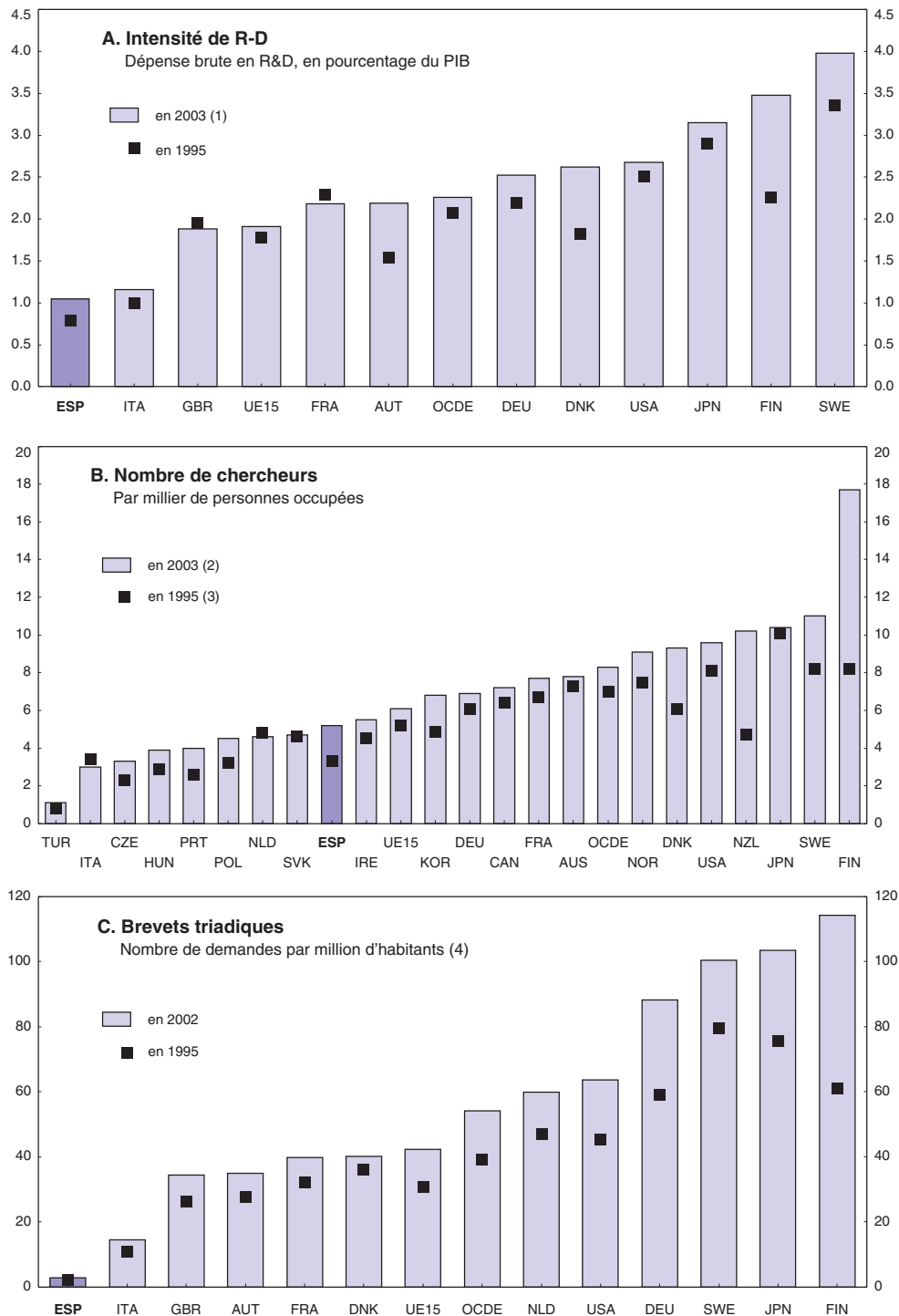
Il est nécessaire de renforcer les performances de recherche et d'innovation

Les performances en matière de recherche et d'innovation sont certes difficiles à mesurer de façon directe et homogène entre pays, mais la plupart des indicateurs disponibles mettent en évidence un retard de l'Espagne dans ce domaine, même si les résultats se sont améliorés ces derniers temps. Les dépenses intérieures de R-D n'atteignaient par exemple que 1.1 % du PIB en 2005, soit un niveau moitié moindre que la moyenne OCDE (graphique 1.5, partie A). La proportion de chercheurs dans l'emploi total (5.2 pour mille en 2003) est aussi sensiblement plus faible que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE (8.3), et le nombre très réduit de brevets délivrés en proportion de la population reflète les sérieuses difficultés du système à exploiter à des fins commerciales les résultats de la recherche (graphique 1.5, partie B). Des progrès substantiels ont été accomplis ces dernières années dans ce domaine¹¹. Cependant, l'indice synthétique du tableau de bord européen 2005 de l'innovation (Trend Chart, 2005), dénote la faiblesse relative des résultats de l'Espagne dans la plupart des domaines, que ceux-ci relèvent du développement des connaissances ou de leur application, en particulier pour favoriser l'innovation des entreprises.

Le retard en matière de recherche et d'innovation a été réduit ces dernières années, mais ce processus de convergence a été lent et inégal selon les domaines. Des progrès ont été réalisés sur le plan de la formation de la main-d'œuvre, ce qui est essentiel pour favoriser les capacités innovatrices. Par exemple, depuis sept ans, la proportion de la population ayant une formation de niveau tertiaire augmente plus fortement que la moyenne OCDE¹², de même que le nombre total de chercheurs en proportion de l'emploi. La part de la production scientifique espagnole dans le monde (mesurée par le nombre d'articles publiés) a aussi augmenté de 1.3 % en 1988 à 2.8 % en 2003, ce qui situe l'Espagne au 10^e rang mondial (King, 2004), soit à un niveau proche de son poids économique. Cependant, les résultats dans le domaine de la formation continue ont reculé relativement à la moyenne européenne¹³, comme le niveau moyen d'éducation des jeunes (OCDE, 2005b). Il est encourageant de constater que les dépenses de R-D ont progressé plus vite que la moyenne OCDE depuis 1995, grâce notamment aux bons résultats économiques enregistrés, de sorte que ni les entreprises, ni l'État n'ont souffert de limitation de leur capacité de financement. Néanmoins, même si les dépenses de R-D continuaient de croître au rythme observé entre 1995 et 2003, elles n'atteindraient le niveau actuel moyen de 2 % du PIB de l'UE qu'en 2025 alors que l'objectif de Lisbonne est de porter ce ratio à 2.6 % du PIB d'ici 2010, ce qui doit en outre s'accompagner d'efforts pour améliorer l'efficacité de ces dépenses. En conséquence, les autorités ont approuvé un vaste programme intitulé *Ingenio 2010*, qui vise à stimuler la performance d'innovation de l'Espagne (voir plus loin).

Le retard en matière de recherche et d'innovation est clairement perceptible dans le secteur privé, même si l'on tient compte de l'écart de développement qui sépare encore l'Espagne des pays les plus avancés (graphique 1.6). De fait, une colinéarité existe entre le revenu par tête et les performances d'innovation parmi les pays de l'OCDE, ce qui traduit sans doute à la fois l'influence favorable de la recherche et de l'innovation sur la croissance économique mais, aussi, la nécessité pour les pays de renforcer leurs capacités à innover pour garantir leur compétitivité à mesure que leur niveau de vie s'élève. En Espagne toutefois, les entreprises sont comparativement peu impliquées dans le financement et la mise en œuvre des activités de recherche et d'innovation. Alors que les dépenses publiques de R-D mesurées par rapport au PIB étaient 30 % plus faibles que dans l'UE25 en 2003, cet

Graphique 1.5. Indicateurs généraux de R-D et d'innovation

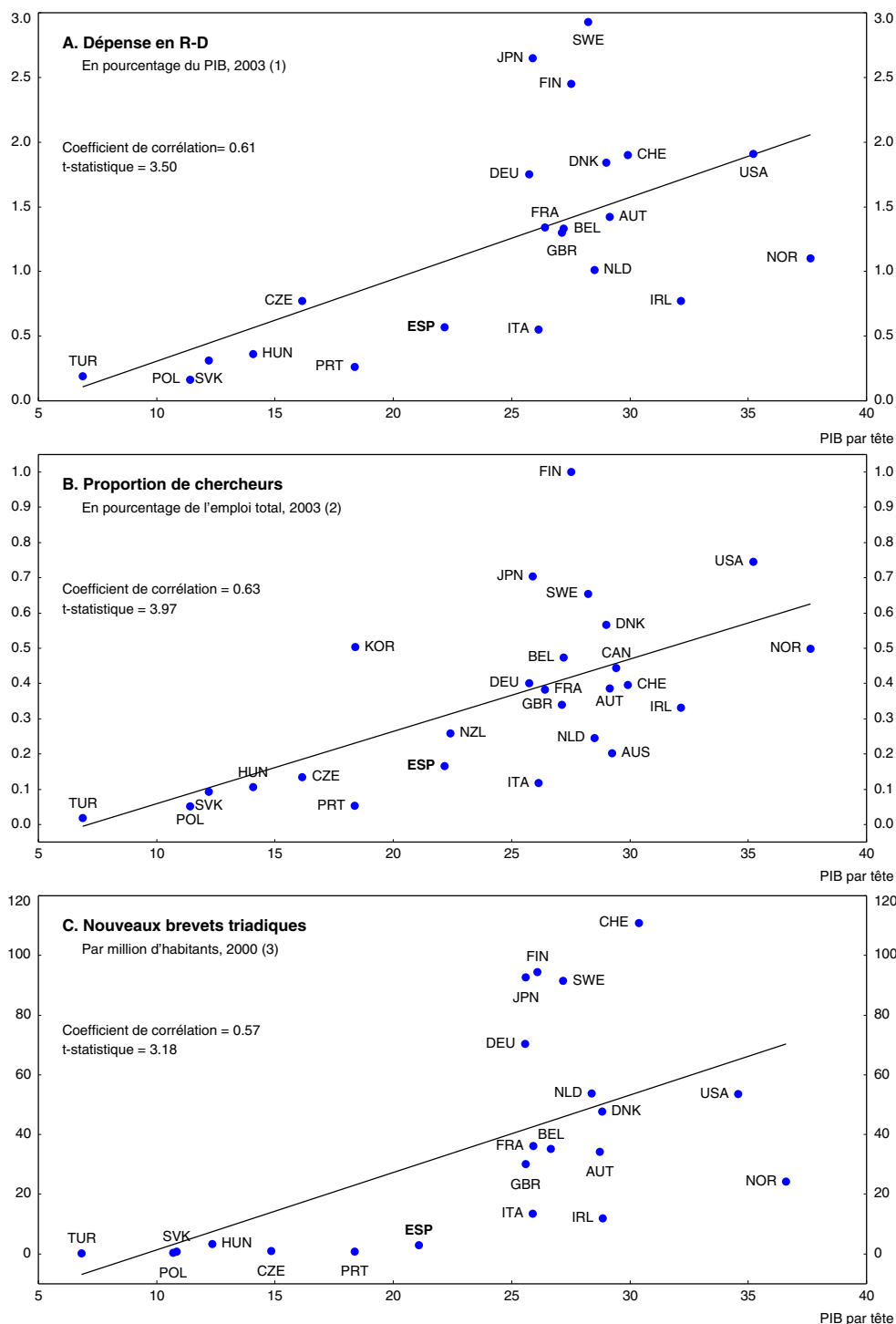


1. 2002 pour l'Italie.
2. 2002 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Italie, la Turquie et l'OCDE.
3. 1996 pour l'Australie.
4. En fonction de la résidence des inventeurs. Les brevets triadiques sont des brevets déposés à la fois auprès de l'Office européen des brevets (OEB), de l'US Patent and Trademark Office (USPTO) et de l'Office des brevets du Japon (JPO).

Source : Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2005.

Graphique 1.6. Indicateurs d'innovation dans le secteur des entreprises et PIB par tête

PIB par tête, milliers de dollars, PPA de 2000

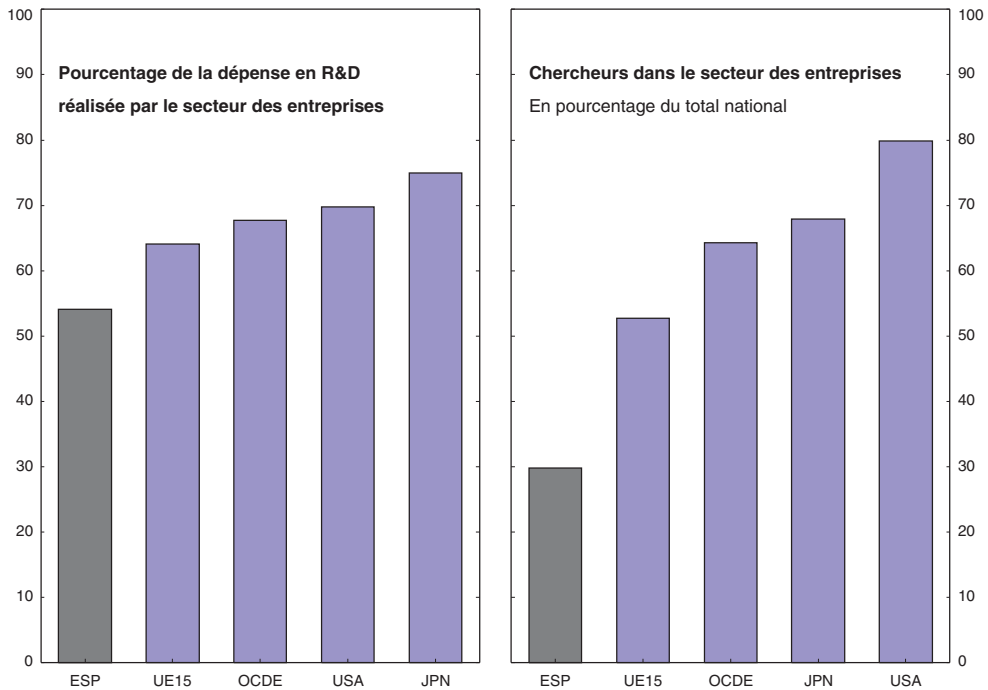


1. 2002 pour l'Autriche et la Turquie; 2000 pour la Suisse.
2. 2002 pour l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie; 2001 pour le Portugal; 2000 pour les États-Unis et la Suisse.
3. 1999 pour la Suisse.

Source : OCDE, Comptes nationaux ; Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

écart atteignait 55 % pour la recherche privée. D'autre part, moins de 30 % de l'ensemble des chercheurs travaillaient pour le secteur des entreprises en 2003 alors qu'ils étaient près de 65 % dans la moyenne OCDE (graphique 1.7).

Graphique 1.7. **Part du secteur des entreprises dans l'innovation**
2003¹



1. 2002 pour les États-Unis et l'OCDE.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, 2005.

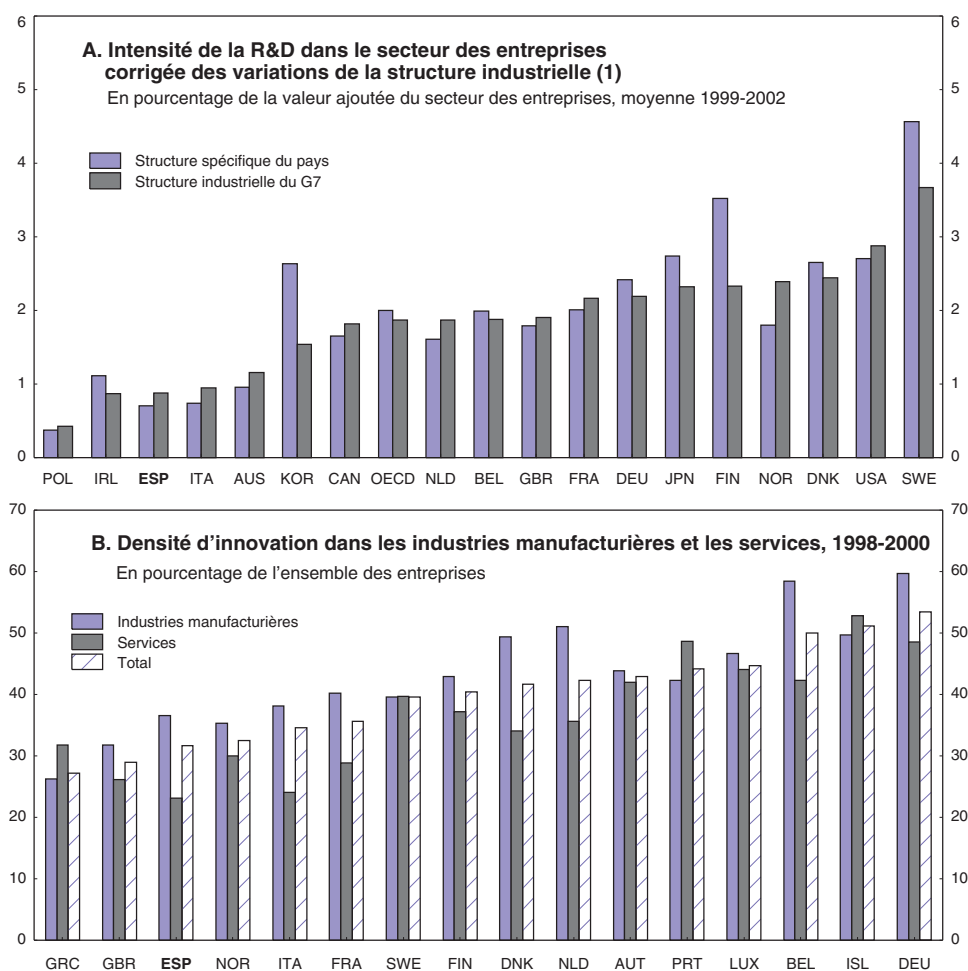
Plusieurs facteurs expliquent la faible performance d'innovation technologique du secteur privé. Celle-ci est due en partie à une structure industrielle du pays où les secteurs à faible intensité de recherche occupent une place importante et à une proportion de grandes firmes plus réduite que dans les autres pays (tableau 1.5). Néanmoins, le niveau des dépenses de R-D ne serait sans doute que marginalement plus fort si l'Espagne était dotée de la même structure de production que la moyenne des pays du G7 (graphique 1.8)¹⁴, car les dépenses des firmes sont plus basses que dans la moyenne UE dans tous les secteurs (Gordo, 2005)¹⁵. Par ailleurs, si la part très faible des chercheurs dans le secteur privé paraît clairement liée à la proportion élevée de micro-entreprises (moins de 10 salariés), l'insuffisance des efforts de recherche tant dans les petites que les grandes firmes espagnoles semble attestée par les enquêtes de la Commission européenne, en dépit de progrès récents¹⁶.

De façon générale, les entreprises souffrent d'un sérieux manque de culture de recherche et d'innovation. L'innovation du secteur privé repose de façon relativement importante sur les filiales des firmes étrangères, qui effectuent plus de 30 % de la R-D privée¹⁷. Le développement technologique a en effet bénéficié d'importants investissements directs étrangers après l'entrée de l'Espagne dans l'UE au milieu des années 80. Bien qu'ayant eu un effet positif, ces investissements étrangers ont sans doute

Tableau 1.5. **Distribution des entreprises par taille**

	Pourcentage dans l'ensemble des entreprises			Pourcentage des personnes employées dans les entreprises		
	Espagne	UE	États-Unis	Espagne	UE	États-Unis
Micro-entreprises (moins de 10 salariés)	93.9	89.1	78.5	34.8	28.7	11.1
Petites entreprises (10-49 salariés)	5.2	9.1	19.8	34.4	21.3	25.1
Moyennes entreprises (50-249 salariés)	0.8	1.5	1.5	12.8	16.1	14.1
Grandes entreprises (plus de 249 salariés)	0.1	0.3	0.3	18.0	33.8	49.7

Source : INE, Directorio central de empresas (DIRCE), 2003; European Research Advisory Board (2004), « Report and Recommendations on SMEs and ERA », mai, http://ec.europa.eu/research/eurab/pdf/eurab_04_028_sme_era.pdf.

Graphique 1.8. **Intensité de la R-D et densité d'innovation**

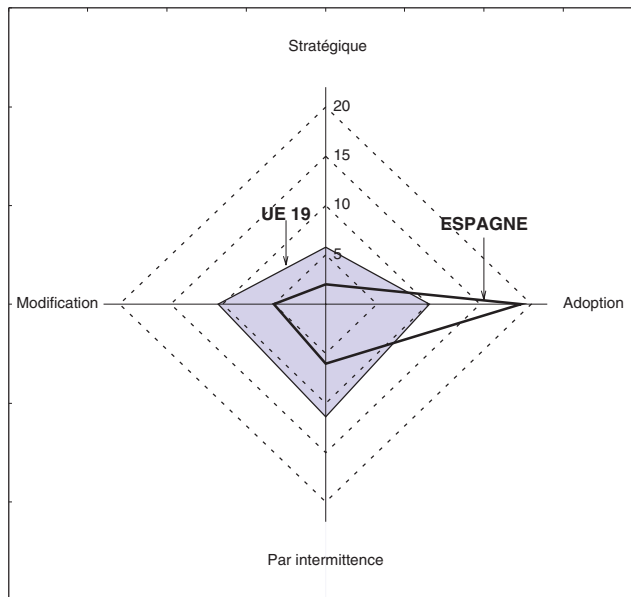
1. On suppose que tous les pays ont la même structure industrielle. Calculs fondés sur l'intensité de R-D par branche, les pondérations correspondant à la part moyenne de chaque branche dans la valeur ajoutée du secteur des entreprises dans les pays du G7.

Source : OCDE, bases de données ANBERD et STAN et *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*; enquête d'Eurostat.

aussi entretenu un certain sentiment de dépendance dans le domaine de l'innovation par rapport aux nations plus avancées. En outre, les entreprises étrangères réalisant des activités de R-D en Espagne sont peu intégrées au système d'innovation du pays (elles collaborent peu avec les firmes nationales, universités ou centres de recherche publics), ce qui limite les externalités positives. Seulement 7 % des firmes espagnoles faisaient de la recherche sur une base systématique en 2002 et ces firmes innovantes coopéraient peu entre elles (dans seulement 36 % des cas) comparé à celles de l'UE (45 % en moyenne) (Commission européenne, 2002). Dans une très large mesure, la stratégie des entreprises a reposé jusqu'à présent sur leur capacité de produire à moindre coût des produits technologiques développés par d'autres firmes (graphique 1.9), le plus souvent étrangères, ce qui explique aussi la faible demande de brevets, même si des améliorations du processus de production sont souvent réalisées¹⁸.

Graphique 1.9. Principales caractéristiques de l'innovation dans le secteur privé

Répartition des entreprises par mode d'innovation, en pourcentage¹

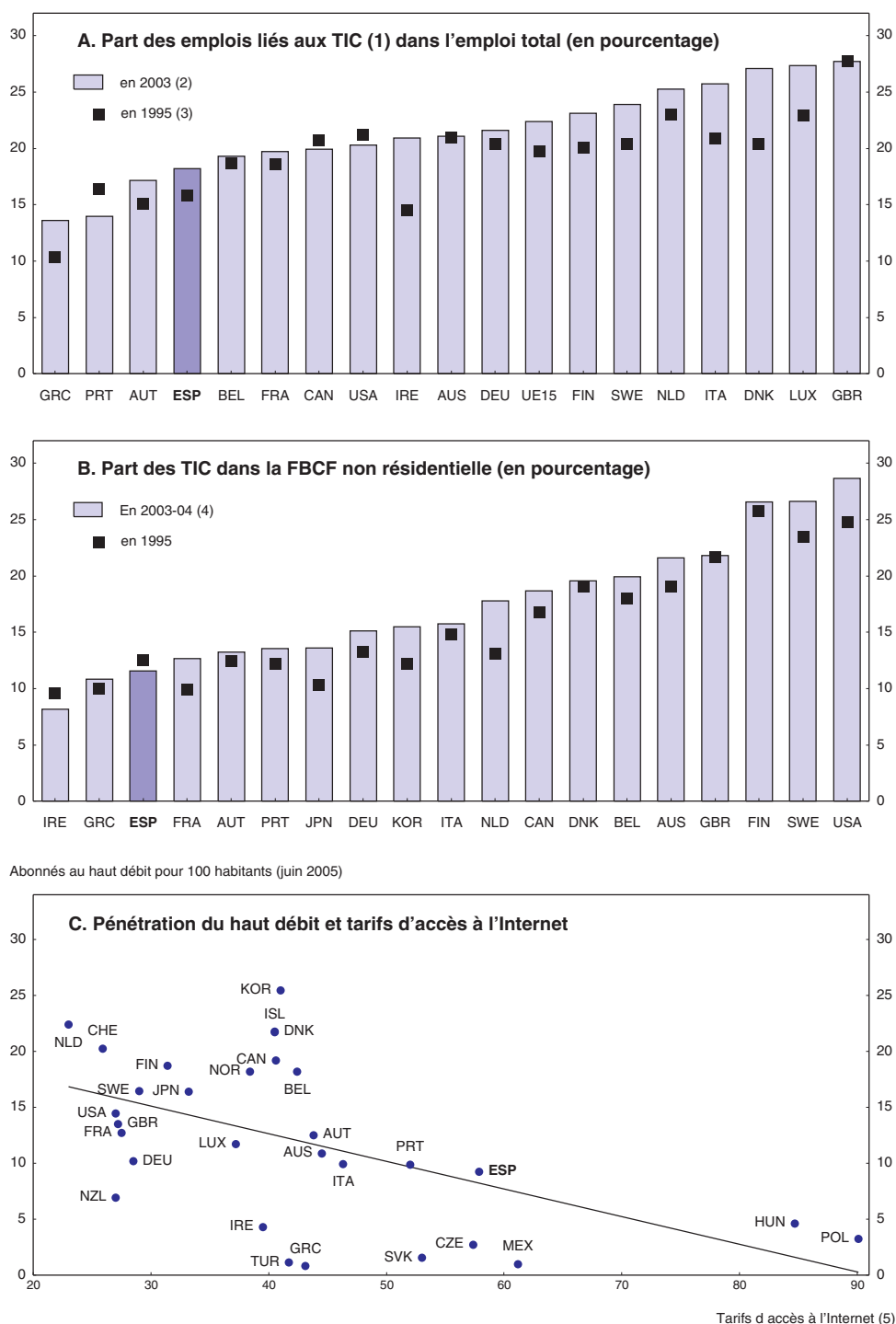


1. Innovation stratégique : l'innovation est une composante essentielle de la stratégie concurrentielle des entreprises; innovation par intermittence : l'innovation n'est pas une activité stratégique essentielle, mais les entreprises procèdent elles-mêmes à des innovations le cas échéant; modification de technologie : les entreprises modifient leurs produits ou procédés par le biais d'activités ne reposant pas sur la R-D; adoption de technologie : les entreprises innovent principalement en adoptant des innovations mises au point par d'autres entreprises ou organisations.

Source : Arundel, A. et H. Hollanders (2005), « Innovation Strengths and Weaknesses », European Trend Chart on Innovation, Commission européenne.

La capacité de l'économie d'absorber des nouvelles technologies paraît aussi limitée, comme le montrent les indicateurs de diffusion des technologies de l'information et des télécommunications (TIC, graphique 1.10). La part des investissements consacrés aux TIC est relativement faible en comparaison internationale et l'on n'enregistre pas de rattrapage en matière d'emploi ni d'investissement lié aux TIC par rapport à la moyenne de l'UE depuis 1995. Le développement relativement lent de la société de l'information reflète dans une certaine mesure un retard en matière d'équipement. Bien qu'une proportion

Graphique 1.10. Part des TIC dans l'économie totale



1. Définition générale fondée sur une méthodologie décrite dans le chapitre 6 des *Perspectives des technologies de l'information*, 2004.
2. 2002 pour le Luxembourg et les Pays-Bas.
3. 1997 pour l'Australie, la Finlande et la Suède.
4. 2004 pour l'Espagne, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée et les États-Unis; 2002 pour le Japon.
5. Novembre 2004. Haut débit, technologie ADSL.

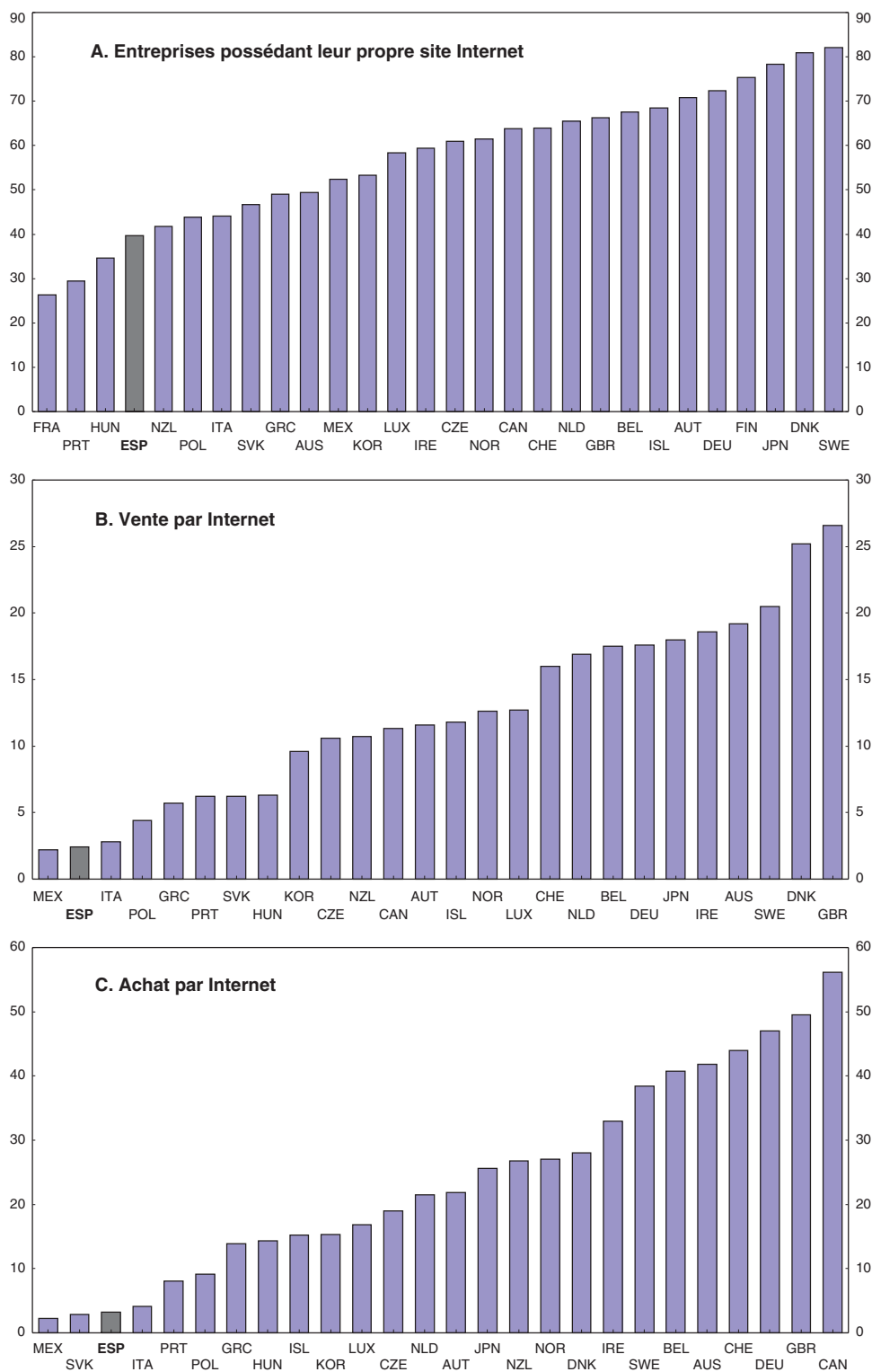
Source : Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE.

élevée de personnes ait une éducation universitaire, les connexions haut débit à Internet sont par exemple peu répandues, ce qui s'explique sans doute en partie par des tarifs d'accès par liaison DSL qui étaient parmi les plus élevés de l'OCDE en fin 2004 (graphique 1.10). De plus, les entreprises de 10 employés ou plus, qui ont un taux d'équipement informatique comparable à celles de la moyenne des autres pays, voire plus élevé¹⁹, n'exploitent pas les potentialités offertes par ces technologies. Une faible proportion d'entre elles a développé un site internet, réalise des ventes ou des achats en ligne (graphique 1.11) ou favorise le télétravail. L'outil informatique est également peu utilisé par les ménages pour acheter des biens et services par Internet ainsi que par les enseignants dans l'éducation par rapport à la moyenne européenne (COTEC, 2005).

L'économie montre des faiblesses en ce qui concerne la recherche et l'innovation, et sa capacité relativement faible d'absorber les nouvelles TIC, malgré la plus grande proportion de personnes ayant une formation de niveau tertiaire. Ce handicap se traduit par une adaptabilité insuffisante à l'évolution de la demande mondiale, qui est de plus en plus liée au développement de l'économie du savoir. La structure d'exportation de l'Espagne est en effet peu concentrée sur les produits de haute technologie et elle n'a guère évolué depuis 1990 contrairement à la tendance observée dans plusieurs petits pays de l'UE, y compris ses nouveaux membres (graphique 1.12). Ces derniers, qui ont bénéficié d'importants investissements étrangers sur la période récente, tendent en outre à se spécialiser sur les mêmes créneaux que l'Espagne, comme le secteur automobile, où la concurrence prix joue un rôle clé sur les performances²⁰. Le pays est donc exposé à un risque de concurrence croissante de ces nouveaux rivaux et, plus généralement, des pays émergents, d'autant que sa participation à l'UEM l'empêche désormais d'ajuster son taux de change pour compenser les hausses excessives des prix et/ou des coûts unitaires de main-d'œuvre. D'un autre côté, la plupart des études empiriques réalisées sur les pays de l'OCDE et plus spécifiquement sur l'Espagne montrent que l'amélioration des performances de recherche et d'innovation contribuerait à renforcer la croissance de la productivité²¹, même si des incertitudes existent sur les délais d'action et la force de cette relation. Ainsi, à partir d'une analyse macroéconomique, Estrada (2006) a récemment mis en évidence l'impact positif de la recherche publique, privée mais aussi étrangère sur la croissance de la productivité multifactorielle en Espagne. Des études microéconomiques, comme celle de Griffith *et al.* (2005), montrent aussi que les résultats d'innovation sont étroitement liés en Espagne, comme dans les autres grands pays européens, aux efforts d'innovation mesurés par les dépenses de R-D et que ceux-ci ont un impact mesurable sur la productivité. Luintel et Khan (2005), qui obtiennent des résultats similaires, montrent en outre l'utilité de favoriser l'accumulation des connaissances et du capital humain sur le plan interne pour bénéficier des retombées positives de la recherche et de l'innovation des autres pays.

Pour combler le retard dans ce domaine et renforcer la capacité d'absorption des nouvelles technologies dans l'économie, le gouvernement a décidé de renforcer fortement les ressources budgétaires destinées à ce secteur et il s'est fixé des objectifs ambitieux. Les autorités entendent porter à 2 % du PIB les dépenses de R-D d'ici 2010, augmenter de 7 points de pourcentage la contribution du secteur privé à ces dépenses et faire passer les investissements dans les TIC de 4.8 % du PIB en 2004 à 7 % du PIB en 2010, soit le niveau moyen des pays de l'UE. Pour cela, un important train de mesures concernant des politiques spécifiques d'innovation a été engagé dans le contexte du programme

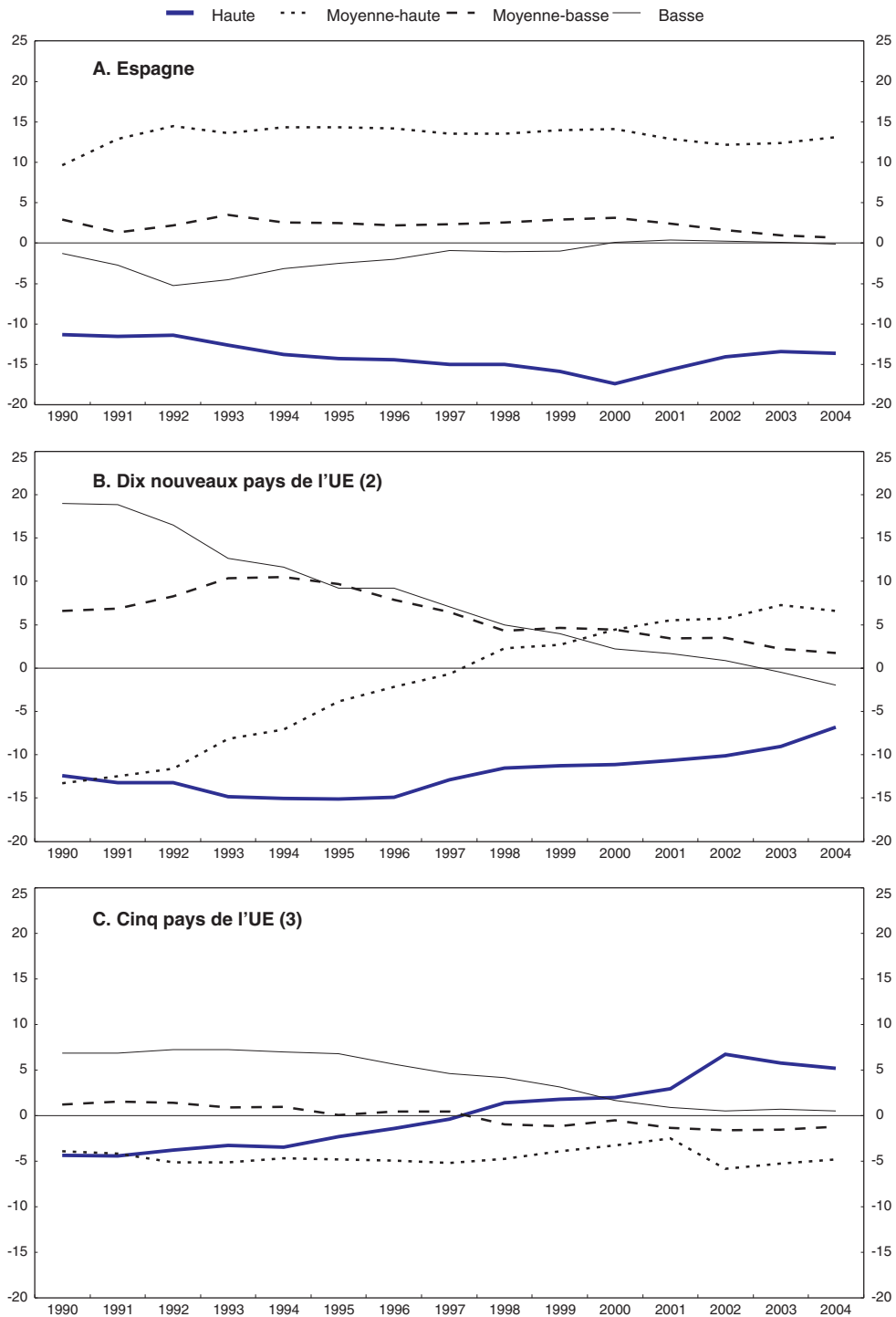
Graphique 1.11. **Utilisation professionnelle de l'Internet**
En pourcentage des entreprises de 10 salariés ou plus, 2004¹



1. 2001 pour la Nouvelle-Zélande; 2002 pour la Suisse; 2003 pour l'Espagne, la France, l'Islande, le Japon, le Luxembourg et le Mexique.

Source : Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2005.

Graphique 1.12. **Spécialisation du secteur manufacturier¹**
Par niveau technologique, en pourcentage



1. Par spécialisation de la production, on entend l'écart entre la part des exportations de la catégorie de produits considérée dans les exportations totales d'un pays ou groupe de pays donné et la part des importations de la même catégorie de produits dans les importations totales de la zone OCDE.

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

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

Source : OCDE, Statistiques du commerce extérieur.

Ingenio 2010. Ces actions, qui compléteront celles prévues pour le système d'éducation, l'encouragement de l'entrepreneuriat et l'amélioration du fonctionnement des marchés. Le chapitre 4, qui vise à affiner le diagnostic sur les sources de la faiblesse des performances d'innovation de l'Espagne, cherchera à évaluer les récentes réformes et leurs premiers résultats, qui apparaissent très encourageants, en vue de proposer des mesures complémentaires pour accélérer le rattrapage dans ce domaine. Celles-ci porteront en particulier sur la nécessité d'améliorer le système d'éducation universitaire et les institutions du marché du travail afin d'accroître les capacités de création et d'absorption d'innovations par les entreprises.

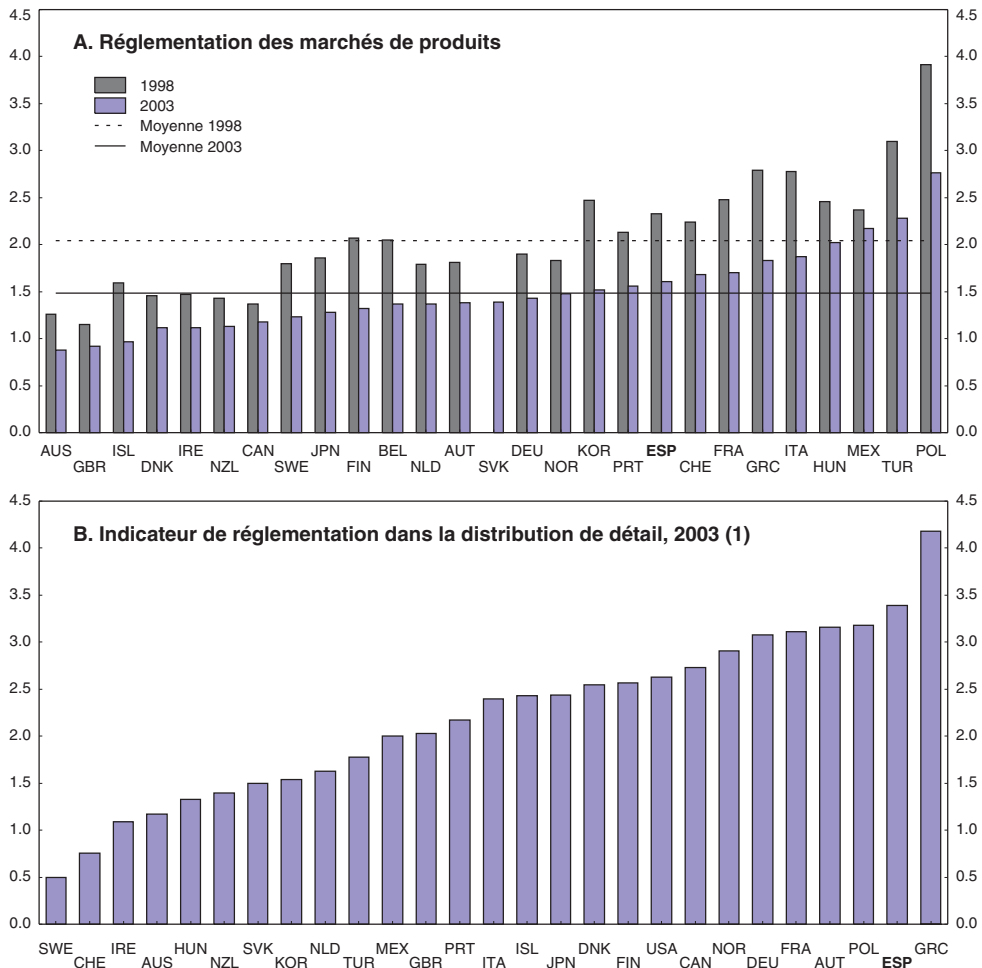
Il existe des marges importantes de renforcement de la concurrence

L'Espagne a également besoin d'améliorer le fonctionnement de ses marchés de produits. Bien que la réglementation ne soit pas beaucoup plus restrictive que dans les autres pays d'Europe continentale selon les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits (RMP), une telle performance n'est pas suffisante pour maintenir le pays sur la voie de la convergence suivie depuis quelque temps, voie qui implique une bien plus forte utilisation des capacités de l'économie et donc une priorité accrue à la flexibilité et à la résilience. Certes, ces indicateurs ne fournissent qu'une image imparfaite de la situation, car ils souffrent de plusieurs carences méthodologiques et ne prennent pas toujours en compte les réformes les plus récentes. Toutefois, selon l'indice synthétique de la réglementation des marchés des biens et services, qui mesure l'intensité des entraves à la concurrence, en 2003 environ deux tiers des pays de l'OCDE avaient une orientation moins restrictive que l'Espagne (Conway et al., 2005). De nombreuses réglementations se sont améliorées depuis 1998 grâce aux réformes réalisées, mais les autres pays ont aussi progressé, de sorte que la position relative de l'Espagne reste presque la même (graphique 1.13, partie A). Le cadre légal de la politique générale de la concurrence, qui n'a guère évolué depuis le début des années 90, nécessite une mise à jour, comme le reconnaissent les autorités, qui ont soumis un projet de réforme au Parlement. De plus, d'importantes lacunes persistent sur le plan de la réglementation sectorielle, comme dans le commerce de détail (graphique 1.13, partie B). Au total, les réglementations potentiellement préjudiciables à la concurrence, qui, comme dans le reste de l'OCDE, sont surtout concentrées dans les secteurs non manufacturiers, imposent à l'économie un fardeau plus lourd que dans la moyenne des autres pays. Ceci résulte de l'effet de diffusion induit par l'utilisation de produits intermédiaires non manufacturiers par les autres secteurs, avec un impact réglementaire particulièrement dommageable pour les branches fortement utilisatrices de TIC (graphique 1.14, partie A).

L'impact négatif de ces réglementations sur l'économie passe par plusieurs canaux. Elles atténuent les effets modérateurs imposés aux mécanismes de formation des prix et des salaires sur les marchés des produits, ce qui nuit à la compétitivité des producteurs sur les produits échangeables internationalement. Les incitations des entreprises à investir et à adopter les technologies de pointe pour préserver leurs marchés sont aussi affaiblies, ce qui ralentit le rattrapage de productivité par rapport aux pays les plus performants (graphique 1.14, partie B). L'insuffisance de la concurrence, qui se traduit par une segmentation régionale de certains secteurs, empêche également les firmes d'atteindre des tailles critiques, affaiblit leurs efforts d'innovation et ralentit le processus de réallocation des facteurs de production dans l'économie. Le manque de contestabilité de certains marchés freine la croissance de la productivité (graphique 1.14, partie C), laquelle

Graphique 1.13. Indicateurs de la réglementation des marchés de produits dans certains pays de l'OCDE

Échelle de 0 à 6, par degré croissant de restrictivité



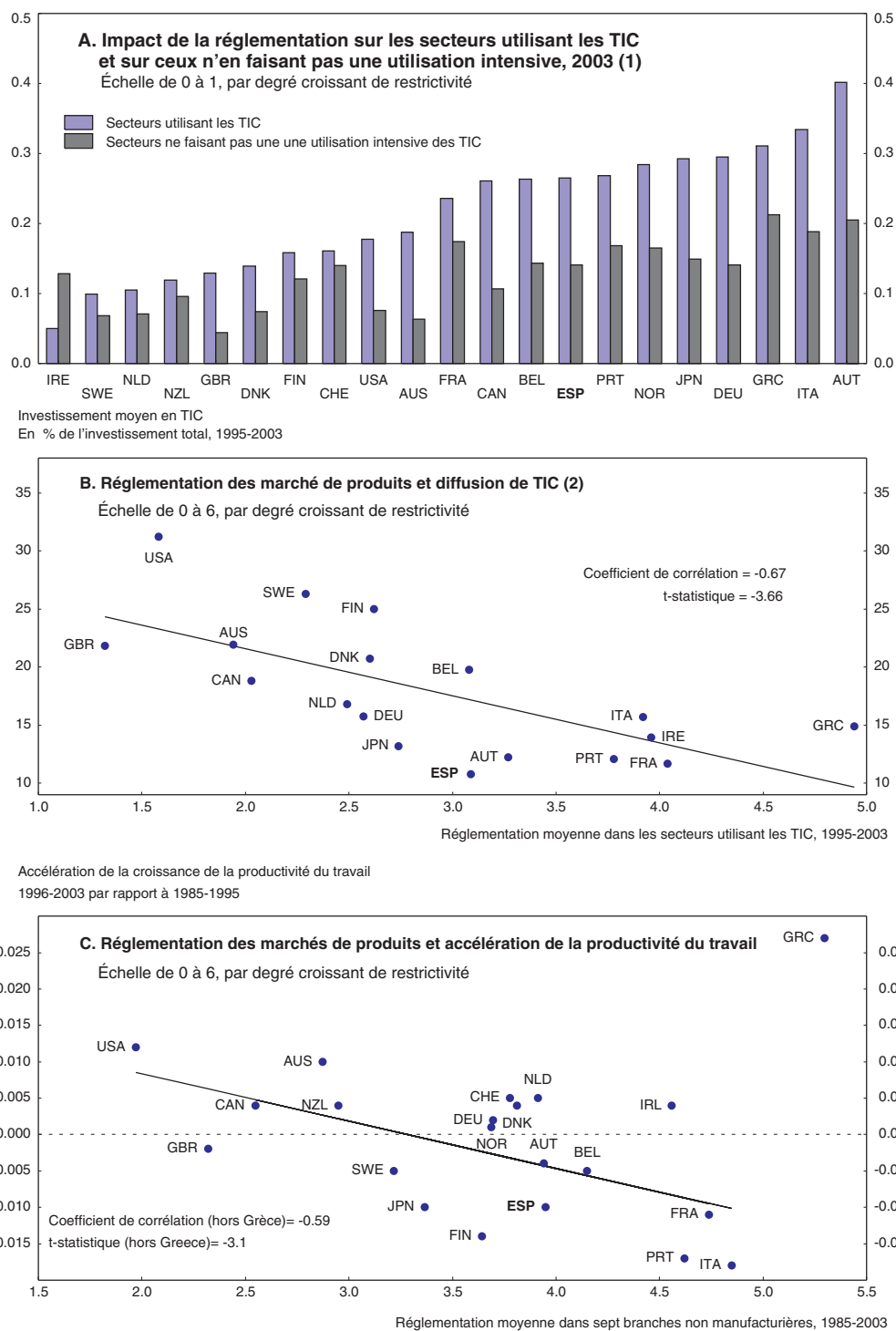
1. Obstacles à l'entrée, restrictions de fonctionnement et contrôle des prix.

Source : Conway et al. (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419.

résulte pour une large part du processus de création/destruction d'entreprises et/ou de l'implantation de filiales étrangères qui permettent l'émergence d'entreprises plus efficaces²². Un alignement de la réglementation espagnole des marchés de produits sur celle des pays les moins restrictifs en 1995 aurait stimulé significativement l'arrivée de nouveaux concurrents et, selon des simulations récentes de l'OCDE (Conway et al., 2006), aurait procuré des gains de productivité d'environ 1 % par an jusqu'en 2003. Des effets positifs importants auraient également été obtenus grâce à un meilleur fonctionnement de secteurs spécifiques, comme le commerce de détail. Il faut à l'Espagne une flexibilité des marchés des produits supérieure à la moyenne pour pouvoir maintenir un rythme élevé et soutenable de croissance dans le futur, avec une inflation plus faible.

Le renforcement de la concurrence constitue l'une des priorités d'action du Programme national de réforme en vue d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources, de réduire les coûts et de stimuler l'innovation. Outre la mise à jour du cadre général de la politique de concurrence, les autorités ont prévu de renforcer la protection des consommateurs et

Graphique 1.14. Impact de la réglementation des marchés de produits



1. Moyennes simples des indicateurs de l'« impact de la réglementation » sur les différentes branches incluses dans les secteurs utilisant les TIC et dans ceux qui n'en faisaient pas une utilisation intensive en 2003.
2. L'indicateur de réglementation dans les secteurs utilisant les TIC est la moyenne simple des indicateurs de l'« impact de la réglementation » sur les différentes branches incluses dans ces secteurs.

Source : OCDE, base de données internationale sur la réglementation.

d'améliorer la réglementation de secteurs importants pour l'économie, comme l'électricité. Le chapitre 5, qui évalue les principales lacunes du fonctionnement des marchés des biens et services, examine le plan de réforme gouvernemental, en vue de proposer, le cas échéant, des modifications et/ou des actions complémentaires.

Les efforts pour combattre le changement climatique doivent être poursuivis

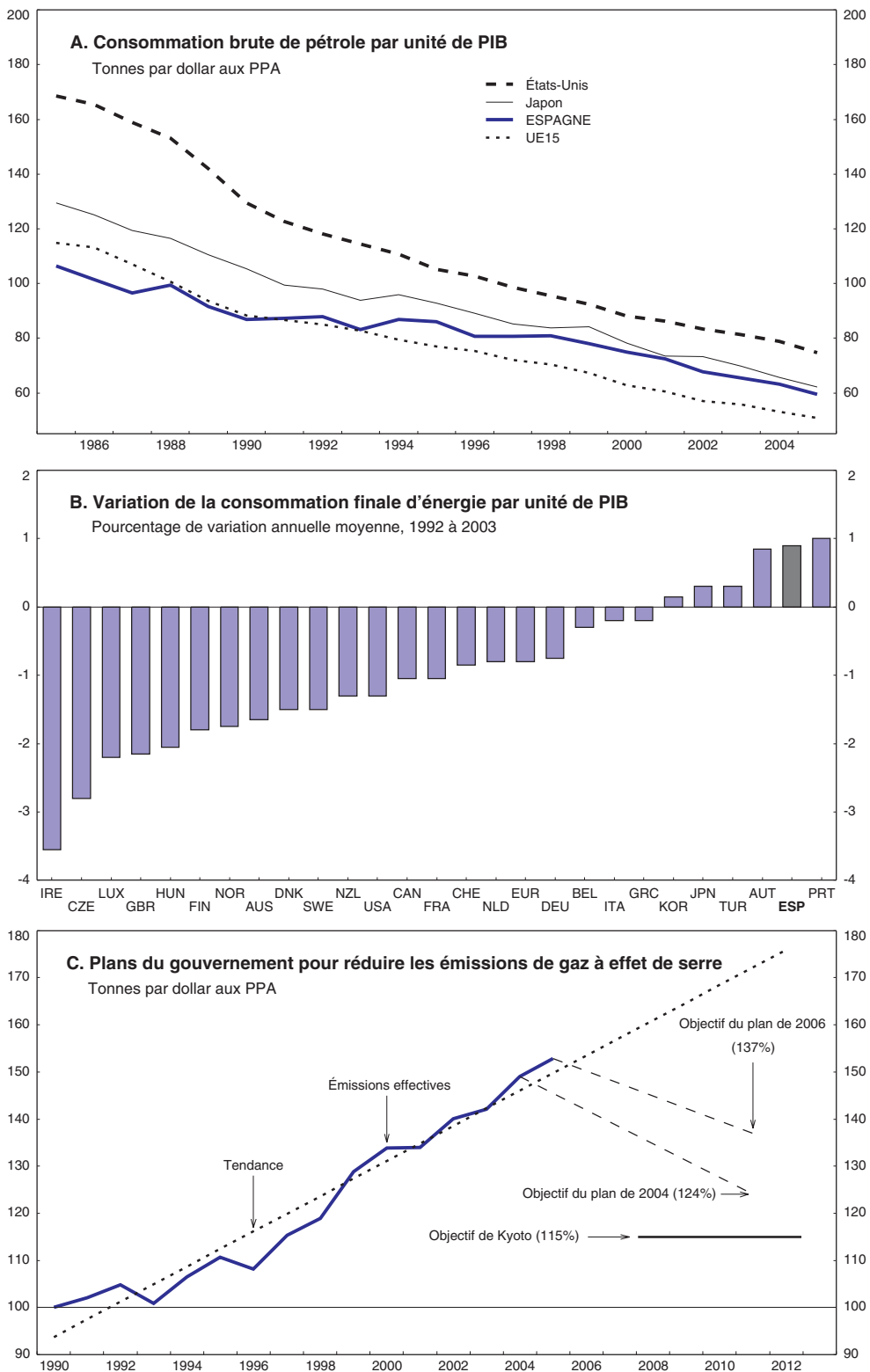
L'engagement pris par les autorités, en tant que signataires du Protocole de Kyoto, de réduire les émissions de gaz à effet de serre n'est pas seulement utile pour lutter contre le changement climatique, dont des effets semblent déjà perceptibles dans la péninsule ibérique, mais il est aussi bénéfique pour l'économie espagnole. Les comparaisons internationales montrent en effet que l'Espagne souffre d'une dépendance extérieure élevée²³ et d'une forte intensité de sa production sur le plan énergétique, notamment par rapport aux énergies fossiles (graphique 1.15, parties A et B). Ceci a des conséquences négatives pour l'inflation et la balance commerciale (chapitre 2).

Ce n'est pourtant que tardivement, en 2004, qu'une stratégie a été mise en œuvre pour respecter cet engagement de ne pas dépasser le niveau des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 1990 de plus de 15 % en moyenne entre 2008-2012, dans le cadre de l'Accord de partage des charges de l'UE. Pour respecter cet engagement, plusieurs mesures ont été prises :

- Une limitation des niveaux d'émission a été instaurée dans cinq secteurs industriels et dans le secteur de l'électricité, représentant 45 % des émissions totales, conformément à la directive de l'UE qui a aussi créé un marché d'échange des droits d'émission en 2005.
- Le développement des énergies renouvelables s'est poursuivi avec l'objectif de porter leur poids dans l'offre totale d'énergie de 7 % en 2004 à 12 % en 2010. En outre, la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité a atteint 22 % en 2004. Des pressions s'exercent au niveau régional pour relever cet objectif en renforçant les capacités de production éolienne du fait de leurs retombées positives sur l'emploi et les recettes fiscales.
- Des efforts d'économie d'énergie ont été menés avec, par exemple, l'adoption du nouveau code technique de la construction. Ces mesures, bien que prises tardivement, devraient réduire de 30 à 40 % la consommation énergétique des nouveaux édifices, permettant de rentabiliser rapidement le surcoût de 1 % induit sur le prix moyen des logements.
- En complément à ces mesures intérieures, le gouvernement a mis en place un Fonds espagnol de carbone afin d'acheter des droits d'émission à l'étranger, grâce par exemple à la participation à des projets développés dans le cadre d'institutions multilatérales comme la Banque mondiale.

En 2005, les émissions de GES dépassaient de plus de 50 % leur niveau de 1990, de sorte que l'Espagne restait l'un des pays de l'OCDE les plus éloignés de son objectif de Kyoto, alors que les émissions par habitant sont encore inférieures de 37 % au niveau de la zone OCDE. La mise en œuvre du plan initial de lutte contre le réchauffement n'a pas freiné la hausse des émissions, qui a continué au rythme de 4,5 % par an au cours des deux années passées. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat : la croissance est restée dynamique ces dernières années et toujours soutenue par le secteur de la construction à forte intensité énergétique. L'augmentation des émissions en 2005 reflète aussi l'effet d'une forte sécheresse qui a réduit la production hydro-électrique de 40 %, laquelle a dû être remplacée par l'offre de centrales à plus forte intensité d'émissions. Par ailleurs, les mesures de réduction des émissions ont eu peu de temps pour agir, bien que l'on ait observé une légère amélioration de l'efficacité énergétique de la production pour la première fois depuis cinq ans. Toutefois, en tenant

Graphique 1.15. Utilisation d'énergie et projets de réduction des émissions



Source : AIE (2006), Données sur le pétrole; AIE (2005) Energy Policies of IEA Countries, 2005 Review; OCDE, Comptes nationaux.

compte des mesures déjà adoptées, les dernières projections à l'horizon 2008-2012 indiquent une stabilisation des émissions à environ 50 % au dessus du niveau de 1990, avec une hausse moins forte dans les secteurs couverts par la directive européenne (+37 %) que dans les autres secteurs (secteurs diffus), comme le transport (+65 %).

Compte tenu de ces perspectives, une modification du plan de lutte contre le changement climatique a été engagée, prévoyant une augmentation de l'objectif du niveau d'émissions de GES à atteindre entre 2008 et 2012 sur le plan interne. Il est proposé de fixer celui-ci à 37 % au dessus du niveau de 1990 (au lieu de 24 % précédemment et 15 % selon l'objectif de Kyoto) de sorte qu'il faudra davantage recourir aux mécanismes flexibles prévus par le Protocole de Kyoto, ce qui implique, selon les autorités, l'utilisation de puits de carbone et le développement de projets dans des pays d'Amérique latine pour l'équivalent de 22 % des émissions de 1990 (graphique 1.15, partie C). Le coût total de ces achats de droits d'émission est estimé entre € 2.2 et € 3 milliards pour toute la période 2008-2012, dont environ € 1 milliard pour les finances publiques. Pour atteindre l'objectif fixé sur le plan intérieur, il est proposé de réduire de 16.2 % les droits d'émission alloués pour les secteurs couverts par la directive européenne pour la période 2008-2012 par rapport à 2005-2007. Ce plan, qui doit encore être approuvé par la Commission européenne, centre ses efforts sur l'électricité, un secteur moins exposé à la concurrence étrangère qui peut plus facilement répercuter ses hausses de coûts sur les consommateurs finaux. Des marges importantes de réduction des émissions existent aussi avec le remplacement des vieilles centrales au charbon par des centrales au gaz, même si, à l'inverse, le maintien du moratoire sur l'énergie nucléaire décrété au milieu des années 80 conduira au remplacement progressif de centrales nucléaires par des centrales aux gaz émettant davantage de CO₂²⁴.

Ces efforts de réduction des émissions, qui devraient produire des effets positifs à terme, doivent être poursuivis. Un renforcement des incitations à modérer la consommation énergétique des secteurs diffus paraît néanmoins nécessaire, ce qui requiert sans doute une augmentation des taxes sur les produits pétroliers dans le transport, qui sont faibles par rapport aux autres pays européens. Ces mesures, qui feraient en sorte que les émetteurs plutôt que les contribuables supportent le coût des émissions de GES, compléteraient utilement les efforts de développement du secteur ferroviaire prévus par le Plan d'infrastructure et de transport pour favoriser une meilleure utilisation de ce moyen de transport plus économe en énergie. Compte tenu de la réduction progressive de l'utilisation de l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité, le renforcement éventuel des énergies renouvelables par des subventions en vue de limiter les émissions doit être le plus efficace possible et ne pas engendrer un coût net excessif par rapport à d'autres alternatives²⁵. À cet effet, on pourrait envisager la mise en place d'un marché de « certificats verts » pour une utilisation optimale de ces subventions. Enfin, il serait souhaitable d'accélérer la restructuration de l'industrie charbonnière où les aides compensant les pertes d'exploitation baisseront moins rapidement au cours des cinq prochaines années que pendant la période 1998-2005.

La stratégie du gouvernement en perspective

Comme indiqué précédemment, en octobre 2005 les autorités ont adopté un Programme national de réforme qui s'inscrit dans la stratégie européenne de Lisbonne de renforcement de la croissance et de l'emploi. Son objectif est d'atteindre en 2010 le niveau de revenu par tête moyen des pays de l'UE25 et de dépasser cette même année le taux d'emploi de cette zone. Un objectif additionnel est d'accroître l'efficacité énergétique et de

réduire les émissions de GES. Le programme est organisé autour de sept axes principaux (tableau 1.6) : i) le renforcement de la stabilité macroéconomique et budgétaire; ii) le développement des réseaux de transport et des infrastructures; iii) l'amélioration du capital humain; iv) le renforcement des performances dans la recherche, le développement et l'innovation; v) l'amélioration de la concurrence et de la réglementation des marchés de produits ainsi que de l'efficacité des administrations; vi) l'approfondissement du dialogue social pour assurer un fonctionnement plus efficient du marché du travail; et vii) la stimulation de l'entrepreneuriat. Un dispositif a été mis en place pour suivre l'application de ce programme, avec un rapport d'étape qui comprend une évaluation du degré de réalisation du programme. Ce rapport d'étape, qui a été élaboré dans le contexte de l'agenda européen pour la croissance et l'emploi, a montré que 52 % des 310 mesures du programme national de réforme avaient déjà été approuvées. L'évolution quantitative met en évidence un bon niveau de mise en œuvre des actions prévues dans tous les domaines, à l'exception notable des émissions de CO₂. L'annexe 1.A1 résume les progrès des réformes structurelles et les compare avec les principales recommandations des *Études* précédentes.

Tableau 1.6. Le Programme national de réforme

Objectifs	Principales mesures
1. Renforcer la stabilité macroéconomique et budgétaire	<ol style="list-style-type: none"> 1. Améliorer la loi de stabilité budgétaire. 2. Réviser le mécanisme de financement régional. 3. Réorienter les dépenses publiques vers des postes plus productifs. 4. Rationaliser les dépenses de santé. 5. Réévaluer les prestations sociales, notamment les retraites. 6. Réformer les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés et accroître la fiscalité écologique.
2. Améliorer l'infrastructure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accroître les investissements dans le réseau routier, les chemins de fer, les ports, les aéroports et les transports métropolitains. 2. Garantir un approvisionnement en eau adéquat et salubre.
3. Accroître et améliorer le stock de capital humain	<ol style="list-style-type: none"> 1. Améliorer le système éducatif, de la petite enfance à l'enseignement supérieur. 2. Faciliter l'intégration des élèves et étudiants immigrants. 3. Garantir un accès universel et permanent à l'enseignement. 4. Améliorer la formation permanente. 5. Incorporer les technologies de l'information dans l'enseignement.
4. Mettre en œuvre une stratégie ambitieuse de R-D et d'innovation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accroître le financement de la R-D et des activités d'innovation. 2. Consacrer des fonds supplémentaires à des programmes stratégiques. 3. Améliorer les conditions-cadres de la R-D et de l'innovation. 4. Élaborer une nouvelle procédure d'évaluation des politiques de R-D et d'innovation.
5. Réviser le cadre de concurrence et de réglementation et accroître l'efficacité de la gestion publique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réformer le cadre de concurrence. 2. Renforcer la protection des consommateurs et des utilisateurs. 3. Améliorer le cadre de réglementation des entités publiques. 4. Réviser le cadre de réglementation des secteurs de l'énergie, des télécommunications, des services financiers et postaux, du logement, du tourisme et du commerce de détail, entre autres.
6. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accroître l'emploi des jeunes et des femmes. 2. Réduire le recours aux contrats temporaires dans l'économie. 3. Améliorer les règles d'hygiène et de sécurité au travail et le partage entre activité professionnelle et vie personnelle. 4. Mieux gérer les flux migratoires. 5. Améliorer la prise en charge des personnes dépendantes et l'intégration des handicapés dans la population active.
7. Promouvoir l'entrepreneuriat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réduire les obstacles administratifs à la création d'entreprise. 2. Améliorer l'accès aux sources de financement. 3. Promouvoir la création d'entreprises à forte intensité technologique.

Notes

1. La part des salaires dans la valeur ajoutée a baissé de 2½ points de pourcentage en Espagne entre 1998 et 2005 malgré la forte hausse enregistrée sur l'emploi, alors que le poids des salaires s'est accru respectivement de plus de 3 points et 1 point au Portugal et en Italie pendant cette période.
2. L'immigration a aussi contribué à modérer la hausse des coûts de la construction, bien que ceux-ci aient fortement augmenté, surtout en raison de la hausse du prix des terrains.
3. Environ 76 % du patrimoine des ménages étaient constitués par des actifs réels (essentiellement immobiliers) contre environ 53 % en moyenne dans les grands pays de l'OCDE au milieu des années 2000 (OCDE, 2006a).
4. Alors que la croissance moyenne de la productivité du travail a été limitée à 0.3 % par an entre 1996 et 2006, on estime à environ 0.7 point de pourcentage l'impact annuel de l'arrivée massive sur le marché du travail de travailleurs à faible productivité dans des secteurs à faible valeur ajoutée (OCDE, 2005a). Même avec la prise en compte d'une telle correction, la croissance de la productivité resterait plus faible que dans la moyenne UE (1.3 % par an).
5. Depuis le milieu des années 90, plusieurs réformes du marché du travail ont été réalisées, notamment en 1997 pour diminuer le chômage structurel. Celles-ci ont notamment instauré des incitations financières et réduit les coûts de licenciement pour le recrutement de certains groupes de travailleurs sur des contrats permanents. Plus récemment, en 2002, une réforme de l'assurance-chômage a été adoptée (OCDE, 2003b). Le développement le plus important ayant affecté le marché du travail ces dernières années a été la forte croissance de l'immigration. Ceci a induit des changements structurels qui ont sans doute aussi favorisé une baisse du NAIRU. Les immigrants, qui ont le plus souvent des contrats temporaires, sont susceptibles d'avoir un salaire de réserve plus bas que les autres salariés, ce qui a réduit le niveau moyen de ce salaire dans l'économie. Leur mobilité géographique est aussi plus élevée que celle des Espagnols de souche.
6. On ne peut pas non plus exclure une diminution endogène de l'immigration en cas d'affaiblissement de la croissance et du marché du travail.
7. Dans le cas de l'Espagne et de la zone euro, ces scénarios reposent sur l'hypothèse d'une hausse du taux d'emploi à 70 % aux alentours de 2010, conformément à l'objectif de Lisbonne. Ceci implique à la fois une poursuite de la baisse du chômage structurel et de la hausse du taux d'activité malgré les effets négatifs induits par les effets de cohorte (Burniaux *et al.*, 2003).
8. Le scénario démographique de l'INE utilisé dans ces estimations de croissance potentielle à long terme repose sur l'hypothèse d'une immigration nette de près de 290 000 personnes par an entre 2007 et 2030. Selon ces hypothèses, la proportion d'immigrés augmenterait d'environ 7 points de pourcentage de la population totale entre 2005 et 2030, pour atteindre 15½ pour cent. Dans une perspective de long terme, l'immigration deviendra progressivement moins liée qu'auparavant à la recherche d'un travail à cause de l'augmentation probable de l'immigration pour raison de réunification familiale, comme en témoigne l'expérience internationale (OCDE, 2006c).
9. Des incertitudes de mesures affectent la décomposition de la croissance tendancielle de la productivité entre évolution de l'intensité capitaliste et hausse de la productivité multifactorielle. Celles-ci sont liées par exemple aux indices de prix utilisés pour les investissements en TIC, lesquels incorporent plus ou moins bien les effets qualité. Certaines estimations, fondées sur des indices de prix harmonisés pour les investissements en TIC, indiquent un taux de croissance légèrement positif de la productivité multifactorielle sur la période récente (+¼ pour cent par an entre 1997 et 2004). Ce rythme de croissance est toutefois plus faible qu'au début des années 90 (+¾ pour cent par an entre 1990 et 1996, voir OCDE [2006d]) et que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE.
10. Estimations sur la base de comparaison des PIB par tête exprimées en PPA 2004 (OCDE, 2006d).
11. Le nombre de dépôts de brevets auprès de l'Office européen des brevets a augmenté de 40 % en 2004 et 2005, soit un rythme plus rapide que dans tout autre pays de l'UE15 et très supérieur à la croissance moyenne pour l'UE15 (8 %). Les dépôts espagnols auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) se sont accrus de 36 % en 2005, soit le taux le plus élevé de l'UE15 et le deuxième taux de la zone OCDE après celui de la Turquie.
12. En 2003, la proportion de personnes avec une formation tertiaire était de 11 % seulement pour la classe d'âge 55-64 mais s'élevait à 38 % parmi les 25-34 ans. L'écart est plus grand que dans la moyenne des pays de l'OCDE puisque les chiffres correspondants sont respectivement de 17 % et 29 %.
13. La participation à la formation continue ne représentait que 52 % de la moyenne UE en 2004 contre 63 % en 1999 (Arundel et Hollanders, 2005).

14. L'importance de ces ajustements prenant en compte l'hétérogénéité de la structure de production pourrait cependant être quelque peu sous-estimée car ceux-ci ont été réalisés à un niveau d'agrégation relativement élevé (qui distingue ici seulement sept secteurs) et ne tiennent donc pas compte des écarts potentiellement importants de structure au sein des branches (par exemple dans l'industrie automobile ou électronique).
15. L'écart est plus marqué dans le secteur des services que dans le secteur manufacturier, mais aussi dans les branches à haute et moyenne/haute technologie, y compris celles importantes pour l'économie espagnole, comme le matériel de transport, où les filiales de sociétés étrangères sont nombreuses. Dans ces secteurs, l'Espagne se situe en 9^e position sur 13 pays selon les indicateurs d'innovation du *Tableau indicateur de l'innovation européenne 2004*.
16. Dans les services, la faible propension des entreprises à innover comparée aux firmes étrangères est indépendante de leur taille (Gordo et al., 2006). De plus, seulement 13 sociétés espagnoles figuraient parmi les 700 européennes qui investissaient le plus en R-D en 2004 et leurs dépenses ne représentaient que 0.9 % du total de la R-D des sociétés concernées, soit sensiblement moins que leur part du chiffre d'affaires (2.6 %) (Commission européenne, 2005). En 2006, 22 entreprises espagnoles figuraient parmi les 1 000 sociétés investissant le plus dans la R-D, et en 2005 leurs investissements de R-D ont augmenté de 11.5 %, soit plus du double du taux moyen de ces grandes entreprises européennes (5.3 %) (Commission européenne, 2006).
17. L'innovation du secteur privé dépend aussi dans une large mesure des filiales de sociétés étrangères de certains des principaux pays de l'UE, comme le Royaume-Uni, car elle y représente 40 % de la R-D privée.
18. Selon la 3^e *Enquête communautaire sur l'innovation*, en 2000, 30.3 % des entreprises espagnoles innovantes se focalisaient exclusivement sur le processus de production alors que ce ratio n'atteignait que 15.9 % pour la moyenne des pays de l'UE. D'un autre côté, des efforts d'innovation non technologique, concernant par exemple l'esthétique des produits ou l'offre de prestations complémentaires, paraissent fréquemment effectués par les firmes industrielles. Ceci pourrait expliquer que le pourcentage des ventes de produits innovants pour l'entreprise ou pour le marché se situent au même niveau que dans la moyenne de l'UE (COTEC, 2005).
19. En Espagne, 87 % des entreprises de plus de 10 salariés ont une connexion Internet haut débit, ce qui place l'Espagne au troisième rang de l'UE derrière la Finlande et la Suède, avec un gain de deux places depuis janvier 2005.
20. Du fait d'une spécialisation dans les industries traditionnelles, l'élasticité-prix des exportations espagnoles est plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Buisán et Caballero, 2003; Pain et al., 2005).
21. Selon Mas et Quesada (2005), les difficultés de mise en valeur des nouvelles technologies, malgré une hausse de l'intensité capitaliste et un recours accru au travail qualifié, semblent à l'origine de la faible croissance de la productivité multifactorielle au cours des années passées.
22. On estime en effet que le processus d'entrée/sortie d'entreprises explique entre 20 et 40 % de la croissance de la productivité globale des pays de l'OCDE dans les années 80 et 90 (OCDE, 2003b).
23. En 2005, le rapport entre importations d'énergie et consommation énergétique de l'Espagne, qui atteignait 85 %, était l'un des plus élevés des pays européens, pour lesquels il se situait en moyenne à 56 %. Ces importations ont coûté € 32.1 milliards en 2005 (3.5 % du PIB), soit 66 % de plus qu'en 2003.
24. En 2005, 20 % de l'électricité était produite par des centrales nucléaires, 28 % par des centrales au charbon et 27 % par des centrales au gaz. La part des centrales au gaz, qui n'était que de 19 % en 2000, croît rapidement.
25. En 2005, les subventions aux producteurs d'énergie éolienne leur ont permis de bénéficier de tarifs très élevés (€ 86.6 par MW/h contre un prix moyen du marché de gros de l'électricité de € 55).

Bibliographie

- Arundel, A. et H. Hollanders (2005), « Innovation Strengths and Weaknesses », European Trend Chart on Innovation, Commission européenne, Direction générale des entreprises, décembre.
- Ayuso, J. et F. Restoy (2006), « El precio de la vivienda en España: ¿Es robusta la evidencia de sobrevaloración? », Banco de España, *Boletín económico*, juin.

- Blanchard, O. (2006), « Portugal, Italy, Spain and Germany. The implications of a suboptimal currency area », presentation at WEL-MIT, http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1344.
- Buisán, A. et J.C. Caballero (2003), « Un análisis comparado de la demanda de exportación de manufacturas en los países de la UEM », Banco de España, *Boletín económico*, mai.
- Burniaux, J.M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509.
- COTEC (2005), « Informe COTEC 2005, Tecnología e Innovación en España. Fundación COTEC para la innovación tecnológica », Madrid, www.cotec.es.
- El País (2006), « El cambio climático adelanta dos semanas la primavera en España », 26 octobre, p. 33.
- El País (2006a), « El Gobierno asume que España sólo cumplirá Kioto si paga 3 000 millones en 'multas' », 13 juillet, p. 41.
- Estrada, A. (2006), « Los efectos sobre la actividad de la inversión en I+D: nueva evidencia para España », Oficina Económica del Presidente del Gobierno, document non publié, mai.
- Commission européenne (2002), « Innobarometer 2002 », *Innovation paper n° 33, Flash eurobarometer 129*, Direction générale des entreprises, EUR 17057 EN.
- Commission européenne (2005), « Monitoring Industrial Research: the 2005 EU Industrial R&D Investment Scoreboard », vol. I, Direction générale de la recherche.
- Commission européenne (2006), « Monitoring Industrial Research: the 2006 EU Industrial R&D Investment Scoreboard », Direction générale de la recherche.
- Gordo, E. (2005), « Características de la innovación tecnológica en las empresas españolas », Banco de España, *Boletín económico*, juin.
- Gordo, E., J. Jareño et A. Urtasun (2006), « Algunos rasgos estructurales del sector de servicios en España », Banco de España, *Boletín económico*, juillet.
- Griffith, R., E. Huergo, J. Mairesse et B. Peters (2006), « Innovation and Productivity across four European Countries », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, hiver.
- Instituto Nacional de Estadística (2004), « Encuesta sobre la innovación tecnológica en las empresas 2003 », *Notas de prensa*, 20 décembre.
- Izquierdo, M. et A. Regil (2006), « Actualización de las estimaciones de la tasa de desempleo estructural de la economía española », Banco de España, *Boletín económico*, septembre.
- King, D.A. (2004), « The Scientific Impact of Nations », *Nature*, vol. 430, 15 Juillet, www.nature.com/nature.
- Le Bayon, S. (2006), « La croissance espagnole est-elle soutenable? », *Observatoire français des conjonctures économiques*, n° 97, avril.
- Luintel, K.B. et M. Khan (2005), « An Empirical Contribution to Knowledge Production and Economic Growth », *OECD STI Working Paper*, 2005/10, décembre.
- Malo de Molina, J.L. (2005), « Una larga fase de expansión de la economía española », *Documentos ocasionales n° 0605*, Banco de España.
- Mas, M. et J. Quesada (2005), « ICT and Economic Growth: a Quantification of Productivity Growth in Spain 1985-2002 », *OECD Statistics Working Paper*, STD/DOC (2005)4, août.
- Menzel, A. et al. (2006), « European phenological response to climate change matches the warming pattern », *Global Change Biology*, 12, pp. 1969-1976.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2003b), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2005b), *Regards sur l'Éducation, Indicateurs OCDE – Édition 2005*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 79*, mai, Paris.

- OCDE (2006b), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477.
- OCDE (2006c), « Migration in OECD countries: Labour Market Impact and Integration Issues », *ECO/CPE/WP1 (2006)13*.
- OCDE (2006d), OECD productivity database, www.oecd.org/statistics/productivity.
- OEP (2006), « *Inmigración y economía Española, 1996-2006* », document présenté par Miguel Sebastian de l'Oficina económica del Presidente, 15 novembre.
- Pain, N., et al. (2005), « The New OECD International Trade Model », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 440.
- TrendChart (2005), « 2005 European Innovation Scoreboard. Comparative Analysis of Innovation Performance », European Trendchart on Innovation.
- van den Noord, P. (2006), « Are House Prices Nearing a Peak? A Probit Analysis for 17 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 488.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

La présente annexe fait le point des mesures prises à la suite des recommandations des précédentes *Études*. Les nouvelles recommandations figurent à la fin du chapitre correspondant de la présente *Étude*.

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis mars 2005
MARCHÉS DU TRAVAIL	
Réduire les indemnités de licenciement des travailleurs permanents et imposer un contrôle plus étroit au renouvellement des emplois temporaires de façon à atténuer le dualisme du marché du travail.	La réforme de mai 2006 prévoit une limitation de l'utilisation successive de contrats temporaires, un accroissement des aides à la création d'emplois permanents et des incitations transitoires à la conversion de contrats temporaires en contrats permanents. Par ailleurs, avant 2008, les contrats temporaires peuvent être transformés en contrats permanents assortis d'indemnités de licenciement plus faibles. Les indemnités de licenciement des travailleurs permanents ne sont pas modifiées.
Améliorer les politiques actives du marché du travail (PAMT) et les services publics de l'emploi. L'évaluation continue des PAMT devrait être indépendante et comprendre un mécanisme d'évaluation en vue d'améliorer les mesures.	Les autorités se sont engagées à moderniser les services publics de l'emploi et à accroître les ressources affectées aux PAMT dans les prochains budgets.
Supprimer les clauses d'indexation <i>ex post</i> 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.	Néant.
L'obligation faite à toutes les entreprises d'adhérer aux accords de plus haut niveau devrait être remplacée par une option de participation à ces conventions. Si cela n'est pas possible, il faudrait au moins rendre plus flexibles les clauses de non-participation et ne pas les limiter aux salaires, mais les élargir à d'autres domaines.	Néant.
Durcir les conditions d'éligibilité au programme de prestations chômage en zone rurale afin d'accroître la mobilité régionale de la main-d'œuvre.	Néant.
INVESTISSEMENT DANS LE CAPITAL HUMAIN ET LA R-D	
Promouvoir les structures d'accueil des enfants de 0 à 3 ans, éventuellement à l'aide de crédits d'impôt.	Le Programme national de réforme vise notamment à accroître la proportion d'enfants de 0 à 3 ans dans le système éducatif de 2 points de pourcentage par an jusqu'en 2010. Il est par ailleurs prévu d'accroître l'offre d'établissements publics pour accueillir ces enfants.
Dans l'enseignement primaire et secondaire, donner une plus grande autonomie aux établissements, avec notamment des incitations en faveur des enseignants, parallèlement à un accroissement des dépenses.	Une nouvelle loi-cadre sur l'éducation, promulguée en avril 2006, a pour objet de donner aux établissements davantage d'autonomie en matière de programmes, d'organisation et de gestion, d'accroître leurs ressources financières et de réviser les programmes.

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis mars 2005
<p>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.</p>	<p>Une modification de la loi-cadre sur les universités, actuellement débattue au Parlement, vise à donner aux universités davantage d'autonomie en leur laissant plus de latitude pour choisir les recteurs, pour définir les programmes d'études et pour recruter les professeurs. Cette autonomie accrue s'accompagnera d'un renforcement du suivi et de l'évaluation de la qualité du système universitaire sur la base de critères plus transparents définis conjointement par l'ANECA et les agences régionales de qualité. En outre, le ministère de l'Éducation et de la Science a récemment présenté une proposition tendant à mettre en place un système d'évaluation obligatoire, dont les résultats seraient aussi divulgués. Des efforts similaires sont déployés dans certaines régions. Les autorités prévoient par ailleurs d'accroître les moyens financiers consacrés aux bourses et aux prêts remboursables en fonction des revenus.</p>
<p>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.</p>	<p>Le cadre réglementaire régissant les sociétés de capital-risque a été modifié en 2005. De plus, un programme (NEOTEC) de soutien aux nouvelles entreprises technologiques espagnoles a été mis sur pied. En 2006 une nouvelle législation a été adoptée pour promouvoir les grappes d'activités innovantes. La réforme de la loi-cadre sur les universités a également pour objet de lever les obstacles au passage des enseignants dans le secteur privé et à leur participation à des entreprises issues de la recherche universitaire.</p>
MARCHÉ DU LOGEMENT	
<p>Assurer la neutralité fiscale entre propriétaires-occupants et locataires, supprimer les diverses formes d'aide à l'accession à la propriété.</p>	<p>Les aides à l'accession ont été réduites, mais de façon très marginale, dans la mesure où le régime fiscal est moins favorable pendant les deux premières années.</p>
<p>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.</p>	<p>La réforme de 2003, qui avait pour objet d'accélérer le règlement des différends entre locataires et propriétaires en instituant des procédures judiciaires plus rapides, n'a pas été pleinement mise en œuvre.</p>
<p>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.</p>	<p>Un nouveau Plan pour le logement comporte des mesures qui visent à stimuler le marché locatif, notamment en soutenant la construction, l'acquisition et la rénovation de logements destinés à la location. Des aides financières peuvent aussi être accordées aux locataires.</p>
<p>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.</p>	<p>La nouvelle loi foncière (qui devrait être approuvée sous peu) porte le taux de cession obligatoire de terrains à 15 %, rend plus difficile la vente de terrains par les communes et stipule que 25 % des surfaces constructibles doivent être réservées à des logements aidés.</p>
<p>Simplifier les critères et réduire le délai d'obtention des permis de construire.</p>	<p>Les autorités régionales sont en train de mettre à jour leurs règles d'urbanisme, en partie dans le sens d'un durcissement des critères d'attribution des permis de construire.</p>
MARCHÉS DES BIENS ET DES SERVICES	
<p>Regrouper les deux instances chargées de la concurrence en général et renforcer la mission promotionnelle du nouvel organe et son indépendance. Adopter un programme de clémence tout en renforçant les sanctions. Veiller à ce que les tribunaux régionaux de la concurrence n'alourdissent pas sensiblement les coûts de la politique de la concurrence et ne favorisent pas les entreprises locales.</p>	<p>La nouvelle Commission, résultat de la fusion des deux instances qui existaient auparavant, aura son propre budget et ses membres auront un mandat non renouvelable de durée déterminée. Un programme de clémence sera adopté et le montant maximum des amendes sera relevé.</p>
<p>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.</p>	<p>Toutes les régions sauf une ont mis un terme au moratoire sur les nouveaux hypermarchés. Le gouvernement compte sur la nouvelle directive européenne sur les services pour développer la concurrence dans ce secteur.</p>
<p>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.</p>	<p>Dans le secteur de l'électricité, des efforts sont déployés pour améliorer l'interconnexion des réseaux avec la France et le Portugal, et la réglementation des prix de gros va être réformée. Dans le secteur du gaz, il est envisagé de séparer la gestion du réseau et les activités de distribution de l'entreprise dominante.</p>

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis mars 2005
<p>Exclure les tarifs des appels nationaux longue distance, des appels internationaux et des connexions ADSL du plafonnement applicable à Telefónica.</p> <p>Libéraliser davantage les services postaux.</p> <p>Libéraliser le transport par rail. Envisager le franchisage dans les chemins de fer et le transport urbain.</p>	<p>Pour ce qui est de la distribution de produits pétroliers, les stations indépendantes peuvent plus facilement changer de fournisseur et offrir des prix plus bas que ceux recommandés par leur fournisseur. L'acquisition de stations par la plus grande entreprise du secteur a été gelée pour une durée de deux ans.</p> <p>Les tarifs ont été déplaçonnés, sauf en ce qui concerne l'abonnement mensuel. L'autorité de régulation a sensiblement abaissé les tarifs de gros de l'ADSL et va revoir leur mode de fixation. Elle a aussi obligé Telefónica à permettre à ses concurrents de fournir un service d'accès à l'Internet à très haut débit.</p> <p>Une nouvelle loi, actuellement débattue, devrait préciser clairement quels services postaux seraient ouverts à la concurrence et fixer les conditions d'accès des tiers au réseau. Une nouvelle autorité de régulation sera créée de manière à garantir des conditions de concurrence équitables.</p> <p>L'opérateur public historique de transports ferroviaires a été séparé en une entreprise gérant le réseau et un transporteur, qui devra affronter la concurrence. Des licences d'exploitation et l'attribution de sillons ont été sollicitées, mais il n'y a toujours qu'un seul opérateur pour le transport de passagers. Un projet de loi vise à renforcer l'indépendance et à élargir les compétences de l'organe de régulation. Les concessions des services d'autocars long courrier doivent être renouvelées en 2007.</p>
PENSIONS	
<p>Rendre le système public de retraites actuariellement équitable, en calculant les pensions en fonction des gains sur toute la carrière et non sur les 15 dernières années, ou en réduisant le taux d'acquisition des droits à pension.</p> <p>Le rythme d'accumulation des droits devrait être revu de manière à inciter davantage les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail.</p> <p>Éviter que les conventions collectives n'imposent un âge de départ obligatoire aux travailleurs.</p> <p>Réformer le régime de prestations de maladie et d'invalidité : <i>i)</i> en envisageant une extension de la période de congés de maladie indemnisée par les employeurs, <i>ii)</i> en veillant à ce que les pensions d'invalidité non contributives financées par l'État mais gérées par les autorités régionales ne soient pas accordées trop facilement et <i>iii)</i> en encourageant le retour à l'emploi des handicapés en transformant les prestations d'invalidité en prestations liées à l'exercice d'un emploi.</p> <p>Dans le but de renforcer la viabilité du système public de retraites, 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 l'emploi des femmes.</p> <p>Utiliser tous les excédents de sécurité sociale pour réduire l'endettement public et conserver une plus grande marge de manœuvre pour les dépenses futures.</p> <p>Remettre en question la générosité des incitations fiscales en faveur des régimes de retraite privés.</p>	<p>Dans le cadre de la réforme du système de retraite, l'âge minimum de la retraite est porté à 61 ans. La période de cotisation effective prise en compte pour l'acquisition des droits à pension est légèrement allongée.</p> <p>Les travailleurs sont incités à travailler au-delà de 65 ans par un accroissement des taux d'accumulation, tandis que des aides sont accordées pour l'emploi de travailleurs de 55 ans et plus.</p> <p>Tandis que les conventions collectives peuvent déterminer un âge obligatoire de départ à la retraite, les entreprises peuvent s'entendre avec leurs salariés pour différer le départ.</p> <p>Depuis 2006, seuls les agents de l'administration de la sécurité sociale sont habilités à réexaminer périodiquement les cas d'incapacité temporaire de travail et, le cas échéant, à prolonger le versement des indemnités correspondantes par périodes de six mois. Des négociations sont en cours dans le but d'inciter davantage les entreprises à maîtriser les dépenses liées aux congés de maladie de courte durée.</p> <p>Un nouveau système de prise en charge des personnes dépendantes est mis en place progressivement et des places supplémentaires sont fournies dans le système d'enseignement public pour les enfants de 0 à 3 ans.</p> <p>Les excédents de sécurité sociale sont accumulés dans un fonds de réserve.</p> <p>L'abattement d'impôt en faveur des retraités qui choisissent une sortie en capital au lieu d'une rente a été supprimé. Le montant maximum des cotisations exonérées d'impôts à des dispositifs privés d'épargne-retraite a été relevé.</p>
SECTEUR PUBLIC	
<p>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.</p>	<p>En 2006, les réformes des lois de finances de certaines régions ont instauré des sections spécifiques sur les obligations d'information et de coordination. De plus, dans le contexte de l'accord sur l'amélioration de la transparence (2005 et 2006), et de la nouvelle loi de stabilité budgétaire, les obligations d'information ont été renforcées.</p>

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis mars 2005
<p>Développer l'évaluation comparative des services fournis par les administrations infranationales et en publier les résultats. Promouvoir le partage d'expériences entre ces administrations.</p>	Néant.
<p>Prévoir des ressources suffisantes pour l'Agence nationale d'évaluation de la qualité des services publics et des politiques publiques, qui doit bientôt être créée, et assurer son autonomie.</p>	<p>Le nouveau cadre destiné à accroître la transparence et l'efficacité des entités/agences publiques a été adopté en juillet 2006. La nouvelle Agence devrait être pleinement opérationnelle en 2007.</p>
<p>Faire en sorte que le nouveau modèle de financement régional tienne compte des évolutions démographiques, en particulier l'immigration et le vieillissement, en veillant à ce que les transferts aux régions soient plus étroitement liés à leurs effets budgétaires nets.</p>	<p>Le système de financement des régions fait l'objet d'un réexamen, l'objectif déclaré des autorités étant de faire en sorte que les régions s'appuient davantage sur leurs ressources propres. Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne prévoit une augmentation de la part de plusieurs impôts qui lui est cédée, mais il ne sera pas pleinement mis en œuvre avant la réforme de l'ensemble du système de financement, en 2008.</p>
<p>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.</p>	Néant.
<p>Assouplir l'obligation faite aux administrations régionales de consacrer un montant minimum de dépenses aux 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 en ce qui concerne les politiques d'éducation.</p>	<p>La nouvelle loi de stabilité budgétaire permet à titre exceptionnel d'exclure les investissements productifs du calcul des résultats budgétaires devant être atteints. Lors de la révision du statut d'autonomie de la Catalogne, le principe a été admis que les transferts interrégionaux ne devaient pas modifier le classement national de la région en termes de revenu par habitant.</p>
<p>Examiner avec soin le transfert de responsabilités accrues aux administrations locales. Améliorer le financement des municipalités.</p>	<p>Des négociations sont en cours en vue d'une réforme du cadre budgétaire des administrations locales. Le financement des communes est également amélioré (création d'un Fonds spécial pour les petites communes dans le budget 2007, et compensation pour la réforme des <i>Impuestos de Actividades Económicas</i>).</p>
<p>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.</p>	Néant.
<p>Instituer un ticket modérateur sous condition de ressources pour les dépenses pharmaceutiques des retraités.</p>	Néant.

Chapitre 2

Retrouver un sentier de croissance plus viable

Les performances économiques récentes de l'Espagne ont été remarquables, puisqu'elle est entrée en 2006 dans sa 13^e année consécutive de croissance, ce qui correspond à l'une des plus longues périodes d'expansion soutenue de son histoire récente. Néanmoins, on relève des signes persistants de déséquilibres qui menacent de remettre en cause ces bonnes performances, encore que les données récentes dénotent une certaine amélioration. L'écart d'inflation par rapport au reste de la zone euro reste important, ce qui nuit à la compétitivité internationale de l'économie espagnole. Alimentées par la croissance vigoureuse de la consommation privée et de la construction de logements, les pressions de la demande intérieure se sont accentuées, contribuant au creusement du déficit des paiements courants. Il est indispensable de remédier à ces déséquilibres pour préserver les bonnes performances économiques réalisées dernièrement. Ce chapitre s'ouvre sur un examen du comportement récent de l'économie, avant de présenter des prévisions à court terme ainsi que les principaux risques qui les entourent. Le chapitre offre ensuite une analyse plus approfondie de la possible surévaluation du marché du logement et de l'évolution de l'écart d'inflation, avant de proposer un ensemble de recommandations pour aider les autorités à remédier aux problèmes évoqués.

Évolution récente

La croissance reste forte

L'activité économique est restée dynamique, la croissance du produit intérieur brut (PIB) atteignant 3,8 % (en glissement annuel) au troisième trimestre 2006, après avoir accéléré légèrement mais régulièrement depuis 2003 (tableau 2.1). Bien que l'expansion économique reste nettement supérieure à la moyenne de la zone euro, l'écart s'est réduit récemment à 1,1 point de pourcentage sur fond de reprise dans le reste de la zone (graphique 2.1). La demande intérieure, qui reste le principal moteur de la croissance, continue à augmenter vigoureusement, même si l'on observe une légère modération depuis début 2005. La dette globale continue de s'alourdir, la progression de l'épargne publique n'ayant pas été suffisante pour compenser le gonflement de la dette des ménages et des sociétés non financières (tableau 2.2), ce qui, conjugué à la hausse des taux d'intérêt réels (qui jusqu'à ces derniers temps étaient restés négatifs), a eu un effet modérateur sur la consommation privée et l'investissement des entreprises. Les indicateurs récents de l'activité font apparaître une baisse des ventes d'automobiles et des signes d'amélioration de la production industrielle, tandis que l'augmentation des exportations des grandes entreprises et les bons résultats obtenus cet été dans le secteur touristique laissent entrevoir une impulsion plus forte de la

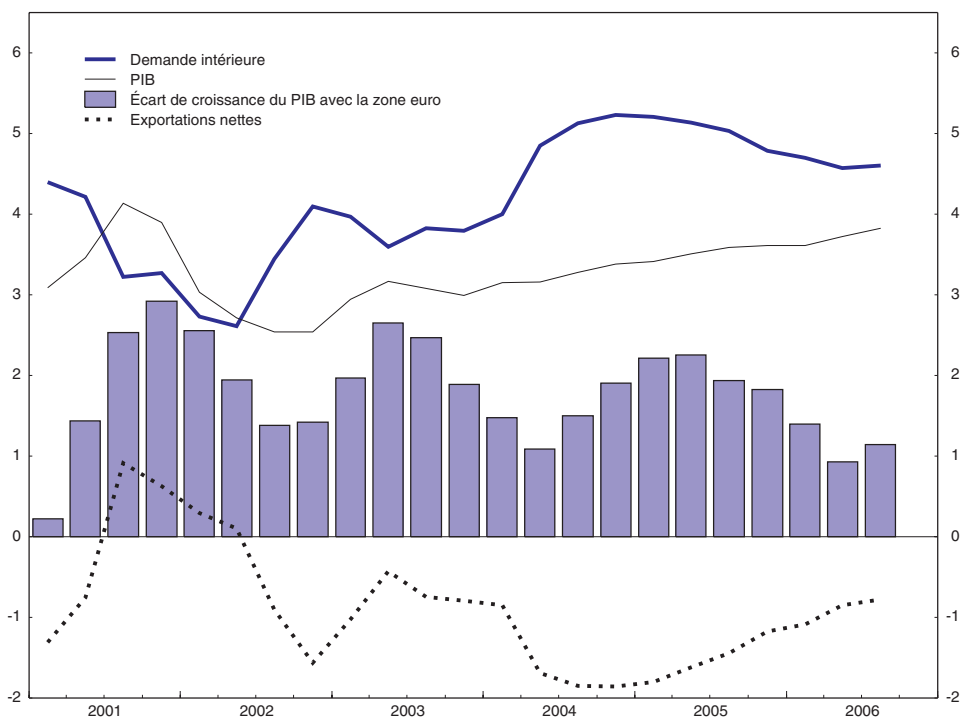
Tableau 2.1. **Évolution récente**
Pourcentages de variation en glissement annuel

	Moyenne 1991-2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006		
						T4	T1	T2	T3
Consommation privée	2.7	2.8	2.8	4.2	4.2	3.8	3.8	3.6	3.6
Consommation publique	3.2	4.5	4.8	6.3	4.8	4.9	4.3	4.2	4.2
Formation brute de capital fixe	3.5	3.4	5.9	5.0	7.0	6.6	6.3	6.2	6.3
Construction	2.9	6.3	6.2	5.5	6.0	5.6	5.8	5.8	6.1
Machines et équipements	..	0.1	5.4	4.5	8.4	8.1	7.0	6.6	6.7
Demande intérieure finale	3.0	3.2	3.9	4.8	5.1	4.8	4.6	4.5	4.5
Demande intérieure totale	3.0	3.2	3.8	4.8	5.0	4.8	4.7	4.6	4.6
Exportations de biens et services	9.5	2.0	3.7	4.1	1.5	2.3	9.5	4.9	3.2
Importations de biens et services	9.1	3.7	6.2	9.6	7.0	6.6	12.4	7.6	6.0
Solde extérieur ¹	-0.1	-0.5	-0.7	-1.6	-1.5	-1.2	-1.1	-0.8	-0.8
Produit intérieur brut	2.9	2.7	3.0	3.2	3.5	3.6	3.6	3.7	3.8
Écart de production (niveau)	-1.0	-0.2	-0.7	-1.0	-0.8	..	..	..	..
Taux de chômage (niveau)	14.8	11.5	11.5	11.0	9.2	8.7	8.8	8.6	8.3
Indice implicite des prix du PIB	4.1	4.3	4.1	4.0	4.1	4.1	4.1	4.0	3.8
Indice des prix à la consommation (IPCH)	3.8	3.6	3.1	3.1	3.4	3.5	4.1	4.0	2.6
Indice tendanciel des prix à la consommation (IPCH)	4.0	3.9	3.0	2.8	2.7	2.8	3.1	3.2	2.7
Balance courante (% du PIB)	-2.0	-3.8	-4.2	-5.9	-7.5	-7.0	-10.6	-8.1	..
Emploi total	1.9	2.3	2.4	2.6	3.1	3.2	3.2	3.1	3.0
Productivité	1.0	0.4	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8
Taux de salaire	4.4	2.0	1.6	1.7	0.8	0.7	0.9	0.8	0.8
Taux d'épargne des ménages (%)	13.5	11.4	11.9	11.4	10.6	..	..	..	..

1. Contributions à la croissance du PIB, en taux annuel.

Source : OCDE, Comptes nationaux; OCDE (2006), *Perspectives économiques* n° 80 et INE.

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



Source : INE; OCDE, Comptes nationaux.

Tableau 2.2. **Transactions financières nettes des différents secteurs de l'économie¹**

En pourcentage du PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
								T1	T2
Ensemble de l'économie	-1.6	-3.2	-3.4	-2.6	-3.0	-4.8	-6.5	-7.1	-7.4
Sociétés financières	0.5	0.8	1.4	1.4	1.3	0.7	0.9	0.6	0.7
Administrations publiques	-1.3	-0.9	-0.5	-0.3	0.0	-0.2	1.1	1.8	2.3
Sociétés non financières	-3.2	-4.5	-5.4	-4.4	-4.4	-4.7	-7.1	-8.0	-8.8
Ménages et institutions à but non lucratif	2.4	1.4	1.1	0.7	0.1	-0.6	-1.3	-1.5	-1.7

1. Les concepts de transactions financières nettes (calculées à partir des comptes financiers) et de capacité de financement (calculée à partir des comptes nationaux) sont identiques. Toutefois, dans le cas des sociétés non financières et des ménages et institutions à but non lucratif, de légères différences peuvent apparaître entre les deux.

Source : Banque d'Espagne (2006), *Financial Accounts of the Spanish Economy*, octobre (tableau 3.3, page 37).

demande étrangère. Certains éléments indiquent donc que la croissance a été récemment un peu plus équilibrée que par le passé. La construction de logements reste dynamique : malgré le ralentissement des mises en chantier et l'allongement du délai de vente des logements offerts sur le marché, le nombre de permis de construire délivrés continue d'augmenter rapidement¹. De même, la hausse des prix des logements se poursuit à un rythme soutenu, même si un certain ralentissement se fait jour. L'inflation, qui s'était stabilisée autour de 4 % jusqu'en août 2006, est tombée à 2,7 % en décembre. L'écart d'inflation vis-à-vis de l'euro a évolué parallèlement aux cours mondiaux de l'énergie, tombant dernièrement à 0,8 point de pourcentage, au-dessous du creux qu'il avait atteint mi-2005.

Le marché du travail a conservé son dynamisme

Le marché de l'emploi reste caractérisé par un dynamisme marqué, puisque le taux de chômage, en lente décrue, s'établissait quasiment à 8 % au troisième trimestre 2006. Il a réussi à absorber l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre provoquée par l'afflux de nombreux immigrants et la progression de l'activité féminine. Le taux de création d'emplois reste élevé, à plus de 3 %. Les gains nets d'emplois ont été concentrés dans les secteurs de la construction et des services, les créations de postes dans ces branches représentant près de 98 % du nombre total d'emplois créés depuis début 2005, qui était proche de 1.25 million. Probablement due à l'intégration des immigrants sur le marché du travail, la modération des salaires réels a contribué de manière cruciale au dynamisme de la croissance de l'emploi, les salaires réels ayant continué à diminuer en raison de faibles gains de productivité de la main-d'œuvre, de l'ordre de ½ pour cent par an, nettement inférieurs au niveau observé au cours des années 90 en Espagne et à la moyenne actuelle de la zone euro.

Le secteur extérieur continue à freiner sensiblement la croissance

La contribution négative du solde extérieur à la croissance a quelque peu diminué, les exportations s'étant redressées depuis le début de 2006, alimentées par la reprise des principaux partenaires commerciaux de l'Espagne. Néanmoins, la vigueur de l'euro et la persistance d'un écart d'inflation positif continuent à peser sur la compétitivité internationale de l'économie espagnole. En conséquence, la croissance des importations, qui tient également au dynamisme de la demande intérieure et à la montée des besoins en investissement (voir encadré 2.1), est toujours plus rapide que celle des exportations. Le

Encadré 2.1. Le déficit extérieur de l'Espagne

Le déficit des paiements courants est un des plus importants de la zone OCDE...

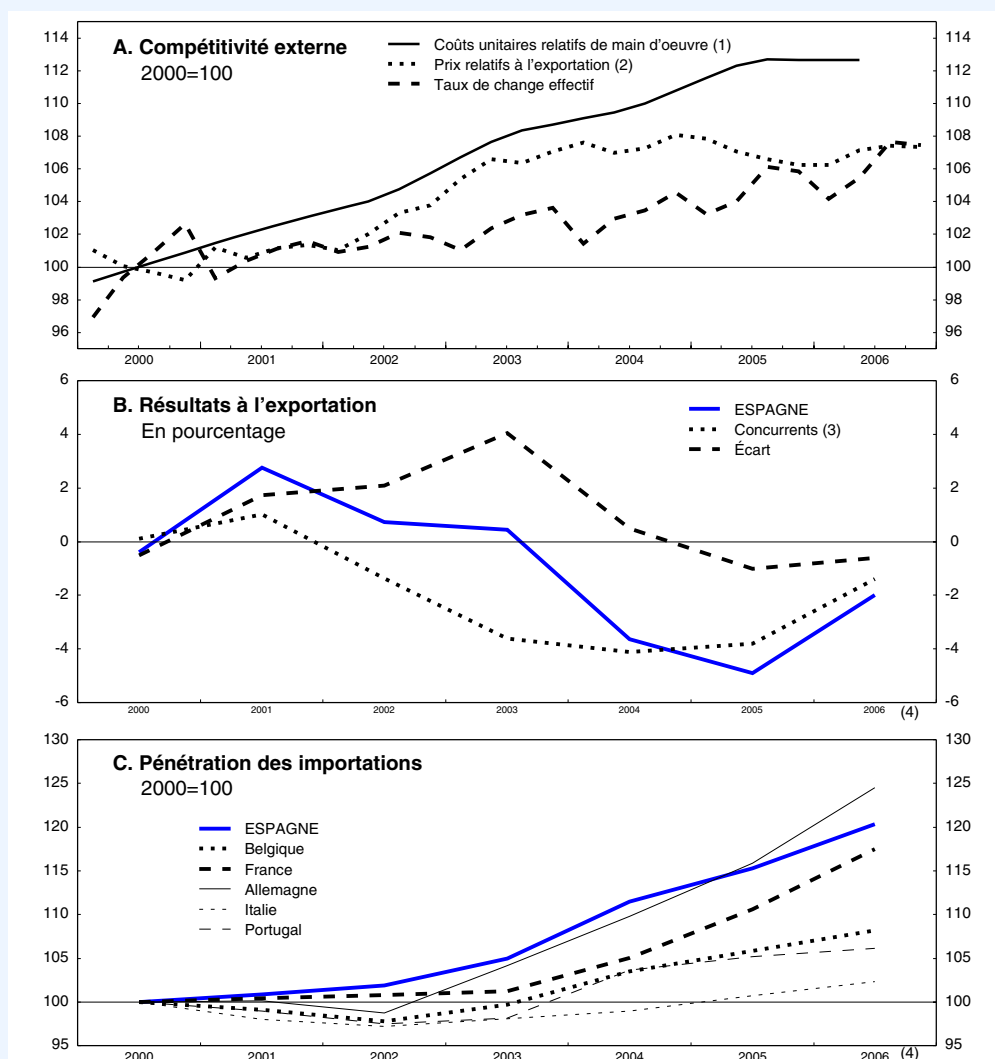
Si l'existence d'un déficit des paiements courants est un trait caractéristique de l'économie espagnole depuis les années 70 (L'Hotellerie-Fallois et Peñalosa, 2006), il atteint aujourd'hui son niveau le plus élevé depuis 30 ans, après avoir frôlé les 9 % du PIB, soit environ 107 milliards USD, en 2006. Il a plus que quintuplé depuis 1998, et il représente plus de 3½ fois son niveau moyen sur le long terme. Dans une perspective internationale, seule la Grèce affiche un déficit plus important en pourcentage du PIB (10.8 %) au sein de la zone euro; en termes absolus, seul le déficit des États-Unis (quelque 870 milliards USD) excède celui de l'Espagne. La contribution du solde des échanges de biens et de services à la croissance est négative depuis 1998, et s'est établie aux alentours de -1.5 % du PIB en 2004 et 2005, avant de diminuer en 2006.

... ce qui tient en partie à des pertes de compétitivité, aux fortes pressions de la demande intérieure et à la hausse des prix du pétrole

Plusieurs facteurs ont contribué au creusement du déficit extérieur, notamment la montée des cours du pétrole, l'augmentation des envois de fonds des travailleurs émigrés, et la réduction de l'excédent du tourisme liée à la hausse du nombre d'Espagnols voyageant à l'étranger. Environ 55 % de l'augmentation du déficit des paiements courants observée entre 1998 et 2005 résulte d'une dégradation du déficit commercial hors énergie, qui est essentiellement imputable à deux facteurs. *Premièrement*, l'écart d'inflation et la croissance plus rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre de l'Espagne par rapport à ses principaux partenaires commerciaux ont érodé sa compétitivité-prix internationale : tant les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre que les prix relatifs à la consommation ont augmenté par rapport à la zone euro depuis 2000, de près de 12 % et 7 % respectivement (graphique 2.2, partie A). Les résultats de l'Espagne à l'exportation en ont souffert, en particulier comparés à ceux de ses principaux concurrents de la zone euro depuis 2004 (graphique 2.2, partie B). *Deuxièmement*, les pressions exercées par la demande intérieure ont été fortes, notamment

Encadré 2.1. **Le déficit extérieur de l'Espagne (suite)**

rapport à ses principaux partenaires commerciaux. La pénétration des importations a augmenté plus rapidement en Espagne que dans la plupart des autres pays de la zone euro, ce qui tient à la fois aux répercussions des pressions plus fortes exercées par la demande intérieure, et à l'impact négatif d'une inflation plus élevée sur les prix de vente des producteurs espagnols (graphique 2.2, partie C).

Graphique 2.2. **Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation**

1. Dans le secteur manufacturier.
2. Exportations de biens et de services, par rapport à la zone euro.
3. Représentés par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie et le Portugal. Les coefficients de pondération ont été calculés sur la base du poids relatif de chaque pays dans les échanges de l'Espagne.
4. Préliminaire.

Source : OCDE (2006), base de données du n° 80 des Perspectives économiques, et Principaux indicateurs économiques.

Encadré 2.1. **Le déficit extérieur de l'Espagne (suite)****Un ajustement, s'il s'avérait nécessaire, pourrait être douloureux car une correction du taux de change serait impossible**

Afin de restaurer la compétitivité de l'économie, une dépréciation du taux de change réel serait nécessaire, à moins d'une forte accélération de la croissance de la productivité permettant de réduire les coûts, ou d'une amélioration des termes de l'échange. Une correction du taux de change nominal étant impossible (à tout le moins parmi les membres de la zone euro), la seule option envisageable serait celle d'une déflation relative, ce qui rendrait l'ajustement plus difficile et plus long, ainsi que l'a montré, par exemple, l'expérience de l'Allemagne ces dernières années. Dans le cadre de ce processus d'ajustement, le poids relatif du secteur exportateur dans la production devrait augmenter (Jarrett, 2005). Une dépréciation du taux de change réel entraînerait une modification des prix relatifs qui rendrait la production du secteur exportateur plus attractive. Renforcer la concurrence dans les branches d'activité abritées permettrait à l'économie de mener à bien plus rapidement l'ajustement nécessaire.

déficit des paiements courants n'a cessé de se creuser, augmentant d'environ 30 % au cours des deux premiers trimestres de 2006, pour atteindre un montant proche de € 90 milliards en termes annualisés (soit 9.4 % du PIB). La bonne tenue du taux d'occupation des hôtels et des dépenses par touriste au deuxième trimestre, après un premier trimestre maussade, laisse à penser que le secteur touristique est peut-être en train de se redresser après ses résultats médiocres de 2005. Néanmoins, les sorties croissantes de capitaux liées aux voyages des Espagnols à l'étranger ont réduit l'excédent du compte du tourisme².

Politique budgétaire à court terme et orientation globale de la politique macroéconomique

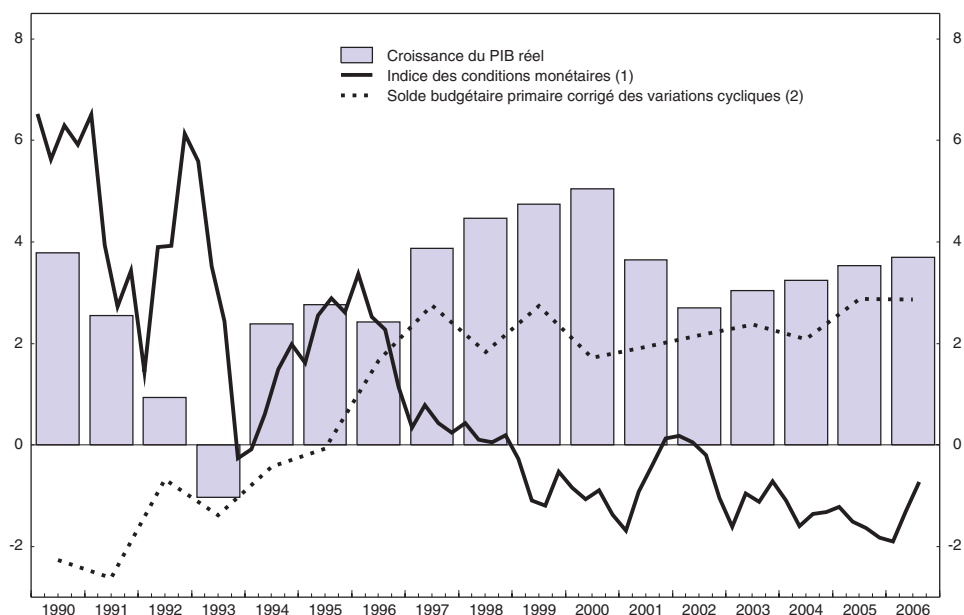
Le durcissement de la politique budgétaire n'a pas suffi pour compenser la persistance de conditions monétaires accommodantes

Compte tenu de la récente reprise de l'activité économique dans la zone euro, les conditions monétaires se sont légèrement durcies depuis le début de 2006 (graphique 2.3). Les taux d'intérêt réels et nominaux ont augmenté, tandis que le taux de change effectif réel s'est apprécié, la valeur de l'euro s'étant généralement accrue et l'inflation espagnole étant demeurée élevée par rapport à celle observée chez ses partenaires commerciaux (Moral et del Río, 2006). Néanmoins, les conditions monétaires restent accommodantes, puisque les taux d'intérêt réels à court terme sont encore négatifs³. La politique budgétaire s'est également resserrée en 2005-06 : les administrations publiques ont affiché un excédent budgétaire de 1.1 % du PIB en 2005, soit le premier solde excédentaire depuis le milieu des années 70, et l'excédent structurel (1.3 % du PIB potentiel) a été plus important que celui enregistré en 2004 (qui aurait été proche de 1 %, avant la prise en compte de l'absorption de la dette de l'opérateur ferroviaire public par l'administration centrale)⁴. La persistance d'une inflation élevée et les éléments indiquant que la demande intérieure exerce de fortes pressions laissent à penser que, si l'orientation globale de la politique macroéconomique a été légèrement plus restrictive en 2005-06, un resserrement encore plus marqué aurait pu s'avérer utile.

Le processus d'assainissement budgétaire a été structurel

À la différence des autorités de nombreux autres pays de la zone euro, le gouvernement espagnol a poursuivi le processus d'assainissement budgétaire entamé à la

Graphique 2.3. **L'orientation de la politique macroéconomique**
En pourcentage

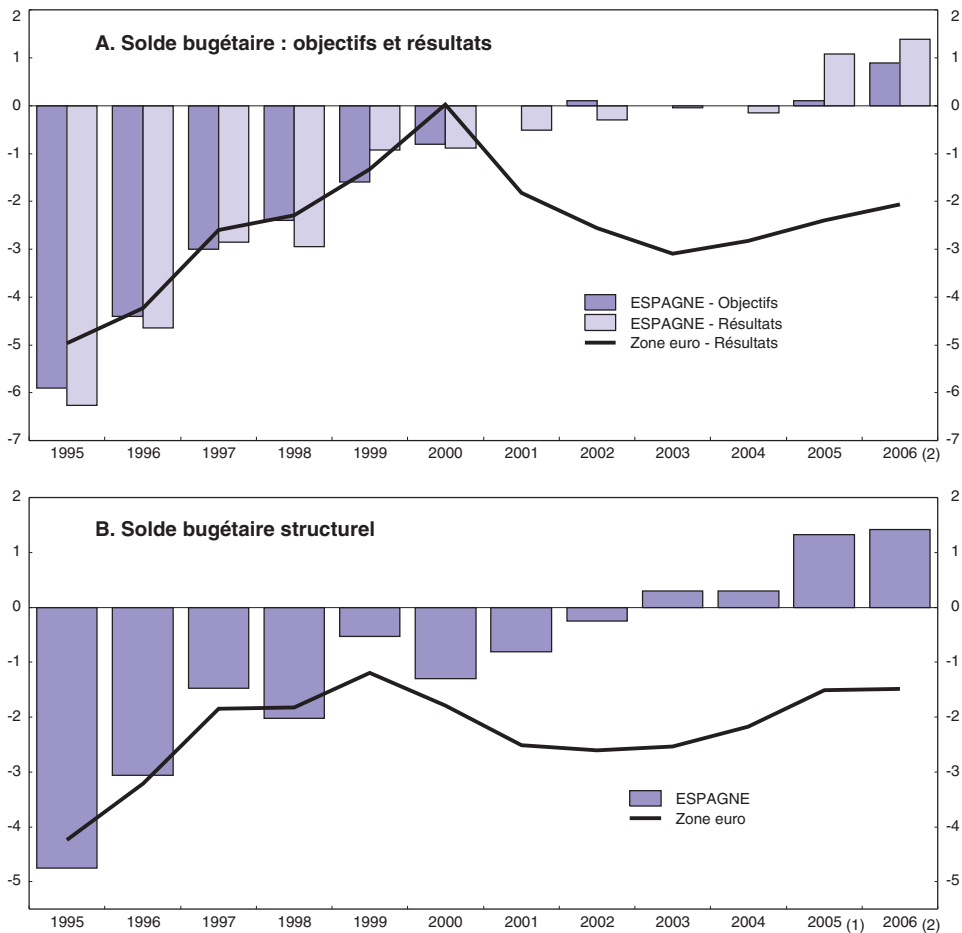


1. Cet indicateur est égal à la moyenne pondérée des taux d'intérêt réels à court et à long terme et du taux de change effectif réel (fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier). La variable de taux d'intérêt est associée à un coefficient unitaire, tandis que le coefficient de la variable de taux de change est le ratio des exportations au PIB. Une augmentation de cet indicateur traduit un durcissement des conditions monétaires.
2. En pourcentage de la production potentielle.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques* n° 80.

suite de l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM), et il a tiré parti de la conjoncture économique favorable en Espagne (graphique 2.4). L'amélioration structurelle du solde financier des administrations publiques depuis 2000 représentait quelque 2.7 points de PIB (potentiel) en 2005. Cela tenait à la croissance vigoureuse des recettes, à une forte réduction de la charge d'intérêts (correspondant à la moitié environ de l'amélioration observée) résultant à la fois de la baisse des taux d'intérêt et de l'allègement de l'encours de la dette publique, ainsi qu'à une certaine modération des dépenses primaires (tableau 2.3). Cette augmentation des recettes a été alimentée par la croissance rapide du PIB nominal, induite à la fois par la forte expansion de l'activité en volume et par le niveau élevé de l'inflation. En outre, l'élasticité implicite des recettes fiscales par rapport au PIB a été supérieure à 1 et s'est accrue ces dernières années (encadré 2.2). Toutefois, le poids des dépenses publiques hors charge d'intérêts a augmenté en pourcentage du PIB, la hausse des dépenses de consommation et d'investissement n'ayant été que partiellement compensée par une baisse des dépenses de sécurité sociale et, dans une mesure limitée, des subventions (tableau 2.4). Environ ½ million d'emplois publics ont été créés depuis 2000, essentiellement par les administrations régionales et locales, le nombre de personnes employées par l'administration centrale ayant légèrement diminué. La modération des salaires réels observée pour l'ensemble de l'économie a sans doute contribué à limiter sensiblement l'augmentation de la consommation publique, mais la progression marquée de l'emploi pourrait devenir une source de pressions à moyen terme si les salaires réels augmentent.

Graphique 2.4. **Soldes budgétaires**
En pourcentage du PIB effectif (Partie A)/potentiel (Partie B)



1. Chiffres provisoires.
2. Estimations de l'OCDE.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques* n° 80.

Les recettes d'impôts ont continué à augmenter en 2006

La conjonction de plusieurs facteurs en 2005 explique l'excédent budgétaire de 1.1 % du PIB affiché par les administrations publiques, qui est bien plus élevé que l'objectif initial de 0.1 % (graphique 2.4). La forte croissance des recettes mentionnée plus haut, qui a atteint 12.2 % en 2005, et le plafonnement des dépenses⁵ (dont l'augmentation ne peut excéder la croissance escomptée du PIB nominal) ont contribué à l'excédent de 0.4 % du PIB de l'administration centrale, tandis que les nombreuses créations d'emplois ont permis au système de sécurité sociale d'afficher un excédent de 1.1 % du PIB. Tant les administrations régionales que locales ont enregistré des déficits modestes, s'écartant de l'équilibre qu'elles avaient atteint de concert en 2004. Globalement, la politique budgétaire a été restrictive en 2005. Selon des données provisoires, les recettes fiscales ont continué à augmenter vigoureusement en 2006 : au troisième trimestre, les recettes d'impôts totales se sont accrues de 10 % environ (en glissement annuel), tandis que la croissance des revenus nominaux s'est établie à près de 8 %. Si la progression des recettes devait se poursuivre à ce rythme au second semestre 2006, l'excédent pourrait être de l'ordre de 1.4 % du PIB,

Tableau 2.3. **Le processus d'assainissement budgétaire**

	1995	2000	2005 ¹	Variation sur la période	
				1995-2000	2000-05
En pourcentage du PIB					
Capacité ou besoin de financement	-6.3	-0.9	1.1	5.4	2.0
Effets du cycle	-1.5	0.5	-0.3	2.0	-0.7
En pourcentage du PIB potentiel					
Solde structurel	-4.8	-1.3	1.3	3.4	2.7
Charge d'intérêts	4.7	3.0	1.6	-1.7	-1.5
Solde primaire structurel	-0.1	1.7	2.9	1.8	1.2
Recettes structurelles	36.5	37.7	38.7	1.2	1.0
Impôts directs	10.2	10.3	11.1	0.1	0.8
Impôts indirects	10.0	11.4	12.1	1.4	0.8
Cotisations de sécurité sociale	12.6	12.9	12.9	0.3	0.0
Autres recettes	3.8	3.2	2.6	-0.6	-0.6
Dépenses courantes structurelles	38.4	36.4	34.8	-2.1	-1.6
Dépenses structurelles totales	41.3	39.0	37.4	-2.3	-1.7
Dépenses nettes en capital	2.9	2.7	2.6	-0.2	-0.1
<i>dont :</i>					
Investissement	3.7	3.2	3.6	-0.5	0.4
Autres	-0.8	-0.5	-1.0	0.3	-0.5

1. Estimations préliminaires.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques* n° 80.

Encadré 2.2. **L'élasticité des recettes fiscales en Espagne**

L'élasticité implicite des recettes fiscales par rapport au PIB a été constamment supérieure à 1 et plus élevée que la moyenne de la zone euro (voir le chapitre 1) depuis la fin des années 90. Plusieurs questions se posent concernant cette forte élasticité des recettes fiscales, et l'on peut se demander si la croissance vigoureuse des rentrées d'impôts est susceptible de se poursuivre à moyen terme. S'il est difficile de cerner quantitativement avec exactitude les causes de ce résultat, il est clair que quatre facteurs en sont au moins en partie responsables. *Premièrement*, il se pourrait que la croissance effective ait été sous-estimée ces dernières années. Néanmoins, après la révision à la hausse des statistiques de comptabilité nationale en 2006, l'élasticité des recettes fiscales reste à un niveau relativement élevé. *Deuxièmement*, les précédentes réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, intervenues en 1999 et 2003, ont conjugué réductions d'impôts et mesures de simplification de la réglementation fiscale. Cela a pu se traduire dans un premier temps par des pertes de recettes, qui ont été compensées dans un second temps par un plus grand respect des obligations fiscales. *Troisièmement*, les tranches d'imposition n'étant pas encore pleinement indexées sur l'inflation (elles le sont uniquement sur l'objectif officiel d'inflation, qui a été systématiquement inférieur à l'inflation effective), les phénomènes induits de glissement vers le haut du barème d'imposition ont gonflé les recettes fiscales. *Quatrièmement*, le dynamisme persistant du marché du logement aurait également pu accroître les recettes d'impôts sur les transactions, la valeur ajoutée, le patrimoine et les successions, comme cela s'est passé dans d'autres pays, même si ces prélèvements ne représentent qu'une fraction limitée des recettes totales (OCDE, 2004). Disposer de sources de revenus stables et fiables devrait être une préoccupation essentielle des autorités dans le cadre des efforts déployés pour maintenir le cap de la prudence budgétaire, ce qui implique que l'évaluation de la pérennité des recettes fiscales devrait être une priorité.

Tableau 2.4. **Comptes des administrations publiques**
En pourcentage du PIB

	2000	2003	2004	2005	2006
Recettes courantes	37.6	37.6	37.9	38.7	38.8
Impôts directs	10.2	10.1	10.2	10.9	11.2
Sur les ménages	7.0	6.9	7.2	7.4	7.5
Sur les sociétés	3.2	3.2	3.0	3.6	3.7
Impôts indirects	11.4	11.5	11.9	12.1	12.3
Cotisations de sécurité sociale	12.9	13.0	13.0	13.0	12.9
Autres recettes	3.2	2.9	2.7	2.6	2.5
Dépenses courantes	36.1	35.2	35.3	35.0	..
Consommation publique	17.2	17.4	17.8	18.0	17.6
Subventions	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Dépenses de sécurité sociale	12.0	11.7	11.7	11.6	11.5
Revenus de la propriété versés	3.2	2.4	2.1	1.8	1.7
Autres dépenses	2.6	2.7	2.7	2.8	2.7
Épargne brute	1.4	2.3	2.6	3.7	4.3
Dépenses en capital	2.3	2.4	2.7	2.6	2.8
Capacité de financement	-0.9	-0.0	-0.2	1.1	1.5
<i>Pour mémoire :</i>					
Solde primaire net	2.1	2.1	1.7	2.6	2.9
Capacité de financement :					
de l'administration centrale	-0.9	-0.3	-1.1	0.4	..
de la sécurité sociale	0.5	1.0	1.0	1.1	..
des administrations locales et régionales	-0.4	-0.7	-0.1	-0.4	..

Source : OCDE, Comptes nationaux, base de données des *Perspectives économiques*, n° 80 et Banque d'Espagne (2006), Boletín Estadístico, août (tableaux 12.1, 12.11, 13.1 et 14.1).

dépassant à la fois l'objectif de 0.9 % retenu pour 2006 et le niveau de l'année dernière, quoique d'un montant tel qu'il ne modifierait guère l'orientation déjà restrictive de la politique budgétaire. Ces résultats probablement meilleurs que prévu sont largement imputables à des facteurs conjoncturels, le tassement de l'activité économique s'étant atténué en 2006.

Les objectifs budgétaires de 2007 et 2008 seront probablement atteints...

Conformément aux dispositions de la loi de stabilité budgétaire révisée (voir le chapitre 3), les autorités ont annoncé un objectif d'excédent de 0.7 % du PIB pour 2007⁶, sur la base d'une estimation de croissance du PIB de 3.2 %. Cela impliquerait une réduction sensible du solde budgétaire par rapport au résultat attendu en 2006, même si l'expérience des années précédentes laisse à penser que cet objectif pourrait être aisément dépassé. L'augmentation des dépenses publiques sera plafonnée à 6.7 %, ce qui correspond approximativement à la croissance prévue du PIB nominal, tandis que les recettes devraient progresser à un rythme plus lent en raison des réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, équivalant environ à 0.4 point de PIB, qui entreront en vigueur en 2007. Selon l'actualisation 2005-2008 du Programme de stabilité espagnol, l'objectif fixé pour 2008 est un excédent comparable, de 0.6 % du PIB. Il repose sur une prévision de croissance de 3.2 %, proche de l'estimation officielle du taux de croissance tendancielle de 3¼ pour cent environ (calculé à l'aide d'un filtre Hodrick-Prescott), ce qui implique que le gouvernement vise peu ou prou une politique budgétaire neutre⁷. Néanmoins, cette estimation officielle est supérieure à l'estimation de la croissance potentielle par l'OCDE, qui est de l'ordre de 2¼ pour cent.

... mais les pressions qui s'exercent sur les dépenses devront être contenues

Les pressions qui s'exercent sur les dépenses devraient s'intensifier en 2007 et 2008. Les marges de réduction de la charge d'intérêts, élément qui a joué un rôle important dans le processus d'assainissement budgétaire, sont sans doute quasiment épuisées, les taux d'intérêt ayant récemment augmenté et de nouvelles hausses étant probables, même si l'on peut s'attendre à ce que l'encours de la dette publique continue à diminuer et s'il est encore possible que certains emprunts soient reconduits à des taux plus faibles que précédemment. Les autorités entendent mettre en œuvre un ambitieux programme de dépenses destiné à renforcer la productivité à moyen terme et, dans une moindre mesure, à préparer l'Espagne aux coûts budgétaires à long terme liés au vieillissement démographique (voir le chapitre 3). Parmi les engagements de dépenses déjà annoncés pour les prochaines années figurent un vaste programme d'infrastructures de transport, de nouvelles hausses des dépenses de recherche-développement (R-D) et un nouveau système de couverture des personnes dépendantes. Le plafonnement de la croissance des dépenses devrait empêcher les dépassements de crédits de la part de l'administration centrale, mais il serait souhaitable de fonder ce plafond sur la production potentielle, de manière à renforcer le rôle stabilisateur de la politique budgétaire. Cela faciliterait en outre l'utilisation d'un plafond pluriannuel, ce qui contribuerait à réduire l'incertitude relative à l'évolution future de la politique budgétaire. À court terme, il sera crucial de maîtriser les dépenses des administrations locales et régionales, dans la mesure où c'est à ces niveaux que réside le risque le plus élevé de dérapage budgétaire. Étant donné que ces administrations ne sont actuellement assujetties à aucun plafond de dépenses, il reste à savoir si la nouvelle loi de stabilité budgétaire et le mécanisme de financement des régions permettront effectivement de maîtriser les dépenses à ces niveaux, et ce d'autant plus que ces collectivités ont vu leurs compétences élargies, notamment dans les domaines des soins de santé et de l'enseignement, où des pressions supplémentaires pourraient résulter de l'afflux de nouveaux immigrants. Par conséquent, il serait souhaitable que les administrations régionales soient également assujetties à des plafonds de dépenses. D'après les prévisions de l'OCDE, l'excédent de 2007 devrait de nouveau dépasser l'objectif visé, mais la politique budgétaire pourrait être légèrement expansionniste, puisque les excédents effectif et structurel devraient diminuer de ½ point pour s'établir respectivement aux alentours de 1.2 et 1.1 % du PIB. S'agissant de 2008, dans la mesure où l'on table sur une croissance du produit intérieur brut proche de son niveau potentiel, l'excédent pourrait être une fois encore supérieur à l'objectif de 0.6 % du PIB et, compte tenu de l'intention déclarée des autorités de mener une politique budgétaire neutre, les excédents effectif et structurel resteront probablement stables, à 1.3 et 1.1 % du PIB respectivement.

Perspectives à court terme

La croissance économique devrait rester forte, même si son rythme diminue quelque peu en 2007 et 2008, et devrait encore être supérieure à la moyenne de la zone euro, même s'il est possible que l'écart se resserre (tableau 2.5)⁸. La consommation privée pourrait ralentir légèrement, le tassement actuel de la hausse des prix de logements ayant un effet modérateur sur l'accroissement du patrimoine des ménages, et la montée en flèche de leur niveau d'endettement, conjuguée au relèvement des taux d'intérêt, limitant les dépenses, notamment les achats de biens durables. Toutefois, ce freinage de la consommation sera modeste, puisque le revenu disponible sera probablement soutenu par la persistance d'une dynamique forte de création d'emplois, les réductions d'impôts sur le revenu et des effets de richesse positifs. L'investissement dans la construction devrait continuer à augmenter

Tableau 2.5. Perspectives à court terme
Variation en pourcentage par rapport à la période précédente, sauf indication contraire

	Prix courants, milliards EUR, 2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consommation privée	450.7	4.2	4.2	3.4	3.3	3.1
Consommation publique	135.9	6.3	4.8	4.0	4.0	3.6
Formation brute de capital fixe	212.8	5.0	7.0	6.0	4.9	4.5
Construction	121.5	5.5	6.0	6.0	4.2	3.9
Machines et équipements	91.3	4.5	8.4	6.0	5.8	5.5
Variation des stocks ¹	1.8	0.0	-0.0	0.1	-0.0	-0.0
Demande intérieure totale	799.4	4.8	5.0	4.3	3.9	3.6
Exportations de biens et services	206.1	4.1	1.5	6.5	5.2	5.2
Importations de biens et services	224.7	9.6	7.0	8.3	6.6	6.6
Solde extérieur ¹	-17.4	-1.7	-1.7	-0.9	-0.8	-0.8
Produit intérieur brut	782.5	3.2	3.5	3.7	3.3	3.1
Pour mémoire : PIB de la zone euro	7 460.9	1.9	1.4	2.6	2.2	2.3
Taux d'épargne des ménages (%)	..	11.4	10.6	10.0	10.1	10.0
Indice implicite des prix de la consommation privée	..	3.5	3.4	3.6	2.8	3.1
Indice implicite des prix du PIB	..	4.0	4.1	3.7	3.5	3.7
Coûts unitaires de main-d'œuvre	..	2.6	2.5	2.5	3.1	3.2
Productivité	..	0.6	0.4	0.7	0.7	0.7
Emploi total	..	2.6	3.1	3.0	2.7	2.3
Taux de chômage	..	10.5	9.2	8.4	7.8	7.6
Écart de production (niveau)	..	-1.1	-0.7	-0.3	0.2	0.6
En % du PIB						
Solde des paiements courants	..	-5.9	-7.5	-8.8	-9.2	-9.6
Solde budgétaire	..	-0.2	1.1	1.4	1.2	1.4
Solde budgétaire structurel	..	0.3	1.3	1.4	1.1	1.1

1. Contribution aux variations du PIB en volume.

Source : Prévisions préliminaires préparées pour le n° 80 des *Perspectives économiques* de l'OCDE.

vigoureusement en 2006, mais un peu moins en 2007 et 2008, sur fond de détente du marché du logement. Ce phénomène sera probablement compensé en partie par des investissements en machines et équipements qui resteront dynamiques, grâce aux bons résultats financiers des entreprises et aux allègements d'impôts sur les sociétés. La contribution du solde extérieur à la croissance demeurera certainement négative, des pertes de compétitivité compensant l'effet positif du renforcement de la demande étrangère. Globalement, après une croissance du PIB d'environ 3.7 %, légèrement supérieure à celle de 2005, l'activité devrait ralentir, le taux d'expansion économique refluant aux alentours de 3.3 % en 2007 puis de 3.1 % en 2008. Selon les estimations de l'OCDE, cela s'accompagnerait de l'apparition d'un petit écart de production, compte tenu de la diminution du taux de croissance potentiel liée à une augmentation plus modérée de la main-d'œuvre disponible⁹.

Le marché du travail devrait rester dynamique, le nombre de créations d'emplois demeurant élevé et le chômage refluant lentement un peu en deçà de 8 % en 2008. L'accentuation des tensions sur le marché du travail se traduira probablement par des augmentations de salaires plus élevées en termes réels, redevenant peu à peu positives parallèlement aux modestes gains de productivité anticipés. L'inflation globale pourrait tomber au-dessous de 3 % en 2007 et rebondir en 2008, le recul des prix du pétrole compensant initialement des pressions croissantes mais faibles sur les marchés des produits et du travail. Il est toutefois peu probable que l'écart d'inflation par rapport à la zone euro passe sous la barre du point de pourcentage.

Le principal risque qui pèse sur ce scénario est lié à l'évolution future du marché du logement. Bien que l'hypothèse la plus probable soit pour le moment celle d'un atterrissage en douceur du marché de l'immobilier et que certains éléments indiquent qu'un ajustement progressif est en cours, on ne peut exclure la possibilité d'une correction plus brutale. Étant donné la solidité du système financier, il semble probable que celui-ci serait en mesure de résister à un tel choc, ce qui implique que cet ajustement se ferait essentiellement sentir au niveau de la consommation privée par le biais d'effets de richesses négatifs, du solde des administrations publiques et du secteur de la construction. Ce dernier ayant été un des principaux moteurs de l'expansion économique ces dernières années, ce secteur pourrait être contraint à une adaptation douloureuse, se traduisant à la fois par des pertes d'emplois et par une croissance plus lente. Les finances publiques, en particulier au niveau des administrations locales, pourraient pâtir d'un ralentissement de la hausse des prix des logements, puisqu'une part substantielle de leurs recettes provient des impôts sur la propriété foncière bâtie et non bâtie (García-Cervero, 2006). En outre, éliminer l'écart d'inflation demeure un des principaux défis que devront relever les pouvoirs publics à moyen terme pour conserver un taux de croissance élevé. Les pertes de compétitivité induites par ce problème d'inflation seraient particulièrement préjudiciables en cas de fléchissement de la demande intérieure, et si la reprise de la zone euro s'avérait plus molle que prévu.

Une politique budgétaire plus prudente contribuerait à atténuer les pressions de la demande intérieure, mais elle ne saurait se substituer à des réformes structurelles

La croissance devrait se poursuivre à un rythme soutenu et, selon les estimations de l'OCDE, s'accompagner d'une légère augmentation de l'écart de production positif. Bien qu'il soit probable que les taux d'intérêt continuent d'augmenter étant donné la reprise observée dans la zone euro¹⁰, la politique budgétaire offre encore aux autorités des marges de manœuvre considérables pour tempérer la demande intérieure (de Castro et Hernández, 2006). Du fait de la forte décentralisation des dépenses publiques (chapitre 3) ces dernières années, les dépenses de l'administration centrale ne représentent que 8 % du PIB environ, ce qui signifie que les administrations régionales et locales ont également un rôle important à jouer. Il pourrait s'avérer politiquement difficile de renforcer encore l'épargne publique, compte tenu des excédents significatifs affichés en 2005 et 2006, si bien que des efforts de pédagogie sur les avantages d'une telle option devraient constituer un élément important de la stratégie budgétaire. Une politique budgétaire plus prudente aurait non seulement un effet positif en réduisant les tensions inflationnistes à court terme, mais elle permettrait également de satisfaire à l'impératif d'augmentation de l'épargne publique sur le long terme, dans le cadre d'une stratégie globale destinée à préparer l'économie aux conséquences budgétaires du vieillissement démographique (chapitre 3). Néanmoins, des réformes structurelles seront nécessaires pour réduire l'écart d'inflation et accroître la probabilité d'un atterrissage en douceur du marché du logement, de manière à ramener l'économie sur un sentier de croissance plus viable.

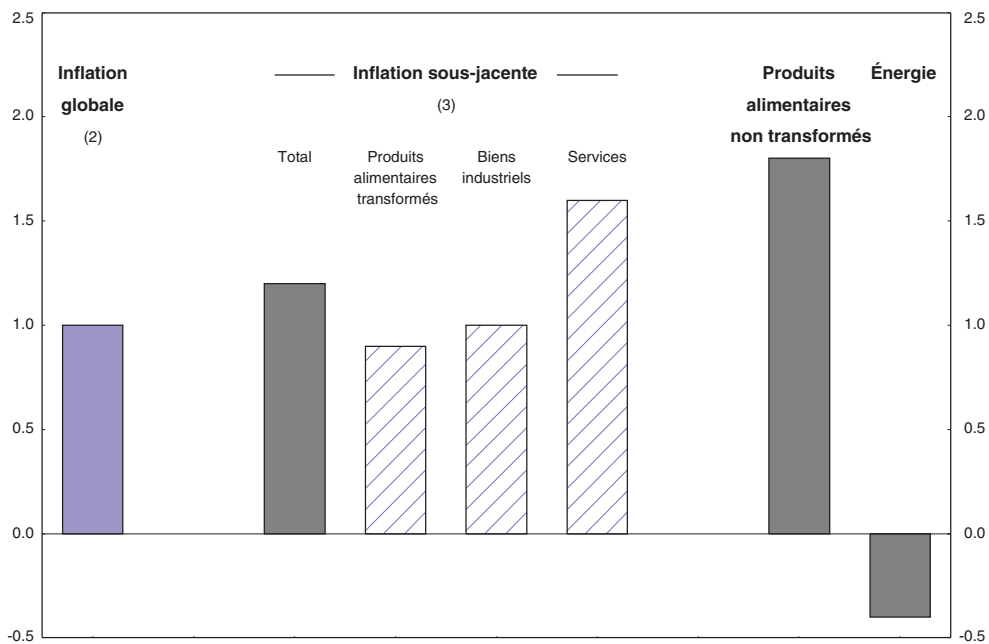
Des réformes structurelles s'imposent pour réduire l'écart d'inflation et renforcer la résilience de l'économie

L'écart d'inflation vis-à-vis de la zone euro se caractérise par une forte persistance

Réduire l'écart d'inflation par rapport au reste de la zone euro représente un objectif de politique économique qui sera difficile à atteindre. En moyenne, l'inflation annuelle

espagnole est supérieure d'un point de pourcentage à celle de la zone euro depuis 1997 (l'écart moyen d'inflation sous-jacente est légèrement plus important, puisqu'il s'établit à 1.2 point), ce qui correspond à une différence cumulée d'environ 10 points sur cette période. Cet écart d'inflation a été plus important pour les produits ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux, notamment pour les services (OCDE, 2005), et il a été positif pour toutes les catégories de produits (graphique 2.5). Les prix de l'énergie constituent la seule exception, l'effet direct des augmentations du cours du pétrole ayant été atténué par le régime de tarification particulier appliqué sur les marchés de l'électricité, qui a étalé les hausses de prix sur des périodes très longues au lieu de permettre un ajustement instantané (chapitre 5). Cet écart d'inflation persistant a nui à la compétitivité internationale des entreprises espagnoles, réduisant le solde extérieur et alourdissant le déficit des paiements courants. Il a ainsi contribué à renforcer le poids de la demande intérieure en tant que principal moteur de croissance, et accentué la disparité de performances entre les secteurs exposés à la concurrence internationale et les secteurs abrités, même si les résultats de l'industrie se sont quelque peu améliorés ces derniers mois.

Graphique 2.5. **Écart d'inflation annuel moyen entre l'Espagne et la zone euro**
1997-2006¹, en points de pourcentage



1. Les derniers chiffres disponibles concernaient septembre 2006.
2. Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), pourcentage de variation en glissement annuel.
3. IPCH hors produits alimentaires non transformés et énergie.

Source : Eurostat et INE.

Cet écart n'est pas intégralement imputable au processus de convergence des prix par rapport au reste de la zone euro

L'élaboration de mesures judicieuses passe par une bonne compréhension des raisons de la persistance de cet écart d'inflation. Bien que plusieurs facteurs explicatifs aient été mis en avant, la question de leur importance relative fait toujours débat (Benigno et López-Salido, 2003; Laborda, 2006). L'hypothèse selon laquelle l'écart d'inflation résulte d'un processus de convergence des prix lié à l'effet Balassa-Samuelson peut raisonnablement être

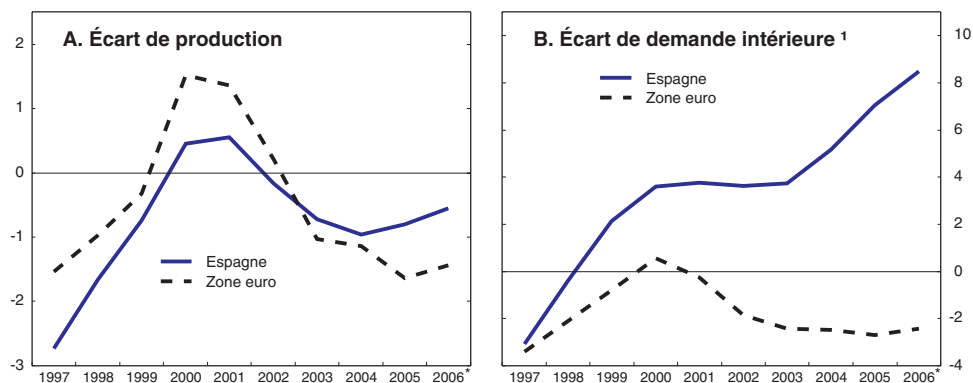
écartée, compte tenu de l'absence de convergence de la productivité vis-à-vis de la zone euro (Estrada, Galí et López-Salido, 2004). En fait, la croissance de la productivité espagnole a été l'une des plus faibles de l'ensemble de la zone. La possibilité qu'un autre mécanisme de convergence des prix ait joué ne peut cependant être exclue : l'adoption progressive de normes et d'habitudes de consommation plus proches de celles du reste de la zone euro, parallèlement à l'élévation du niveau de revenu vers la moyenne de la zone, pourrait avoir eu des répercussions sur les prix, sachant que les indices de prix ne prennent pas pleinement en compte ces changements d'ordre qualitatif. Néanmoins, un tel processus ne serait probablement que temporaire et ne s'appliquerait qu'à certaines catégories de biens. Une autre explication souvent avancée par les analystes réside dans un ajustement des prix qui aurait été lié à la sous-évaluation initiale du taux de change lors de l'adoption de l'euro (Cubero et Félix, 2006). Si tel avait effectivement été le cas, il en aurait résulté une période limitée d'augmentation plus rapide des prix dans le secteur exportateur, les entreprises ayant été en mesure d'augmenter leurs tarifs sans perdre de parts de marché. Compte tenu de l'évolution récente des parts de marché, cela ne semble pas avoir été le cas.

Les pressions de la demande ont été plus fortes et plus concentrées sur les secteurs abrités en Espagne

Une explication plus probable de l'écart d'inflation tient au fait que les pressions exercées par la demande sont plus fortes et plus concentrées sur les secteurs abrités en Espagne que dans le reste de la zone euro¹¹. Les augmentations plus rapides des dépenses ces dix dernières années ont coïncidé au moins en partie avec un renforcement de la croissance potentielle dû, entre autres, à l'amélioration du comportement du marché du travail et à l'absorption réussie de flux d'immigration massifs. Néanmoins, depuis 2003, les capacités excédentaires sont un peu plus réduites en Espagne, même si cette diminution a été relativement modeste (graphique 2.6, partie A). La différence de pression exercée par la demande intérieure est plus frappante, puisque en pourcentage du PIB potentiel, cette demande intérieure a augmenté nettement plus vite en Espagne que dans le reste de la zone euro (graphique 2.6, partie B)¹². En outre, les pressions de la demande varient fortement d'un secteur à l'autre, et se concentrent dans ceux qui sont abrités de la

Graphique 2.6. **Écart de production et pressions de la demande intérieure en Espagne et dans la zone euro**

En pourcentage du PIB potentiel



* Préliminaire.

1. L'échelle diffère de celle utilisée dans la partie A du graphique. L'écart de demande est égal au niveau de la demande intérieure totale exprimée en pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE, Comptes nationaux et Perspectives économiques n° 79, 2006.

concurrence étrangère, notamment la construction et les services (López-Salido, 2005). Ces pressions hétérogènes exercées par la demande ont probablement contribué à l'écart d'inflation, dans la mesure où les entreprises des secteurs abrités ont pu en profiter pour augmenter leurs prix, entraînant une hausse des marges bénéficiaires dans ces branches d'activité (López-Salido et Restoy, 2005). S'il ne fait guère de doute que cette augmentation des marges bénéficiaires est en partie conjoncturelle, sa persistance pourrait également refléter une concurrence insuffisante dans divers sous-secteurs¹³. Lorsqu'on décompose l'écart d'inflation en distinguant les contributions des marges unitaires et des coûts unitaires de main-d'œuvre, on constate que son augmentation est imputable pour 60 % environ à la hausse des marges bénéficiaires (graphique 2.7, partie A), et que, depuis 2001, les marges bénéficiaires des secteurs de la construction et des services ont davantage contribué à l'écart d'inflation que celles du secteur industriel (graphique 2.7, partie D).

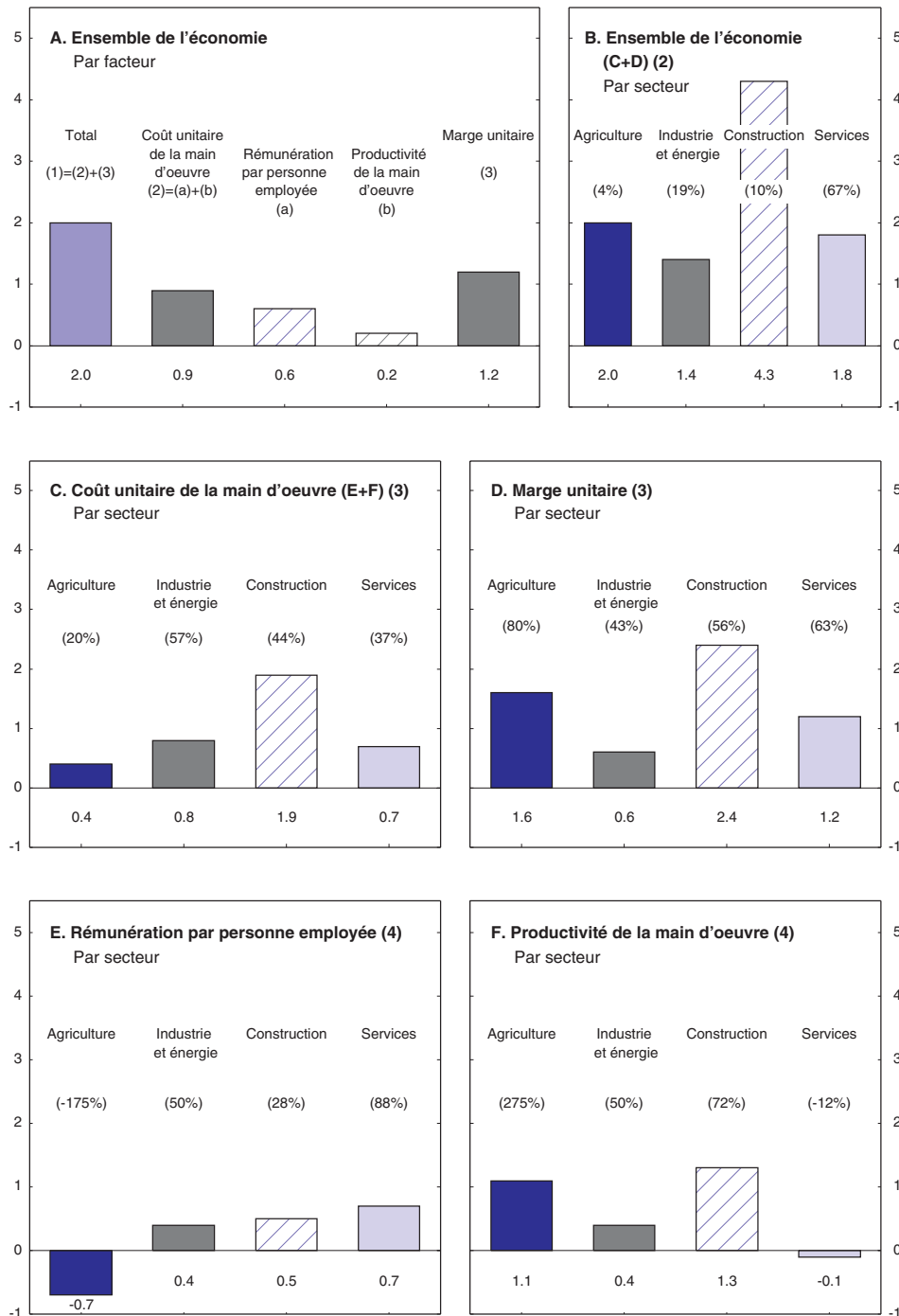
Les salaires nominaux ont augmenté plus rapidement que la moyenne de la zone euro

La hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre est responsable des 40 % restants de l'écart d'inflation. Cela tient en partie à la faiblesse des gains de productivité, surtout dans le secteur de la construction (graphique 2.7, partie F), mais aussi à la croissance vigoureuse des rémunérations en termes nominaux par rapport à la zone euro, même si leur progression en termes réels est restée modeste (graphique 2.8). Cette modération des salaires réels a probablement contribué à la persistance de bons résultats sur le plan de l'emploi ces dernières années, mais leur préservation pourrait se révéler plus difficile à l'avenir, les marchés du travail de plusieurs régions étant proches du plein emploi¹⁴. Si les flux d'immigration n'avaient pas été aussi importants, les hausses des salaires nominaux auraient sûrement été encore plus marquées.

Les déficiences du système de négociations collectives ont contribué à la propagation des chocs régionaux et sectoriels

Les déficiences du système de négociation collective des salaires en place sont sans doute à l'origine de la forte augmentation des salaires nominaux (voir encadré 2.3). Les négociations salariales se déroulent essentiellement au niveau des branches d'activité, mais les clauses d'extension incluses dans nombre d'accords permettent leur application à d'autres entreprises et régions, même si ces entreprises n'ont pas pris part aux négociations. L'utilisation de clauses de rattrapage qui protègent les travailleurs en cas de poussée d'inflation inattendue est également très répandue; or certains éléments indiquent que, dans la mesure où l'inflation effective a été constamment supérieure au taux officiel 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 (OCDE, 2005). Par le biais de ce mécanisme, les tensions inflationnistes d'origine salariale observées dans certaines branches et régions peuvent se propager au reste de l'économie, ce qui se traduit par une inertie des salaires nominaux. Le recours à des clauses d'indexation pose également problème en cas de choc préjudiciable, par exemple une hausse des cours du pétrole. L'appareil productif espagnol se caractérise par une intensité énergétique en général, et pétrolière en particulier, plus forte que dans le reste de la zone euro (chapitre 1), ce qui tient en partie à la politique de tarification appliquée sur le marché de l'électricité, qui empêche l'alignement des prix de détail du courant sur ses coûts de production effectifs (chapitre 5). En conséquence, la hausse des cours du pétrole a davantage débouché sur des hausses de prix généralisées que dans le reste de la zone euro, accentuant l'écart d'inflation ces dernières années (graphique 2.9)¹⁵.

Graphique 2.7. **Facteurs expliquant l'écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro**
Contributions à l'écart d'inflation¹ sur la période 2001-2005

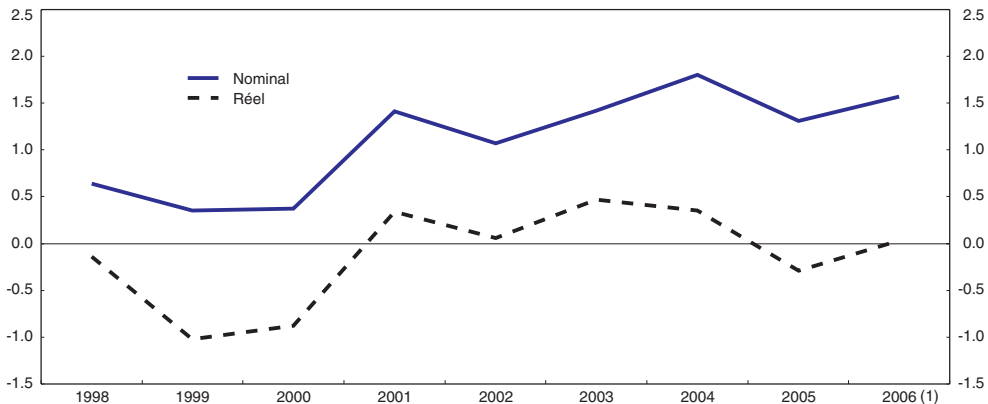


1. Calculé à l'aide de l'indice implicite des prix du PIB.
2. Le nombre indiqué entre parenthèses correspond à la contribution (pondérée) de chaque secteur à l'écart total d'inflation.
3. Entre parenthèses est indiquée la contribution relative du coût unitaire de la main-d'oeuvre et de la marge unitaire à la contribution globale du secteur considéré à l'écart d'inflation. On entend par marge unitaire la marge brute d'exploitation par unité produite.
4. Entre parenthèses est indiquée la contribution relative de la rémunération par personne employée et de la productivité de la main-d'oeuvre à la contribution globale du coût unitaire de main-d'oeuvre du secteur considéré à l'écart d'inflation. S'agissant de la productivité du travail, son évolution est négativement corrélée à l'écart d'inflation.

Source : Banco de España, Rapport Annuel, 2005.

Graphique 2.8. **Écart de croissance des salaires par rapport à la zone euro**

En pourcentage, par an



1. Chiffres provisoires.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

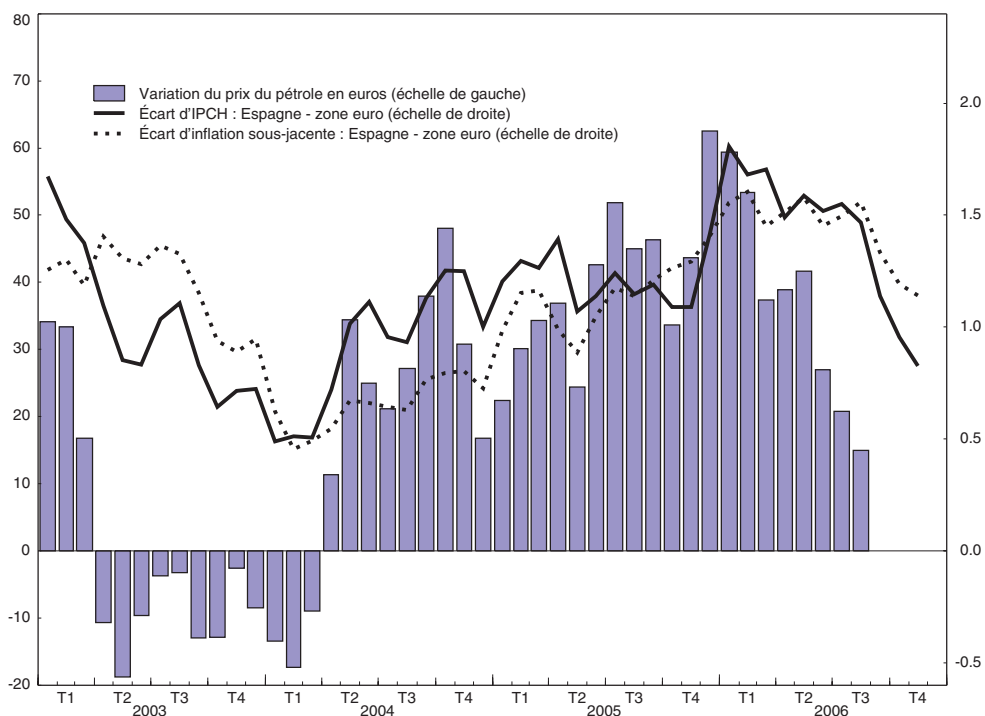
Encadré 2.3. Le système espagnol de négociation collective des salaires

La négociation collective des salaires est en Espagne un processus complexe, qui peut se dérouler au niveau d'une entreprise, d'une région ou du pays. Les négociations d'entreprise sont rares (elles concernent 10 à 15 % des travailleurs). Elles se déroulent essentiellement dans les grandes entreprises de certains secteurs, comme l'énergie et l'exploitation minière. Les accords de branche sont nettement plus fréquents et concernent essentiellement les petites et moyennes entreprises. Les négociations au niveau national sont également rares et limitées à certaines branches d'activité, comme les services financiers (OCDE, 2005). Différents niveaux de négociation peuvent coexister, puisque les accords conclus à un niveau élevé peuvent être complétés par des accords de niveau inférieur. Par le biais des clauses d'extension, les accords salariaux couvrent toutes les entreprises d'une zone ou d'un secteur donné, même si elles n'ont pas pris part aux négociations. Malgré un taux de syndicalisation relativement faible (inférieur à 15 % en 2005), le taux de couverture conventionnelle est très élevé, puisqu'il s'établissait à 80 % en 2005 (Card et de la Rica, 2005). Depuis 2000, les partenaires sociaux sont convenus de négocier les accords salariaux sur la base du taux officiel de référence de 2 % retenu pour l'inflation, en contrepartie de l'inclusion de clauses de rattrapage qui protègent les travailleurs contre toute accélération de l'inflation au-delà de cette valeur de référence. En 2003, environ 75 % des accords collectifs contenaient une telle clause, contre approximativement 50 % en 1998 (Izquierdo et al., 2003), et ce chiffre a probablement encore augmenté dans l'intervalle.

Le système de négociations collectives a permis une modération des salaires en termes réels, et contribué ainsi à préserver les bons résultats obtenus en matière d'emploi ces dernières années, mais il a également eu plusieurs effets secondaires négatifs. *Premièrement*, en termes de fonctionnement du marché du travail, on constate une inadéquation entre gains de productivité et augmentations de salaires au niveau des entreprises, ce qui fausse la répartition des ressources en main-d'œuvre au sein des entreprises et entre elles. Si le taux de chômage reste relativement élevé au niveau national, il est nettement plus faible dans certaines régions et vraisemblablement proche, voire en deçà, de son niveau « naturel », ce qui accentue les tensions salariales dans ces régions. *Deuxièmement*, en termes d'inflation, les partenaires sociaux ont un sentiment de responsabilité plus ténue concernant la hausse des prix, dans la mesure où ils n'en assument pas entièrement les coûts, tout au moins à court terme. Les travailleurs couverts par des clauses de sauvegarde sont en effet protégés contre la baisse de leur salaire réel, et les entreprises des secteurs abrités peuvent relever leurs prix pour compenser ces hausses de salaires. En revanche, les entreprises des secteurs exposés ne peuvent aisément augmenter leurs tarifs pour compenser le renchérissement de leur main-d'œuvre et de leurs consommations intermédiaires issues des secteurs non exportateurs, de sorte que leur compétitivité diminue progressivement.

Graphique 2.9. Les prix de l'énergie ont été le principal déterminant de l'inflation globale

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : INE; OCDE, Principaux indicateurs économiques.

Évaluation et recommandations

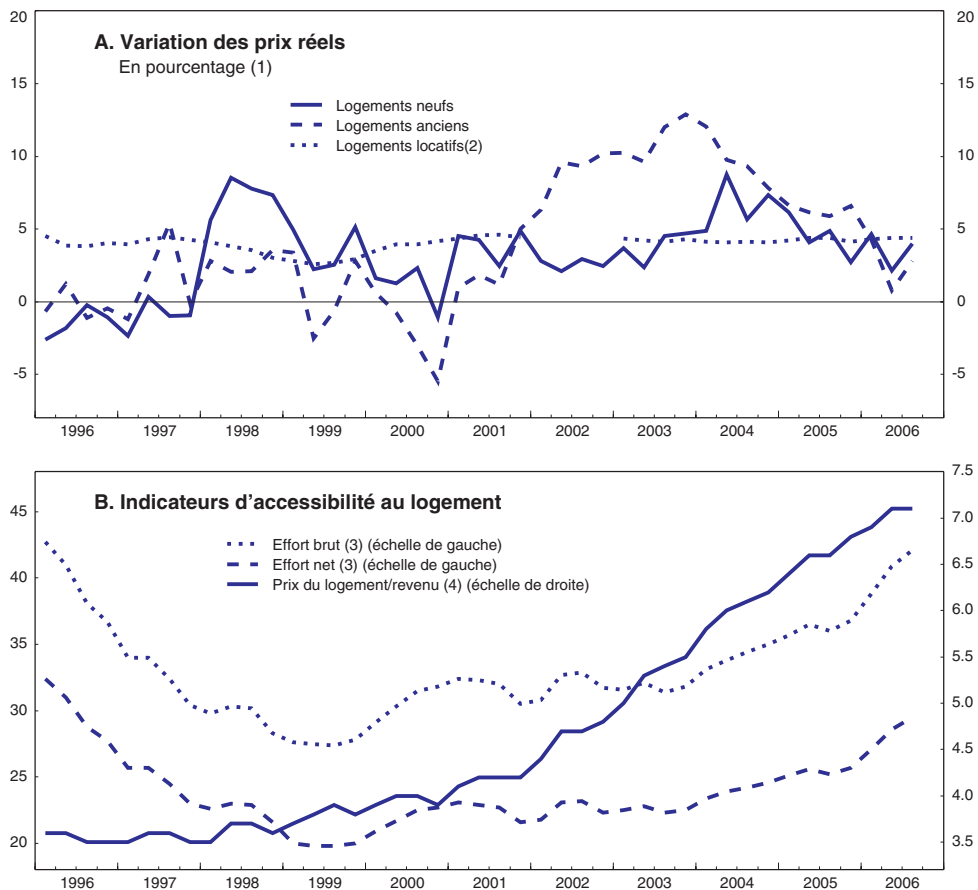
En vue de corriger le problème d'inflation auquel est confronté l'Espagne, les autorités ont mis en œuvre une stratégie à long terme axée sur la préservation de la stabilité macroéconomique. En complément de cette stratégie a été adoptée une série de mesures destinées à accentuer la concurrence sur les marchés de biens et de services qui, bien qu'allant dans la bonne direction, sont trop modestes dans de nombreux cas, notamment dans le secteur du commerce de détail (chapitre 5). Afin de continuer à croître plus rapidement que ses partenaires de la zone euro, tout en réduisant son taux d'inflation, l'économie espagnole doit être exemplaire du côté de l'offre. Cela implique de renforcer encore la concurrence dans certains secteurs abrités afin de réduire les marges bénéficiaires, d'alléger les coûts et de stimuler la productivité. Il faudrait également redoubler d'efforts pour réduire l'intensité énergétique de la production, même si cela peut avoir des conséquences négatives sur l'inflation à court terme. Les règles de tarification appliquées aux fournisseurs d'électricité devraient en outre être modifiées, afin que le prix du courant puisse refléter son coût de production de façon plus transparente. De manière générale, une plus grande flexibilité des marchés de produits renforcerait la résilience de l'économie, dans l'hypothèse où un futur retournement de la conjoncture exigerait un ajustement des prix relatifs par rapport aux autres pays de la zone euro.

Pour renforcer la capacité d'ajustement de l'économie à la contraction de la demande intérieure et globale qui finira par se produire, il faudrait également revoir le système de négociations salariales. Bien que le gouvernement ne prenne aucune part directe aux

négociations, c'est à lui qu'il incombe de définir les grands principes selon lesquels elles se déroulent, ainsi que la couverture sectorielle et géographique des accords conclus (Bentolila et Jimeno, 2002). À l'heure actuelle, le recours généralisé aux clauses de rattrapage et l'extension administrative des conventions collectives ne s'accordent pas avec l'appartenance à l'UEM, puisqu'ils ne garantissent pas des hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre similaires à celles observées dans le reste de la zone euro. Ces déficiences pourraient être réduites en partie si le niveau des rémunérations pratiquées dans le pays était fixé en fonction du comportement des salaires chez ses principaux partenaires commerciaux, comme cela se fait aujourd'hui en Belgique. Néanmoins, compte tenu du cadre actuel, il semble que la meilleure approche consisterait à renforcer la décentralisation et la souplesse du système. Une des réformes envisageables consisterait à rendre moins restrictives les clauses d'exemption actuelles qui permettent aux entreprises de s'affranchir des accords conclus à un niveau plus élevé. Cela permettrait que les accords adoptés correspondent davantage à la situation des entreprises et aux conditions locales lors de la fixation du niveau et de la structure des rémunérations, tandis que les accords nationaux et régionaux devraient déterminer les conditions générales de travail, notamment en matière de santé et de sécurité. Lorsque ces derniers accords portent sur les salaires, leur adoption au niveau des entreprises devrait être facultative, ce qui permettrait aux petites entreprises de réduire les coûts de négociation, encore que les partenaires sociaux ne semblent guère impatients de réformer véritablement le système de négociations salariales. Des réformes structurelles en ce sens devraient s'accompagner d'une politique budgétaire plus prudente, comme indiqué précédemment, ainsi que d'une amélioration du fonctionnement du marché du logement.

L'envolée du marché du logement se poursuit

La flambée persistante des prix de logements en Espagne est très impressionnante, tant d'un point de vue historique qu'international. Fin 2006, la durée de la phase d'expansion actuelle dépassait une décennie (graphique 2.10, partie A), ce qui en faisait la hausse la plus longue depuis plus de 35 ans (Girouard *et al.*, 2006). En termes de comparaison internationale, l'Espagne se classe au troisième rang des pays de la zone OCDE à l'aune de l'appréciation réelle de l'immobilier d'habitation depuis 1996, avec un taux proche de 130 %, derrière l'Irlande et le Royaume-Uni (Rae et van den Noord, 2006). Les mesures de l'effort nécessaire pour acquérir un logement ont également augmenté, mais la charge que cela représente reste supportable. Ainsi, alors qu'au cours de la dernière décennie, le nombre d'années de revenu nécessaires pour s'offrir un logement a quasiment doublé pour s'établir à sept, la faiblesse des taux d'intérêt après impôt permet à un ménage moyen de consacrer environ 30 % de son revenu annuel à ses dépenses de logement (graphique 2.10, partie B). Le taux de propriétaires-occupants reste le plus élevé de la zone OCDE, à près de 82 %, au détriment du marché du logement locatif privé, qui représente à peine 12 % de l'ensemble des logements (voir ci-après). La construction résidentielle, qui a été vigoureuse ces dernières années, puisque plus de 4 millions de nouveaux bâtiments ont été édifiés depuis dix ans, n'a cependant pas été suffisamment forte pour empêcher que la hausse des prix ne garde une longueur d'avance. La multiplication des unités d'habitation s'est accompagnée d'une accentuation des préoccupations environnementales, la consommation d'eau ayant augmenté de manière spectaculaire dans certaines régions, notamment côtières, mettant lourdement à contribution les ressources hydriques de l'Espagne.

Graphique 2.10. **Prix des logements et indicateurs d'accessibilité**

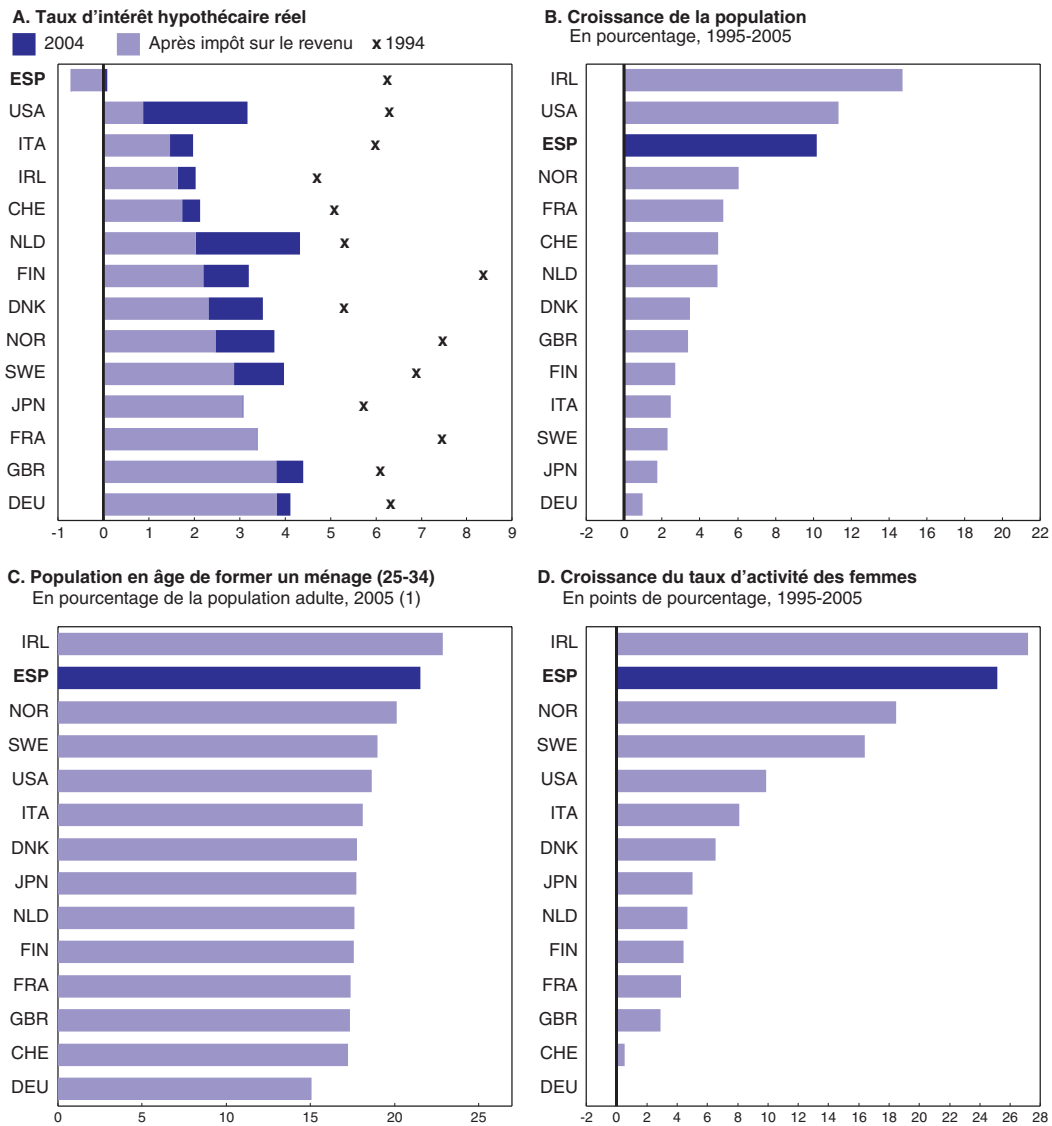
1. Variation du prix réel du mètre carré, calculée à l'aide de l'indice implicite des prix de l'investissement résidentiel.
2. Les données relatives à 2002 sont indisponibles en raison d'une rupture dans la série des indices de prix à la consommation.
3. Ces indicateurs montrent l'effort (en pourcentage du revenu annuel, brut et net d'impôts) requis pour rembourser un emprunt hypothécaire à 15 ans, permettant de financer à hauteur de 80 % le coût d'acquisition d'un logement de 93,5 mètres carrés.
4. Nombre d'années de revenu nécessaires pour s'offrir un logement.

Source : Banco de España, Summary Economic Indicators: 1.5 Housing Market Indicators.

La demande de logements a été stimulée à la fois par des paramètres fondamentaux...

Plusieurs facteurs ont gonflé la demande de logements ces dernières années. *Premièrement*, l'adoption de l'euro a entraîné une baisse des taux d'intérêt nominaux qui, conjuguée au taux d'inflation relativement élevé du pays, s'est traduite par des taux d'intérêt réels très bas, voire négatifs. Les incitations fiscales rendent encore plus faible le coût effectif des capitaux (graphique 2.11, partie A). *Deuxièmement*, les flux d'immigration se sont accrus, faisant augmenter le nombre d'habitants de plus de 4 millions au cours de la dernière décennie et portant le taux de croissance de la population à l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE, juste en deçà de celui des États-Unis, autre pays d'immigration massive (graphique 2.11, partie B). *Troisièmement*, le baby boom est intervenu plus tard en Espagne que dans la plupart des pays, si bien que la proportion de la population en âge de former un ménage est également l'une des plus élevées d'Europe (graphique 2.11, partie C). *Quatrièmement*, l'augmentation régulière du taux d'activité

Graphique 2.11. Les déterminants de la demande de logements



1. On entend par population adulte l'ensemble des personnes âgées de 20 ans ou plus.

Source : OCDE, Statistiques de la population active (2006) et Girouard et al. (2006), pour la partie A.

féminine (graphique 2.11, partie D) a entraîné une hausse du nombre de ménages à deux revenus, ce qui a renforcé l'accessibilité au logement. *Cinquièmement*, la période prolongée de croissance économique que connaît l'Espagne s'est traduite par une augmentation du revenu disponible et a permis à davantage de ménages d'accéder au marché de l'immobilier d'habitation. *Sixièmement*, le fléchissement du marché boursier entre 2001 et 2002 a pu conduire à une augmentation des placements dans d'autres actifs tels que les logements, même si cet effet a sans doute été moins important ces dernières années. *Enfin*, la demande des étrangers en quête de résidences secondaires dans des contrées plus chaudes a été forte, notamment dans les zones côtières, même si elle a récemment montré des signes de ralentissement liés aux effets dissuasifs de la hausse cumulée des prix.

... et par le généreux régime d'imposition appliqué aux acquisitions de logements

La demande est également étayée par des distorsions d'origine fiscale. Un allègement d'impôt sur le revenu est accordé pour l'acquisition d'une résidence principale, sous la forme d'une déduction de 15 % des versements d'intérêts hypothécaires (encadré 2.4). Ce dispositif a un coût budgétaire élevé, qui a atteint € 5 milliards en 2003, soit près de 0.65 % du PIB, et la plupart des administrations régionales offrent en outre des déductions complémentaires (Durán-Cabré et Esteller-Moré, 2006). Cette déductibilité des intérêts hypothécaires a permis une hausse sensible du taux de propriétaires-occupants, qui est le plus élevé de la zone OCDE, comme indiqué précédemment. Reste que les incitations fiscales à l'acquisition de biens immobiliers d'habitation influent non seulement sur la décision de devenir propriétaire (plutôt que locataire), mais aussi sur le volume de la demande de logements des ménages. Certains éléments (Dominguez Martinez, 2004 et graphique 2.11, partie A) indiquent que les incitations fiscales ont réduit les taux d'intérêt effectifs (après impôts) acquittés par les ménages, tout en augmentant le montant que ceux-ci sont en mesure d'emprunter (et donc le prix maximum du logement qu'ils peuvent s'offrir). Dans la mesure où l'offre a été relativement rigide, au moins à court terme (voir ci-après), les incitations fiscales ont probablement tiré vers le haut les prix des logements, faussant la répartition des investissements entre la construction résidentielle et les autres formes de placements. L'augmentation de patrimoine induite pourrait également encourager les ménages à dépenser davantage et à réduire leur épargne, ce qui contribuerait à creuser encore le déficit des paiements courants. Ces aides publiques pourraient naturellement se justifier par les retombées positives du renforcement de l'accession à la propriété¹⁶. Aucune étude quantitative de ces externalités n'a malheureusement été réalisée pour l'Espagne, mais des analyses portant sur d'autres pays ont conclu qu'elles étaient faibles ou inexistantes (Glaeser et Shapiro, 2002). Une autre justification de cet allègement fiscal pourrait résider dans sa contribution à une plus grande équité, s'il revêtait en dernière analyse un caractère progressif. Son effet redistributif est toutefois également contestable (OCDE, 2005), étant donné que les propriétaires sont généralement plus riches que les locataires, et que la déductibilité fiscale des versements d'intérêts hypothécaires, quoique plafonnée, n'est pas soumise à conditions de ressources.

Des restrictions ont limité la capacité de réaction de l'offre de logements

Si la forte augmentation de la demande a suscité une nette réaction de l'offre de logements, celle-ci n'a pas suffi à endiguer la montée des prix. En 2005 ont été construits en Espagne quelque 18 logements par millier d'habitants, tandis que la moyenne européenne était inférieure à 6, et la construction résidentielle a représenté environ 9 % du PIB, plaçant l'Espagne au deuxième rang des pays de l'UE classés à l'aune de cet indicateur, derrière l'Irlande. Tant les coûts de construction réels que les prix des terrains à bâtir ont considérablement augmenté, en particulier dans les zones urbaines et côtières¹⁷. Les administrations locales contrôlent l'offre de terrains à bâtir et se voient actuellement céder, de par la loi, 10 % des terrains réaffectés à usage de construction. Cette ponction foncière, qui est similaire à un impôt, est destinée à la construction de logements sociaux, d'espaces publics ou d'autres infrastructures. Dans la mesure où les communes peuvent vendre une partie des terrains obtenus de la sorte, elles sont incitées à maintenir les prix des terrains à un niveau élevé. D'un autre côté, étant donné que les communes bénéficient directement de la réaffectation des terrains disponibles, elles sont plus susceptibles

Encadré 2.4. Le régime fiscal du logement*

Un certain nombre d'impôts, de déductions et d'aides affectent la demande et l'offre de logements en Espagne. Au total, ces dispositions ont un coût budgétaire relativement élevé, estimé à près de 1 % du PIB en 2004 (OCDE, 2005). Les principaux aspects du régime fiscal du logement peuvent être résumés comme suit :

- Un dégrèvement d'impôt sur le revenu est accordé pour l'achat, la construction, la rénovation ou l'extension d'une résidence principale. Le principal et les intérêts d'un emprunt hypothécaire peuvent être déduits, de même que d'autres éléments tels que les impôts et des frais de permis et d'autorisation. En outre, la déduction est applicable aux dépôts dans un compte d'épargne spécial affecté à l'acquisition d'un logement ou au financement d'aménagements physiques apportés à des logements existants pour les rendre accessibles à des personnes handicapées. Le montant annuel maximal applicable pour la déduction est fixé à quelque € 9 000 (dans le cas des investissements pour le logement de personnes handicapées, ce montant est porté à près de € 12 000, la déduction ne pouvant être utilisée qu'une seule fois). Le taux général de la déduction est de 15 % (10.05 % sont déduits de la part d'impôt sur le revenu de l'administration centrale et les 4.95 % restants sont déduits de la part des administrations régionales; tandis que les administrations régionales peuvent augmenter ou réduire leur déduction jusqu'à concurrence de moitié, elles n'ont guère eu recours à cette possibilité jusqu'ici). Ainsi, dans la pratique, le taux d'épargne maximum est légèrement inférieur à € 1 400 par an.
- En revanche, les loyers ne sont pas déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Auparavant applicable, cette déduction a été supprimée en 1999 et à l'heure actuelle seules quelques communautés régionales offrent une déduction limitée doublée de conditions restrictives (de los Llanos, 2006). Les loyers imputés des propriétaires-occupants sont imposés.
- Les plus-values sur la vente d'une résidence principale sont exemptées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques si le produit total de la vente est réinvesti dans l'acquisition d'une autre résidence principale ou dans la rénovation d'une habitation destinée à servir de résidence principale.
- Les propriétaires qui louent un logement peuvent déduire de leur revenu imposable 50 pour cent du revenu locatif net (100 % si le locataire a moins de 35 ans); cet avantage, conjugué avec la possibilité de déduire différents frais, implique dans la pratique un taux d'imposition du revenu locatif proche de zéro. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, la réduction peut atteindre 85 %, à condition que l'entreprise loue au moins 10 logements.
- En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les fonds d'investissement immobilier sont taxés à un taux réduit (1 % de leur revenu), à condition que leur seul but soit l'investissement en immobilier urbain locatif. En outre, au moins 50 % de leurs actifs doivent consister en logements, résidences universitaires et résidences pour personnes âgées.
- Les propriétaires de maisons et de terrains doivent aussi acquitter l'impôt sur la fortune au titre de leur patrimoine foncier si la valeur totale de leurs biens, nette du passif, excède un seuil d'exemption. Ce seuil est actuellement fixé à € 108 182 (€ 150 253, pour une résidence principale), mais il peut être modifié par les administrations régionales.
- L'acheteur d'une résidence neuve se voit appliquer un taux préférentiel de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 7 % (4 % pour les logements aidés), au lieu du taux général de 16 %. Il importe de noter que ce taux préférentiel s'applique même si l'acheteur n'utilise pas le logement comme résidence. Pour l'achat d'une résidence existante, un autre impôt est perçu : l'*Impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas*. Les administrations régionales peuvent décider du taux d'imposition, et elles l'ont toutes fixé à 7 % afin de l'aligner sur le taux de TVA des logements neufs.

Encadré 2.4. Le régime fiscal du logement (suite)

- Parmi les prélèvements additionnels applicables durant le processus de construction et de vente figurant la TVA sur les achats du terrain et des matériaux de construction, la taxe de construction et les taxes sur les hausses des prix des terrains. Les autres taxes à la charge de l'acheteur sont le droit de timbre (*Impuesto sobre actos jurídicos documentados*), dont le taux est fixé par les administrations régionales (presque toutes appliquent un taux de 1 %); l'impôt sur les biens immobiliers et les droits de succession, lorsqu'un logement est reçu en héritage (encore que dans la pratique beaucoup d'administrations régionales exemptent les transferts entre parents proches). Enfin, le Plan logement 2005-2008 prévoit une assistance destinée à accroître l'offre de logements aidés et à mettre les logements inoccupés sur le marché locatif, principalement au moyen de subventions et de financements à taux préférentiel, mais aussi de subventions pour aider les groupes défavorisés (notamment les jeunes et les personnes aux revenus modestes) à accéder au marché du logement (annexe 1.A1).

* Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'impôts au sens strict, la loi foncière actuelle prévoit que les communes peuvent recevoir au maximum 10 % des terrains qui sont reclassés comme constructibles. Selon le projet de réforme de la loi foncière, la cession obligatoire porte sur une fraction des terrains comprise entre 5 % et 15 % du total, voire 20 % dans des cas spécifiques. Le projet de loi stipule en outre que 25 % des terrains reclassés doivent être affectés à des logements aidés.

d'approuver les nouveaux projets d'aménagement, et de résister aux pressions exercées par les propriétaires actuels pour empêcher de nouvelles constructions (voir Glaeser, Gyourko et Saks, 2005), renforçant ainsi de fait l'élasticité de l'offre de logements. Si l'effet global de ces restrictions reste incertain, il est probable qu'elles aient entraîné une hausse des prix des terrains. Ce phénomène a vraisemblablement été accentué par la longueur et la complexité des procédures locales d'urbanisation visant à assurer la mise en place des infrastructures indispensables (OCDE, 2005).

La poursuite de la flambée des prix des logements est une perspective de plus en plus incertaine...

Il semble de plus en plus douteux que cette flambée des prix puisse perdurer bien longtemps. L'endettement des ménages a continué à augmenter, atteignant plus de 115 % de leur revenu disponible au deuxième trimestre 2006, alors qu'il s'établissait environ à 45 % en 1996, renforçant la vulnérabilité des ménages aux nouvelles hausses éventuelles de taux d'intérêt. En novembre 2006, le taux d'intérêt utilisé comme référence dans la quasi-totalité des emprunts hypothécaires à taux variable ayant augmenté pour le quatorzième mois consécutif, les versements annuels au titre d'un prêt hypothécaire moyen augmentaient d'un peu plus de € 1 080 sur la période. De nombreux éléments portent à croire que les prix sont surévalués, même s'il convient de les interpréter avec prudence compte tenu des réserves et des incertitudes relatives à ces estimations. L'examen de diverses études économétriques (Girouard *et al.*, 2006) laisse à penser que l'Espagne est un des rares pays (avec le Royaume-Uni et l'Irlande) pour lesquels les éléments disponibles font clairement ressortir une surévaluation, qui se situe selon Ayuso et Restoy (2006) dans une fourchette de 24 à 32 %. Si les prix devaient correspondre aux seuls paramètres fondamentaux, ils diminueraient par rapport à leur niveau actuel, mais, bien que l'année dernière ait été marquée par une certaine modération dans le rythme d'augmentation des prix, celui-ci reste légèrement inférieur à 10 % en termes annuels.

Selon une récente étude de van den Noord (2006), plus la hausse des prix est prolongée, plus la probabilité d'une correction à la baisse augmente¹⁸. Un tel ajustement pourrait se dérouler sans heurt, le rythme d'augmentation des prix ralentissant progressivement pour se stabiliser à un niveau plus raisonnable. Néanmoins, l'hypothèse d'un ajustement plus brutal marqué par une chute des prix ne peut être écartée et, ce qui aggraverait encore la situation, les prix des logements pourraient ensuite rester sous-évalués pendant plusieurs années (Girouard *et al.*, 2006 et Rae et van den Noord, 2006). Toutefois, il ne s'agit pas pour l'heure du scénario le plus probable, qui reste celui d'un atterrissage en douceur du marché de l'immobilier d'habitation.

... et même un ajustement sans heurt pourrait entraîner des coûts notables

Même un ajustement progressif des prix pourrait se répercuter sur le reste de l'économie via quatre canaux. *Premièrement*, il pourrait affecter la stabilité du système financier. Néanmoins, des tests de résistance et des analyses de scénarios réalisés récemment par le Fonds monétaire international (FMI) laissent à penser que le système bancaire devrait être en mesure de supporter les pertes liées à une baisse des prix des logements sans connaître une crise systémique (FMI, 2006a et 2006b)¹⁹. *Deuxièmement*, la baisse des prix pourrait produire des effets de richesse sur les ménages, ceux-ci ajustant leur comportement de consommation et d'épargne en fonction de leur perception de la variation de leur patrimoine. D'après Catte *et al.* (2004), cet effet serait relativement limité pour l'Espagne, à la différence d'autres pays européens dotés de marchés de capitaux plus développés, qui offrent un accès plus aisé aux produits financiers facilitant les prélèvements sur le patrimoine immobilier. Bover (2005) estime l'élasticité de la consommation par rapport aux variations du patrimoine immobilier, qui constitue une proportion plus importante du patrimoine total que dans d'autres pays, aux alentours de 0.02, soit une valeur relativement faible en termes de comparaison internationale. Des travaux menés par la Banque d'Espagne indiquent également que les ménages seraient en mesure de faire face à une hausse des taux d'intérêt et à une baisse des prix de l'immobilier d'habitation²⁰. *Troisièmement*, tandis que la rentabilité des investissements en logements diminue, le secteur de la construction résidentielle pourrait entrer en récession (Girouard *et al.*, 2006). Cet ajustement pourrait être prononcé, les cas récents d'explosion de bulles immobilières laissant à penser que l'investissement en logements pourrait diminuer de 2 à 3 points de PIB²¹; si l'investissement devait retrouver son niveau moyen de long terme, il diminuerait de près de 3 points de PIB. Même un ajustement plus modéré pourrait être douloureux, puisque cette branche d'activité a été l'un des principaux moteurs du récent essor économique : le secteur de la construction (y compris non résidentielle) a représenté près de 14 % de l'emploi total et environ 44 % des créations de postes en 2005. Une réduction du niveau actuel élevé des bénéfices des entreprises de construction, qui a contribué au dynamisme du marché boursier, pourrait également se répercuter sur la consommation privée par le biais d'effets de richesse. *Enfin*, les finances publiques pourraient être mises à mal. Comme indiqué précédemment, les règles de zonage relèvent de la compétence des administrations locales et régionales, qui tirent une grande part de leurs recettes des activités liées à l'immobilier et à la construction. Un ralentissement du secteur de la construction pourrait également avoir un impact sur les comptes de la sécurité sociale, puisque des créations d'emplois plus limitées se traduiraient à la fois par une diminution des cotisations et par une augmentation des prestations de chômage (García-Cervero, 2006).

Le marché du logement locatif reste le plus étroit de l'UE

La contrepartie du taux élevé de propriétaires-occupants réside dans le fait que le marché du logement locatif (qui réunit le secteur du logement privé et celui du logement social) reste le plus étroit de la zone OCDE, puisqu'il représentait moins de 12 % de l'ensemble des logements en 2005, soit quasiment le même pourcentage qu'en 2001, où il s'établissait à environ un tiers de la moyenne de l'UE (tableau 2.6). La faiblesse de la demande tient essentiellement à la conjonction d'un régime d'imposition favorable et de taux d'intérêt réels bas ayant pour corollaire un faible coût d'usage du logement, ce qui a fait de l'accession à la propriété une solution plus avantageuse que la location. De précédentes études de l'OCDE ont montré qu'en tant que stratégie d'investissement (neutre à l'égard des risques), les acquisitions de logements l'emportaient sur les locations et les placements sur les marchés de capitaux, essentiellement en raison de dispositifs d'incitation fiscale. Les ménages préfèrent donc en général acheter leur logement plutôt que le louer. Le nombre de logements inoccupés, qui était supérieur à 3.4 millions (soit environ 16 % du parc immobilier d'habitation) en 2001 selon le dernier recensement, est extrêmement élevé, ce qui tient probablement à la fois au faible rendement de l'investissement locatif et aux anticipations de poursuite de la hausse des prix (Artola et Montesinos, 2006). Tandis que certaines améliorations ont été réalisées²², le manque de sécurité juridique pour les propriétaires reste un des principaux obstacles à l'augmentation de l'offre de logements locatifs, dans la mesure où le faible niveau des loyers est considéré comme compensant tout juste les risques de dommages causés par les locataires et le coût élevé des procédures d'expulsion. Les baux espagnols sont de longue durée, car ils peuvent être prolongés chaque année aux mêmes conditions (le montant du loyer étant uniquement réévalué à hauteur du taux officiel d'inflation) sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, au terme de laquelle ils peuvent être renégociés. Dans un contexte de hausse rapide des prix des logements, cela rend l'investissement locatif encore moins attractif. Les procédures d'expulsion semblent difficiles et coûteuses, et les tribunaux font montre d'une lenteur regrettable lorsqu'il s'agit de remédier à des abus flagrants de la part des locataires (de los Llanos, 2006). L'étroitesse du marché du logement locatif a également limité la mobilité régionale des travailleurs, pour lesquels il est plus coûteux de déménager pour exploiter des possibilités d'emploi plus attrayantes dans d'autres parties du pays (Barcelo, 2006). De fait, l'Espagne se caractérise par une des mobilités régionales les plus faibles des pays de l'OCDE (graphique 2.12).

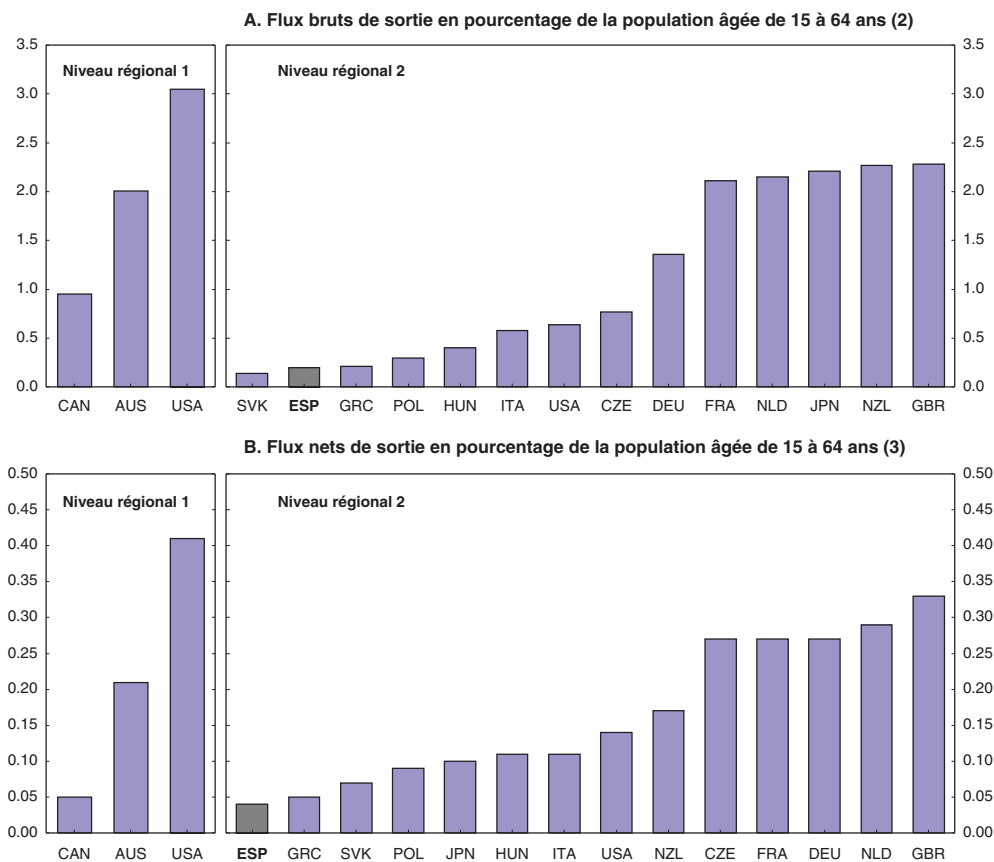
Les pouvoirs publics se sont essentiellement efforcés d'améliorer l'accès au logement des jeunes et des ménages les plus modestes, ainsi que de favoriser le développement du marché locatif

Compte tenu de la hausse des prix des logements et de l'étroitesse du marché locatif, les plus démunis et les jeunes ont davantage de difficultés à accéder au marché de l'immobilier d'habitation. En conséquence, la politique du logement a été axée sur ces sources de tensions sociales, ainsi que sur les problèmes environnementaux soulevés par l'augmentation spectaculaire du nombre de logements. La plupart des mesures correspondantes figurent dans le Plan logement 2005-2008 (voir l'annexe 2.A1). Du côté de l'offre, des subventions et des financements à taux préférentiel sont offerts pour construire et rénover les locaux destinés au marché du logement social. La nouvelle loi foncière, dont la procédure d'adoption touche à sa fin, va porter entre 5 % et 15 % la fraction des terrains réaffectés à usage de construction qui est obligatoirement cédée aux communes, tout en

Tableau 2.6. **Modes d'occupation des logements au début des années 2000**

Poids relatif en pourcentage

	Propriétaires occupants	Locataires de logements privés	Locataires de logements sociaux	Autres
Espagne (recensement de 2001)	81	11	0	8
Espagne (2005)	82	12	0	6
Irlande	79	7	9	6
Italie	77	12	5	7
Portugal	76	15	7	2
Royaume-Uni	69	10	21	0
Belgique	68	23	7	2
États-Unis	68	30	2	0
France	56	21	17	6
Suède	46	21	18	15
Allemagne	41	44	6	5
Moyenne	66	19	9	5
Moyenne de l'UE	65	19	12	4

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE et ministère du Logement.Graphique 2.12. **Taux de migration interne**2003¹

- 1999 pour les Pays-Bas; 2001 pour la Grèce, le Japon et la Nouvelle-Zélande; 2002 pour l'Autriche, la France et l'Italie.
- Sauf dans le cas de l'Australie et de l'Italie, pour lesquelles la population de référence est la population totale, et dans le cas du Japon, pour lequel la population de référence est l'ensemble des personnes âgées de plus de cinq ans.
- Le taux global de migration nette est égal au rapport de la somme des valeurs absolues des flux régionaux nets divisée par deux, à la population totale âgée de 15 à 64 ans.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2006.

rendant plus difficile la revente de ces terres par ces collectivités. Elle prévoit également que 25 % des nouveaux ensembles immobiliers devront être des logements aidés. Du côté de la demande, les pouvoirs publics entendent prêter assistance aux plus démunis pour faciliter leur accession à la propriété, tout en révisant très légèrement à la baisse la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires dans le cadre de la récente réforme des impôts (chapitre 3). Plusieurs mesures ont également été prises pour favoriser l'utilisation de nouveaux types d'emprunts hypothécaires, en particulier pour les propriétaires-occupants âgés, et l'adoption de prêts hypothécaires à taux fixe via la réduction des commissions et autres frais que les ménages doivent acquitter lorsqu'ils renégocient leur emprunt hypothécaire. Environ un quart du budget total du Plan logement est destiné à stimuler le marché locatif. Une *Sociedad Pública de Alquiler* (Société publique de location) a été créée pour servir d'intermédiaire entre locataires et propriétaires, l'objectif étant de remettre sur le marché locatif le vaste parc de logements inoccupés. La *Sociedad* a lancé une nouvelle police d'assurance qui couvre les risques encourus par le propriétaire, et les institutions privées font de même en proposant des produits similaires. Le Plan logement, qui prévoit des subventions pour contribuer à couvrir le coût de ces assurances, appuie cette stratégie. Dans le même ordre d'idées, les pouvoirs publics proposent maintenant différents types de subventions axées sur la construction, l'acquisition et la rénovation de bâtiments destinés au marché locatif. Une assistance est également prévue pour aider les jeunes et les ménages les plus modestes à payer le loyer de leur logement, sous certaines conditions.

Des réformes structurelles s'imposent pour supprimer les distorsions observées tant sur le marché de la vente que sur celui de la location immobilière

La politique du logement devrait être axée sur la levée des obstacles au fonctionnement efficient des marchés de la vente et de la location immobilières. Si certaines des mesures adoptées vont dans la bonne direction, les marges de progrès restent considérables, puisqu'il est peu probable qu'elles contribuent à favoriser un atterrissage en douceur du marché du logement. En fait, plusieurs de ces mesures sont de nature à faire augmenter les prix et à restreindre la capacité de l'offre à réagir plus rapidement aux pressions de la demande. Les aides devraient être davantage ciblées sur le renforcement de l'offre de logements locatifs, ce qui permettrait aux autorités de fournir un soutien temporaire aux personnes qui en ont besoin, réduisant ainsi le coût global des aides. La suppression progressive du régime d'imposition favorable des acquisitions de logements devrait faire de la location une option plus attrayante, puisque les distorsions qui influent sur le choix entre location et achat immobilier seraient éliminées. Il est peu probable que la cession obligatoire d'une fraction des terrains réaffectés à usage de construction – qui devrait bientôt être portée à 15 % – ait globalement un effet modérateur sur la poussée des prix des logements, puisque cette disposition équivaut de fait à une taxe foncière supplémentaire. En outre, la limitation de la capacité des communes à vendre une partie de ces terres devrait également les rendre moins enclines à favoriser les nouveaux projets immobiliers, limitant de fait l'offre de terrains constructibles. La baisse induite des recettes des administrations locales devrait être compensée par le renforcement d'autres sources de revenus aux effets de distorsion plus limités (chapitre 3). L'obligation de consacrer 25 % des nouveaux biens immobiliers d'habitation au logement social risque également d'avoir des résultats mitigés. L'offre de logements sur le marché libre devrait vraisemblablement diminuer, faisant monter les prix sur ce segment du marché et poussant davantage de personnes à se tourner vers le secteur du logement social. Bien qu'une composition plus diverse en termes de distribution des

revenus puisse avoir des effets positifs, les modalités d'attribution des logements sociaux pourraient soulever des questions d'équité. Enfin, la réforme de 2003, qui était destinée à accélérer le règlement des conflits entre propriétaires et locataires, via l'instauration de procédures judiciaires plus rapides, n'a pas été pleinement mise en œuvre. En fait, les services spéciaux qui devaient prétraiter les plaintes, pour les transmettre ensuite aux juges uniquement pour décision définitive, n'ont pas été créés, et la procédure d'expulsion dure encore en moyenne un an.

Encadré 2.5. **Recommandations pour retrouver un sentier de croissance plus viable**

Mesures destinées à réduire l'écart d'inflation et à favoriser une croissance plus équilibrée

Durcir l'orientation de la politique budgétaire à court terme

- En l'absence de politique monétaire spécifiquement adaptée à l'économie espagnole, veiller à ce que la politique budgétaire reste aussi restrictive qu'elle l'a été ces dernières années. Compte tenu des bons résultats qui devraient probablement être enregistrés sur le plan budgétaire en 2006 et de la persistance d'une croissance économique forte, les pouvoirs publics devraient s'efforcer de dépasser les objectifs officiels d'excédent en 2007 et 2008. Le plafond d'augmentation des dépenses devrait être fondé sur une estimation du PIB potentiel (corrigée en fonction des prévisions d'inflation). Les administrations régionales devraient aussi adopter des plafonds de dépenses stricts.
- En élaborant la stratégie budgétaire, continuer de s'appuyer sur une évaluation prudente des futures conditions macroéconomiques et intégrer les risques d'un ralentissement de la croissance potentielle à moyen terme.
- Étudier de manière plus approfondie les raisons de la forte élasticité implicite des recettes fiscales par rapport au PIB observée ces dernières années.

Améliorer le fonctionnement du marché du logement

- Supprimer progressivement la déductibilité fiscale des versements d'intérêts hypothécaires afin de réduire son coût budgétaire et de mieux cibler ce dispositif.
- Améliorer la sécurité juridique dans le cadre des relations entre propriétaires et locataires.
- À moyen et long terme, évaluer l'utilité de la Société publique de location, en fonction de l'évolution du marché locatif privé. Réévaluer les programmes d'aide au logement déjà en place, et les focaliser sur un renforcement de la demande totale de logements.

Lever les obstacles à la concurrence dans certains secteurs abrités (chapitre 5)

Mesures destinées à accroître la résilience de l'économie

- Au-delà du renforcement de la concurrence dans certains secteurs abrités, réformer le système de négociations collectives, afin que les salaires correspondent davantage aux conditions qui prévalent dans les entreprises. Pour ce faire, les pouvoirs publics pourraient permettre aux entreprises de s'affranchir des accords salariaux conclus au niveau des régions et/ou des branches d'activité.
- Renforcer les incitations à réduire l'intensité énergétique de la production, de manière à atténuer la vulnérabilité de l'économie aux nouvelles hausses éventuelles des cours du pétrole, notamment en révisant la réglementation du secteur de l'électricité (chapitres 1 et 5).

La nouvelle Société publique de location vise à relancer le marché locatif en montrant que la location est une option viable. Toutefois, dans une optique de long terme, on voit mal en quoi un organisme public serait mieux à même qu'une entité privée de mener à bien cette tâche. Il existe d'ailleurs déjà plusieurs établissements privés locaux et régionaux qui se chargent de ce marché, et qui ont fait leurs preuves en tant qu'intermédiaires efficaces sans intervention publique. Le système financier devrait être en mesure de fournir le type d'assurance contre les dommages pouvant être causés par les locataires qu'offre la Société publique de location. Le fonctionnement et les objectifs de la Société devraient donc être évalués à moyen terme à mesure que le marché locatif privé se développera. En outre, pour rendre le marché locatif plus actif, les politiques publiques doivent viser davantage à renforcer la demande totale de logements locatifs, afin d'éviter des pertes nettes de bien-être. Faute de quoi, les aides de l'État risquent de se traduire par une hausse des prix des logements locatifs, et non par une augmentation du nombre de biens immobiliers d'habitation loués. Améliorer la situation du marché locatif contribuerait également à renforcer la mobilité interrégionale, et à dynamiser le marché du travail en l'élargissant. Cela serait particulièrement appréciable dans le contexte actuel d'immigration massive.

Notes

1. Cela pourrait toutefois ne refléter qu'une augmentation temporaire du nombre de permis, liée à l'anticipation par les entreprises du bâtiment du durcissement de la réglementation lié à l'entrée en vigueur en 2007 du nouveau code de la construction.
2. L'augmentation du nombre d'étrangers possédant une résidence d'été en Espagne risque de créer des distorsions au niveau de la balance du tourisme, la consommation de ces ménages étant comptabilisée dans les dépenses intérieures, alors qu'elle devrait être incluse dans les exportations.
3. Une des manières de cerner l'orientation de la politique monétaire consiste à comparer les taux d'intérêt effectivement pratiqués dans la zone euro avec le taux d'intérêt qui correspondrait à une orientation neutre de la politique monétaire, estimé à l'aide d'une règle de Taylor. Celle-ci établit un lien entre les écarts du taux d'intérêt par rapport à son niveau d'équilibre et les écarts du taux d'inflation et de la production par rapport à leurs valeurs d'équilibre. Selon la règle de Taylor estimée pour la zone euro par Hoeller et al. (2004), les taux d'intérêt à court terme en Espagne devraient être supérieurs de 380 points de base environ au niveau moyen des taux d'intérêt qui étaient effectivement pratiqués au deuxième trimestre 2006.
4. Une fois prises en considération ces dépenses exceptionnelles supplémentaires, l'excédent structurel n'était plus que de 0.3 % du PIB environ (OCDE, 2005).
5. Le gouvernement emploie une procédure budgétaire en deux temps qui a donné de bons résultats. En début d'année, il annonce le plafond d'augmentation des dépenses de l'administration centrale, qui repose sur des statistiques macroéconomiques. Ce montant global est ensuite réparti entre les différents postes du budget, ce qui permet au gouvernement de mieux contenir les pressions qui s'exercent sur les dépenses.
6. Cet excédent global pour 2007 se répartit de la manière suivante : la sécurité sociale devra afficher un excédent de 0.7 % du PIB, tandis que l'objectif d'excédent de 0.2 % prévu pour l'administration centrale compensera les déficits autorisés aux administrations régionales et locales, à hauteur de 0.1 % du PIB pour les premières comme pour les secondes.
7. Une nouvelle actualisation du Programme de stabilité sera publiée fin décembre 2006, et certains de ces chiffres seront sans doute mis à jour. En particulier, étant donné que l'excédent en 2006 sera de l'ordre de 1.4 % du PIB, il est très probable que les autorités réviseront à la hausse leurs objectifs pour 2007 et 2008. Le budget 2007 avait déjà annoncé un objectif un peu plus élevé, à 0.8 % de PIB.
8. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'un taux de change euro/dollar de 1.27 et d'une baisse du cours du pétrole de 69.7 USD au troisième trimestre 2006 à 60 USD au dernier trimestre 2006, suivie de son maintien à ce niveau tout au long de 2007 et de 2008.

9. Ces prévisions concordent avec celles de l'*Instituto Nacional de Estadística* (INE, Institut national de statistique) en matière d'immigration et de démographie.
10. Les prévisions les plus récentes de l'OCDE présument que les taux d'intérêt de la Banque centrale européenne (BCE) augmenteraient de 30 points de base environ au second semestre 2006 puis de 50 points de base au cours de l'année 2007.
11. D'après les estimations de Cubero et Félix (2006), par exemple, 50 % environ de l'écart d'inflation sont imputables à une croissance de la demande intérieure plus forte en Espagne que dans la zone euro.
12. Il convient d'interpréter avec prudence les estimations de la croissance potentielle, dans la mesure où elles soulèvent un certain nombre de problèmes méthodologiques. Les estimations de l'OCDE utilisées ici sont toutefois proches des chiffres généralement admis. Par ailleurs, lorsqu'on tente de mesurer les pressions exercées par la demande à l'aide de l'écart de production, il convient de ne pas perdre de vue que ces besoins peuvent être satisfaits par des importations, comme cela a été le cas en Espagne ces dernières années, où le déficit commercial s'est creusé.
13. Qui plus est, selon Beck *et al.* (2006), des facteurs influant sur l'ensemble de la zone euro (les cours du pétrole, les taux d'intérêt et les taux de change) expliquent une part plus importante de la variation de l'inflation dans la quasi-totalité des régions d'Espagne que dans les autres régions de la zone euro. Cela laisse à penser que ce sont les facteurs structurels qui constituent les principaux déterminants des tensions inflationnistes, et non l'excédent de la demande nationale ou régionale.
14. Au deuxième trimestre 2006, les trois régions affichant les taux de chômage les plus faibles étaient la Navarre (5.6 %), l'Aragon (5.7 %) et la Rioja (6.1 %), tandis que figuraient à l'autre extrême l'Estrémadure (13.7 %), l'Andalousie (12.7 %) et les Canaries (11.4 %). Le taux de chômage national s'établissait à 8.5 %. Cette forte variance régionale du chômage est sans doute imputable au moins en partie à l'étroitesse du marché du logement locatif (Barcelo, 2006).
15. L'inverse se vérifie bien sûr également, puisque les baisses du prix du pétrole se traduisent par une réduction de l'écart d'inflation, comme cela s'est produit en septembre et en octobre 2006, après le reflux des cours pétroliers.
16. Parmi les externalités positives de l'accession à la propriété figurent les agréments esthétiques dont bénéficient à la fois les voisins et les passants, et l'amélioration de l'éducation des enfants ainsi que de leur bien-être général (voir Glaeser et Shapiro, 2002), les individus s'investissant davantage dans l'entretien et la maintenance de leurs logements.
17. En 2005, la hausse moyenne du prix des terrains a été de 8.1 %. Les augmentations les plus fortes ont été relevées dans les régions côtières de Valence et de la Cantabrie, tandis que les prix ont diminué dans une autre zone côtière et dans deux régions intérieures (la Galice, les Asturies et la Rioja, respectivement).
18. D'après les estimations présentées dans van den Noord (2006) et actualisées dans OCDE (2006), une augmentation du taux d'intérêt hypothécaire de 100 (200) points de base en Espagne porterait la probabilité que le marché du logement ait atteint un pic de 5 % (9 %) contre 2 %, chiffre de référence au deuxième trimestre 2006. Si cette même hausse de taux d'intérêt s'accompagnait d'une augmentation des prix aussi rapide qu'au cours des quatre trimestres précédents 2005, soit environ 11 %, cette probabilité grimperait à 8 % (13 %).
19. Les simulations du FMI reposent sur l'hypothèse d'une baisse cumulée de 30 % des prix des logements en termes réels sur une période de trois ans, par rapport aux niveaux de 2004. Suivant ce scénario, le taux de croissance du PIB diminuerait de 0.8 point de pourcentage par rapport au scénario de référence, tandis que le ratio dette des ménages/revenu disponible brut serait réduit de 6.8 points.
20. D'après les simulations de la Banque d'Espagne, une hausse cumulée sur trois ans des taux d'intérêt à court et à long terme de 65 et 150 points de base respectivement, sans correction des prix nominaux, entraînerait un recul de 1.1 % de la consommation privée, une diminution de 4.7 points de pourcentage du ratio dette/revenu disponible brut des ménages, et une baisse de 0.8 % du PIB au cours de la troisième année d'ajustement. Si la même hausse des taux d'intérêt s'accompagnait d'une baisse des prix de l'ordre de 11.5 % au stade de la troisième année, il en résulterait une baisse de 1.8 % de la consommation privée, de 5.9 points de pourcentage de l'endettement des ménages, et de 1.2 % du PIB.
21. Ainsi, l'investissement en logements a reculé en Allemagne de 7.6 % du PIB en 1994 à 5.4 % en 2005, tandis qu'au Japon, il est tombé de 6.3 % du PIB en 1988 à 3.4 % en 2005. Ces chiffres visent uniquement à donner une idée de l'ampleur que pourrait avoir une récession dans ce secteur.

22. L'amélioration a résulté de l'adoption récente du *Programa de Alquiler Garantizado* par les principales associations du secteur. Un nouveau mécanisme de protection sera offert en coopération avec les compagnies d'assurances privées, en vertu duquel les propriétaires seront assurés de toucher leurs loyers. Cette mesure a été promue dans le même esprit que la police d'assurance également offerte par la *Sociedad Pública de Alquiler*.

Bibliographie

- Artola, C. et A. Montesinos (2006), « Características de la reciente expansión inmobiliaria en una perspectiva de medio plazo », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, juillet-août.
- Ayuso, J. et F. Restoy (2006), « House Prices and Rents in Spain: Does the Discount Factor Matter? », *Working Paper* n° 0609, Banque d'Espagne, Madrid.
- Barcelo, C. (2006), « Housing tenure and labour mobility: A comparison across European countries », *Working Paper* n° 0603, Banque d'Espagne, Madrid.
- Beck, G., K. Hubrich et M. Marcellino (2006), « Regional Inflation Dynamics Within and Across Euro Area Countries and a Comparison with the US », *ECB Working Paper Series* n° 681, Francfort, octobre.
- Benigno, P. et D. López-Salido (2003), « Inflation Persistence and Optimal Monetary Policy in the Euro Area », *ECB Working Paper* n° 178, Francfort.
- Bentolila, S. et J. Jimeno (2002), « La reforma de la negociación colectiva en España », *Documento de trabajo* n° 2002-03, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Bover, O. (2005), « Efectos de la riqueza inmobiliaria sobre el consume: resultados a partir de la Encuesta Financiera de las Familias », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, mai.
- Card, D. et S. de la Rica (2005), « The effect of firm-level contracts on the structure of wages: Evidence from matched employer-employee data », *NBER Working Paper* n° 11829, décembre.
- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing markets, wealth and the business cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, Paris, juin.
- Cubero, J. et J. Félix (2006), « España, diferencial de inflación y ciclo económico », *Economicwatch*, BBVA, Madrid, 21 août.
- de Castro, F. et P. Hernández (2006), « Los efectos económicos de la política fiscal en España », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, mars.
- de los Llanos, M. (2006), « Las Medidas de la Política de Vivienda en Materia de Alquiler y Vivienda Protegida », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, juillet-août.
- Domínguez Martínez, J.M. (2004), « Fiscalidad y coste de endeudamiento de la inversión en vivienda en España », *Cuadernos de Información Económica*, n° 180, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, mai-juin.
- Durán-Cabré, J. et A. Esteller-Moré (2006), « How Diverse is Personal Income Tax Policy Among Spanish Regions? », document interne.
- Estrada, A., J. Galí et D. López-Salido (2004), « Accounting for Euro-zone Inflation Differentials », document interne.
- FMI (2006a), « Spain: Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Spain », *IMF Country Report* n° 06/211.
- FMI (2006b), « Spain: Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Stress Testing Methodology and Results », *IMF Country Report* n° 06/216.
- García-Cervero, S. (2006), « What if the Spanish housing market weakens? », *Global Markets Research*, Deutsche Bank, 25 septembre.
- Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. André (2006), « Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475, Paris, janvier.
- Glaeser, E. et J. Shapiro (2002), « The benefits of the home mortgage interest deduction », *NBER Working Paper* n° 9284, octobre.
- Glaeser, E., J. Gyourko et R. Saks (2005), « Why Have Housing Prices Gone Up? », *NBER Working Paper* n° 11129, février.

- Hoeller, P., C. Giorno et C. de la Maisonneuve (2004), « One Money, One Cycle? : Making Monetary Union a Smoother Ride », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 401, Paris, septembre.
- Izquierdo, M., E. Moral et A. Urtasun (2003), « El sistema de negociación colectiva en España: Un análisis con datos individuales de convenios », *Documento Ocasional n° 0302*, Banque d'Espagne, Madrid.
- Jarrett, P. (2005), « Coping with the Inevitable Adjustment in the US Current Account », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 467, Paris, décembre.
- Laborda, A. (2006), « La inflación diferencial española respecto al área euro », *Cuadernos de Información Económica n° 192*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, mai-juin.
- L'Hotellerie-Fallois, P. et J. Peñalosa (2006), « El diagnóstico del déficit exterior español dentro de la UEM », *Cuadernos de Información Económica n° 192*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, mai-juin.
- López-Salido, D. (2005), « Inflación, productividad y márgenes sectoriales », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, avril.
- López-Salido, D. et F. Restoy (2005), « Los diferenciales de inflación en la UEM: el caso de la economía española », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, novembre.
- Maza, L. et A. del Río (2006), « La financiación del déficit exterior de la economía española », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, mars.
- Moral, E. et A. del Río (2006), « Un índice de condiciones monetarias y presupuestarias », *Boletín Económico*, Banque d'Espagne, Madrid, juillet-août.
- OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 75, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- Rae, D. et P. van den Noord (2006), « Ireland's Housing Boom: What has driven it and have prices overshot? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 492, Paris, juin.
- van den Noord, P. (2006), « Are House Prices Nearing a Peak? A Probit Analysis for 17 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 488, Paris, juin.

ANNEXE 2.A1

Principales caractéristiques de la politique du logement

Pour la période 2005-2008 a été élaboré un nouveau Plan logement, qui prévoit un quasi-doublement du budget des aides, porté aux alentours de € 7 milliards sur la période considérée, et vise à accroître le nombre de logements sociaux de 83 000 par an. Afin de rendre plus attractive la construction de logements sociaux, qui a reculé sur fond d'envolée des prix sur le marché libre, les pouvoirs publics ont autorisé un relèvement de leurs prix en juillet 2005, quoique dans des proportions modestes de 3 %. Des subventions et des financements à taux préférentiels sont également offerts pour construire et rénover des locaux destinés au marché du logement social. Du côté de la demande, les pouvoirs publics entendent prêter assistance aux ménages les plus démunis pour faciliter leur accession à la propriété, tout en révisant très légèrement à la baisse la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires dans le cadre de la récente réforme des impôts (voir le chapitre 3). Des prêts pouvant couvrir jusqu'à 80 % du prix total des logements sont offerts à des taux préférentiels, puisque les subventions octroyées vont de € 40 à € 82 pour € 10 000 empruntés. En outre, une subvention pouvant aller jusqu'à € 11 000 est prévue au titre de l'apport personnel. Plusieurs mesures ont également été prises pour favoriser l'utilisation de nouveaux types d'emprunts hypothécaires – en particulier pour les propriétaires-occupants âgés – ainsi que l'adoption de prêts hypothécaires à taux fixe, via la réduction des commissions et autres frais que les ménages doivent acquitter lorsqu'ils renégocient leur emprunt hypothécaire.

La nouvelle loi foncière, qui en est aux derniers stades de la procédure législative, va porter de 5 % à 15 % la fraction maximale des terrains réaffectés à usage de construction qui est obligatoirement cédée aux communes, et prévoit que 25 % des nouveaux ensembles immobiliers doivent être des logements aidés. Les conditions de revente de ces terrains seront en outre plus restrictives, puisque les communes ne pourront les céder qu'à des promoteurs de logements sociaux. Les autorités ont également adopté un nouveau code de la construction modifiant les règles relatives à la sécurité et à l'environnement, entre autres, ce qui, selon des estimations officielles, se traduira par une hausse relativement modeste de 1 % des prix des logements à compter de 2007, lorsqu'il entrera en vigueur. En outre, dans le cadre de la stratégie mise en œuvre par les pouvoirs publics pour réduire le recours au travail temporaire dans l'ensemble de l'économie et renforcer la sécurité des travailleurs, le recours à la sous-traitance sera plus étroitement réglementé, ce qui pourrait également influencer sur la productivité des entreprises de construction, et donc sur les prix des bâtiments.

S'agissant du marché locatif, une *Sociedad Pública de Alquiler* (Société publique de location) a été créée fin 2005 pour servir d'intermédiaire entre locataires et propriétaires, mais surtout pour réintégrer l'important parc de logements inoccupés dans le marché

locatif. Cet organisme garantit aux propriétaires un revenu stable, généralement égal à 80 % environ du loyer du marché libre, et assume les risques liés aux dommages pouvant être causés par les locataires et à l'inoccupation de l'appartement considéré. Il tient également un registre centralisé des appartements disponibles, auquel peuvent accéder les locataires potentiels. Dotée d'une capitalisation initiale de € 20 millions, la Société publique de location gérait à la mi-2006 environ 1 000 appartements, ce qui était conforme à l'objectif visé au départ, le but étant de parvenir en l'espace de quatre ans à 25 000 unités, soit 1.5 % du marché locatif actuel.

Afin de remettre sur le marché locatif la multitude de logements inoccupés, les pouvoirs publics proposent désormais différents types de subventions axées sur la construction, l'acquisition et/ou la rénovation de bâtiments destinés à la location. Les promoteurs peuvent choisir la durée pendant laquelle les unités considérées devront rester dans le secteur du logement social, à savoir 10 ou 25 ans, même si elles peuvent être vendues dans des circonstances particulières. Des subventions pouvant aller jusqu'à € 6 000 sont également prévues pour l'achat des polices d'assurance contre les dommages pouvant être causés aux biens immobiliers considérés et contre le risque de non-paiement. Les loyers sont calculés en pourcentage du prix maximum des logements sociaux équivalents mis en vente. La demande de logements locatifs sera stimulée par le biais de subventions octroyées aux personnes de moins de 35 ans dont les revenus annuels sont inférieurs à € 16 000, destinées à financer en partie le paiement de leur loyer pour une période maximum de deux ans, sous réserve que leur logement remplisse les conditions requises. Ces subventions correspondront à 40 % du montant annuel des loyers acquittés, à concurrence de € 2 800.

Chapitre 3

Enjeux budgétaires à moyen et long terme

Les résultats budgétaires n'ont cessé de s'améliorer au cours de la décennie écoulée, l'Espagne ayant poursuivi son processus d'assainissement des finances publiques. Plusieurs facteurs pourraient faire en sorte qu'il sera plus difficile de maintenir comme à l'heure actuelle une politique budgétaire à moyen terme prudente, nécessaire à la fois pour créer des marges de manœuvre en cas de ralentissement de l'activité et pour se préparer aux effets budgétaires de la forte dégradation attendue de la pyramide des âges dans les prochaines décennies. Dans ce contexte, les autorités ont signalé leur volonté de maintenir une politique budgétaire saine. Elles ont aussi adopté une série de réformes qui visent à accroître l'efficacité du secteur public et à anticiper les conséquences budgétaires à long terme du vieillissement ainsi que la hausse induite de la demande de soins de santé et de prise en charge de la dépendance. Ce chapitre examine les facteurs qui affectent le volet recettes et le volet dépenses du budget dans le long terme, ainsi que la stratégie adoptée par les autorités pour y faire face. À la lumière de cette analyse, il formule quelques conseils en vue d'assurer la cohérence mutuelle des objectifs budgétaires à moyen terme et à long terme.

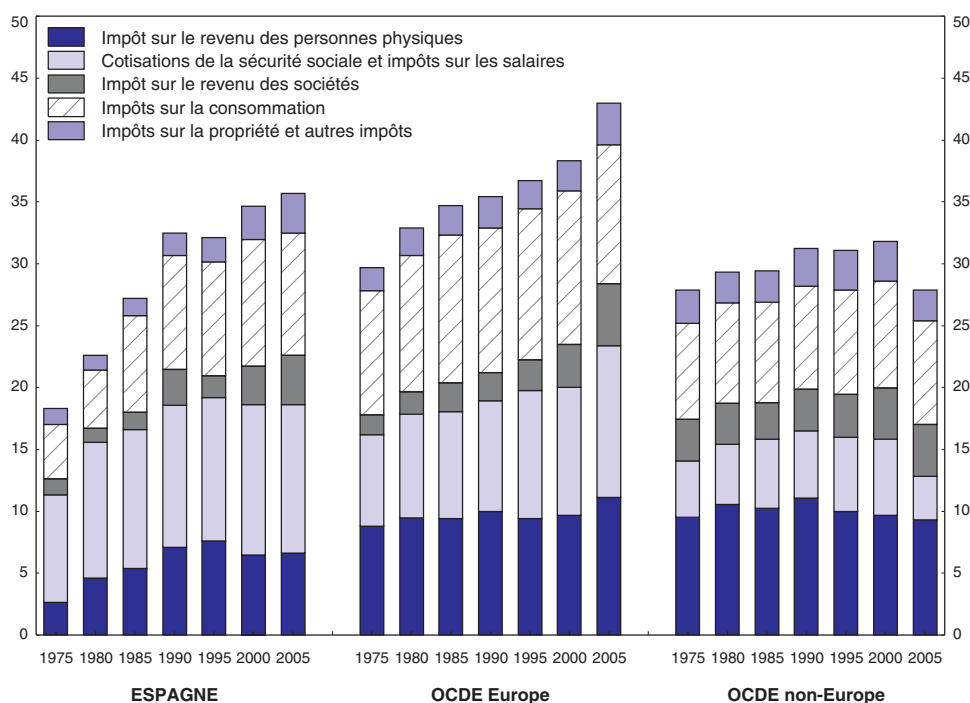
Au cours de la décennie écoulée, les autorités ont assaini les finances publiques dans un contexte de forte croissance économique. Toutefois, une politique économique avisée consiste à la fois à mettre à profit les phases favorables et à éviter les phases défavorables. Le temps est venu pour les autorités d'élaborer une stratégie globale afin de parer au problème le plus pressant affectant les finances publiques dans le long terme : la montée prévisible des dépenses due au vieillissement démographique. Avant d'aborder la question de la maîtrise des pressions sur les dépenses, on examinera les perspectives des recettes.

Facteurs affectant les recettes

Depuis le milieu des années 70 et jusqu'au début des années 90, la fiscalité en Espagne a fortement augmenté : la pression fiscale en pourcentage du PIB est passée de quelque 18 % en 1975 à près de 33 % en 1990 (graphique 3.1). Jusqu'alors, les réformes fiscales¹ visaient à créer un système d'imposition moderne qui permettrait aux autorités de financer une demande croissante de services publics (OCDE, 2000). Depuis le début des années 90, la fiscalité n'a augmenté que lentement (la pression fiscale a atteint près de 35 % du PIB, niveau peu éloigné de la moyenne européenne), car les réformes fiscales ont eu pour objectifs de simplifier le système, de promouvoir la neutralité et de renforcer les incitations à travailler, épargner et investir. Parallèlement, le système fiscal a subi des pressions supplémentaires dues à un processus de décentralisation des pouvoirs en matière de dépenses et de fiscalité au profit des communautés régionales (OCDE, 2005a) et, dans une certaine mesure, à la concurrence fiscale étrangère.

Tandis que les réformes récentes ont permis de simplifier le code fiscal, de réduire les coûts de conformité et de corriger les distorsions antérieures, le système d'imposition recèle toujours des déséquilibres. Ils transparaissent dans la pression fiscale relativement élevée sur le revenu du travail (tableau 3.1), la neutralité insuffisante de la fiscalité de l'épargne et les carences de la décentralisation de l'impôt qui ont permis aux autorités régionales de recourir – probablement de manière excessive – aux transferts de l'administration centrale (Joumard et Giorno, 2005). Pour remédier à ce problème, une nouvelle réforme fiscale va être lancée en 2007, qui prévoit des modifications des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, un traitement uniforme de l'épargne et de nouvelles incitations à travailler. La lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux s'est intensifiée. Un nouveau cadre pour coordonner les relations budgétaires entre l'administration centrale et les autorités régionales est à l'étude; selon toute probabilité, il suivra au moins en partie le schéma du statut d'autonomie récemment approuvé pour la Catalogne. Le nouveau cadre devrait avoir pour priorité de renforcer l'obligation de rendre compte des gouvernements régionaux en instaurant un lien plus étroit entre les niveaux régionaux des dépenses et des recettes. Les citoyens devraient pouvoir discerner clairement le lien entre les impôts qu'ils acquittent et le niveau des services qu'ils reçoivent en contrepartie. Ce n'est que si elles supportent intégralement le coût marginal de l'accroissement des dépenses que les régions prendront des décisions efficaces concernant le niveau optimal des dépenses.

Graphique 3.1. **La pression fiscale**
En pourcentage du PIB¹



1. Les données pour 2005 sont des estimations.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

Tableau 3.1. **Coin fiscal moyen en Espagne et dans les autres pays de l'OCDE**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Espagne	38.6	38.8	39.1	38.5	38.7	39.0
OCDE-Europe	41.2	40.7	40.4	40.2	40.5	40.2
OCDE-Non Europe	21.4	21.2	22.6	22.1	22.0	22.6
Moyenne OCDE	37.9	37.5	37.4	37.2	37.4	37.2

Note : Le coin fiscal représente ici la moyenne des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale pour un célibataire sans personne à charge rémunéré à 100 % du salaire moyen.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

Une nouvelle réforme fiscale entend alléger le poids de l'impôt et rationaliser et simplifier le code fiscal

À plusieurs égards, la nouvelle réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'inscrit dans le prolongement des deux réaménagements antérieurs (en 1999 et 2003 : voir l'annexe 3.A1). Elle simplifie le code fiscal en limitant à quatre le nombre des tranches d'imposition² et, afin d'alléger la pression fiscale, ramène le taux marginal supérieur³ de 45 à 43 %. La neutralité doit être renforcée par un traitement fiscal uniforme de l'épargne : les revenus de tous les instruments seront taxés au taux identique de 18 %, sans distinction entre les placements à court et à long terme; la seule exception concernera les dividendes, la première tranche de € 1 000 étant exemptée. Le régime favorable des retraits en capital sur les plans d'épargne-retraite privés est supprimé, mais le montant annuel maximum de la cotisation exonérée d'impôt est relevé. Le régime préférentiel des achats de logements n'est que très légèrement durci. La nouvelle réforme met davantage

l'accent que les précédentes sur l'accroissement de la progressivité de l'impôt (Lagares, 2006). Les abattements individuels et les réductions pour charges de famille sont augmentés, et désormais inclus dans la première tranche de revenu, qui est imposée au taux zéro⁴. S'agissant des revenus du travail, les abattements sont augmentés de 8-14 % (suivant le niveau des gains). Selon les estimations officielles, les paiements d'impôts sur le revenu des personnes physiques seront abaissés de 6 % en moyenne et de 17 % pour la fraction de 60 % des contribuables qui se situent dans les tranches de revenu les plus basses. Les petits salariés bénéficieront du relèvement des déductions liées à l'activité, tandis que les économies fiscales seront peu importantes pour les personnes célibataires et les couples mariés sans enfants; les familles à revenu moyen seront parmi les rares contribuables à être pénalisés par la réforme.

Indépendamment de la révision de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés est réformé pour la première fois depuis 1995⁵. La nouvelle réforme, qui entrera également en vigueur en 2007, vise à accroître la compétitivité des entreprises en réduisant leur pression fiscale et en simplifiant le code d'imposition. Le taux d'imposition doit être ramené de 30 à 25 % en 2007 pour les petites et moyennes entreprises, et de 35 à 30 % sur deux ans pour les grandes sociétés. En revanche, tous les crédits d'impôt offerts aux entreprises seront supprimés d'ici à 2011, à l'exception de la déduction pour les dépenses de recherche-développement (coût budgétaire estimé : € 261 millions en 2006) et des bénéfices réinvestis dans des projets productifs (coût budgétaire estimé : plus de € 2 600 millions en 2006). Cette réforme simplifiera considérablement le code fiscal, supprimant ainsi les distorsions et le recours à des artifices comptables pour réduire les obligations fiscales, mais en outre elle élargira la base d'imposition.

Le coût budgétaire des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés est estimé à quelque € 2 milliards et € 2.5 milliards respectivement. Toutefois, les efforts déployés par les autorités pour développer les contrats de travail permanents dans l'économie⁶ entraîneront une perte de recettes estimée à € 425 millions en 2006 et à € 849 millions en 2007. Si le coût budgétaire de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est modéré en comparaison des changements antérieurs⁷, la réduction totale des impôts devrait être du même ordre de grandeur qu'en 1999 et 2003. Cet allègement fiscal, équivalent à environ 0.4 point de PIB, pourrait toutefois être partiellement compensé par un accroissement des recettes à la faveur de la lutte contre la fraude fiscale que les autorités intensifient également (voir ci-après).

La réforme rendra le système fiscal plus efficace et allégera sans doute la charge des impôts, complétant ainsi d'autres actions prises par les autorités pour accroître la compétitivité de l'économie. Cependant, dans plusieurs domaines, une plus grande ambition aurait été de mise. *Premièrement*, depuis 2005, les tranches d'imposition sont indexées sur les prévisions officielles de l'inflation qui (compte tenu de leur caractère normatif) ont constamment sous-estimé l'inflation effective. Les augmentations des abattements individuels et des déductions pour charges de famille et la modification des tranches d'imposition inscrites dans la réforme ne compensent même pas l'effet de l'inflation passée⁸. Il serait donc souhaitable, comme on l'a déjà proposé (OCDE, 2003), d'incorporer au code fiscal un ajustement plus systématique des tranches d'imposition et des déductions en fonction de l'inflation pour éviter que les distorsions ne s'accumulent jusqu'à ce que ces paramètres soient actualisés, et pour ne pas devoir recourir à une réforme périodique. Cela contribuerait aussi à enrayer la lente montée de la pression fiscale observée ces dernières années. *Deuxièmement*, en dépit de très légères modifications, les achats de logements

bénéficient toujours d'un régime fiscal favorable, qui continuera d'entraver le développement du marché locatif, nuisant par là même à la mobilité sur le marché du travail dans l'éventualité de chocs régionaux. *Troisièmement*, l'écart considérable entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, encore relativement élevé (43 %), et le faible taux de l'impôt sur les sociétés applicable aux PME (25 %) risque de se traduire par une fraude fiscale persistante, les individus situés dans les tranches d'imposition élevées créant de petites entreprises afin de réduire leurs impôts. De surcroît, le maintien d'un taux d'imposition préférentiel pour les PME décourage l'expansion des entreprises au voisinage du seuil – on estime que c'est également le cas au Canada (OCDE, 2006b). Ce régime continuera probablement de favoriser une structure industrielle à forte proportion de petites entreprises, alors que le développement de grandes sociétés serait bénéfique pour l'économie espagnole (voir le chapitre 4). *Enfin*, si certaines des incitations fiscales à cotiser aux régimes d'épargne-retraite privés ont été réduites, le relèvement de la cotisation maximale pourrait être coûteux, car le coût budgétaire net des cotisations aux régimes⁹ est vraisemblablement élevé (OCDE, 2005a; Antolin *et al.*, 2004).

La nature même du phénomène rend difficile la mesure de la fraude fiscale et de l'économie souterraine; du reste, les autorités n'en donnent aucune estimation officielle. Toutefois, le nombre anormalement élevé de coupures de € 500 qui circulent dans l'économie¹⁰, les enquêtes d'opinion¹¹ mais aussi diverses études sur la taille de l'économie souterraine¹² semblent confirmer que la fraude fiscale est considérable. En 2005, le gouvernement a adopté un plan global de lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment d'argent, plus particulièrement focalisé sur les transactions immobilières, les mécanismes de TVA et l'utilisation de paradis fiscaux. En outre, des méthodes plus investigatrices sont utilisées, et des ressources accrues sont consacrées à l'identification des structures suspectes, au lieu des vérifications de déclarations individuelles, plus coûteuses en temps et en ressources. La mise en œuvre du plan s'est traduite par une augmentation considérable des montants recouverts en 2005 (€ 4.6 milliards, soit près de 13 % de plus qu'en 2004, alors que les recettes fiscales avaient augmenté de plus de 14 % cette année-là), et la rationalisation et la simplification du système fiscal contribueront à contenir la fraude en facilitant le respect des obligations fiscales et en supprimant les failles mises à profit pour alléger l'impôt dû, mais il y a place pour de nouvelles améliorations. En particulier, il convient de resserrer par des voies appropriées la coopération entre les autorités fiscales et les forces de police pour éviter les situations dans lesquelles le fisc soupçonne des comportements illicites mais n'a pas le pouvoir de mener une enquête.

Le cadre des relations budgétaires entre les administrations centrale et régionales est en cours de réforme

Depuis la création des communautés autonomes par la Constitution de 1978, l'Espagne est devenue l'un des pays les plus décentralisés de la zone OCDE. Les gouvernements régionaux ont progressivement assumé davantage de responsabilités en matière de dépenses : le transfert des compétences de dépenses en matière d'éducation et de santé s'étant achevé en 2002, les administrations régionales assument désormais environ 42 % des dépenses publiques totales (à l'exclusion des dépenses de retraite; la proportion est d'un tiers si ces dépenses sont prises en compte). Toutefois, les autorités régionales et locales ont recouru massivement aux transferts de l'administration centrale pour financer l'accroissement de leurs dépenses. Des compétences fiscales ont été progressivement transférées aux gouvernements régionaux, mais ceux-ci ont été réticents

à les exploiter pleinement (voir ci-après). La récente hausse des dépenses de santé, due en partie seulement à la forte poussée de l'immigration (voir ci-après) n'a pas été financée par une augmentation des impôts régionaux mais par un accroissement des transferts centraux (à raison de 0.2 point de PIB environ en 2006 et en 2007). Les mécanismes de péréquation et de solidarité entre régions n'ont pas permis de mettre en commun des ressources et de les redistribuer au bénéfice des régions pauvres étant donné que, ces dernières années, seules deux régions (Madrid et les Îles Baléares) ont été des contributrices nettes. De fait, ces mécanismes ont été une source de transferts à des régions relativement riches. L'existence de deux mécanismes de financement distincts, le Foral (qui inclut uniquement le Pays basque et la Navarre) et le régime commun (qui couvre les régions restantes) a entraîné une multiplication des demandes tendant à corriger l'inégalité de traitement budgétaire parmi les régions.

En conséquence, l'administration centrale et les administrations régionales sont convenues de la nécessité d'actualiser le cadre financier pour mieux refléter l'accroissement des pouvoirs fiscaux et de dépenses des régions et pour renforcer leur responsabilité budgétaire, grâce à une réforme de la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). Des négociations sont en cours entre les régions affiliées au régime commun et l'administration centrale, mais il est peu probable qu'un accord soit conclu avant la fin de la législature actuelle, en 2008. Les nouveaux statuts d'autonomie, dont certains sont en cours d'approbation, renferment des dispositions qui altèrent notablement le cadre budgétaire des régions en question, même si elles ne seront pas applicables avant la réforme de la LOFCA. Le statut de chaque région sera négocié séparément, mais il est probable que le nouveau modèle de financement régional intégrera quelques-unes des modifications inscrites dans le nouveau statut de la Catalogne, de façon à ce que le mécanisme de financement soit symétrique vis-à-vis de toutes les régions (sauf celles du régime Foral), comme le souhaite l'administration centrale.

Le statut de la Catalogne instaure plusieurs modifications pertinentes dans le domaine budgétaire, même si la plupart d'entre elles ne seront pas appliquées avant la mise en place de la nouvelle LOFCA. Une part accrue des impôts est cédée à la région : pour la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, elle passera de 33 à 50 %, et pour les taxes d'accise (tabac, alcool, bière, vin, huile minérale et produits intermédiaires), elle sera portée à 58 %. Un nouvel organe semi-autonome au sein du gouvernement régional, l'*Agencia Tributaria de Cataluña*, sera mis en place et prendra en charge la collecte des impôts propres et des impôts entièrement cédés en Catalogne¹³, qui incombe actuellement au bureau régional de l'administration fiscale centrale (sauf pour la taxe sur l'électricité). En revanche, la gestion des impôts partiellement cédés restera du ressort de l'autorité fiscale centrale; toutefois, ces pouvoirs peuvent être partagés avec les régions, et l'on peut penser que ce sera le cas. Il importe de souligner que la création de la nouvelle agence n'étendra pas, par elle-même, les compétences de la région. Le statut énonce aussi deux principes auxquels doivent satisfaire les contributions nettes de la région aux fonds de péréquation et de solidarité. *Premièrement*, les transferts consentis par la Catalogne ne doivent pas modifier son classement en termes de PIB régional par habitant. *Deuxièmement*, l'effort fiscal des régions bénéficiaires de transferts est l'un des facteurs à prendre en compte dans le système de péréquation. Ces deux principes seront interprétés dans la LOFCA. Toutefois, il faut veiller à ce que leur interprétation et leur mise en œuvre ne soient pas trop complexes et n'engendrent pas de différends¹⁴.

Compte tenu du transfert accru de pouvoirs fiscaux, il importe de souligner que le nouveau cadre financier devrait fermement inciter les communautés régionales à maintenir des finances saines et à recourir plus largement à leurs propres sources de financement, en exploitant les pouvoirs de déterminer les taux d'imposition qu'elles détiennent déjà. En vertu des dispositions financières actuelles, les autorités régionales se sont vu accorder des pouvoirs normatifs sur les impôts partiellement cédés, mais une seule région entend modifier le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Bien qu'il soit difficile de jauger les différences entre les taux d'imposition effectifs selon les systèmes fiscaux, une étude récente (Durán-Cabré et Esteller-Moré, 2006) suggère que les régions ont pu induire, par le biais des crédits d'impôt, une certaine variation de leurs taux effectifs d'imposition du revenu¹⁵. L'impact global du nouveau mécanisme de financement sur les recettes fiscales centrales n'est pas clair, car l'accroissement des recettes fiscales régionales sera au moins partiellement compensé par une diminution des transferts au titre des mécanismes de péréquation. Cependant, il est peu probable qu'une région accepte de voir décroître ses recettes dans le nouveau régime. Étant donné qu'il n'y a pas de nouveaux transferts de compétences ou de pouvoirs en matière de dépenses, il faut veiller à ne pas accorder aux régions trop de nouvelles concessions en matière de recettes, car cela engendrerait des tensions excessives sur les finances de l'administration centrale. La création de l'agence fiscale au sein du gouvernement régional de Catalogne¹⁶ est susceptible de rendre le recouvrement de l'impôt plus efficace, mais il faudra veiller à éviter la duplication des tâches et des ressources.

Des négociations sont en cours pour réformer le cadre budgétaire des collectivités locales

Des négociations ont été engagées entre l'administration centrale et les communes en vue de réformer le régime de financement des collectivités locales. Ainsi qu'on l'a déjà noté dans des *Études* précédentes, les valeurs patrimoniales utilisées pour calculer les impôts immobiliers sont très inférieures aux prix du marché, car elles ne sont pas réévaluées assez fréquemment (OCDE, 2005a). La hausse considérable des prix des logements ces dernières années a probablement accentué cet écart, ce qui conduit aussi à se demander si les logements anciens bénéficient d'un traitement fiscal équitable par rapport à l'immobilier neuf. En Espagne, les collectivités locales font-elles semblant de moins appeler aux taxes d'utilisation ou aux redevances que ce n'est le cas dans les autres pays (OCDE, 2003); une plus grande diversification des sources de recettes serait souhaitable.

Facteurs affectant les dépenses

À moyen et long terme, les dépenses publiques seront soumises à de fortes pressions à la hausse. À cet égard, on peut citer les importants efforts actuellement déployés par les autorités pour engager l'économie sur une trajectoire de croissance plus durable fondée sur les gains de productivité, comme le résume le programme national de réforme, grâce à un ambitieux programme d'infrastructure et à un accroissement considérable des dépenses de R-D (les autorités comptent porter ces dépenses de 0.5 à 0.9 % du PIB à l'horizon 2010 – voir le chapitre 4). Les autorités régionales insistent aussi sur une augmentation des investissements de l'administration centrale pour corriger les déséquilibres historiques perçus. Dans le long terme, les pressions à la hausse émaneront aussi du processus de vieillissement. Cette section passe en revue les différentes sources de tension sur les dépenses et analyse les principales mesures que le gouvernement a adoptées pour maintenir des finances publiques saines et anticiper les coûts budgétaires à long terme du vieillissement démographique.

Un plan ambitieux est engagé pour transformer l'économie

Des améliorations notables de l'infrastructure de transport de l'Espagne ont été effectuées depuis son adhésion à l'Union européenne. Soutenues par les fonds de l'UE, les dépenses d'infrastructure en pourcentage du PIB ont été constamment supérieures à la moyenne de l'UE, mais il subsiste un important déficit d'infrastructure physique par rapport aux autres États membres, surtout dans le secteur ferroviaire (tableau 3.2). Les routes à grande capacité se caractérisent encore par un modèle en étoile, qui limite l'accessibilité d'une région à l'autre; les normes de qualité et de sécurité sont inégales d'une partie à l'autre du réseau ferré; enfin, on prévoit que la demande de services de transport augmentera considérablement dans l'avenir (Ministerio de Fomento, 2004). Pour relever ces défis, et dans le cadre du plan global du gouvernement destiné à réaliser les objectifs du programme de Lisbonne, en 2004, le gouvernement a lancé un ambitieux plan d'infrastructure. Le Plan Estratégico de Inversión y Transporte (PEIT) prévoit des dépenses totales de € 250 milliards sur 25 ans, soit environ 1¾ pour cent du PIB par an jusqu'en 2020, qui doivent être financés à 60 % sur le budget général et pour le reste par d'autres entités publiques et par des partenariats public-privé¹⁷. Environ 50 % des investissements totaux seront consacrés au réseau ferroviaire, 25 % aux autoroutes et le reste aux systèmes de transport aérien, maritime et urbain/métropolitain.

Tableau 3.2. **Densité de l'infrastructure de transport en Europe**

2004¹

	Longueur totale des autoroutes		Total voies ferrées		Voies électrifiées		Voies non électrifiées	
	Km par millier de km ²	Km par million d'hab.	Km par millier de km ²	Km par million d'hab.	Km par millier de km ²	Km par million d'hab.	Km par millier de km ²	Km par million d'hab.
Belgique	57.2	167.8	206.1	604.3	179.6	526.7	26.5	77.6
Pays-Bas	56.4	142.3	67.7	173.3	..	..	..	..
Allemagne	33.7	146.0	198.5	859.5	126.2	546.3	72.4	313.3
Danemark	23.4	187.9	..	..	14.5	116.9		
Espagne	20.3	240.9	25.4	300.7	14.9	176.2	10.5	124.5
Autriche	20.0	205.1	67.3	697.9	..	..	..	..
Portugal	19.9	176.8	30.4	269.9	11.4	100.9	19.0	169.0
France	19.1	172.5	90.2	810.7	56.3	505.8	33.9	304.8
Royaume-Uni	15.1	61.1	136.1	551.5	49.5	200.6	86.6	351.0
République tchèque	6.6	50.8	206.6	1 596.7	82.1	634.5	124.5	962.3
Hongrie	6.1	56.3	136.9	1 260.0	63.1	582.8	73.8	677.3
Suède	3.5	177.6	34.1	1 714.6	23.7	1 191.3	10.4	523.2
Finlande	1.9	124.9	25.4	1 644.2	12.1	783.3	13.3	860.9
Pologne	1.8	14.5	124.0	1 015.7	80.6	660.3	43.4	355.4
Norvège	0.6	42.0	13.4	943.8	8.5	600.0	4.9	343.9
Moyenne	18.7	127.0	97.3	888.8	59.0	542.4	43.3	421.9

1. Données 2002 pour l'Allemagne, le Danemark et le Portugal, données 2003 pour la France, la République tchèque et la Suède.

Source : Eurostat, Statistiques des transports.

Dans le contexte de la négociation des nouveaux statuts d'autonomie, plusieurs régions ont demandé un accroissement des dépenses d'infrastructure de l'administration centrale afin de corriger un sous-investissement apparent dans le passé. Dans le cas de la Catalogne, par exemple, l'administration centrale a accepté de porter la part de

l'investissement total dans la région à un montant égal à la part du PIB catalan dans le PIB national au cours des sept prochaines années. Dans le statut de l'Andalousie, en revanche, il est demandé que la part de l'investissement soit portée au niveau de la part de la population de la région dans le total national, tandis que le statut des Îles Baléares prescrit un montant fixe de € 3 milliards sur sept ans. Si certaines régions ont pu souffrir d'un sous-investissement de l'administration centrale dans le passé (voir Garcia-Milà et McGuire, 2002; de la Fuente, 2001), il faudrait éviter que les négociations futures n'engendrent des pressions supplémentaires sur les dépenses publiques pour des raisons politiques, les administrations régionales se disputant les engagements de dépenses de l'administration centrale.

S'il est vrai que les investissements d'infrastructure peuvent éliminer les goulets d'étranglement et accroître la compétitivité, il faut bien jauger les avantages d'un programme de cette ampleur au regard d'autres actions possibles pour déterminer s'il s'agit là de l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles. L'administration centrale a déjà annoncé que les dépenses éducatives seront l'une de ses priorités dans le cadre du programme national de réforme. Compte tenu du taux de rendement élevé de l'éducation en Espagne, estimé entre 7.5 et 12.2 % (de la Fuente et Jimeno, 2005), on peut légitimement s'interroger sur l'emploi le plus profitable des dépenses publiques. Des investissements plus intensifs dans l'éducation seraient susceptibles d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et de permettre une convergence plus rapide des niveaux de revenu par habitant avec le reste de la zone euro. À cet égard, une interprétation trop étroite de la loi de stabilité budgétaire décrite dans ce chapitre, qui autoriserait tous les niveaux d'administration pris ensemble à exclure exceptionnellement de leurs objectifs budgétaires obligatoires les hausses des investissements publics (y compris pour la R-D et l'innovation) jusqu'à concurrence de 0.5 % du PIB, risquerait de fausser les dépenses au détriment de l'éducation. Pour éviter ce phénomène, lors de l'application du principe d'exclusion les dépenses en capital humain devraient bénéficier du même traitement que les autres mesures visant à accroître la productivité.

Les efforts de rationalisation des dépenses se sont intensifiés

Les autorités s'étant engagées à maintenir une politique budgétaire prudente, elles ont aussi entrepris de rationaliser les dépenses publiques et d'en accroître l'efficacité. Comme indiqué dans le Programme national de réforme, cette action comprend une restructuration financière et une réorganisation en profondeur de RTVE, l'entité publique de radio et de télévision, la création d'une agence d'évaluation des politiques publiques, le développement de l'administration électronique et l'élaboration d'un statut des fonctionnaires.

La rationalisation des dépenses touche des entités décentralisées comme RTVE, qui grève lourdement les finances publiques depuis de longues années. RTVE a accusé des pertes d'au moins € 500 millions durant chacune des cinq dernières années et a accumulé une dette de plus de € 7.5 milliards (environ 0.7 % du PIB) récemment prise en charge par l'État. La réforme prévoit la transformation de l'établissement en société et la réduction de ses effectifs, qui passeraient de plus de 9 000 personnes à quelque 6 200 personnes, encore que les négociations avec les syndicats ne soient pas achevées. Même si l'entreprise pourra encore être partiellement financée par des transferts publics, le changement de structure devrait éviter que les mauvais résultats antérieurs ne se reproduisent.

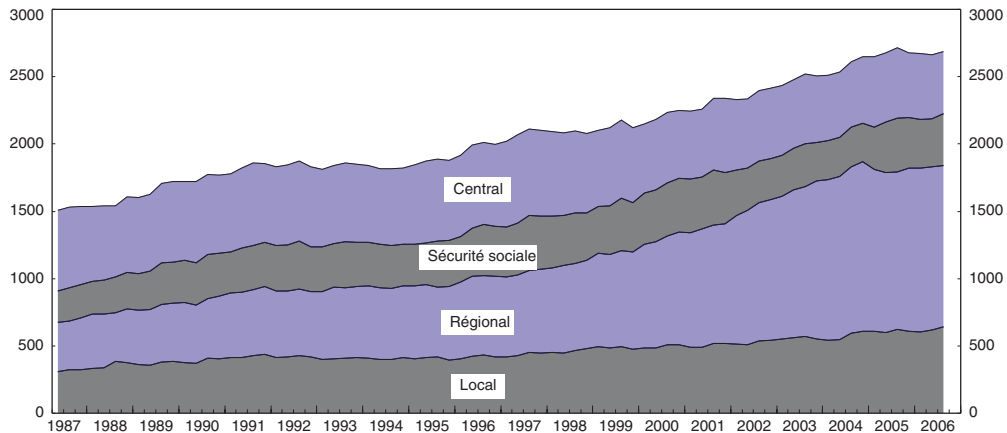
En vue d'accroître l'efficacité des dépenses publiques, les autorités ont créé un nouveau cadre pour les entités publiques qui devrait renforcer leur obligation de rendre des comptes et favoriser une culture de la gestion axée sur les résultats. Une nouvelle forme juridique, l'« agence », offrira une structure organisationnelle qui laisse aux entités publiques plus de souplesse et d'autonomie pour réaliser leurs objectifs prédéterminés, tout en facilitant leur évaluation. Parallèlement, un bureau d'évaluation des politiques publiques, l'*Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, a été créé et devrait entrer en activité d'ici à la fin de 2006. L'une de ses principales tâches sera d'évaluer le Programme national de réforme. L'agence d'évaluation devra collaborer avec d'autres agences sectorielles et régionales (puisque'il n'y aura pas de relations hiérarchiques entre elles) qui sont également mises en place, ce afin de décider d'un ensemble d'indicateurs à suivre, par exemple dans les domaines de l'éducation, de la politique de l'emploi et des soins de santé. Cette réforme pourrait permettre une évaluation utile des politiques et des institutions publiques qui aidera à maintenir les objectifs de stabilité budgétaire du fait que les gaspillages et les doubles emplois seront réduits. La compétitivité de l'économie dans son ensemble peut s'améliorer si l'agence d'évaluation contribue à optimiser l'utilisation des ressources publiques à tous les niveaux d'administration. Cependant, sa capacité de réaliser des opérations d'étalonnage et d'autres études comparatives pourrait être bridée par l'opposition d'autres entités publiques, surtout à l'échelon régional. Pour être véritablement efficace, la nouvelle institution doit avoir un degré élevé d'autonomie, et les conclusions de ses travaux devront être aisément accessibles au grand public de manière à promouvoir les réformes.

Le gouvernement a également pris plusieurs mesures pour développer l'administration électronique. Une nouvelle carte d'identité universelle électronique est en cours d'introduction; elle va non seulement réduire considérablement les formalités administratives mais aussi stimuler le commerce électronique et les autres opérations liées à l'Internet, car elle pourra être utilisée pour stocker et extraire des informations relatives aux clients. Grâce à la *Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a la administración*, le gouvernement s'efforcera de simplifier les interactions avec les citoyens et d'adopter l'administration électronique en lieu et place des dossiers papier. De fait, les citoyens auront désormais le droit d'effectuer toutes leurs opérations avec l'administration centrale par voie électronique. Les efforts dans ce sens permettront non seulement d'alléger l'administration publique mais aussi de créer une impulsion bienvenue pour inciter les citoyens à se familiariser avec les opérations électroniques.

À la suite du processus de décentralisation, l'emploi public a fortement augmenté, en particulier aux niveaux régional et local qui, au premier trimestre 2006, représentaient près de 70 % de l'emploi public total, contre environ 45 % en 1987 (graphique 3.2). La création d'un statut des fonctionnaires répond à la nécessité d'offrir un cadre homogène pour tous les agents publics des régions et de moderniser la gestion de l'emploi public (le cadre actuel remonte à 1965). Le nouveau cadre définit les droits et les responsabilités de l'ensemble des 2.3 millions de fonctionnaires dans les trois niveaux d'administration¹⁸. La rémunération de base sera la même dans toutes les administrations, une rémunération complémentaire étant fixée par chaque administration en fonction d'une série de critères. La performance des salariés fera l'objet d'évaluations régulières, qui seront utilisées pour déterminer la mobilité verticale. Les agents publics auront le droit de conclure des conventions collectives avec le gouvernement, et pour réduire l'ampleur du travail temporaire¹⁹ il est prévu de limiter la proportion des contrats temporaires à 10 % de l'emploi total dans une

Graphique 3.2. **Emploi par niveau d'administration**

En milliers de personnes



Source : INE.

administration quelconque et de convertir 650 000 postes temporaires en postes permanents. Du fait qu'il lie plus étroitement la rémunération et la mobilité verticale à la performance du salarié, le nouveau statut favorise la productivité dans le secteur public. Toutefois, le risque est de créer un cadre relativement rigide pour l'ensemble de l'emploi public, et de rendre ainsi plus difficiles les ajustements régionaux. Une évaluation des entités publiques davantage axée sur les résultats implique que ces entités disposent de la flexibilité requise pour ajuster leurs coûts de main-d'œuvre à l'évolution des conditions afin d'atteindre leurs objectifs au moindre coût. D'autres pays décentralisés tels que la Suisse ont évolué en sens inverse et ont supprimé le statut des fonctionnaires au niveau régional, donnant ainsi aux autorités locales une plus grande latitude pour gérer leurs effectifs (OCDE, 2002).

Le processus de vieillissement renforcera les pressions sur les dépenses

Tandis que tous les pays d'Europe seront confrontés à un processus de vieillissement, on prévoit qu'en Espagne les effets se feront sentir plus tardivement mais seront plus prononcés. Compte tenu des paramètres relativement généreux utilisés pour le calcul des pensions – même si le montant moyen des pensions est inférieur à la moyenne de la zone euro –, les dépenses de retraite (en pourcentage du PIB) devraient augmenter plus fortement que dans les autres pays. Les dépenses de santé et de soins aux personnes âgées sont également susceptibles de croître à moyen et à long terme.

Une nouvelle loi sur la dépendance viendra en aide à environ 1.1 million de personnes d'ici 2015

Tout porte à croire que l'Espagne accuse un retard important en ce qui concerne les dépenses en soins de longue durée aux personnes âgées (OCDE, 2005a) et qu'elle ne dispose pas de moyens suffisants pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes, généralement assurée (dans plus de 70 % des cas) par des femmes de la famille non rémunérées (Costa-Font et Paxtot, 2003). Ce facteur a probablement limité le taux d'activité féminine, même si celui-ci a augmenté rapidement dans la présente décennie (de 41.4 % en 2000 à 47.8 % au troisième trimestre 2006) et a largement contribué, avec l'immigration, à maintenir une forte croissance du PIB²⁰. La prise en charge par des

professionnels s'avère très inférieure à la demande et est assurée, sur une base décentralisée, par les collectivités régionales et locales dans le cadre du système de santé, ce qui se traduit par une utilisation parfois inefficace des services de soins aigus, alors qu'une aide à domicile, dans la mesure où elle est possible, serait à la fois moins coûteuse et plus appréciée par les patients (OCDE, 2005a). À mesure que la population vieillira, la demande de prise en charge de la dépendance augmentera, et l'absence d'un système de soins aux personnes dépendantes correctement organisé pourrait rendre difficile une nouvelle progression du taux d'activité des femmes et entraîner des pressions supplémentaires sur les dépenses de santé.

La loi sur la dépendance, qui entre en vigueur en 2007, instaurera le *Sistema de Dependencia*, qui vise une extension progressive de la couverture, l'objectif étant d'atteindre la totalité des personnes dépendantes, estimées à 1.1 million, en 2015, année où le système devrait être totalement opérationnel. En 2007 sont prises en charge les 200 000 personnes présentant le plus haut degré de dépendance, selon une évaluation faite en 2006. L'administration centrale assurera un ensemble de prestations de base, de façon à garantir un niveau minimum d'assistance dans les différentes régions. Les autorités régionales pourront offrir des programmes complémentaires, qu'elles devront cofinancer (comme c'est le cas pour la couverture de base) avec l'administration centrale. Enfin, les bénéficiaires acquitteront une quote-part calculée en fonction de leurs revenus. Ce dispositif peut permettre aux régions d'offrir des programmes de couverture plus étroitement adaptés aux préférences de leurs citoyens, tout en assurant un niveau minimum de soins identique dans toutes les régions, ce qui garantira à la fois l'équité et la flexibilité. Le coût total de ce régime devrait s'élever à € 1.6 milliard en 2007 (environ 0.17 % du PIB) et augmenter avec l'accroissement de la couverture et de la demande pour atteindre € 9.5 milliards en 2015 (près de 1 % du PIB). En ce qui concerne le financement, le projet de loi approuvé par le gouvernement en avril prévoyait que quelque 47 % des coûts totaux seraient financés à parts égales par l'administration centrale et les autorités régionales, que 34 % seraient financés directement par les quotes-parts des bénéficiaires, et que le reste, soit 19 %, serait couvert par un redéploiement de dépenses courantes aux personnes dépendantes dans le cadre du système de soins de santé. Toutefois, étant donné que la version définitive de la loi, adoptée en décembre, apporte plusieurs modifications au projet initial, de nouvelles estimations du coût total et de son financement sont nécessaires.

L'instauration d'une quote-part est une mesure opportune qui peut rationaliser efficacement la demande et contribuer à freiner les coûts totaux. Toutefois, une grande incertitude entoure encore le financement du système. L'administration centrale a pris des engagements pour une bonne part du financement, et le régime devrait fixer des lignes directrices claires sur le mode de calcul de la quote-part²¹. Il n'existe pas encore de mécanismes spécifiques permettant aux communautés régionales de couvrir leur part prévue des coûts, ce qui pourrait engendrer des problèmes de coordination. Certains partis politiques régionaux se sont opposés à cette réforme, car ils y ont vu une ingérence de l'administration centrale dans les compétences régionales. Le déblocage des financements promis pourrait se révéler plus difficile, surtout si l'on considère les problèmes que les autorités régionales ont rencontrés pour financer les soins de santé ces derniers temps.

Les dépenses de santé vont sans doute continuer de croître

Les dépenses totales en soins de santé restent inférieures à la moyenne OCDE, bien qu'elles aient augmenté de près de 1 point de PIB entre 2000 et 2004, pour atteindre 8.1 %.

Les dépenses publiques, qui sont désormais du ressort des administrations régionales, ont été relativement bien maîtrisées : elles n'ont augmenté que de 0.5 point de PIB, soit un peu moins que la moyenne des pays européens (tableau 3.3). Cependant, les dépenses publiques en produits pharmaceutiques²² ont augmenté régulièrement ces dernières années et représentent aujourd'hui près de 25 % des dépenses publiques de santé, proportion nettement plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE²³. Cette poussée semble due davantage à l'augmentation du nombre des ordonnances qu'à une hausse des dépenses par prescription. En outre, la pression des dépenses due aux soins en établissement a été relativement forte, ce qui pourrait refléter un certain problème de coordination entre soins hospitaliers et soins obligatoires. Les patients préfèrent apparemment se rendre dans un hôpital pour y recevoir des soins ordinaires, au lieu de s'adresser à leurs prestataires de soins primaires, car cela leur permet de choisir le moment de leur traitement et de ne pas avoir à revenir pour des analyses complémentaires (OCDE, 2003). En revanche, les dépenses publiques en faveur de la prévention et de la santé publique sont bien inférieures à la moyenne OCDE.

Tableau 3.3. **Évolution des dépenses de santé**

	Espagne			OCDE-Europe			Japon			États-Unis		
	Variation sur la période ¹		Niveau 2004	Variation sur la période ¹		Niveau 2004	Variation sur la période ¹		Niveau 2004	Variation sur la période ¹		Niveau 2004
	1995-2000	2000-04		1995-2000	2000-04		1995-2000	2000-04		1995-2000	2000-04	
En % du PIB												
Dépenses totales	-0.2	0.9	8.1	0.2	0.9	8.8	0.8	0.4	8.0	0.0	2.0	15.3
Dépenses de santé privées	-0.1	0.4	2.4	0.1	0.2	2.2	0.2	0.1	1.5	0.1	1.1	8.5
Dépenses de santé publiques	-0.2	0.5	5.7	0.1	0.7	6.6	0.5	0.3	6.5	-0.2	1.1	6.8
<i>Dont :</i>												
En % des dépenses publiques de santé												
Investissement	0.4	0.1	3.5	-0.9	-0.3	3.6	-3.1	-0.4	4.0	-0.2	-0.2	1.5
Dépenses courantes	-0.4	-0.1	96.5	0.9	0.3	96.4	3.1	0.4	96.0	0.2	0.2	98.5
<i>Dont :</i>												
Produits pharmaceutiques et autres biens médicaux ²	3.0	1.4	24.5	1.5	-1.9	15.5	-4.0	0.8	16.8	1.8	1.7	7.7
Soins en milieu hospitalier ³	-3.6	2.4	39.0	-1.6	-3.0	47.6	1.0	0.0	44.4	-5.1	-2.6	34.9
Soins ambulatoires ⁴	0.3	-6.1	29.8	0.2	5.1	30.2	2.3	-1.2	32.6	1.8	1.6	44.6
Prévention et santé publique	0.7	-0.2	1.5	0.4	-0.4	2.0	-0.4	-0.2	1.7	0.6	-0.7	7.7
Autres	-0.8	2.4	1.7	0.5	0.4	1.1	4.2	1.0	0.5	1.1	0.2	3.6

1. Variations exprimées en points de pourcentage.

2. Y compris les équipements thérapeutiques.

3. Y compris les dépenses en services auxiliaires.

4. Y compris les dépenses en services de santé.

Source : OCDE, Eco-Santé 2006.

Bien que la poussée des coûts n'ait pas été plus forte que dans les autres pays de l'OCDE, les évolutions récentes ont mis à l'épreuve le modèle de financement des soins de santé en place depuis 2002. La montée de l'immigration, l'augmentation des prestations versées et la hausse des prix des biens et services médicaux se sont traduites par un gonflement des dépenses des administrations régionales²⁴ qui ont fait face à ces pressions non pas en augmentant leurs propres sources de recettes mais en sollicitant l'administration centrale pour obtenir des transferts supplémentaires (environ € 1.6 milliard en 2006)²⁵. Les autorités régionales ont également accru le nombre des installations de soins, surtout dans les régions

dont l'infrastructure sanitaire se situait jusque-là à un faible niveau, encore qu'il y ait probablement un certain double emploi. Les pressions sur les dépenses publiques en soins de santé sont susceptibles de persister à moyen et à long terme avec l'augmentation de la demande liée au processus de vieillissement et au développement de technologies plus onéreuses. Comme indiqué au premier chapitre, les estimations de l'OCDE montrent que les dépenses publiques pourraient passer de 5.7 % du PIB en 2004 à un niveau compris entre 9.6 et 12.1 % du PIB en 2050 (OCDE, 2006c).

Les autorités ont dévoilé un plan visant à renforcer la coordination entre régions, promouvoir les pratiques optimales en matière de traitements médicaux et accroître la transparence du système national de santé. L'administration centrale et les autorités régionales ont adopté une série de mesures pour rationaliser les dépenses de santé et accroître leur efficacité. Les systèmes d'achat de soins seront actualisés, de façon à encourager la centralisation (et l'homogénéisation) des décisions d'achat dans chaque région, et notamment des investissements en matériel médical. Les pharmacies seront autorisées à vendre les médicaments sans ordonnance sur Internet et de plus amples informations seront fournies sur l'utilisation appropriée et optimale des produits pharmaceutiques et sur l'utilisation de médicaments génériques lorsque ceux-ci sont disponibles. Par ailleurs, la tarification des médicaments approuvés est soumise à des restrictions²⁶ et les prix des anciens médicaments seront réduits jusqu'à concurrence de 20 %, l'objectif étant d'économiser € 1 milliard sur cinq ans. Cependant, l'expérience récente donne à penser que les réductions des prix des médicaments n'engendrent qu'une baisse temporaire des dépenses pharmaceutiques. À la suite des réductions de prix appliquées en 2005 et 2006, les dépenses ont baissé de 4.5 % en avril 2006 (en glissement mensuel), mais elles ont rebondi deux mois plus tard (en juin, elles avaient augmenté de près de 10 %). La concurrence entre les officines est freinée par des procédures d'autorisation restrictives (voir le chapitre 5) qui risquent d'entraîner les prix à la hausse. L'administration centrale est consciente de la nécessité de recourir davantage à l'étalonnage et à la coordination, mais les régions se sont montrées réticentes à participer pleinement au processus. Ainsi, les gouvernements régionaux se sont opposés à la publication d'informations interrégionales sur les listes d'attente des hôpitaux²⁷. Si le public avait accès à ces informations, il exercerait probablement des pressions accrues pour une amélioration du service, à la faveur d'une responsabilité plus claire.

Comme dans d'autres pays, les dépenses au titre des prestations maladie et invalidité ont augmenté considérablement ces dernières années. Tandis que la population couverte n'a progressé que de 4 % environ entre 2000 et 2005, les paiements de prestations ont bondi de plus de 40 % sur la même période. Le coût pour le seul système de sécurité sociale a avoisiné € 6.3 milliards en 2005, tandis que les entreprises ont dépensé pour leur part € 3 milliards. En général, des incitations efficaces à maîtriser les dépenses sont instaurées lorsque l'agent chargé de verser la prestation est également celui qui détermine la validité des demandes. À cet égard, les autorités agissent sur deux fronts. *Premièrement*, depuis 2006 le personnel de la sécurité sociale est seul habilité à réexaminer périodiquement les dossiers de congé maladie et, si nécessaire, à prolonger les prestations d'invalidité temporaire pour des périodes supplémentaires de six mois. Auparavant, les médecins du système public de santé de chaque région pouvaient statuer en la matière, alors même que la prestation est versée par l'administration centrale via le système de sécurité sociale. La durée maximale de versement est ramenée de 18 à 12 mois (avec, dans les deux cas, une prolongation de six mois), et les employeurs sont désormais tenus de notifier tous les cas de maladie à l'administration de la sécurité sociale. *Deuxièmement*, des

négociations sont en cours afin de renforcer les incitations des entreprises à maîtriser leurs dépenses au titre des congés de maladie de courte durée. À l'heure actuelle, le versement de prestations entre le 4^e et le 15^e jour d'incapacité est autorisé par l'administration de la sécurité sociale, mais ce sont les employeurs qui en sont financièrement responsables²⁸. Après le 15^e jour, la prestation est versée par le système de sécurité sociale. En conséquence, les gestionnaires ne sont aucunement incités à maîtriser les dépenses jusqu'au 15^e jour, même si le mécanisme de suivi et de réexamen des dossiers de maladie se montre apparemment efficace pour réduire les demandes injustifiées. Il est difficile de savoir quel est le meilleur moyen de donner des incitations appropriées aux entreprises pour qu'elles investissent dans la prévention (Rae, 2005). Dans certains pays, le système de sécurité sociale prend en charge les prestations à partir de la première journée de congé (France, Danemark, Islande, Portugal, Irlande et Grèce, par exemple); dans d'autres, les employeurs doivent prendre en charge les prestations pendant une période relativement longue (12 semaines en Autriche et en Italie, 28 semaines au Royaume-Uni).

Le processus de vieillissement, conjugué à des paramètres systémiques généreux, alourdira fortement les dépenses de retraite

Les partenaires sociaux ont reconnu de plus en plus que les effets prévus du vieillissement sur les dépenses de retraite constituent un grave problème. Tandis que les partenaires sociaux et les autorités se sont périodiquement rencontrés dans le cadre du *Pacto de Toledo* pour examiner cette question, le processus de réforme a été lent, et l'on ne perçoit pas encore de sentiment d'urgence concernant la nécessité d'engager une réforme sérieuse, surtout après la récente poussée de l'immigration qui a retardé la mise en marche du processus de vieillissement (voir ci-après).

En 2005, les immigrants représentaient quelque 9 % de la population totale contre environ 2¼ pour cent en 1999. De même, la part des étrangers dans le total des cotisants au système de sécurité sociale est passée de 2.3 % en 1999 à 9.3 % (1.7 million de personnes) en 2005. En 2005, plus de 550 000 immigrants clandestins ont été régularisés dans le cadre d'une procédure exceptionnelle. Bien entendu, une grande incertitude entoure le niveau des flux futurs d'immigration, qui semble davantage déterminé par des facteurs de rejet que par des facteurs d'attraction (OCDE, 2003). D'après les prévisions de la Commission européenne (CE), à partir de 2010 les entrées nettes d'immigrants se stabiliseraient aux alentours de 110 000 personnes par an jusqu'en 2050, mais les autorités ont élaboré un autre scénario²⁹ selon lequel les entrées annuelles nettes se stabiliseraient aux environs de 275 000 personnes, soit plus du double de l'hypothèse de la CE. Dans le premier scénario, le rapport inactifs/actifs³⁰ passerait de quelque 24 % en 2006 à 66 % en 2050, taux sensiblement plus élevé que les 55 % estimés pour la zone euro dans son ensemble (Puente y Gil, 2006). Selon le second scénario, qui prévoit une immigration forte, le rapport inactifs/actifs atteindrait près de 57 %, chiffre beaucoup plus proche de l'estimation de la zone euro mais qui représente néanmoins plus du double du niveau actuel. Il importe en outre de noter que l'accroissement de l'immigration induira une augmentation des pensions exigibles dans l'avenir et un alourdissement des dépenses de santé et d'éducation. L'immigration ne résout donc pas les problèmes financiers à long terme de la sécurité sociale : elle ne fait que les différer.

Le rapport cotisations retraite/PIB dans ces scénarios se montre robuste face à différentes hypothèses pour les variables macroéconomiques et s'avère également stable dans le temps. Ainsi, Alonso-Meseguer et Herce (2003) estiment qu'il oscille aux alentours de 10.5 % du PIB pendant la période de prévision (jusqu'en 2050) même avec les hypothèses

les plus optimistes concernant l'immigration, la croissance de la productivité et le taux d'emploi. En fait, cela signifie que le solde du système de sécurité sociale est presque entièrement déterminé par l'évolution des dépenses. Les paramètres utilisés pour déterminer les prestations de retraite sont plus généreux en Espagne que dans les autres pays (OCDE, 2001 et 2005a)³¹, ce qui a rendu le système inéquitable du point de vue actuariel : le taux interne qui égalise la valeur actualisée des pensions de vieillesse et des cotisations correspondantes est de 4 %³². Ce taux est très supérieur aux estimations de la croissance de la production potentielle dans les années à venir (OCDE, 2006a). Le manque d'équité actuarielle du système conjugué au vieillissement démographique se traduira par une hausse progressive des dépenses et, partant, du déficit de la sécurité sociale. Qui plus est, le montant prévu des dépenses de retraite se montre également assez robuste avec des scénarios de rechange raisonnables (tableau 3.4); ainsi, même dans le scénario le plus optimiste les dépenses augmenteront encore de 14.3 % du PIB en 2050 soit de 6½ points au dessus des niveaux récents. Ces estimations sont confirmées par l'étude plus complète de Jimeno *et al.* (2006), qui modélisent l'augmentation des dépenses de retraite en utilisant le scénario démographique le plus optimiste ainsi qu'un éventail de méthodologies différentes. Même dans leur scénario le plus optimiste pour la croissance de la productivité et l'emploi, ils estiment l'augmentation des dépenses aux alentours de 7 points de PIB en 2050.

Tableau 3.4. **Dépenses de retraite totales en pourcentage du PIB**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	Scénario de base					
Total sécurité sociale	7.8	8.1	8.5	11.0	14.4	15.2
	Autres hypothèses					
Taux de chômage bas ¹	7.8	8.1	8.5	11.0	14.4	15.1
Espérance de vie élevée ²	7.8	8.1	8.5	11.0	14.5	15.2
Productivité élevée ³	7.8	8.1	8.4	10.6	13.8	14.3
Productivité faible ³	7.8	8.1	8.7	11.4	15.1	16.1
Emploi élevé chez les travailleurs âgés ⁴	7.8	8.1	8.5	10.9	14.3	15.1

1. Le taux de chômage augmente de 1 point de pourcentage sur la période 2005-15 et reste plus élevé de 1 point par la suite. Le taux d'activité reste inchangé sur la période.
2. Une baisse linéaire des mortalités à différents âges est présumée, de sorte qu'en 2050 l'espérance de vie à la naissance augmenterait de 1.6 an pour les hommes et de 1.3 an pour les femmes, et que le taux de dépendance augmenterait de 2.8 points.
3. La productivité du travail augmente/diminue de 0.25 point sur la période 2010-15 et reste plus élevée/plus faible de 0.25 point par la suite.
4. Le taux d'emploi des travailleurs âgés est présumé croître de 5 points de pourcentage sur la période 2005-25 et reste plus élevé de 5 points par la suite. Le taux d'activité varie de façon parallèle.

Source : Commission européenne (2006), « Impact on Ageing Populations on Public Spending on Pensions. Health and Long-Term Care. Education and Unemployment Benefits for the Elderly », Summary Report, Comité de politique économique.

La réforme récemment décidée, fruit d'un consensus entre les partenaires sociaux et le gouvernement, renferme des restrictions supplémentaires sur la retraite partielle, l'âge minimum d'ouverture des droits étant repoussé à 61 ans. La période de cotisations effective pour l'acquisition de droits à pension est légèrement augmentée, car les heures supplémentaires n'entrent plus en compte dans la période minimale de 15 ans : jusqu'ici, un travailleur pouvait percevoir une pension de retraite avec moins de 13 ans d'ancienneté. Les pensions de veuvage seront désormais accordées aux survivants de couples non mariés et de couples mariés sans enfants ayant eu au moins deux ans de vie commune. En

Espagne, les conditions de versement des pensions de veuvage sont les plus souples parmi tous les pays de l'Union européenne, en raison du taux d'activité traditionnellement faible des femmes, qui étaient de ce fait fortement tributaires des revenus de leur conjoint. Cette tendance s'étant inversée, le versement de pensions généreuses aux veuves est moins justifié. Les incitations à prolonger l'activité au-delà de 65 ans, âge actuel d'ouverture des droits à une pension complète, sont renforcées grâce au relèvement des taux d'accumulation, tandis que des subventions sont accordées pour le recrutement de travailleurs âgés de 55 ans et plus. Cependant, les droits à pension continuent d'être accumulés à un taux décroissant, puisque les premières années de carrière se traduisent par des droits à pension d'un montant disproportionné, ce qui pourrait avoir une incidence notable sur les décisions en matière de retraite (OCDE, 2003). Au total, la réforme aura probablement un effet limité, car les paramètres du système sont encore relativement généreux. Cela montre que le grand public, les responsables politiques et les partenaires sociaux ne ressentent pas l'urgence d'une réforme plus radicale. En ce qui concerne le régime de retraite des fonctionnaires, de précédentes *Études* de l'OCDE ont déjà révélé qu'il est excessivement généreux, notamment parce que l'âge n'est pas pris en compte lorsqu'un fonctionnaire opte pour une retraite anticipée. Le nouveau statut de la fonction publique pourrait rendre la retraite anticipée encore plus attrayante, puisqu'il autorise les ministères à fixer des conditions spéciales, plus généreuses.

La situation financière saine du système de sécurité sociale, résultant de la forte progression de l'emploi due pour une large part à la croissance de l'immigration, a permis aux autorités d'accumuler depuis 2000 des excédents dans le fonds de réserve en vue de financer les dépenses : cela pourrait expliquer l'absence de sentiment d'urgence. Le fonds de réserve a été créé avec un apport de € 601 millions ; en mars 2006, il affichait un solde de € 42.1 milliards, soit 4 % du PIB. Selon les prévisions officielles, les ressources du fonds culmineront aux alentours de € 55 milliards (aux prix courants) vers 2015. Cependant, étant donné la nature même du fonds, ses placements sont soumis à de fortes restrictions³³, d'où un faible taux de rendement des actifs³⁴. Des négociations sont en cours en vue de ménager une plus grande latitude dans la gestion du fonds et l'on prévoit l'adoption d'une réforme qui privatise la gestion d'une partie au moins de ses ressources et qui atténue les restrictions concernant les placements.

Comme indiqué dans des *Études* précédentes, une réforme des paramètres du régime de retraite constitue le moyen le plus clair de résoudre le problème des pensions, étant donné que le système n'est pas actuariellement équitable. Cette réforme pourrait toutefois revêtir diverses formes. Le niveau des pensions est bas en Espagne : en 2003, les dépenses de retraite par personne âgée de 65 ans et plus atteignaient € 10 200, environ 54.4 % du PIB par habitant, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'ensemble des pays de l'UE (€ 21 100, 74.3 % du PIB). De surcroît, ces dépenses devraient rester relativement faibles en pourcentage du PIB par habitant, ce qui contrariera beaucoup l'adoption d'une réforme paramétrique³⁵. Parmi les options de réforme visant à inciter davantage les salariés âgés à rester en activité, on peut citer les dispositions suivantes : calcul des prestations en fonction des gains sur la vie entière, et non, comme à l'heure actuelle, sur les gains des 15 dernières années ; modification des formules de prestations qui prévoient des taux d'accumulation des droits à pension plus élevés pour les salariés jeunes ; indexation de l'âge d'éligibilité sur l'espérance de vie ; accroissement des majorations en cas de report du départ à la retraite (OCDE, 2006d). Cependant, d'autres solutions de rechange, qui ont déjà été examinées dans des *Études* précédentes (OCDE, 2003 et 2005a), pourraient inclure des

mesures qui ne modifient pas le niveau des pensions. Étant donné l'accroissement de l'espérance de vie, l'une de ces solutions viables consiste à allonger la période de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cet allongement devrait être réalisé progressivement de manière à protéger les travailleurs proches de la retraite. Une réforme dans ce sens pourrait être complétée par le financement anticipé des pensions via un accroissement de l'épargne publique, qui viendrait s'ajouter à l'accumulation des excédents de sécurité sociale déjà prévisibles. La stratégie gouvernementale de renforcement de la productivité peut aussi aider à alléger le fardeau, d'autant plus que les pensions sont indexées sur l'inflation et non sur les salaires. Certes, il pourrait s'avérer politiquement difficile de dégager d'abondants excédents pendant plusieurs années, car des appels en faveur d'un accroissement des dépenses ou de nouvelles réductions d'impôts sont à prévoir, mais les syndicats semblent conscients du problème et pourraient être ouverts à la discussion. En outre, il faut tenir compte des considérations relatives à l'équité intergénérationnelle.

Comment gérer la politique budgétaire dans une optique de long terme?

La première version de la loi de stabilité budgétaire, qui est entrée en vigueur en 2003, avait pour but de maintenir un budget en équilibre indépendamment de la position de l'économie dans le cycle. Étant donné que les administrations qui ne respectaient pas cette règle ne subissaient pas de pénalités, la discipline budgétaire reposait sur la pression des pairs et la surveillance. À titre individuel, les administrations régionales étaient astreintes à un objectif de déficit zéro, mais alors même que la situation conjoncturelle de l'économie n'était pas particulièrement défavorable, certaines d'entre elles ont eu recours à des opérations hors bilan. Toutefois, le système de comptabilité nationale étant utilisé pour vérifier si elles respectaient les objectifs, elles se conformaient formellement à la loi. L'objectif d'un budget en équilibre indépendamment du cycle était jugé très restrictif, et certaines administrations locales ont même engagé des recours pour éviter de se mettre en conformité. Les autorités ont actualisé la loi de stabilité budgétaire (les modifications prennent effet en 2007) pour répondre à ces critiques, entre autres, et pour améliorer le cadre de stabilité budgétaire.

La nouvelle loi de stabilité budgétaire vise à maintenir la stabilité budgétaire au cours du cycle...

Le principal objectif de la loi actualisée sera de maintenir l'équilibre budgétaire au cours du cycle. Tous les trois ans, l'administration centrale publiera deux seuils de croissance qui détermineront les résultats financiers exigés des administrations centrale, régionales et locales. Une croissance dépassant le seuil supérieur (initialement fixé à 3 %) entraînera l'obligation de dégager un excédent; une croissance comprise entre les deux seuils entraînera une obligation d'équilibre budgétaire; enfin, une croissance plus faible que le niveau inférieur (initialement fixé à 2 %) autorisera les administrations à enregistrer des déficits, dans la limite d'un plafond de déficit total réparti entre les niveaux d'administration. Le déficit maximum autorisé, à 1 % du PIB, sera réparti comme suit : administration centrale 0.2 %, autorités régionales 0.75 % et autorités locales 0.05 %. Toutefois, une déduction spéciale est appliquée de façon à exempter exceptionnellement³⁶ de restrictions budgétaires les hausses des investissements dans des programmes d'activités productives, à l'inclusion de la R-D, qui sont censés améliorer la productivité. La déduction peut atteindre au maximum 0.5 % du PIB, les parts des administrations centrale,

régionales et locales étant respectivement de 0.2, 0.25 et 0.05 % du PIB. Les déficits régionaux individuels sont négociés au cas par cas par l'administration centrale, de façon à respecter la limite du déficit régional total. En résumé, quand la croissance tombe au-dessous du seuil de 2 %, le déficit total des administrations publiques (hors sécurité sociale) peut atteindre 1.5 % du PIB. Cependant, même si la croissance dépasse le seuil de 3 %, compte tenu de l'exclusion, à titre exceptionnel, des augmentations pour les programmes d'investissements productifs, un déficit légèrement inférieur à 0.5 % du PIB peut être enregistré. Même si le respect des critères dépendra encore de la surveillance et de la pression des pairs, il sera probablement renforcé par l'obligation faite aux autorités qui ne satisfont pas aux critères de négocier des plans d'action de trois ans pour corriger le déséquilibre, mais aussi par les restrictions plus rigoureuses de l'administration centrale en matière d'endettement supplémentaire. La nouvelle loi présente d'autres aspects intéressants : les obligations de transparence sont rendues plus explicites pour tous les niveaux d'administration; en outre, et ceci est peut-être plus important encore, les résultats budgétaires exigés seront déterminés individuellement pour les niveaux central, régional et local d'administration ainsi que pour l'administration de la sécurité sociale. Auparavant, les mauvais résultats budgétaires de l'administration centrale pouvaient être compensés par de bons résultats dans le système de sécurité sociale car un objectif commun était fixé pour les deux secteurs.

... mais des améliorations sont possibles

Bien que la nouvelle loi améliore la précédente sur plusieurs points, des risques pourraient se concrétiser dans certains domaines lorsque le dispositif entrera en application. *Premièrement*, il faudrait que les seuils de croissance se fondent sur la croissance potentielle, de façon à mieux refléter la situation de l'économie au cours du cycle. Il faut veiller à ce que les directives pour le calcul des seuils soient spécifiées de façon à minimiser la marge d'arbitraire. Il serait souhaitable de confier le calcul des seuils à une agence externe crédible qui possède les compétences techniques requises et qui soit suffisamment autonome pour éviter les conflits d'intérêt. *Deuxièmement*, selon les dispositions stipulées à l'heure actuelle, des discontinuités dans l'objectif de stabilité se trouvent créées quand la croissance est proche des seuils. À titre d'exemple, le seuil inférieur étant fixé actuellement à 2 %, une croissance prévue de 1.9 % autoriserait un déficit maximum de 1.5 % du PIB (compte tenu de la déduction exceptionnelle au titre des investissements), tandis qu'une prévision de 2 % n'autoriserait qu'un déficit de 0.5 % du PIB. *Troisièmement*, même si la loi a amélioré le rôle stabilisateur de la politique budgétaire en tenant compte de la position conjoncturelle de l'économie et de son taux de croissance prévu, lors de la mise en œuvre de cette nouvelle règle budgétaire il faudra prendre soin d'éviter une application trop mécanique et un résultat budgétaire procyclique³⁷. Ces risques semblent plus grands dans les administrations régionales et locales, de sorte qu'une bonne performance et une surveillance à un stade précoce se révèlent importantes. Pour un fonctionnement approprié des stabilisateurs automatiques, le niveau du solde retenu comme objectif devrait être lié au niveau de l'écart de production. Cependant, étant donné que l'estimation de l'écart de production est difficile et pourrait donner lieu à controverse, il serait plus simple de lier la variation visée du solde budgétaire au rythme prévu de la croissance³⁸. *Quatrièmement*, fixer au cas par cas l'obligation de stabilité pour chaque région autonome peut s'avérer inefficace, car l'issue dépendra de négociations bilatérales, avec toute l'incertitude que cela entraîne.

Encadré 3.1. **Recommandations concernant la gestion de la politique budgétaire à moyen et à long terme**

Politique fiscale

- Incorporer dans le code d'imposition du revenu permanent un ajustement plus systématique des tranches d'imposition et des abattements en fonction de l'inflation.
- Revoir les incitations fiscales en faveur des plans de retraite privés, car leur coût fiscal net risque d'être élevé.
- Améliorer par des voies appropriées la coopération entre les autorités fiscales et policières pour accroître l'efficacité des enquêtes en matière de fraude fiscale.

Décentralisation

- Veiller à ce que le nouveau mécanisme de financement régional n'alourdisse pas excessivement la charge de l'administration centrale, et inciter les administrations régionales et locales à recourir de plus en plus à leurs propres pouvoirs fiscaux.

Engagements de dépenses

- Accorder à l'agence publique d'évaluation des politiques un large degré d'autonomie par rapport au processus politique et veiller à ce que ses conclusions soient aisément accessibles au grand public.
- Développer le partage d'informations et l'étalonnage concurrentiel parmi les hôpitaux régionaux, de façon à laisser jouer davantage les pressions de l'opinion publique dans le sens d'une efficacité accrue des dépenses.

Sécurité sociale

- Intensifier les efforts pédagogiques de façon que le grand public et les partenaires sociaux prennent conscience de la gravité du problème de la sécurité sociale et de la nécessité d'agir.
- Élaborer une stratégie globale pour s'attaquer au problème de la sécurité sociale, stratégie qui pourrait combiner une réforme paramétrique (par exemple, un allongement progressif de la période de cotisation requise pour avoir droit à une pension à taux plein) avec un accroissement de l'épargne publique.

Loi de stabilité budgétaire

- Définir les seuils en fonction de la production potentielle et faire réaliser les calculs par une entité impartiale et de bonne réputation.
- Éviter de créer un biais injustifié en faveur des actifs corporels et au détriment d'autres catégories de dépenses améliorant la productivité, du fait de l'exclusion exceptionnelle des augmentations d'investissements publics.
- Éviter une application trop mécanique de la loi, qui pourrait aboutir à un résultat budgétaire procyclique.

La politique budgétaire moyen terme devrait être cohérente avec la stratégie des autorités pour faire face aux coûts budgétaires du vieillissement

Grâce à une application judicieuse de la loi de stabilité budgétaire actualisée, il est possible d'éviter que les objectifs soient insuffisamment ambitieux dans les phases de haute conjoncture, puisqu'un excédent est exigé lorsque la croissance de la production dépasse le seuil. En revanche, du fait qu'elle autorise l'exclusion exceptionnelle des dépenses en investissements productifs pour le calcul du résultat budgétaire autorisé, la

loi atténuée en fait l'obligation de maintenir l'équilibre budgétaire. Néanmoins, dans la mesure où ces investissements améliorent la production potentielle, la viabilité des finances publiques pourrait être renforcée. Point plus important, la gestion de la politique budgétaire dans le moyen terme devrait être plus étroitement intégrée à la stratégie gouvernementale à long terme visant à résoudre les problèmes budgétaires liés au vieillissement. À moins que ne soit mise en œuvre dans un proche avenir une réforme des retraites, certes difficile, qui supprimerait totalement les déséquilibres financiers du système de sécurité sociale, et étant donné que le fonds de réserve est insuffisant pour couvrir le déficit attendu, il faudra accumuler l'épargne publique à un rythme plus élevé qu'à l'heure actuelle pour inscrire les finances publiques sur une trajectoire de long terme viable. Les autorités devraient s'efforcer de sensibiliser l'opinion publique à ce problème et à la nécessité de prendre des mesures le plus tôt possible, de façon à minimiser les coûts d'ajustement. Elles devraient présenter plusieurs scénarios en faisant plus largement appel aux modèles statistiques qui donnent une idée approximative des effets de différentes politiques. La construction et l'utilisation de ces modèles devraient être plus aisées qu'auparavant, vu que l'administration de la sécurité sociale a récemment mis d'importants ensembles de données à la disposition des chercheurs.

Notes

1. Parmi les réformes les plus importantes figurent les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés de 1978, l'instauration de la TVA en 1986 et les modifications de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1991 (OCDE, 2000 et 2003).
2. Le nombre des tranches d'imposition a été ramené de 10 à 6 en 1999, puis à 5 avec la réforme de 2003.
3. Le taux marginal supérieur a été ramené de 56 à 48 % dans la réforme fiscale de 1999 puis réduit de nouveau de 3 points de pourcentage, à 45 %, en 2003. Le taux marginal inférieur a été ramené de 20 à 18 % et 15 % respectivement en 1999 et 2003.
4. Par conséquent, les déductions pour charges de famille élèvent le niveau de revenu auquel le premier taux d'imposition positif est applicable – les niveaux de revenu auxquels s'appliquent des taux plus élevés ne sont pas touchés. De fait, l'allègement fiscal qui résulte de ces abattements se limite à leur montant multiplié par le taux d'imposition positif le plus bas, même si les ménages se voient appliquer un taux d'imposition marginal plus élevé (Lagares, 2006).
5. Les réformes de l'impôt sur les sociétés ont été moins fréquentes que celles visant l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En 1995, la réforme avait pour but d'accroître la neutralité du système fiscal à la fois vis-à-vis de différentes sources de revenus et vis-à-vis de différents instruments de financement (OCDE, 2000).
6. Parmi les mesures les plus récentes, il convient de citer une réduction de 0.25 point de pourcentage des cotisations au régime d'assurance-chômage pour les travailleurs permanents et une réduction de moitié des cotisations à l'organisme public qui prend en charge les fonds de pension privés des entreprises en faillite, ces cotisations étant ramenées de 0.4 à 0.2 % du total des salaires.
7. Les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1999 et 2003 ont eu un coût budgétaire de € 4.9 et € 4.0 milliards respectivement.
8. À titre d'exemple, le niveau plancher de la tranche d'imposition la plus élevée augmentera de près de 12 % (de € 46 818 à € 52 360) et le crédit d'impôt au titre du revenu d'activité augmentera de 9-12 %, alors que le taux d'inflation cumulé entre 2002 (lorsque la réforme avait actualisé les tranches de revenu et les déductions) et 2007 est estimé aux environs de 13.6 %.
9. Étant donné que les revenus de pensions sont imposés comme les autres revenus des ménages, le coût budgétaire net est la différence entre le manque à gagner et les recettes additionnelles créées.
10. Après l'introduction des billets en euros en janvier 2000, 13 millions de coupures de € 500 ont été introduites en Espagne (3.5 % du total); en avril 2006, le nombre total de ces coupures en Espagne était passé à 101 millions (26 % du total en circulation).

11. Une enquête réalisée en 2004 par le *Centro de Investigaciones Sociológicas* a fait apparaître que 87 % des personnes interrogées jugeaient significative la fraude au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Soixante pour cent d'entre elles estimaient qu'elle avait augmenté ou qu'elle était aussi élevée que cinq ans auparavant et 20 % seulement jugeaient qu'elle avait diminué au cours de cette même période.
12. Ainsi, Gómez et Añalón (2003), se fondant sur la quantité totale de monnaie en circulation dans l'économie, estiment que l'économie souterraine représentait entre 23 et 24 % du PIB en 2002. Des études de l'UE l'ont estimée aux environs de 15 % de l'économie mesurée en 1998 et à 22 % en 2002, et ont évalué à près de 10 % les pertes de TVA dues à la fraude fiscale, ce qui représenterait environ € 4 milliards par an dans le cas de l'Espagne.
13. Les impôts totalement cédés sont l'impôt sur les mutations, l'impôt sur les successions, l'impôt immobilier, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les jeux d'argent, ainsi que trois taxes d'accise : sur la vente au détail d'essence et de gazole, sur l'électricité domestique et sur le transport. En ce qui concerne la taxe sur la vente au détail de produits pétroliers et la taxe sur certains moyens de transport, le mécanisme de financement actuel stipule que ces taxes peuvent être collectées par les administrations régionales, mais qu'aucune d'entre elles n'a jusqu'ici demandé à le faire.
14. Ainsi, le statut de la Catalogne stipule que les transferts aux régions bénéficiaires doivent tenir compte de leur effort fiscal. Ce texte peut se prêter à de multiples interprétations.
15. Cette étude utilise la méthodologie mise au point par l'OCDE pour sa publication « *Les impôts sur les salaires* ». À titre d'exemple, le taux d'imposition applicable à un contribuable célibataire âgé de 30 ans dont le salaire représente 67 % de la moyenne nationale peut aller de quelque 6 % (en Andalousie) à près de 29 % (à Madrid).
16. Plusieurs autres régions ont déjà déclaré qu'elles souhaitent créer des agences analogues.
17. Le gouvernement s'attend à ce que le secteur privé réalise jusqu'à 20 % de l'investissement total.
18. Si l'on y ajoute les salariés du système de sécurité sociale, l'emploi public total regroupe environ 2.7 millions de personnes.
19. La part des travailleurs temporaires atteint près de 30 % dans les administrations régionales et locales.
20. En outre, la présence des femmes sur le marché du travail a été facilitée par l'abondance de la main-d'œuvre immigrée dans le secteur des services ménagers.
21. Il faudra que la quote-part reflète effectivement la capacité contributive des bénéficiaires et que ceux-ci ne puissent pas aisément s'y soustraire : si le patrimoine n'est pas pris en compte, des problèmes redistributifs pourraient se poser si des personnes ayant un patrimoine important mais des revenus faibles touchent des prestations. À titre d'exemple, aux États-Unis, Medicaid est supposé fournir des soins de santé et des soins de longue durée aux personnes à faible revenu, mais des personnes ont réussi à dissimuler leur patrimoine (par le biais de fonds communs de placement ou par des dons aux membres de leur famille) pour bénéficier de ce programme.
22. Les dépenses totales en produits pharmaceutiques rapportées au PIB sont aussi relativement élevées en Espagne, à 1.9 % du PIB en 2004 : elles dépassent à la fois la moyenne OCDE-Europe et la moyenne OCDE-non Europe (1.4 et 1.7 % respectivement) et atteignent le même niveau qu'aux États-Unis.
23. En 2004, seule la Grèce a dépensé davantage que l'Espagne en produits pharmaceutiques.
24. Selon les estimations du ministère de la Santé, au cours de la période 1999-2003, les contributions de ces trois facteurs à l'augmentation totale ont atteint 21, 46 et 33 % respectivement.
25. Sur ce total, € 500 millions ont été alloués pour compenser les accroissements de population et € 500 millions pour dédommager, comme le prévoit le mécanisme de financement actuel, les administrations régionales dont les ressources ont augmenté plus lentement que le PIB nominal au cours des deux années précédentes. De plus, cette garantie sera étendue au-delà de la période initiale (2002-2004) jusqu'à ce que le nouveau modèle de financement soit en place. Une série de mesures ont été adoptées pour accroître les pouvoirs des régions sur plusieurs impôts ; elles devraient rapporter € 227 millions par an à partir de 2006. La formule de calcul des avances sur recettes fiscales a été également actualisée de manière à accélérer les paiements aux administrations régionales. Parmi les autres financements, il convient de citer un fonds de € 55 millions pour indemniser les régions insulaires, € 200 millions pour les soins de santé aux immigrants et € 100 millions pour la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles des spécialistes qui sont couverts uniquement par la sécurité sociale.

26. À titre d'exemple, dans le cas de médicaments dont le brevet a expiré et pour lesquels il existe un générique de substitution, le prix sera défini comme la moyenne des trois (au maximum) substituts les moins chers. Les patients qui souhaitent obtenir un médicament plus coûteux devront payer le prix intégral, alors qu'actuellement ils ne paient que la différence entre les deux prix.
27. Selon les utilisateurs, la réduction des délais d'attente est la réforme la plus urgente requise en ce qui concerne la prestation de soins de santé.
28. Les conventions collectives sont également susceptibles d'accroître les responsabilités des entreprises, de sorte que, dans la pratique, celles-ci peuvent prendre en charge 100 % du salaire pendant des périodes supérieures à 15 jours.
29. Les précédentes projections démographiques, établies par l'agence statistique (INE) en 2001, impliquaient un accroissement du taux de dépendance des personnes âgées jusqu'à près de 53 % à l'horizon 2050, chiffre proche du niveau implicite dans le scénario de forte immigration des nouvelles projections.
30. Le rapport inactifs/actifs est défini comme le rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et le nombre de personnes âgées de 16 à 64 ans.
31. À titre d'exemple, le taux d'accumulation des droits à pension est de 2.5 % par an pour un travailleur rémunéré au salaire moyen en Espagne et de moins de 2 % en Italie, qui affiche le second taux le plus élevé de la zone OCDE; en Espagne, les pensions sont calculées sur la base des 15 dernières années travaillées, alors que dans les autres pays le calcul est fait généralement sur l'ensemble de la carrière; le taux de remplacement maximum est de 100 %, contre 80 % dans les autres pays; par ailleurs, après 15 années de cotisations, les travailleurs ont droit à une pension calculée sur 50 % de la base de rémunération.
32. Le taux interne pour les régimes spéciaux (travailleurs agricoles, travailleurs indépendants et employés de maison) est encore plus élevé, puisqu'il varie entre 5 et 6½ pour cent par an (OCDE, 2005a).
33. Les ressources du fonds peuvent être placées en obligations d'États étrangers.
34. De fait, le rendement des actifs est tombé de 4.8 % en 2000 à 3.4 % en 2005. À titre de comparaison, le Superannuation Fund en Nouvelle-Zélande a réalisé un rendement moyen de plus de 14 % par an ces dernières années.
35. Toutefois, les pensions minimales ont été majorées, ce qui pourrait atténuer l'opposition politique à la réforme. En 2007, les dépenses au titre des pensions minimales devraient avoisiner € 450 millions, soit près de 0.04 % du PIB, et l'augmentation cumulée des dépenses de retraite atteindrait un niveau assez raisonnable, à 0.09 % du PIB à l'horizon 2050.
36. Pour les régions, ces augmentations exceptionnelles des investissements devront être approuvées au cas par cas par le ministère de l'Économie et des Finances, en fonction des critères établis par le *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, du niveau d'endettement de la région et de la contribution prévue des programmes aux gains productifs.
37. Ainsi, en 2007, tandis que la croissance prévue est supérieure au potentiel, une réduction de l'excédent budgétaire est attendue par rapport au résultat de 2006. Cette orientation est conforme à la nouvelle règle, mais présente un caractère procyclique.
38. Plus précisément, une amélioration du solde budgétaire devrait être imposée si la croissance prévue dépasse le potentiel, et une détérioration pourra être acceptée lorsque la croissance prévue est inférieure au potentiel.

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 n° 2003-02*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, juillet.
- Antolín, P., A. de Serres et C. de la Maisonneuve (2004), « Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 393, OCDE, Paris.
- Costa-Font, J. et C. Patxot (2003), « Long-Term Care for Older People in Spain », in A. Comas-Herrera et R. Wittenberg (dir. pub.), *European Study of Long-term Care Expenditure*, Commission européenne, Direction générale emploi, affaires sociales et égalité des chances.

- Commission européenne (2006), « Impact of Ageing Populations on Public Spending on Pensions, Health and Long-Term Care, Education and Unemployment Benefits for the Elderly », Summary Report, Comité de politique économique.
- De la Fuente, A. et J. Jimeno (2005), « The Private and Fiscal Returns to Schooling and the Effect of Public Policies on Private Incentives to Invest in Education: A General Framework and Some Results for the EU », *Working Paper* n° 0509, Banco de España.
- De la Fuente, A. (2001), « Un Poco de Aritmética Territorial: Anatomía de una Balanza Fiscal par las Regiones Españolas », *FEDEA Estudios Sobre la Economía Española* No. 91.
- Durán-Cabré, J. et A. Esteller-Moré (2006), « How Diverse is Personal Income Tax Policy Among Spanish Regions? », document non publié.
- García-Milà, T. et T. McGuire (2002), « Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy », document non publié.
- Jimeno, J., J. Rojas et S. Puente (2006), « Modelling the Impact of Ageing on Social Security Expenditures », *Occasional Paper* n° 0601, Banco de España.
- Joumard, I. et C. Giorno (2005), « Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 436, OCDE, Paris.
- Lagares, M. (2006), « Una Nueva Reforma del IRPF », *Cuadernos de Información Económica*, n° 106, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, mai-juin.
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Statistiques des recettes publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), « Incitations à la retraite : Édition spéciale de la publication 'Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques' », *DELSA/ELSA/WP1(2006)2*.
- Puente, S. et M. Gil (2006), « Una Comparación de las Proyecciones de Población para España, la Zona del Euro y Estados Unidos », *Boletín Económico*, Banco de España, janvier.
- Rae, D. (2005), « How to Reduce Sickness Absences in Sweden: Lessons from International Experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 442, OCDE, Paris.

ANNEXE 3.A1

*Principales dispositions de la réforme fiscale de 2007***A. Impôt sur le revenu des personnes physiques**

- Le nombre des tranches de revenu passe de cinq à l'heure actuelle à quatre. Le taux marginal supérieur est ramené à 43 % (contre 45 %).
- Les abattements individuels et déductions pour charges de famille sont augmentés. Les déductions pour enfants à charge vont de € 1 800 par an pour le premier enfant (contre € 1 400 auparavant, soit une hausse de 29 %) à € 4 100 pour le quatrième enfant (contre € 2 300, en hausse de 78 %), tandis que la déduction supplémentaire pour enfants de moins de trois ans est majorée de € 200 (hausse de 17 %). Les abattements pour personnes âgées à charge sont augmentés de 12½ pour cent (10 %) et portés à € 900 (€ 1 100) si les personnes sont âgées de plus de 65 ans (75 ans). Enfin, les déductions pour les personnes handicapées font l'objet d'une majoration comprise entre 13½ et 38 % suivant le degré d'invalidité.
- Les abattements individuels et déductions pour charges de famille sont désormais inclus dans la première tranche de revenu, qui est imposée au taux zéro. Avant la réforme, ils étaient déduits de l'impôt de base, ce qui réduisait la progressivité de l'impôt.
- L'abattement général sur les revenus nets du travail, qui est déterminé par une formule non linéaire, est augmenté de 14.3 % (pour atteindre € 4 000) pour les personnes qui gagnent moins de € 9 000, et de 8.3 % (abattement porté à € 2 600) pour celles qui gagnent plus de € 13 000.
- L'épargne est imposée à un taux unique de 18 %. Auparavant, l'épargne à long terme (en instruments à échéance de plus d'un an) était soumise à un taux de 15 %, tandis que l'épargne courte (en instruments à échéance de moins d'un an) était assimilée à un revenu général et donc soumise au taux d'imposition général (entre 15 et 45 %). La seule exception prévue concerne le traitement des revenus de dividendes, la première tranche de € 1 000 étant exonérée, tandis que le reste sera imposé au taux de 18 %.
- Le montant maximum des cotisations annuelles défiscalisées aux plans d'épargne-retraite privés est porté à € 10 000, € 12 500 pour les personnes âgées de 50 ans et plus. En outre, ces cotisations ne peuvent pas représenter plus de 30 % des revenus (50 % pour les personnes âgées de plus de 50 ans). Les retraits des plans d'épargne ne peuvent être effectués qu'au moment de la retraite, sous la forme d'une rente ou d'un capital; si la seconde option est choisie, l'exemption (de 40 %) préalablement accordée sur les sommes perçues n'est plus applicable.
- Suppression du traitement favorable des achats de logements pour les deux premières années. Avant la réforme, pendant les deux premières années suivant l'acquisition d'un

logement, au lieu de l'abattement général de 15 % des paiements (intérêts et capital) sous réserve d'un plafond de € 9 015, l'acquéreur pouvait déduire 25 % de la première tranche de € 4 507 et 20 % du reste, jusqu'à concurrence du plafond de € 9 015.

B. Impôt sur les sociétés

- Le taux de l'impôt est abaissé en 2007 pour les petites et moyennes entreprises, de 30 à 25 %, et progressivement sur deux ans pour les grandes entreprises, de 35 à 30 %, le taux diminuant de 2.5 points de pourcentage en 2007 et en 2008.
- En revanche, tous les crédits d'impôt jusque-là offerts aux entreprises, hormis la déduction au titre des dépenses de recherche-développement et du réinvestissement des bénéfices en investissements productifs, seront réduits de 20 % par an jusqu'à suppression complète en 2011.

Chapitre 4

Renforcer l'innovation

Renforcer l'innovation technique et l'utilisation des nouvelles technologies constitue l'un des éléments centraux de la politique économique de l'Espagne pour stimuler la croissance de la productivité et garantir la poursuite de son processus de convergence à moyen terme par rapport aux pays les plus avancés de l'OCDE. Ce chapitre passe en revue les différents facteurs à l'origine des faibles performances de l'économie sur le front de l'innovation technologique. Il examine pour cela, tour à tour, les caractéristiques essentielles de la politique d'innovation, le fonctionnement du système d'éducation – surtout au niveau supérieur – et les conditions-cadres de l'innovation, en particulier le fonctionnement du marché du travail, la politique de concurrence et le financement des jeunes entreprises technologiques, y compris par le capital-risque, divers domaines dans lesquels le gouvernement a récemment entrepris des réformes. L'objectif est d'évaluer les principales mesures proposées et de suggérer des mesures complémentaires pour renforcer les performances du pays en matière d'innovation.

L'amélioration des performances espagnoles en matière d'innovation, en particulier dans le secteur privé, constitue un sérieux défi car elle nécessite un véritable changement de culture de la part des entreprises, habituées jusqu'à présent à développer une offre de biens et services standardisés à des coûts et prix compétitifs plutôt qu'à s'appuyer sur l'innovation et la recherche pour élargir leurs marchés. Afin de combler le retard du pays dans ce domaine, le gouvernement a introduit un ensemble de mesures qui sont analysées dans cette étude. Celles-ci concernent : i) le plan *Ingenio 2010*, qui vise à accroître les efforts de recherche et de développement surtout dans le secteur privé et à accélérer le déploiement de la société de l'information; ii) les réformes du système éducatif, notamment universitaire; et iii) la mise en place de mesures stimulant l'entrepreneuriat et améliorant le fonctionnement des marchés du travail et des produits. Les principales recommandations de politique économique tirées de cette analyse sont présentées à la fin du chapitre.

Renforcer l'efficacité de la politique d'innovation

Les ressources budgétaires affectées à la recherche sont en forte croissance

Les fonds publics consacrés aux dépenses de R-D (hors déductions fiscales) qui atteignaient 0.5 % du PIB en 2003 étaient plus réduits que dans la zone OCDE (0.7 % du PIB), même s'ils représentaient environ 40 % des dépenses totales de R-D, soit davantage que dans la moyenne des autres pays (30 %) en raison de la faiblesse de l'engagement du secteur privé. Ces ressources publiques proviennent essentiellement de l'administration centrale, qui définit le Plan national pour la R-D et l'innovation (annexe 4.A1). Elles sont complétées par des financements régionaux et par les fonds structurels européens destinés aux communautés autonomes les plus défavorisées.

Contrairement à la stagnation enregistrée dans la moyenne des pays de l'OCDE, le secteur de la recherche a disposé de financements publics en hausse depuis le milieu des années 90, ce qui traduit en partie l'amélioration de la situation financière des administrations depuis 1997. Cette augmentation des crédits budgétaires, qui reflète aussi une priorité croissante accordée à la recherche, s'est fortement accélérée depuis le début de cette législature. Le gouvernement central s'est en effet engagé à doubler les fonds de la recherche civile en quatre ans dans le cadre du plan *Ingenio 2010*. De fait, ce budget a progressé de quelque 27 % en 2005 et 32 % en 2006, et ce rythme sera maintenu en 2007. Même si l'ampleur de ces hausses est modérée par le fléchissement des crédits destinés à la défense et si les fonds structurels européens octroyés aux régions espagnoles diminueront progressivement entre 2007 et 2013¹, les ressources publiques consacrées à la recherche devraient atteindre 0.9 % du PIB en 2010, selon les plans du gouvernement.

Une ambitieuse réforme de la politique d'innovation a été lancée

Comme dans les autres pays, la politique d'innovation poursuit trois objectifs principaux : i) renforcer le système public de production des connaissances; ii) assurer une

meilleure exploitation de ce potentiel scientifique par les firmes ainsi qu'une large diffusion des innovations technologiques; et iii) stimuler la recherche et l'innovation privées. Pour combler les lacunes importantes existant dans ces trois domaines, depuis la mi-2005 les autorités ont mis en œuvre le plan *Ingenio 2010* dont les principales mesures sont évaluées dans cette section.

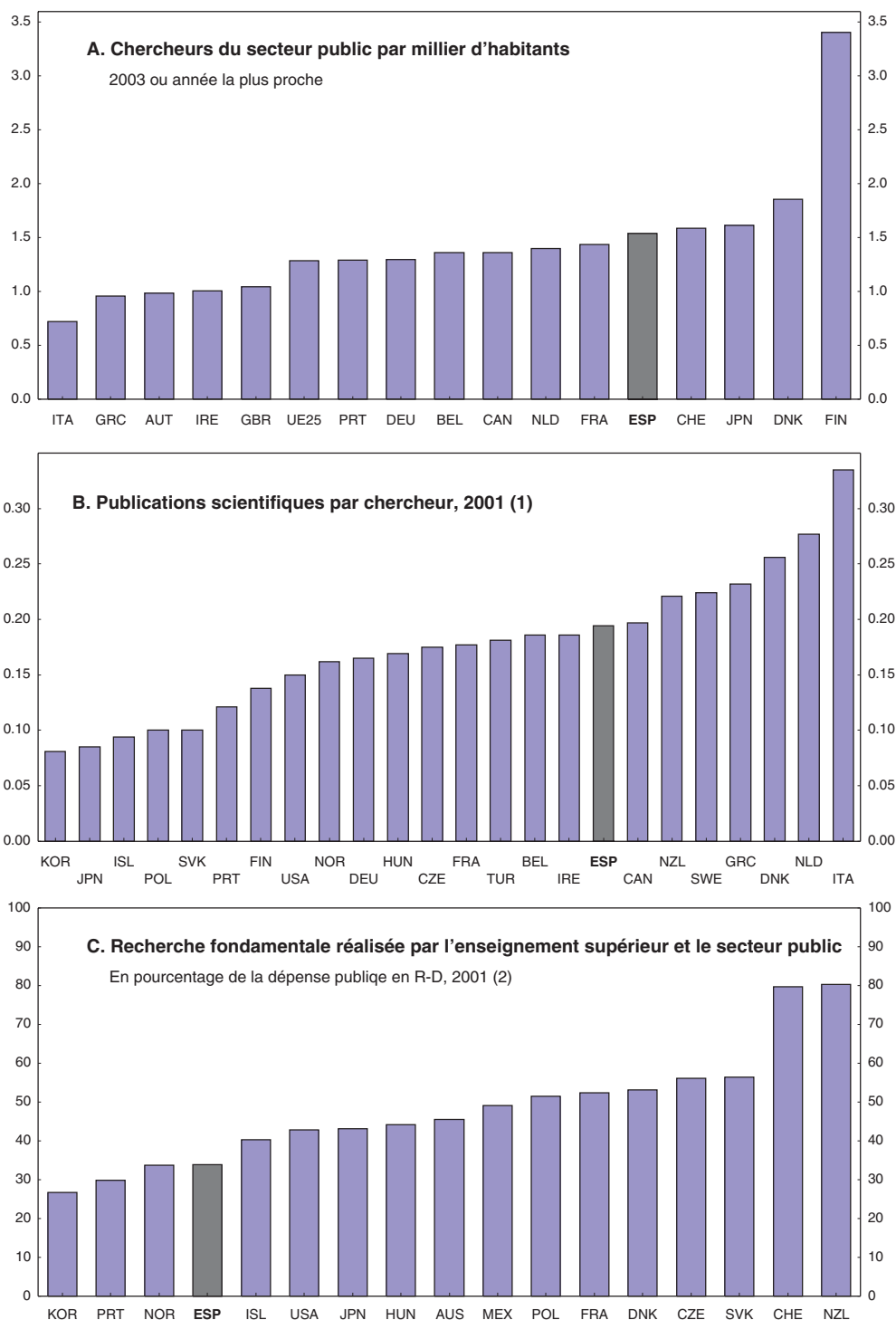
Il faut améliorer la qualité de la recherche publique et réduire sa fragmentation excessive...

Des efforts financiers ont été réalisés ces dernières années pour accroître les ressources humaines employées dans la recherche publique grâce à des programmes spécifiques (*Ramón Cajal* et *Juan de la Cierva*), notamment l'octroi de bourses et d'aides à la mobilité et aux échanges de chercheurs, surtout avec l'étranger. Ceci s'est traduit à la fois par une augmentation du nombre des chercheurs du secteur public, qui est désormais supérieur à la moyenne OCDE en proportion de la population, et une hausse du nombre de publications par scientifique, qui est d'ailleurs élevé en comparaison internationale même si en 2002 le pourcentage des dépenses publiques consacrées à la recherche fondamentale était plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.1). Bien qu'elle ait aussi progressé, la qualité de cette production scientifique, mesurée sur la base d'un indice de citations par article publié, se situe cependant à un niveau plus faible que l'indicateur de publications (King, 2004). Par ailleurs, les équipes espagnoles ont du mal à récupérer des projets correspondant à des montants équivalents à la contribution de l'Espagne au financement des programmes-cadres de l'UE², et ces difficultés semblent s'être accrues depuis le milieu des années 90, encore que les PME espagnoles soient très actives dans le contexte de ces programmes (graphique 4.2).

Cette situation, qui reflète sans aucun doute une certaine disjonction entre les axes de la recherche en Espagne, qui est moins appliquée, et ceux dans le reste de l'Europe, résulte aussi du fractionnement important et de la taille réduite des équipes scientifiques espagnoles³. Ces équipes collaborent peu entre elles pour atteindre une masse critique dans leurs spécialités et les projets pluridisciplinaires sont encore plus rares (COTEC, 2004). Les incitations en faveur de la recherche, portant par exemple sur l'évaluation des carrières des chercheurs (voir *infra*), tendent à être très individualisées. L'existence de restrictions imposant de ne confier qu'un seul projet bénéficiant d'une aide publique par chercheur principal, dans le cadre d'un système concurrentiel d'octroi de ces subventions, incite sans doute aussi à réduire la taille des équipes de recherche (COSCE, 2005). Enfin, les universités et les centres publics manquent de flexibilité pour l'organisation de la recherche ce qui nuit également à la pertinence et à la qualité de la production scientifique⁴.

De façon générale, il existe aussi un problème de valorisation sociale de la recherche. Jusqu'au début 2006 par exemple, les chercheurs en formation n'étaient pas inscrits à la sécurité sociale. Les conditions de travail demandent à être améliorées : le personnel de soutien paraît insuffisant dans les universités (moins de 0.2 par chercheur, contre une moyenne UE de 0.5 en 2001), ce qui impose sans doute une plus grande occupation des chercheurs à des tâches peu qualifiées. De plus, les carrières dans la recherche sont moins attractives car les chercheurs, qui sont souvent des hommes de 30 à 45 ans, appartiennent à la catégorie de la population qui n'a pas droit à des contrats d'emploi permanents subventionnés dans le secteur privé⁵ et restent donc plus souvent sur des emplois temporaires pendant de longues périodes, avec toutes les incertitudes et la précarité que cela implique (COSCE, 2005). Un autre problème d'incitation est constitué par le faible niveau de financement des coûts non salariaux de recherche (comme l'équipement en capital et les

Graphique 4.1. Indicateurs de la recherche publique



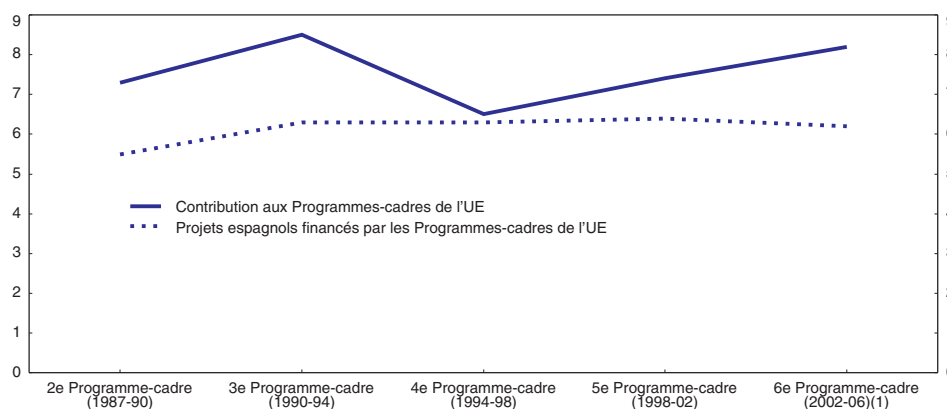
1. Effectifs de chercheurs et de personnel de R-D en équivalents plein-temps.

2. 2000 pour l'Australie et la Suisse; 2002 pour l'Espagne, la France, le Japon et la Pologne; 2003 pour la Corée, les États-Unis, la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque. Ces indicateurs prennent en considération les instituts gouvernementaux qui peuvent, dans certains pays et à un degré variable, être financés par des contrats de recherche privés.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, 2005; US National Science Foundation, *Science and Engineering Indicators 2004* et OCDE, base de données sur la recherche-développement.

Graphique 4.2. **Programmes-cadres de l'UE : contributions versées et projets récupérés par l'Espagne**

1987-2006, en pourcentage du total de l'UE



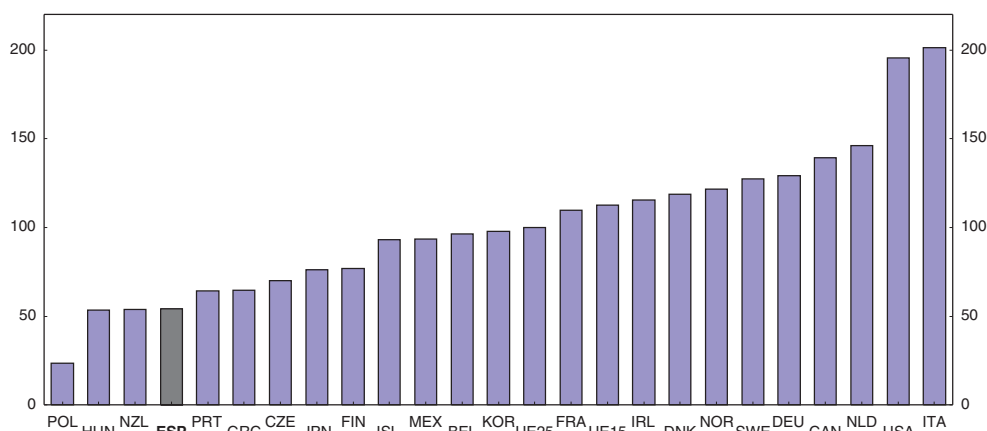
1. Chiffres de 2004.

Source : Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.

frais généraux) et les rémunérations apparemment basses des chercheurs du secteur public en comparaison internationale, ce qui est problématique au regard de l'internationalisation de la profession. Les dépenses moyennes de R-D par chercheur dans les universités atteignaient 50 % de leur niveau dans l'UE15 en 2001, ce qui, en l'absence de statistiques salariales homogènes, donne une idée de la faiblesse des salaires dans cette profession (graphique 4.3)⁶. Or l'université concentre environ les deux tiers des dépenses publiques de R-D (ou 0,34 % du PIB) et plus de 60 % de la production scientifique espagnole totale. Ce manque d'incitations financières se retrouve aussi dans les activités de recherche biomédicale et de santé, qui émanent surtout des centres hospitaliers (COSCE, 2005).

Graphique 4.3. **Dépenses de recherche universitaire par chercheur**

En dollars constants de 1995, PPA, UE25 = 100, 2001



Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie, 2005.

Pour remédier à ces lacunes, le plan *Ingenio 2010* prévoit trois grands types de mesures en vue de renforcer l'excellence et la taille des équipes de recherche. En premier lieu, il a été décidé de mettre en place un financement de la recherche publique en fonction de lignes stratégiques préalablement définies (programmes *Consolider* et *Ciber*) pour favoriser les

équipes de grande taille ou travaillant en consortium, de façon à améliorer la qualité de la production scientifique et à stimuler la participation espagnole aux programmes-cadres. Dans ce contexte, les autorités ont lancé un plan d'activation pour le 7^e programme-cadre. Deuxièmement, il est prévu d'instaurer des contrats permettant d'embaucher des chercheurs espagnols ou étrangers confirmés, non fonctionnaires, sur des emplois stables (programme I³) et de recruter des enseignants supplémentaires pour libérer les meilleurs chercheurs de leurs tâches d'enseignement. Enfin, les autorités ont créé un fonds de € 1 milliard (0.1 % du PIB) sur quatre ans pour assurer la disponibilité et la rénovation des équipements scientifiques et technologiques publics. Ces mesures, qui semblent aller dans la bonne direction, pourraient être complétées par des efforts accrus de valorisation sociale de la recherche publique, ce qui requiert de privilégier des rémunérations plus attrayantes pour les chercheurs de ce secteur plutôt qu'une hausse de leur nombre. Il serait aussi souhaitable d'envisager d'éliminer les restrictions prévoyant qu'un seul projet de recherche subventionné est attribué par chercheur principal, car il y a manifestement des chercheurs capables de diriger efficacement des projets multiples. En outre une plus grande autonomie de gestion budgétaire et administrative pourrait aussi être accordée aux centres publics de recherche.

... mieux exploiter le potentiel scientifique du secteur public au profit des entreprises...

Compte tenu de la capacité souvent limitée des entreprises à développer leurs propres équipes de recherche en raison de leur taille modeste, la collaboration avec des organisations de recherche publique, accessible à un coût relativement réduit, constitue un moyen privilégié pour soutenir l'innovation. De fait, la part de la R-D universitaire financée par les entreprises est relativement élevée en comparaison internationale. Toutefois, cette coopération a baissé ces dernières années en termes relatifs⁷, en partie parce que les universités ont bénéficié d'une progression des financements publics plus forte que celle des financements commerciaux privés, et sans doute aussi parce qu'elles sont insuffisamment axées sur les entreprises. Par conséquent, la coopération reste déficiente de sorte que le potentiel scientifique et technologique du système public est sous-exploité : plus de 80 % des entreprises n'ont jamais contacté une université pour collaborer sur un projet de recherche et, entre 2001 et 2004, seulement 4 % des firmes innovantes ont coopéré avec les universités (CyD, 2005). En outre, la qualité de cette coopération peut être améliorée, car son contenu en recherche et innovation est faible (Alemy et al., 2006).

Des efforts ont été déployés ces dernières années pour favoriser le transfert et la diffusion de la science et de la technologie du secteur public vers le secteur privé. Ceci a par exemple conduit à créer des offices de transfert de technologie (OTT) dans tous les centres publics de recherche et dans toutes les universités. L'exploitation des droits de propriété intellectuelle par ces organismes et la valorisation commerciale de leur recherche ont ainsi gagné en importance. Les efforts soutenus par certains programmes nationaux (PETRI ou NEOTEC) pour aider à la création d'entreprises technologiques ont aussi donné des résultats encourageants dans quelques régions (Catalogne et Pays-Basque) (OCDE, 2005). Néanmoins, ces initiatives ont bénéficié de moyens modestes et elles se heurtent à des obstacles réglementaires. Les OTT ont des dimensions très réduites et ils restent cantonnés à des tâches administratives plutôt que commerciales⁸ (Garcia et Sanz, 2003). La coopération avec les entreprises est aussi freinée par la faible mobilité des chercheurs fonctionnaires⁹. La possibilité offerte aux personnels des organismes publics de recherche de travailler temporairement en entreprise n'est que rarement exploitée, car cette

expérience n'est guère valorisée dans la carrière des personnels. Il existe aussi des obstacles à la participation des professeurs ou chercheurs au capital social et aux organes d'administration des firmes-rejets (*spin-offs*) (COTEC, 2004). Au total, les dépôts de brevets internationaux découlant de la recherche publique restent rares et l'exploitation des résultats de cette recherche par des accords de licence ou la création de firmes-rejets et de jeunes pousses est très réduite en comparaison internationale¹⁰.

Les parcs scientifiques, qui constituent un autre moyen de stimuler la recherche et l'innovation privée, en exploitant les externalités liées à l'association dans un même espace physique d'entreprises technologiques et d'organismes publics de recherche, ont proliféré ces dernières années, bien qu'ils manquent souvent de financement stable (COSCE, 2005). Entre 1997 et 2003, le nombre d'entreprises et de travailleurs des parcs technologiques a triplé tandis que leur chiffre d'affaires a été multiplié par cinq. En Europe, seule la Finlande et le Royaume-Uni disposaient de plus de parcs que l'Espagne (COTEC, 2005). Toutefois, cette évolution, qui a résulté en partie d'une concurrence interrégionale en termes d'image, s'est exercée aux dépens de la qualité et de l'efficacité de ces projets. Les critères normalement utilisés qui imposent de n'admettre dans ces parcs que des entreprises fondées sur des techniques réellement avancées, ont été assouplis compte tenu du nombre réduit de ce type d'entreprise. D'un autre côté, la forte progression du nombre d'universités ces dernières années, avec des moyens éducatifs et de recherche souvent réduits et peu orientés vers les besoins des entreprises, ne fournit pas, dans bien des cas, une base suffisante pour garantir l'efficacité de ces parcs scientifiques.

Compte tenu de ces lacunes, l'un des objectifs principaux du programme *Ingenio 2010* est de stimuler la collaboration des groupes de recherche privés et publics. Pour cela, un programme de € 1 milliard sur quatre ans a été conçu pour organiser des accords de coopération de long terme entre entreprises et organismes publics autour d'un nombre limité de projets ambitieux (16 projets à la suite du premier appel de propositions CÉNIT, *Consortios Estratégicos Nacionales en Investigación Técnica*) portant sur des lignes stratégiques préétablies. Ces projets, financés à parts égales par le secteur privé et le secteur public (la moitié du financement public allant aux organismes publics de recherche), seront d'une durée minimum de quatre ans et comprendront au moins quatre entreprises privées, dont deux PME, et deux organismes publics.

La mise en place initiale des projets CÉNIT a suscité une forte demande de participation des entreprises, qui ne serait pas seulement liée à des raisons financières mais aussi à une volonté de se positionner en tête dans le domaine de l'innovation, ce qui semble refléter une prise de conscience accrue que la concurrence par les coûts ne suffit plus. De tels programmes, s'ils sont soigneusement gérés, pourraient utilement combler le fossé entre la recherche publique et le marché, comme le montrent des expériences similaires menées par exemple en Suisse. Le plan des autorités visant à réduire les obstacles à la mobilité des chercheurs du secteur public vers le secteur privé est aussi bienvenu (voir *infra*). Dans ce cadre, il serait également utile de renforcer les capacités d'action des OTT en les regroupant ou en les organisant en réseau. Enfin, l'expérience internationale montre que la hausse des crédits destinés au développement des infrastructures des parcs scientifiques déjà décidée par le gouvernement pourrait aussi se révéler efficace, si elle sert à améliorer l'information en finançant des études de viabilité pour identifier les projets susceptibles d'atteindre une masse critique, sans que l'État se substitue au secteur privé comme principal architecte de ces pôles (OCDE, 2002).

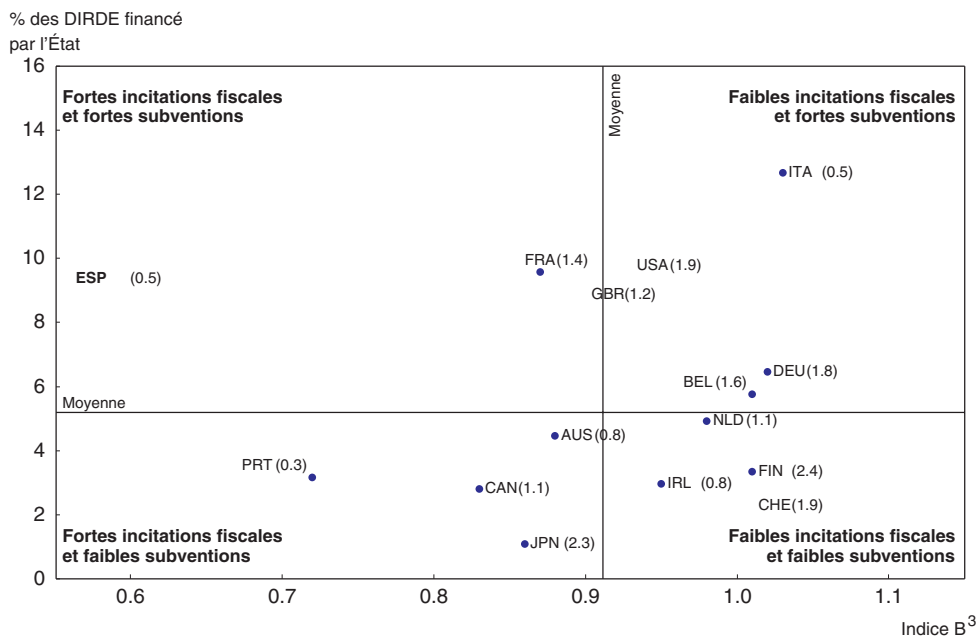
... et stimuler la recherche et l'innovation privée ainsi que l'utilisation des TIC

Le renforcement de la recherche et de l'innovation du secteur privé est au cœur des préoccupations des autorités depuis plusieurs années. Ceci a conduit à la mise en place de plusieurs initiatives qui se sont traduites, comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, par de multiples formes de soutien financier. Trois types de raisons, souvent discutées dans la littérature économique, sont avancées pour justifier ces aides : i) l'existence d'externalités positives associées à ces activités¹¹; ii) le besoin de corriger l'inefficacité du marché du crédit due à l'asymétrie d'information qui pénalise surtout les PME dans leur recherche de financements auprès des acteurs financiers; et iii) la nécessité de coordonner les efforts des PME, prédominantes en Espagne, autour de projets de recherche souvent indivisibles. Ces aides ont joué un rôle accru ces dernières années.

Depuis 2000, l'Espagne dispose du régime d'allégement fiscal le plus généreux de l'OCDE en faveur des dépenses technologiques et de R-D (graphique 4.4). De plus, les subventions, qui prennent principalement la forme de prêts sans intérêt (programme PROFIT, *Programma de Fomento de la Investigación Tecnológica*), ont très fortement augmenté et sont devenues le principal outil de stimulation de la recherche et de l'innovation des entreprises¹². Ce système, qui finance des projets sélectionnés sur une base concurrentielle, encourage une certaine émulation entre les pôles de recherche et, selon les évaluations peu nombreuses réalisées au niveau microéconomique, il aurait eu un certain impact positif sur les dépenses de R-D des firmes. Celles-ci auraient été stimulées dans 70 % des projets aidés selon Busom (2000). Toutefois, bien que l'État finance une proportion des dépenses de R-D des entreprises supérieure à la moyenne OCDE, l'efficacité

Graphique 4.4. **Incitations fiscales et subventions**¹

Moyenne annuelle, 2000-03²



1. Les chiffres entre parenthèses indiquent l'intensité de R-D moyenne du secteur des entreprises en 2000-03.

2. Ou période la plus proche pour laquelle des données sont disponibles.

3. Indice B : un moins le taux d'incitation fiscale pour un dollar de R-D des grandes entreprises en 2004.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, mai 2005, et *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*.

globale de ces programmes paraît avoir été limitée au niveau macroéconomique. La part du secteur privé dans la recherche totale est restée très faible et la proportion très minoritaire des chercheurs travaillant en entreprise ne dépasse pas son niveau de 1990 malgré la progression observée ces dernières années¹³. Les objectifs quantitatifs du Plan national (*Plan nacional*, PN), concernant par exemple le niveau des dépenses totales de R-D ou le poids de celles effectuées par le secteur privé, ont d'ailleurs rarement été atteints par le passé (COTEC, 2004).

Plusieurs raisons ont été mises en avant pour expliquer ces résultats mitigés. *Premièrement*, les incitations utilisées jusqu'ici ont encouragé des projets de taille moyenne modeste. *Deuxièmement*, la loi sur les subventions a limité excessivement la flexibilité de l'utilisation des fonds par le bénéficiaire et les prêts semblent peu efficaces pour stimuler la coopération entre les entreprises, en raison de leur réticence à contracter conjointement une dette (Modrego et al., 2004). *Enfin*, les fortes garanties exigées pour bénéficier des crédits aidés ont eu tendance à réduire la capacité d'emprunt des firmes dans d'autres domaines ou à enchérir leur coût des emprunts, ce qui a sans doute limité l'effet d'entraînement sur des dépenses privées supplémentaires de recherche.

Par ailleurs, peu d'entreprises ont utilisé les déductions fiscales en dépit de leur caractère généreux¹⁴. La lourde charge administrative et les contrôles réitérés associés à ces déductions ont en effet dissuadé les firmes, surtout les PME, d'utiliser ces dispositifs. Afin d'améliorer la sécurité juridique des entreprises et de les encourager à utiliser plus largement la R-D et l'innovation, en 2003 les autorités ont habilité le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce à émettre des « certificats » pour des activités de R-D et d'innovation à l'intention d'entreprises désireuses de bénéficier des incitations fiscales correspondantes. Le nombre d'entreprises ayant recours à ces certificats a augmenté récemment (de 300 à 900 entre 2004 et 2006). Par ailleurs, en 2001 a été lancé un programme subventionnant l'embauche de chercheurs par les entreprises (*Torrès Quevedo*). Il a eu un impact positif sur l'emploi des chercheurs et les activités d'innovation des firmes et a renforcé la collaboration avec la recherche du secteur public. Néanmoins, il semble aussi avoir généré des effets d'aubaine non négligeables (annexe 4.A2).

Une autre caractéristique du système d'innovation espagnol a été le développement des centres technologiques, qui répondent surtout aux besoins technologiques des PME. Ces entités privées à but non lucratif, issues d'initiatives des utilisateurs finaux qui au départ n'ont guère reçu d'aide du gouvernement central, ont connu un fort développement en Espagne, grâce au soutien des administrations régionales. Ces centres interviennent habituellement de façon ponctuelle pour résoudre des difficultés techniques spécifiques, mais certains d'entre eux ont développé des relations plus durables avec les entreprises et participent à leur stratégie d'innovation, ou aident même à la création de jeunes pousses technologiques. Leur répartition entre les régions est très inégale, et leurs activités sont le plus souvent locales, principalement en raison de leur taille réduite. Ces centres peuvent jouer un rôle très utile pour faire émerger une culture d'innovation (annexe 4.A3) tout en évitant les risques de gaspillages de ressources liées aux pertes sèches importantes souvent associés aux aides publiques. Cependant, ces centres coopèrent peu entre eux, de sorte que l'on observe fréquemment des duplications d'efforts. Certaines régions, comme le Pays-Basque, ont cherché à favoriser des unions de centres ou à créer des réseaux pour réaliser des gains d'efficacité. En outre, les autorités nationales sont en train de mettre au point un nouvel instrument destiné à créer de nouveaux centres technologiques et à

promouvoir la conversion d'entités privées en centres technologiques, de façon à pouvoir répondre à la demande technologique de l'industrie non couverte par les centres existants.

Pour renforcer la recherche du secteur privé, le nouveau plan du gouvernement comprend diverses mesures allant dans plusieurs directions :

- Une réorientation des instruments visant à stimuler la recherche et l'innovation privée a été engagée pour privilégier les subventions par rapport aux prêts aidés. De plus, une réduction de 40 % des cotisations sociales en faveur de l'embauche de personnels de recherche dans le secteur privé est en discussion au Parlement et le nombre de chercheurs recrutés par les entreprises avec le programme *Torrès Quevedo* devrait croître de 780 en 2004-2005 à 1 300 par an à partir de 2010.
- Les garanties financières imposées aux PME pour accéder à des crédits aidés ont été assouplies et les délais pour obtenir ces soutiens raccourcis. Par ailleurs, la loi générale sur les subventions et celle régissant les marchés publics vont être amendées pour flexibiliser la gestion des aides par leurs bénéficiaires et réduire les obstacles administratifs lors des achats d'équipements par les centres publics de recherche.
- Les autorités favorisent aussi, notamment financièrement, l'émergence de centres technologiques de façon plus uniforme dans le pays ainsi que l'extension de leurs activités au-delà de leur sphère locale et leur coopération autour de projets communs, y compris avec les universités, en vue d'exploiter des économies d'échelle. Au niveau national, un nouveau programme va être lancé en 2007 pour le financement des projets développés par des alliances ou consortiums de centres originaires d'au moins trois régions différentes. Ce programme a pour objet de promouvoir la coopération entre les centres afin de générer des projets ayant un plus grand impact sur l'industrie.

D'un autre côté, un programme de diffusion des TIC (*Avanz@*) dans le secteur des entreprises, des administrations et des ménages a été engagé. Ce plan prévoit des crédits aidés en faveur des particuliers pour favoriser leur accès à Internet mais aussi des PME pour financer les investissements dans les technologies de l'information et des projets de formation des travailleurs à ces nouvelles technologies. À la différence des plans précédents dans ce domaine (*Info XXI* et *España.es*), qui n'ont obtenu que des résultats mitigés, celui-ci dispose d'une dotation financière de € 5.7 milliards sur cinq ans avec un cofinancement des régions variant entre 40 et 60 %. Le plan *Avanz@*, qui a des objectifs ambitieux en termes de diffusion des TIC¹⁵, s'accompagne en outre de mesures non financières. Il est ainsi prévu de faciliter le télétravail. Des travaux sont en cours pour mettre en place un numéro d'identification (DNI) électronique avec un cadre homogène pour son utilisation et son acceptation. L'utilisation et l'offre de services publics via Internet seront aussi renforcées et l'administration aura l'obligation d'acquiescer davantage de matériel permettant d'accéder à Internet et de lire les signatures électroniques. Ces efforts seraient utilement complétés par un renforcement de la concurrence dans le secteur des télécommunications afin de réduire les tarifs d'accès aux connexions Internet à haut débit (voir le chapitre 5).

Il importe aussi de renforcer les mécanismes d'évaluations et de coordination des programmes

L'expérience passée de l'Espagne ainsi que les analyses internationales empiriques montrent que ces politiques peuvent impliquer d'importantes pertes sèches et que leur efficacité dépend largement de la qualité de leur mise en œuvre¹⁶. Un renforcement des

efforts d'évaluation est donc crucial pour éviter les gaspillages. Il serait par exemple utile de vérifier l'efficacité des baisses de cotisations aux assurances sociales pour l'embauche de nouveaux chercheurs ou des hausses des subventions, liées à la mise en place des projets CÉNIT, pour stimuler la recherche privée, par rapport aux déductions fiscales qui pourraient être progressivement supprimées dans le futur¹⁷. Les aides directes, qui sont souvent utilisées pour atteindre des objectifs publics dans des secteurs comme la défense ou la santé par des financements à des entreprises privées, permettent en principe de mieux cibler des projets spécifiques de recherche que les incitations fiscales. Toutefois, il n'est pas certain que les pouvoirs publics soient systématiquement mieux placés que le marché pour identifier les projets prometteurs¹⁸, et les analyses empiriques évaluant l'efficacité des divers types d'interventions publiques ne sont guère convergentes. Ainsi, selon Jaumotte et Pain (2005a), des doutes existent sur l'efficacité des subventions directes pour stimuler la R-D privée, sauf peut-être pour les PME, alors que cette analyse détecte un impact positif, mais faible, des incitations fiscales. Des travaux d'évaluation des programmes d'aide ont été menés dans le passé par le CDTI, principal organisme chargé de la gestion des programmes d'aide du ministère de l'Industrie, encore que ces évaluations n'aient pas été systématiques.

Pour répondre à ces problèmes, le plan *Ingenio 2010* a prévu d'améliorer la gestion et l'évaluation des projets aidés¹⁹. Ceux-ci seront désormais examinés sur une base *ex ante*, intermédiaire et *ex post* dans le cadre d'un système clairement défini (SISE, *Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación*, adopté conjointement avec le *Plan Nacional de I+D+I*). Dans le cas du programme CÉNIT par exemple, une double évaluation technique et financière par le CDTI et une évaluation scientifique par l'ANEP ont été réalisées pour sélectionner les projets. Une petite équipe (cinq personnes) a aussi été créée au CDTI pour poursuivre cette évaluation projet par projet en s'inspirant des meilleures pratiques internationales, ce qui inclut l'envoi de questionnaires aux entreprises permettant de collecter les données nécessaires à ces travaux. Ces évaluations sont ensuite synthétisées dans une étude annuelle, qui présente une série de recommandations, lesquelles sont examinées par le CICYT afin que cet organisme puisse formuler d'éventuelles modifications des programmes publics. Cette évaluation plus globale sera aussi facilitée par l'existence d'objectifs quantitatifs clairement fixés (voir le chapitre 1) sur lesquels les autorités se sont clairement engagées. De tels efforts vont dans la bonne direction. Dans ce contexte, il serait utile d'analyser les causes du biais dont bénéficie l'industrie dans l'attribution des aides aux dépens du secteur des services, lequel occupe pourtant une place prépondérante dans l'économie²⁰. La faible participation des entreprises de services pourrait peut-être traduire un manque d'adéquation des instruments utilisés aux besoins spécifiques de ce secteur, qu'il serait souhaitable de corriger. Ceci pourrait donner lieu à une utilisation accrue des analyses coûts/avantages. Une évaluation attentive du programme *Avanz@*, visant à renforcer l'utilisation des TIC, paraît aussi nécessaire pour faire en sorte qu'il réponde bien aux besoins des firmes qui ont, dans la plupart des cas, un retard plus important dans le domaine des logiciels que dans celui des matériels. De façon générale, il serait souhaitable de mettre davantage l'accent sur le développement et la coordination des centres technologiques afin de canaliser les moyens et de répondre aux besoins technologiques des entreprises.

Comme le reconnaissent les autorités, une meilleure coordination de la politique d'innovation avec les régions est aussi nécessaire en raison de la multiplicité des acteurs et des programmes développés par les pouvoirs publics, du fait notamment du contexte

décentralisé dans laquelle elle évolue. De nombreuses communautés autonomes ont tendance à vouloir tout faire dans le cadre de leurs plans régionaux d'innovation, ce qui génère des duplications et des gaspillages. Selon certains observateurs, une des lacunes importantes du système d'innovation, à l'origine de la forte dispersion et de la faible efficacité de ses interventions, serait que de nombreuses décisions reposent sur une approche partielle des enjeux, sans ligne stratégique cohérente (Merino, 2005). Ce problème de coordination, qui affecte aussi les ministères du gouvernement central, crée de la confusion et accroît les coûts d'accès à l'information des entreprises, compte tenu des multiples programmes disponibles ayant des objectifs similaires. Ceci est dommageable notamment pour les PME qui ont une faible culture d'innovation (TrendChart, 2004). Pour remédier à ces lacunes, le gouvernement central a élaboré certains éléments du programme *Ingenio 2010*, comme le plan *Avanz@*, en collaboration avec les régions. De plus, les communautés autonomes ont été impliquées par des accords de cofinancement des principaux éléments du plan *Ingenio 2010*, dans la mesure où elles bénéficient de ces interventions. Ces actions devraient aussi être complétées par des mesures visant à faciliter l'accès des entreprises à l'information sur les programmes disponibles en faveur de l'innovation. Une transparence accrue des programmes régionaux réduirait aussi les risques de voir se transformer ces interventions en simples politiques industrielles régionales favorisant les entreprises locales avec des ressources publiques.

Améliorer les performances du système éducatif

Des avancées importantes ont été réalisées sur le plan éducatif

L'amélioration des performances d'innovation requiert des bases solides sur le plan éducatif. De ce point de vue, l'Espagne a accompli d'importants progrès ces dernières décennies. Grâce à une formation accrue des nouvelles générations, la part de la population sans qualification a fortement baissé, même si elle reste plus élevée que dans les grands pays européens²¹. Le pourcentage de personnes ayant un diplôme universitaire a aussi crû plus fortement que dans tous les autres pays de l'OCDE depuis les années 70, à l'exception de la Corée, et il est plus élevé pour les femmes que les hommes. Il se situe désormais au dessus de la moyenne OCDE pour la population de 25-34 ans alors que le nombre d'ingénieurs spécialisés par habitant, formés entre 1995 et 2000, (1 pour 1 044) a dépassé la moyenne de l'UE (1 pour 1 242) (COTEC, 2005). Malgré ces progrès, de sérieuses lacunes affectent les systèmes de formation secondaire, tertiaire et continue. Cette section fournit une vue d'ensemble de la situation actuelle, en insistant plus spécifiquement sur les questions d'enseignement supérieur, et elle évalue les principales réformes engagées par le gouvernement pour améliorer le système d'éducation.

Le système d'éducation souffre d'un problème de qualité, notamment dans l'enseignement supérieur

Plusieurs indicateurs montrent qu'une amélioration de la qualité des formations est nécessaire, en particulier au niveau universitaire, comme le reconnaissent les autorités :

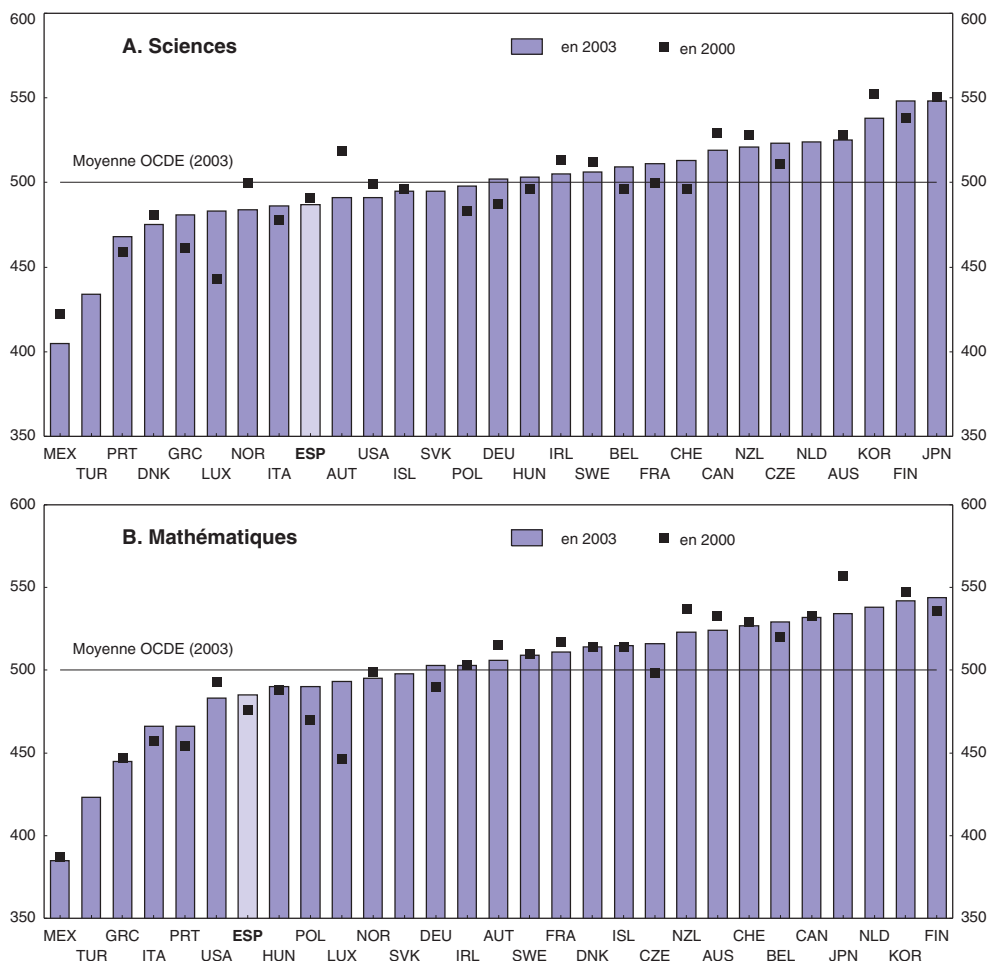
- Même parmi les jeunes cohortes (25-34 ans), la part des personnes ayant fini le second cycle des études secondaires (60 %) reste inférieure à la moyenne OCDE (75 %), bien que la très grande majorité de ces étudiants s'inscrivent à l'université, du fait en partie du développement insuffisant de l'enseignement professionnel. En sciences et mathématiques, le niveau moyen des connaissances des élèves de 15 ans est faible en comparaison internationale : l'Espagne se situe entre la 21^e et la 23^e places sur 29 pays

dans l'enquête PISA 2003 (graphique 4.5). En outre, moins de 8 % des élèves espagnols ont obtenu des résultats excellents ou très bons en mathématiques contre une moyenne OCDE de 14,5 % (OCDE, 2005a).

- Aucune université espagnole ne figure parmi les 100 meilleures des classements internationaux de l'université *Jiao Tong* de Shanghai ou du *Times Higher Education*, et des analyses alternatives récentes fondées sur des critères plus transparents confirment que la qualité des universités est tout juste moyenne²². Cette faiblesse paraît aussi indirectement corroborée par la valorisation relativement faible des formations universitaires par le marché, même si ce phénomène a sans doute des causes multiples (encadré 4.1). La prime salariale moyenne dont bénéficient les personnes ayant fait des études supérieures par rapport à celles n'ayant qu'une éducation secondaire, qui était estimée à 29 % en 2001, était environ moitié moindre que dans la zone OCDE. De plus, l'Espagne est l'un des rares pays de l'OCDE (ils sont 4 sur un échantillon de 22) où cette prime a baissé ces dernières années puisqu'elle s'élevait à 49 % en 1997 (OCDE, 2005a).

Graphique 4.5. Résultats des élèves en sciences et en mathématiques

Élèves de 15 ans



Source : OCDE, *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further results from PISA 2000*; *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*.

Encadré 4.1. La valorisation des études universitaires

Les personnes avec une éducation supérieure accèdent plus facilement au marché du travail et sont moins exposées au risque de chômage que les moins qualifiées. Toutefois des études récentes ont mis en évidence une baisse significative du rendement moyen des investissements dans les formations supérieures doublée d'une incertitude accrue concernant la valorisation de ces investissements. En effet, depuis le milieu des années 90, non seulement les primes salariales dont bénéficient les diplômés de l'université ont baissé, mais les disparités de salaires se sont accrues parmi les personnes ayant une éducation tertiaire (Burdia et Egido, 2005).

Les analyses menées initialement sur ce phénomène, qui est intervenu parallèlement à la forte progression des personnes formées au niveau tertiaire, ont suggéré l'existence d'un problème de suréducation, c'est-à-dire de sous-utilisation par le marché des investissements réalisés sur le plan éducatif (Dolado *et al.*, 2000). Cette situation s'est aggravée ces dernières années, mais, selon des études plus récentes, elle ne semble pas plus difficile que dans les autres pays européens* et la suréducation n'a eu qu'un impact réduit sur la baisse des primes salariales en faveur des personnes les mieux formées (Izquierdo et Lacuesta, 2006). Bien que l'origine de la valorisation incertaine (en général faible et décroissante) des formations supérieures soit encore mal cernée, elle a au moins deux causes probables : d'une part un problème de qualité de l'éducation, laquelle est peut-être en partie corrélée à la forte expansion de la population formée au niveau tertiaire et, d'autre part, une valorisation insuffisante des compétences et qualifications liée à un fonctionnement inadéquat du système de négociations collectives (voir *infra*).

* La proportion d'emplois très qualifiés dans l'offre totale de l'INEM (8.8 % en 2004) était par exemple plus faible que celle de la demande de postes très qualifiés (13.6 %) (CyD, 2005). Toutefois, ce problème d'adéquation des formations, qui touche environ 30 % des personnes avec une formation supérieure, ne paraît pas plus marqué que dans les autres pays européens (Eurostat, 2003).

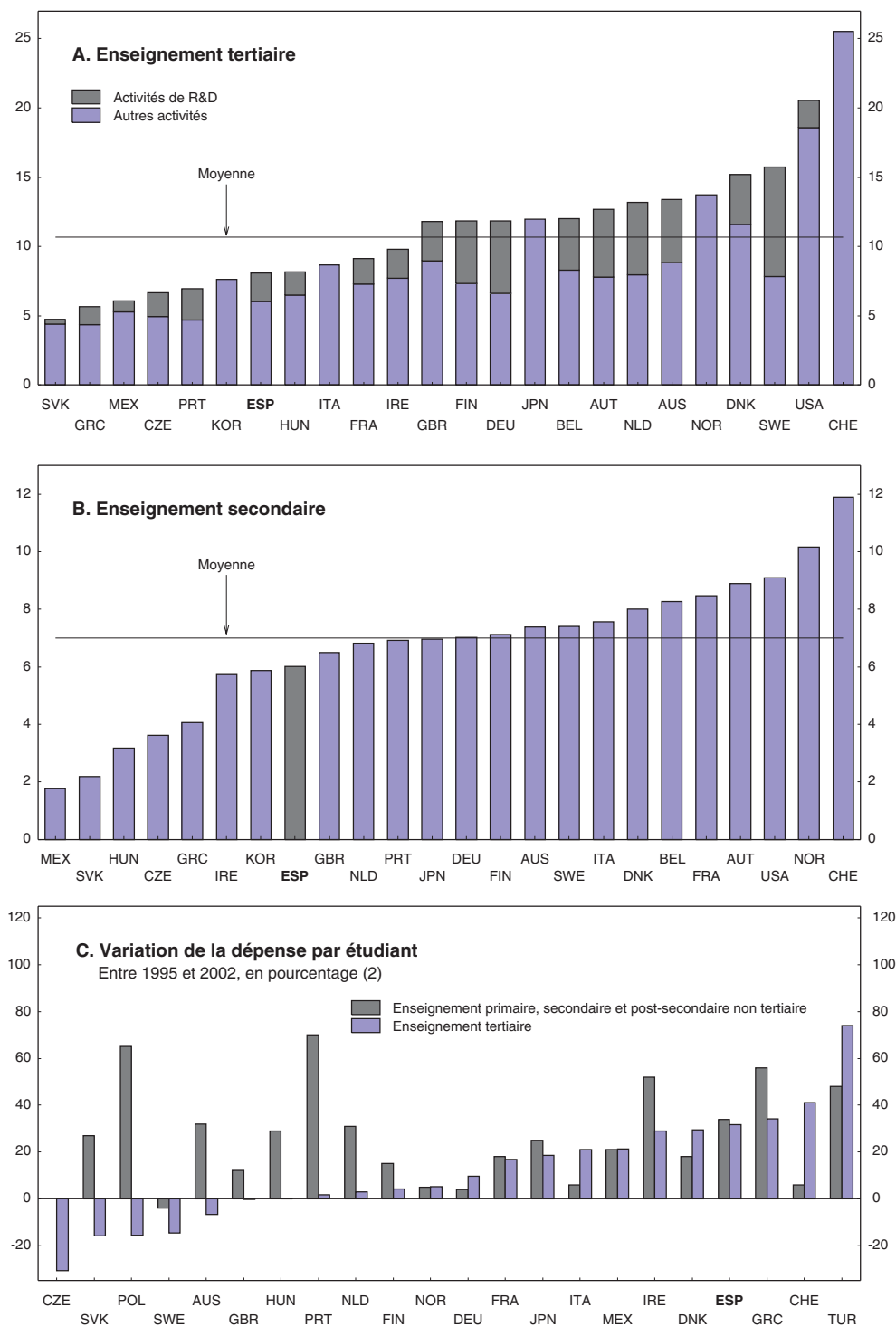
L'éducation dispose de moyens réduits, en particulier au niveau universitaire

Des ressources publiques croissantes ont été consacrées à l'éducation depuis une dizaine d'années. Toutefois, les dépenses par élève restent inférieures à la moyenne OCDE à tous les niveaux d'enseignement avec un écart plus marqué dans le cas de la formation supérieure (graphique 4.6). En 2002, ces dépenses étaient 25 % plus faibles que celles de l'UE15, lesquelles étaient moitié moindres qu'aux États-Unis. Comme dans plusieurs autres pays d'Europe continentale, le financement de l'enseignement supérieur repose sur des ressources publiques, par nature limitées, sans soutien significatif du secteur privé. Les droits universitaires versés par les étudiants, qui sont identiques sur tout le territoire, sont très bas et ne couvrent qu'un faible pourcentage des coûts (10 %), ce qui stimule la demande de formation supérieure mais favorise aussi le gaspillage. Toutes disciplines confondues, le taux de diplômés ayant achevé leurs études dans les délais normaux est faible en moyenne²³. De plus, si un pourcentage élevé des étudiants s'inscrit en doctorat (15 %), ce qui est essentiel pour la recherche, une proportion très réduite d'entre eux va jusqu'au bout de ces études. Ces incitations inadéquates et l'insuffisance relative des moyens pèsent sans doute sur la qualité de l'éducation, mais il reste aussi à combler de nombreuses lacunes dans la gestion des ressources financières et humaines.

De nombreux obstacles entravent l'amélioration des performances des universités

Le système universitaire est caractérisé par une fragmentation excessive et son fonctionnement manque de transparence. Suite à la décentralisation, de nombreuses

Graphique 4.6. **Dépenses d'enseignement par élève/étudiant**
Par niveau d'enseignement, en milliers de dollars, 2002¹



1. Pour la Hongrie, l'Italie, le Portugal, la Suisse et la Turquie, seuls les établissements publics sont pris en compte.
2. Dépenses exprimées en dollars. Pour l'Espagne, les États-Unis, la Grèce, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la Suisse et la Turquie, seuls les dépenses publiques sont prises en compte.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005.

universités ont été créées entre le début des années 1980 et 2000 souvent pour des raisons politiques ou de prestige. Leur nombre, qui est passé de 26 à 73 entre 1976 et 2006, a permis une proximité d'accès à des formations universitaires à coût réduit dans la quasi-totalité des provinces. Cependant, cette évolution s'est opérée au détriment de la spécialisation de ces centres et elle s'est traduite par des duplications des curriculums proposés pour des groupes d'étudiants souvent réduits²⁴, et ne bénéficiant pas toujours d'enseignements de qualité. Le besoin important en personnel induit par cette évolution s'est heurté à une offre limitée de ressources humaines qualifiées. Par ailleurs, la très grande hétérogénéité des universités en termes de taille, d'orientation, de mode de gestion (privée ou publique) ou d'implication dans la recherche rend difficile l'obtention d'informations homogènes et comparables pourtant nécessaires pour concevoir les politiques visant à améliorer l'efficacité et évaluer leurs résultats. Les statistiques sont lacunaires dans le domaine des ressources humaines et de la gestion budgétaire (dépenses et recettes), mais aussi des indicateurs d'activité et de résultats portant par exemple sur les transferts de technologie aux entreprises ou l'insertion professionnelle des diplômés (CyD, 2005).

Les universités publiques ne sont pas assez tournées vers les entreprises, qui ne participent pas à la définition des cursus. Les insuffisances des formations pratiques, des capacités linguistiques et informatiques des nouveaux diplômés sont souvent mentionnées par les employeurs (CyD, 2005). Les thèmes de recherche des doctorats, excessivement orientés vers la demande universitaire, sont aussi peu adaptés aux besoins des firmes et les chercheurs se dévouent essentiellement à leurs publications, lesquelles constituent généralement le point final de leurs efforts qui ne débouchent que rarement sur des brevets. La formation universitaire ne développe pas non plus assez l'esprit d'entreprise ni l'intérêt pour la recherche appliquée, et selon les entrepreneurs il existe des différences trop grandes entre les carrières universitaires et celles des ingénieurs. Cela détourne certains étudiants de la recherche, découragés qu'ils sont par des perspectives de carrière moins attrayantes et de plus grandes difficultés pour obtenir plus tard des postes de direction.

Les universités privées ont tiré profit du lien trop faible entre entreprises et universités publiques. Ce secteur, bien que toujours de taille réduite et très peu impliqué dans la recherche, est en expansion²⁵ dans un contexte de baisse des effectifs d'étudiants au niveau tertiaire depuis la fin des années 90, pour des raisons démographiques. Le secteur privé est par nature plus réactif à la demande que le secteur public, même si la qualité des formations est en moyenne inférieure; il est vrai aussi que certains étudiants s'inscrivent dans une université privée parce qu'ils n'ont pas le niveau requis pour entrer dans une université publique. Certains centres privés garantissent un emploi à leurs diplômés grâce à des contrats conclus avec des entreprises. Ces établissements se développent notamment dans des branches comme le journalisme, le tourisme ou le management d'entreprises, ce qui a donné lieu, dans ce cas particulier, à la création d'écoles de commerce figurant parmi les meilleures mondiales (Esade et IESE).

De façon générale, le système de formation supérieure manque d'incitations à rechercher l'excellence et à améliorer son propre fonctionnement du fait d'entraves affectant son mode de recrutement, de rémunération des professeurs et de financement. Cet état de choses est susceptible de favoriser un certain corporatisme et la protection des intérêts particuliers d'un personnel souvent découragé par le manque de valorisation des carrières et des tâches d'enseignement et de recherche²⁶. Le symptôme le plus caractéristique de cette situation est la culture d'endogamie qui imprègne le système d'embauche en favorisant la nomination de professeurs dans les universités où ils ont

étudié²⁷. Cela traduit l'absence d'objectifs clairs dans les universités et d'une saine concurrence au sein du système. Majoritairement fonctionnaires, les professeurs sont en outre protégés de la concurrence externe.

Ce phénomène ayant accru les risques de « fuite des cerveaux », des efforts ont été mis en œuvre pour retenir les chercheurs et professeurs les plus performants. Depuis 2001, des programmes spécifiques (comme *Ramón y Cajal*) proposent des postes dans le secteur public pourvus de contrats de travail de 5 ans aux meilleurs éléments désirant s'orienter vers l'enseignement et la recherche. Ces programmes, qui ont bénéficié d'un certain prestige international, ont permis d'attirer des chercheurs de bon niveau : 22 % des bénéficiaires de ces contrats étaient des Espagnols résidant à l'étranger et 18 % des chercheurs étrangers. Plus récemment, des efforts ont été engagés afin de permettre à ces chercheurs de trouver des postes plus stables (avec le programme I³)²⁸.

Le mode actuel de financement des universités, défini souvent de façon peu transparente au niveau régional, ne favorise pas la concurrence entre établissements, bien qu'il dépende de manière générale du nombre des étudiants inscrits et des crédits de recherche obtenus sur une base concurrentielle. Malgré des déséquilibres locaux entre offre et demande de places universitaires, la mobilité des étudiants entre universités et communautés autonomes est très faible : seuls 8.3 % d'entre eux étudiaient dans une région différente de celle de leur résidence familiale (CyD, 2005). Ceci résulte du nombre pléthorique d'universités alors que l'offre de bourses, bien qu'en hausse, est aussi très réduite²⁹. Cette faible mobilité traduit également un sérieux manque d'information concernant la qualité des formations proposées. Il n'existe pas de classement des universités régulièrement réalisés par des journalistes comme dans de nombreux autres pays (Canada ou France, par exemple) et aucune évaluation publique des institutions n'est publiée. Ce manque affaiblit fortement le pouvoir de discrimination des étudiants entre les diplômes universitaires ainsi que des employeurs lors des recrutements.

Pour renforcer la qualité de l'enseignement supérieur, tant au niveau régional que national, les autorités cherchent à développer une culture d'évaluation. Sur le plan national, une nouvelle agence d'accréditation (ANECA) a été créée en 2002 pour garantir des critères minima et homogènes de compétence des professeurs d'université. Un système de complément de salaire (*sexenio*) est aussi en place depuis la fin des années 80 pour récompenser les chercheurs en fonction de leurs performances, évaluées tous les six ans par un panel d'experts à partir de leurs publications. Ce système, qui fonctionne sur une base volontaire, permet aux chercheurs d'augmenter leurs salaires jusqu'à un maximum de 50 % en fin de carrière³⁰. Le *sexenio* semble avoir joué un rôle clé dans l'augmentation du nombre de publications espagnoles ces dernières années (OCDE, 2003a) et de récentes études étrangères confirment l'incidence positive des systèmes de rémunération au mérite sur les performances des universités (Chant, 2005).

Le mode actuel d'évaluation des universités comporte cependant des lacunes. Le processus d'accréditation de l'ANECA limite à 49 % la proportion des places disponibles pour les professeurs sous contrat par rapport aux fonctionnaires, ce qui paraît difficilement justifiable. Le système du *sexenio* est réservé aux enseignants qui occupent des postes à long terme, et il repose sur une approche trop étroite, qui tient compte des publications mais pas de la recherche appliquée, des brevets ou des licences. Surtout, pour être efficace une telle politique d'évaluation doit largement diffuser ses résultats pour stimuler la mobilité des étudiants et pousser les universités à rechercher l'excellence afin

d'attirer les élèves. Or, l'évaluation actuelle ne permet même pas au public d'être informé sur les établissements qui ont la proportion la plus élevée de professeurs ayant une évaluation positive dans le système du *sexenio*. Il serait donc souhaitable d'améliorer ce système d'évaluation et d'assurer une large diffusion de ses résultats.

L'absence d'évaluation comparative des performances des universités constitue une lacune fondamentale qui n'incite pas ces dernières à attirer des professeurs de qualité. Les universités n'ont en outre que des possibilités réduites de fixer les rémunérations des professeurs afin d'attirer les meilleurs. La plupart des enseignants étant fonctionnaires ou assimilés, leurs salaires sont peu différenciés et il existe de toute façon une forte résistance syndicale contre une différenciation plus marquée. Il est dans ces conditions difficile d'attirer, par exemple, des chercheurs étrangers en raison des salaires peu élevés, ce qui s'ajoute aux obstacles bureaucratiques liés aux problèmes d'homologation des diplômes. De plus, les universités sont peu incitées à attirer des chercheurs de qualité en leur offrant des conditions de travail leur permettant d'accroître leurs revenus grâce à des contrats, car elles ne profitent guère des ressources attribuées au titre des frais généraux pour le financement des projets de recherche, ces montants étant très faibles.

Des réformes du système éducatif ont été engagées pour améliorer ses performances

Pour remédier à ces difficultés, des réformes affectant l'ensemble du système d'éducation ont été lancées. Ainsi, un projet de réforme de la loi organique sur les universités, qui est en discussion au Parlement, vise trois objectifs principaux :

- *Premièrement*, accroître l'autonomie des universités, ce qui implique d'étendre leurs capacités pour choisir leurs recteurs, définir les plans d'études et recruter leurs professeurs. Ainsi, le mode actuel de sélection par concours des enseignants, fortement critiqué à cause de sa rigidité et de son coût, sera remplacé par un système d'accréditation ne dépendant pas du nombre de places à pourvoir et reposant sur une évaluation des curriculum des candidats par un jury. Les universités pourront ensuite choisir leurs professeurs parmi les candidats accrédités. Cette autonomie accrue s'accompagnera par ailleurs d'un renforcement des évaluations et du contrôle de la qualité du système universitaire grâce à des critères plus transparents mis au point conjointement par l'ANECA et les agences régionale de la qualité. Enfin, les professeurs et personnels de recherche auront aussi des carrières mieux définies avec l'adoption d'un statut qui primera les mérites des agents en matière d'enseignement et de recherche.
- *Deuxièmement*, supprimer les obstacles à la mobilité des enseignants vers le secteur privé et leur participation à des firmes-rejets. Des détachements de professeurs pourront être accordés pour des périodes maximales de cinq ans afin de développer des projets plus appliqués dans des entreprises. Les universités et les centres publics de recherche pourront aussi constituer des instituts mixtes de recherche avec les entreprises pour favoriser un rapprochement et faciliter les échanges de personnels. En outre, l'administration centrale et les administrations régionales sont encouragées à créer des mécanismes de rémunération pour favoriser le transfert de technologie et de savoir.
- *Troisièmement*, améliorer la gouvernance du système avec la création d'une commission sectorielle regroupant des représentants du ministère de l'Éducation et des communautés autonomes afin de mieux coordonner la gestion des universités. Les étudiants participeront aussi plus formellement à l'organisation universitaire.

Parallèlement à cette réforme, le gouvernement s'est engagé à harmoniser la structure des études universitaires au niveau européen, conformément à l'accord de Bologne, avec une séparation des programmes de licence et de maîtrise. Le gouvernement définira cinq grands domaines d'études et établira le cadre général et les lignes directrices que les universités devront suivre pour fixer les critères en matière de diplômes, en leur laissant le soin de développer leurs propres programmes et cursus, qui seront validés au niveau national. Cette adaptation, qui doit s'achever en 2010, est une occasion d'améliorer le fonctionnement du système. L'organisation du mode d'acquisition des connaissances sous forme de modules devrait en effet accroître la flexibilité des cursus et la mobilité des étudiants. Cette mobilité sera aussi encouragée par un programme (*José Castillejo*) permettant à 5 000 jeunes titulaires de doctorats de parfaire leur formation à l'étranger, tandis qu'un financement des formations post-licence par des prêts remboursables en fonction des revenus sera mis en place.

Ce projet de réforme va dans la bonne direction pour améliorer les performances du système. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, il faut en effet passer d'un système basé sur la régulation des intrants à un système reposant sur une meilleure évaluation des produits et lié au système de financement. De fait, les pays dotés des meilleures universités leur accordent généralement une grande autonomie mais les rendent aussi comptables de leurs résultats, lesquels sont largement diffusés pour améliorer l'information des enseignants et étudiants (Schleicher, 2006). Le projet du gouvernement renforce à bon escient l'autonomie des universités. Par ailleurs, une proposition récente du ministère de l'Éducation vise à mettre en place un système d'évaluations obligatoires, lesquelles seraient aussi publiées. Des efforts similaires ont été engagés dans certaines régions, comme l'Andalousie, où des mesures sont en préparation afin de lier le financement des universités à la qualité de leur enseignement et de leur recherche. Pour avancer dans cette direction, un examen du système d'information statistique sur le fonctionnement et les résultats des universités a été engagé. Dans ce contexte, les autorités pourraient envisager d'introduire un système de comptabilité analytique dans ces institutions, comme récemment en Suisse. Il est en effet nécessaire de disposer d'informations sur une base homogène et comparable entre les régions pour ensuite les diffuser au niveau national et encourager l'évaluation comparative, bien que cela puisse susciter des réticences de la part des enseignants et/ou de certaines régions. Il est aussi prévu d'améliorer le système d'évaluation de la recherche pour qu'il prenne mieux en compte et stimule les efforts de recherche appliquée ainsi que les transferts de connaissances et de technologies vers les entreprises, grâce à des incitations financières. La publication de ces évaluations par les agences nationales de qualité est essentielle pour accroître les capacités de discrimination entre les diplômés universitaires et stimuler la mobilité régionale des étudiants.

Dans ce contexte, il faut se féliciter de la hausse des moyens consacrés aux bourses et aux prêts remboursables en fonction des revenus prévue par le gouvernement. De façon générale, les universités doivent déployer leur influence au-delà de la sphère locale et des stricts intérêts de la communauté universitaire et chercher à mieux répondre aux besoins de la société, notamment des entreprises, lesquelles pourraient par exemple participer à la définition de certains cursus universitaires. L'efficacité de la gestion des universités bénéficierait aussi d'une plus grande autonomie vis-à-vis des gouvernements régionaux dont elles dépendent. Au-delà des mesures envisagées en matière de recrutement, celles-ci devraient disposer de marges accrues pour la fixation des salaires des enseignants, le choix des contrats de travail proposés et, dans certaines limites, les droits d'inscription

qu'il serait souhaitable de relever. Cette dernière mesure renforcerait utilement les ressources des universités et inciterait les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs études et à les achever rapidement. Par ailleurs, l'offre de contrats privés pourrait être préférable au statut de fonctionnaire pour recruter les professeurs d'universités. La protection que ce statut confère, en échange d'un salaire relativement modeste pour des personnes avec un capital humain élevé, n'est sans doute pas appropriée pour inciter à l'effort maximum.

Le développement d'un système universitaire performant ne peut que bénéficier d'une amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire. Dans ce contexte, une révision du système de formation couvrant les niveaux de l'éducation préscolaire jusqu'à la fin des études secondaires a été adoptée en avril 2006. Ces changements, qui seront progressivement mis en place jusqu'en 2010, ont pour principal objectif d'améliorer la qualité de l'enseignement et de réduire le taux élevé d'échec scolaire. Pour cela, la loi prévoit *en premier lieu* de renforcer l'autonomie des établissements scolaires en ce qui concerne les programmes, l'organisation et la gestion³¹. L'objectif est de permettre une meilleure adaptation à la diversité croissante des élèves liée notamment à la hausse du nombre d'enfants d'immigrants³². Le *second axe* de la réforme consiste à élargir les opportunités d'acquisition d'une formation reconnue pour les élèves en difficulté et à accroître leurs possibilités de réintégration au cursus standard. *Troisièmement*, une hausse des moyens financiers a été décidée pour accompagner ces mesures. Un budget total de € 7 milliards (en moyenne 0.16 % du PIB par an) a été débloqué jusqu'en 2010, avec pour objectif d'atteindre un niveau de dépenses par élève similaire à la moyenne de l'UE.

La réforme inclut d'autre part une rénovation du contenu des formations, avec, par exemple, l'apprentissage d'une langue étrangère dès l'âge de 5 ans³³. Néanmoins, aucune amélioration de l'enseignement des mathématiques et des sciences n'a été prévue, alors que plusieurs observateurs s'accordent sur le besoin de réviser les méthodes actuelles d'apprentissage qui font excessivement appel à la mémorisation et favorisent une attitude passive plutôt que la créativité et l'esprit critique (COSCE, 2005). Les expériences en laboratoire sont importantes pour favoriser l'enseignement scientifique et le goût de la recherche. Des études récentes de l'OCDE suggèrent qu'une utilisation accrue des ordinateurs permettrait de développer une approche plus dynamique et un meilleur apprentissage de ces matières (OCDE, 2006b), et de combler ainsi les lacunes mises en évidence par l'enquête PISA que confirment les études nationales (MEC, 2005). Selon certaines analyses espagnoles, l'utilisation des TIC accroîtrait significativement les performances des élèves du secondaire en mathématiques (IUCE, 2006).

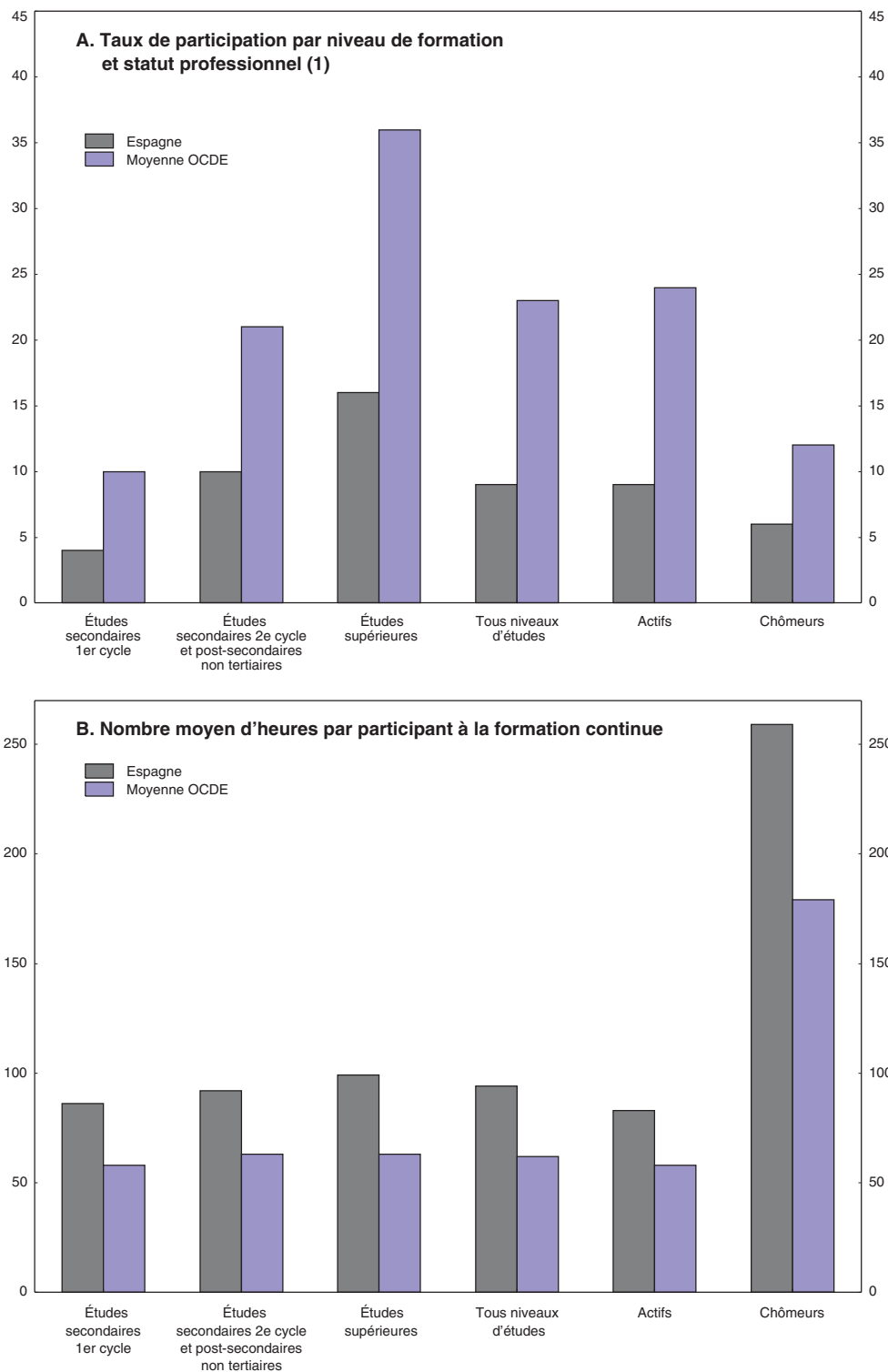
Le système de formation continue est trop peu développé

La formation continue est une autre branche importante mais encore trop peu développée du système de formation. Ce type de formation, qui joue de façon générale un rôle croissant compte tenu du besoin constant de mise à jour des connaissances imposé par le développement de l'économie du savoir, est particulièrement indispensable à l'Espagne, qui doit surmonter le handicap dû au fait qu'une large fraction de la population est dépourvue de qualifications pour l'utilisation des nouvelles technologies. Or, en 2003, seulement 9 % de la population entre 25-64 ans participaient à des activités non formelles de formation liées à l'emploi, contre une moyenne OCDE de 23 % (OCDE, 2005a). Le recours à ces programmes est particulièrement faible pour les actifs occupés travaillant dans les petites entreprises (COTEC, 2005), notamment ceux ayant une formation tertiaire (graphique 4.7). Cette situation résulte sans doute en partie du phénomène de suréducation et de la forte proportion d'emplois temporaires, qui réduisent l'incitation des

Graphique 4.7. **Participation à la formation continue**

Taux de participation et nombre moyen d'heures de formation

Travailleurs de 25 à 64 ans, 2003



1. Activités non formelles de formation continue liées à l'emploi.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005.

entreprises et des employés à investir dans la formation continue. Les personnes travaillant sur des postes ne correspondant pas à leurs compétences occupent en effet fréquemment des emplois temporaires et elles cherchent un autre travail au lieu d'investir dans la formation. Par ailleurs, les dépenses de formation paraissent encore trop souvent conçues comme des avantages sociaux attribués sur la base de considérations « politiques » dans le cadre des négociations entre partenaires sociaux plutôt qu'en fonction de critères techniques (Ramírez del Río, 2006). Or ces fonds destinés à la formation devraient être gérés comme des investissements dont il importe d'évaluer le rendement.

De façon générale, les autorités reconnaissent l'importance économique et sociale de la formation continue, qui est insuffisamment mise en avant comme outil de soutien à l'innovation et à la compétitivité. Des réformes ont été réalisées ces dernières années pour améliorer la gestion des organismes chargés de ces formations, dans lesquels l'administration centrale et les régions jouent désormais un rôle accru. Un accord, signé en février 2006 avec les partenaires sociaux, a permis d'intégrer en un cadre unique les systèmes auparavant distincts relevant de la formation continue destinée aux personnes ayant un emploi et de la formation réservée aux chômeurs. L'accès des PME aux fonds destinés à la formation continue a aussi été facilité. Pour inciter au développement des dépenses de formation des entreprises, celles-ci bénéficieront d'une réduction de cotisations sociales. Enfin des efforts ont été engagés pour renforcer la qualité des formations et évaluer le fonctionnement de ce système en termes d'efficacité et de résultats. Pour cela, un rapport annuel sera élaboré, qui servira de base à d'éventuelles améliorations. Ces efforts d'évaluation semblent en effet nécessaires, car les programmes proposés paraissent encore souvent mal adaptés à la demande des entreprises (CyD, 2005). Les programmes de formation continue proposés par les universités semblent par exemple trop longs et trop peu flexibles (ceux de plus de 150 heures représentent 53 % de l'offre totale) et s'adressent surtout à des personnes de moins de 30 ans (60 % des participants). De fait, les comparaisons internationales montrent qu'en moyenne les programmes espagnols sont 50 % plus longs que ceux des autres pays de l'OCDE (graphique 4.7). Pour améliorer la situation, un financement conjoint des projets de formation par les entreprises et le gouvernement permettrait sans doute d'affecter l'aide publique là où elle est la plus utile. Plus généralement, des efforts plus importants sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés de la formation en mettant en place un système adéquat de reconnaissance des compétences et en facilitant l'accès aux congés de formation.

Rendre les conditions-cadres plus favorables à l'innovation

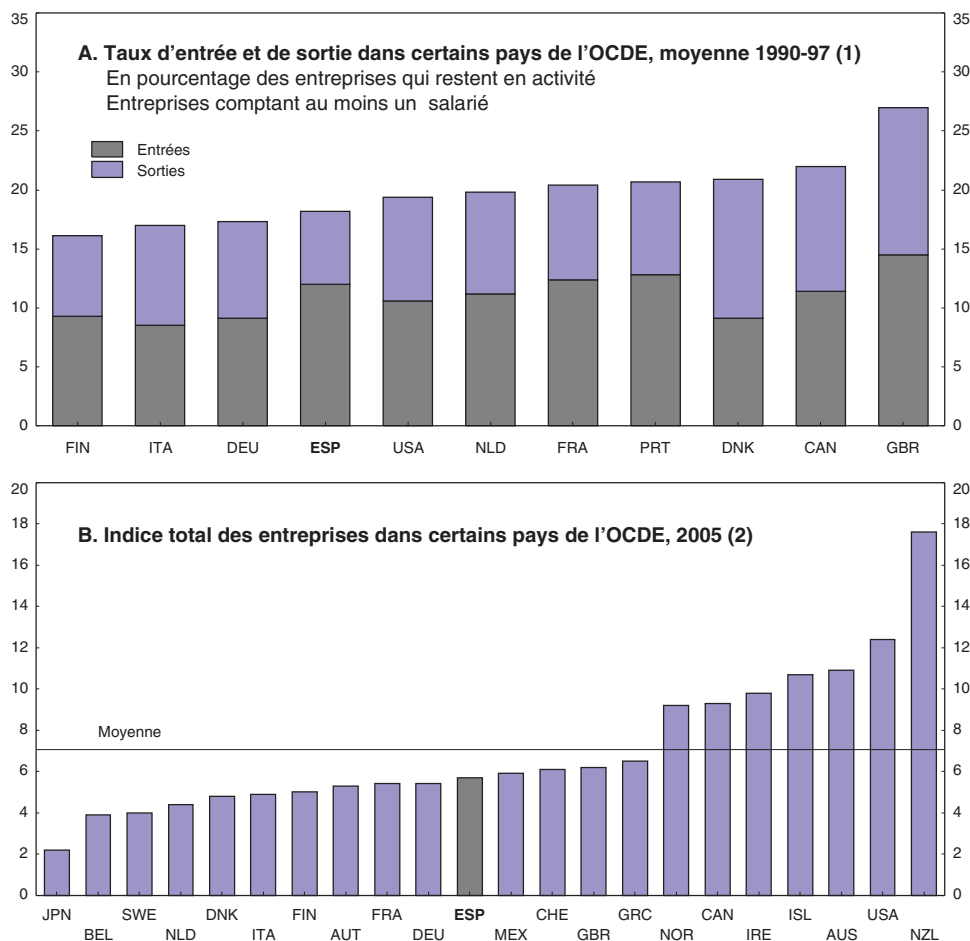
Les conditions-cadres influençant l'entrepreneuriat ont un impact important sur l'innovation, qui est au moins aussi prononcé que celui des politiques d'innovation proprement dites (Jaumotte et Pain, 2005b). Des incitations encourageant la prise de risque sont nécessaires pour renforcer l'innovation du secteur privé puisque celle-ci provient, pour une part significative, des nouvelles entreprises (Baumol, 2003). Encore faut-il que les créations d'entreprises ne soient pas bloquées par des obstacles de nature réglementaire ou autre et que les jeunes pousses puissent accéder à des financements adéquats pour développer leurs projets. Le fonctionnement des marchés des biens et services et du travail joue également un rôle clé. Il importe, par exemple, que les entreprises participent largement aux échanges et investissements internationaux de nouveaux produits ou procédés provenant de l'étranger. La concurrence étrangère ou intérieure est d'autre part un levier puissant de l'innovation et de l'adoption des nouvelles technologies, même si ce

lien est complexe³⁴ (Jaumotte et Pain, 2005b). Enfin, les réglementations trop rigides du marché du travail tendent à entraver la réorganisation des sociétés, souvent nécessaire avec l'adoption de technologies nouvelles, ou à créer des incitations inappropriées freinant les efforts d'innovation.

Certains obstacles à la création et à la fermeture d'entreprises ont été atténués

Comme dans plusieurs autres pays, les autorités cherchent à stimuler l'entrepreneuriat. Le problème n'est pas l'insuffisance des créations d'entreprise, bien que des marges d'amélioration existent aussi dans ce domaine (chapitre 1), mais le besoin de renforcer leur taille et leur ouverture aux marchés étrangers, et la proportion d'entreprises fondées sur la technologie. Le taux de créations d'entreprise est similaire à celui des autres pays de l'OCDE, même si le taux de fermetures est plus réduit et si l'esprit d'entreprise paraît moins répandu que dans la moyenne des pays de l'OCDE, comme dans de nombreux pays européens (graphique 4.8). Cette situation explique sans doute en partie la proportion très faible de jeunes entreprises ayant un fort potentiel de croissance³⁵. Le pourcentage de

Graphique 4.8. Indicateurs de l'entrepreneuriat



1. Espagne : 1995-2002; Allemagne : 1990-98; France : 1990-96; Italie : 1987-93; États-Unis : 1989-96; Danemark : 1990-94.
2. Nombre de personnes créant une entreprise ou propriétaires/gérantes d'une entreprise n'existant pas depuis plus de 3.5 ans par rapport à la population de 18 à 64 ans.

Source : Banque d'Espagne; Global Entrepreneurship Monitor, 2005 Executive Report.

PME est en effet plus élevée que dans les autres pays, et leur taille moyenne est plus faible de sorte qu'elles ne se consacrent souvent qu'au marché local (OCDE, 2005b). Seulement 3 % des entreprises exportent et leurs exportations ont un contenu technologique plus réduit que dans les autres pays de l'UE (MITyC, 2005). Les efforts déployés ces dernières années pour répondre à ces difficultés ont donc été amplifiés début 2006 avec un nouveau plan de soutien à l'entrepreneuriat (*Plan de Fomento Empresarial, PFE*), qui constitue l'un des piliers du Programme national de réforme.

Pour favoriser l'esprit d'entreprise, le PFE prévoit des mesures allant dans plusieurs directions. Il inclut des initiatives dans le domaine éducatif et des aides ciblées (micro-crédits) en faveur des jeunes et des femmes, groupes traditionnellement peu enclins à innover. Un système d'information à la création et à la gestion d'entreprise (CIRCE, *Centro de Información y Red de Creación de Empresas*), constitué par un réseau de bureaux d'information et de conseil (PAIT, *Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación*), a aussi été mis en place. Fonctionnant avec un système de guichet unique, ce réseau, qui conseille les entrepreneurs lors des premières années suivant la création de leur entreprise, va être étendu à toutes les régions et sera complété par un système d'assistance en ligne. Ces mesures font suite à la modernisation en 2003 de la loi des faillites (*Ley Concursal*) qui a rendu plus aisé la création de nouvelles entreprises par les débiteurs après application des procédures (sauf en cas de fraude) et contribue à réduire le problème de stigmatisation des entrepreneurs ayant subi un échec. En 2003, les autorités ont aussi créé une nouvelle forme de société à responsabilité limitée, mieux adaptée aux besoins des petites compagnies, car elle permet de simplifier les démarches d'enregistrement des statuts et la gestion comptable. Ainsi, les créations ou fermetures d'entreprises, qui ont longtemps été marquées par des procédures administratives longues, complexes et coûteuses (tableau 4.1), ont récemment été fortement allégées. Les délais de création d'une société ont été ramenés de 47 jours à moins de 48 heures, et les 15 formulaires auparavant nécessaires à ces démarches ont été remplacés par un document unique.

Tableau 4.1. **Coûts de création d'une entreprise**

Au début des années 2000

	Nombre de formalités	Délai (jours)	Coût (% du revenu par tête)
Espagne	10.0	47.0	16.5
Allemagne	9.0	24.0	4.7
Australie	6.5	19.5	6.8
Canada	2.0	3.0	0.9
Danemark	3.0	5.0	0.0
États-Unis	5.0	5.0	0.5
Finlande	3.0	14.0	1.2
France	7.0	8.0	1.2
Italie	9.0	13.0	15.7
Pays-Bas	7.0	11.0	13.0
Portugal	11.0	54.0	13.4
Royaume-Uni	6.0	18.0	0.7
OCDE	6.5	19.5	6.8

Source : Groupe de la Banque mondiale, www.doingbusiness.org.

L'accès au crédit des PME et jeunes pousses est facilité

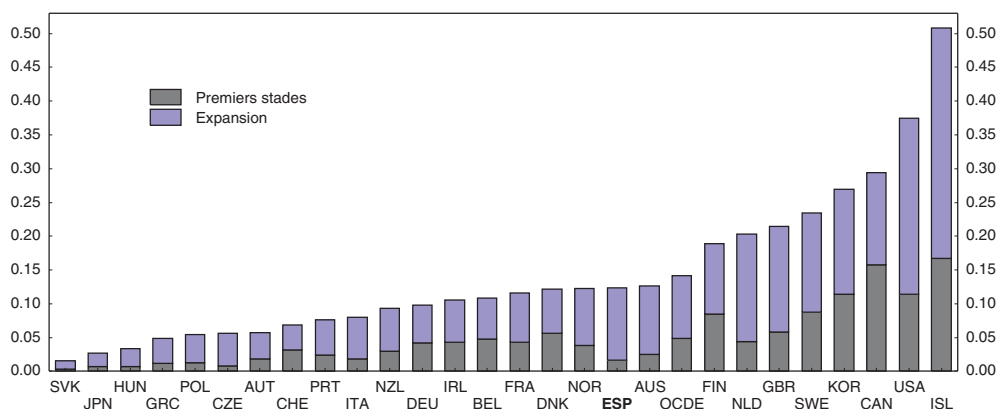
Un autre aspect du plan de soutien à l'entrepreneuriat concerne l'accès des PME au crédit. Selon Lopez-Garcia et Puentes (2006), la structure et le niveau d'endettement des jeunes entreprises affectent leurs chances de survie, indépendamment de leur rentabilité, ce qui semble témoigner de l'imperfection du marché financier. Pour combler ces lacunes, le système des subventions aux PME a été fortement renforcé. Le montant total de ces aides, qui ont généré une forte demande en 2005 et permettent normalement d'obtenir des crédits à taux réduits, a été budgétisé à € 8 milliards en 2006 (0.9 % du PIB), soit une hausse de 75 %. Le PFE comprend spécifiquement des programmes qui encouragent l'internationalisation des PME et stimulent la création et le développement d'entreprises, surtout technologiques. Dans ce domaine, des aides sont prévues pour inciter les firmes à se moderniser sur les plans de la technologie, de la gestion et du marketing (programme *Innoempresa*), tandis qu'un projet pilote (grappes d'activités innovantes) va aussi être lancé pour stimuler la coopération en matière de recherche des grappes d'entreprises ayant des marchés et des technologies similaires, grâce à l'utilisation d'un réseau virtuel. Ces programmes doivent être gérés avec soin pour réduire les risques de pertes sèches.

Des efforts sont déployés pour promouvoir le capital-risque

De façon complémentaire, des efforts sont menés pour développer le marché du capital-risque. Ce marché a été très utile en Amérique du Nord et au Royaume-Uni pour financer les projets des jeunes entrepreneurs sans antécédents professionnels ni garantie financière et requérant parfois plusieurs années d'investissement avant d'être rentables. De fait, une étude récente montre que le capital-risque a aussi eu un effet positif sur les firmes espagnoles, notamment celles axées sur les activités de haute technologie (Martí et al., 2005). Ces investissements, en expansion depuis le milieu des années 90, restent plus faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE et, surtout, ils sont focalisés sur des grandes transactions et des opérations d'expansion de capacité à faible risque dans des entreprises matures (graphique 4.9). En 2004, les opérations en faveur des jeunes pousses ne représentaient que 3.5 % des investissements totaux en capital-risque contre 7 % pour

Graphique 4.9. Flux d'investissements en capital-risque

En pourcentage du PIB, 2000-03¹



1. 2000-2002 pour l'Islande; 1998-2001 pour l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE, Réformes économiques : Objectif croissance, 2006.

la moyenne OCDE. De plus, les secteurs de haute technologie ont attiré moins de 20 % de ces dépenses en capital entre 2000 et 2003, contre 35 % pour la moyenne UE15 et 75 % aux États-Unis.

La difficulté de canaliser les investissements de capital-risque vers de jeunes entreprises résulte d'un faisceau de facteurs. Ceux-ci incluent l'existence d'une culture financière réfractaire au risque qui s'explique en partie par le rôle important joué par les banques et caisses d'épargne comme investisseurs sur ce marché, les investisseurs institutionnels étant peu actifs en raison d'un manque d'expertise et de l'existence de restrictions réglementaires³⁶. Les sociétés étrangères, notamment britanniques, qui ont réalisé près de la moitié des investissements de capital-risque en 2001 en Espagne et disposent d'une solide expérience de gestion, manquent pour leur part d'informations sur les opportunités d'investissement. Elles ont peu de contacts avec les universités et ne sont guère incitées à en avoir, car des obstacles existent à la participation du personnel universitaire dans les activités commerciales (voir *supra*). Enfin, les entrepreneurs sont souvent réticents à faire appel à des sociétés de capital-risque par peur de perdre le contrôle de leur firme et par manque d'information sur l'assistance qu'ils peuvent obtenir sur le plan de la gestion, de la planification ou de la stratégie de marketing, au-delà du soutien financier.

Pour développer et orienter l'activité de capital-risque vers le financement de jeunes entreprises technologiques, des mesures avaient été adoptées en 1999-2000, prévoyant des déductions fiscales sur les plus-values et les dividendes des jeunes pousses et la création d'un second marché boursier (*Nuevo Mercado*) pour les entreprises à base technologique. Ces initiatives ont eu peu d'impact, en partie en raison de l'éclatement de la bulle financière en 2001. Toutefois, la loi de 1999 comportait aussi des lacunes qui ont poussé la majorité des sociétés espagnoles de capital-risque à s'organiser en dehors du cadre légal prévu et à utiliser des véhicules financiers étrangers. De plus, comme dans de nombreux autres pays, l'économie espagnole s'est avérée trop petite pour assurer un volume adéquat de transactions pour son second marché, ce qui est un obstacle important au développement du capital-risque car il empêche les investisseurs de réaliser des plus-values sur leurs investissements.

Le cadre réglementaire a donc été modifié en 2005 pour éliminer ces lacunes. Un régime simplifié pour les sociétés de capital-risque requérant une supervision administrative moins lourde a été créé. Les autorités ont assoupli le régime des investissements en autorisant les acquisitions d'entreprises cotées pour des opérations de sortie de cotation et en élargissant la définition des activités dans lesquelles ces sociétés peuvent investir. Le nouveau cadre permet également la création de fonds de fonds facilitant l'accès à ce secteur d'investisseurs institutionnels ou privés, et les avantages fiscaux ont été étendus pour permettre l'émergence d'investisseurs providentiels (*business angels*). Par ailleurs, un programme public (NEOTEC capital-risque) de € 176 millions a été lancé sur la période 2006-2013 pour favoriser la création de jeunes pousses technologiques espagnoles à travers des participations dans des sociétés de capital-risque (10 à 15 fonds) investissant chacune dans au moins 10 jeunes pousses ou PME technologiques en phase initiale. Ces investissements auront un caractère de long terme et seront moins sensibles aux fluctuations cycliques que les capitaux privés. Le programme prévoit enfin d'améliorer l'information des investisseurs, notamment étrangers, sur les opportunités offertes par les firmes technologiques espagnoles grâce à la mise en place d'un réseau organisé avec l'aide du CDTI. Ces changements, qui semblent appropriés, pourraient être complétés par une

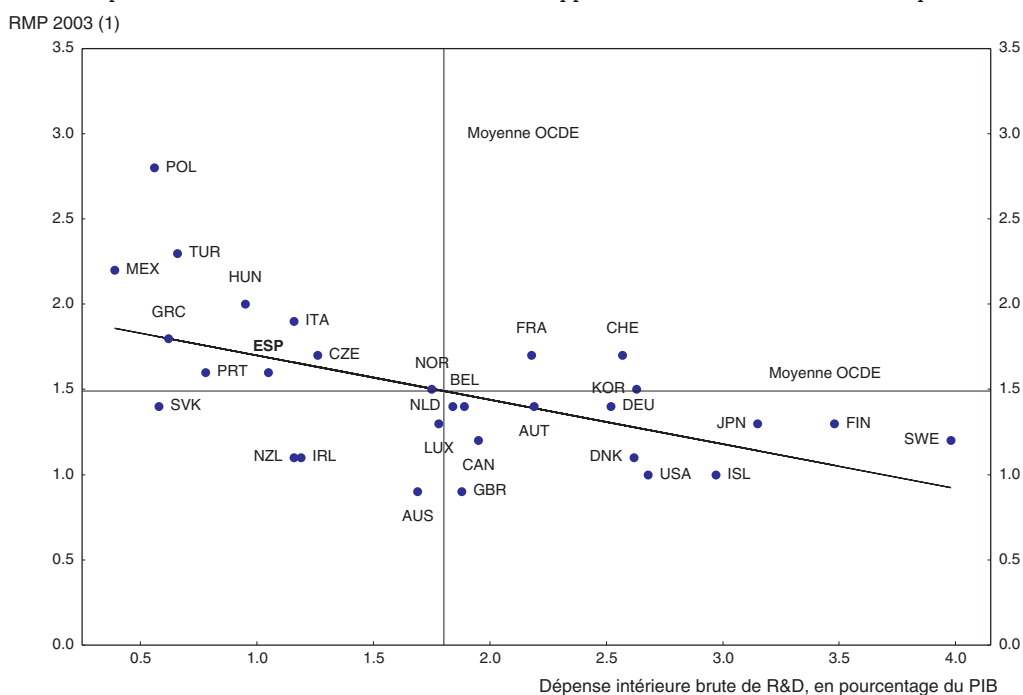
réduction des barrières réglementaires limitant la participation des investisseurs institutionnels aux sociétés de capital-risque. Il serait cependant prudent d'évaluer soigneusement ces changements pour s'assurer que l'utilisation du champ élargi d'activités dans lesquelles peuvent investir ces sociétés avec un cadre plus flexible et des déductions fiscales généreuses ait un ratio coûts/avantages favorable.

Renforcer la concurrence sur les marchés de biens et services est bénéfique pour l'innovation

Les études empiriques soulignent le rôle positif de la concurrence sur l'entrepreneuriat et l'innovation du secteur privé (OCDE, 2003b). Une libéralisation accrue des marchés de biens et services semble nécessaire en Espagne, comme le montrent les indicateurs de réglementation de l'OCDE, bien que ceux-ci ne prennent pas en compte certaines réformes réalisées récemment pour faciliter, par exemple, les créations d'entreprises (graphique 4.10). La concurrence reste faible dans certains secteurs, comme l'énergie et les télécommunications, où les prix des connexions rapides à Internet sont élevés. D'un autre côté, si l'ouverture aux marchés extérieurs et aux investissements directs étrangers est large, les risques de segmentation régionale du marché intérieur se sont renforcés ces dernières années, par exemple dans la distribution commerciale. Des marchés trop étroits et fragmentés empêchent les entreprises d'atteindre une taille critique, ce qui nuit à leur capacité d'innovation. Une concurrence accrue dans le domaine des marchés publics, dominés par les administrations territoriales, serait sans doute aussi souhaitable, même si, dans ce cas, une meilleure planification des besoins technologiques

Graphique 4.10. Réglementation des marchés des produits et dépenses de R-D

Dépenses intérieures brutes de recherche-développement 2003 ou dernière année disponible



1. Indicateur de réglementation des marchés de produits : échelle de 0 à 6, par degré croissant de restrictivité.

Source : OCDE, *Objectif croissance*, 2006, et OCDE, base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

des administrations aiderait les entreprises espagnoles à mieux se préparer à la concurrence étrangère pour répondre aux appels d'offres publics. Au total, une concurrence accrue serait bénéfique pour la créativité de l'économie espagnole, ce que reconnaît le gouvernement qui a pris plusieurs initiatives dans ce domaine. Ces questions sont analysées plus en détail au chapitre 5.

Réduire la dualité du marché du travail

Des efforts sont aussi nécessaires pour améliorer certaines institutions du marché du travail qui ne sont guère propices à l'innovation et à la croissance de la productivité. De ce point de vue, l'entrave la plus sérieuse concerne le dualisme très prononcé entre les travailleurs munis d'un emploi permanent et ceux ayant des contrats temporaires. Ces derniers représentent un tiers des effectifs salariés, soit le taux le plus élevé des pays de l'OCDE, où il est en moyenne de 13 %. La forte utilisation de ces contrats à faibles coûts de licenciements (8 jours de salaire par année d'ancienneté dans l'entreprise) résulte du maintien d'une législation de protection de l'emploi (LPE) incertaine³⁷ et, dans l'ensemble, très rigide pour les travailleurs bénéficiant de postes permanents. Les licenciements, que les tribunaux jugent injustifiés dans 90 % des cas, ont des coûts qui s'élèvent à 45 jours de salaire par année d'ancienneté jusqu'à un plafond de 42 mois pour les contrats standards. Des réformes, qui remontent à 1997, ont été réalisées pour instaurer des incitations financières et réduire les coûts de licenciement pour le recrutement de certains groupes de travailleurs sur des contrats permanents. L'embauche de femmes, de jeunes de moins de 30 ans et de personnes de plus de 45 ans bénéficie ainsi de coûts de licenciement réduits à 33 jours de salaires par année d'ancienneté, avec un maximum de 24 mois. Toutefois, même après ces réformes, la protection accordée aux travailleurs permanents reste parmi les plus fortes de la zone OCDE (tableau 4.2). De fait, le poids des emplois temporaires n'a guère fléchi depuis 1997, même si la part du secteur privé a régressé tandis que celle du secteur public a augmenté, surtout dans les administrations locales.

L'impact négatif de la segmentation du marché du travail sur l'innovation et la productivité s'exerce par deux canaux principaux. *En premier lieu*, la segmentation nuit à l'incorporation d'innovation au sein de nombreuses entreprises. Une LPE rigide conduit en effet fréquemment à un ajustement sous-optimal des entreprises à l'innovation et aux changements technologiques dans la mesure où elle freine les adaptations organisationnelles requises pour exploiter pleinement ces technologies, comme par exemple les TIC en Espagne. Ce lien négatif entre coûts de licenciement et innovation est en général plus aigu dans les secteurs de basse technologie que dans les secteurs de haute technologie, ceux-ci étant peu développés en Espagne, car l'innovation débouche souvent sur une compression ou un redéploiement des effectifs³⁸ (OCDE, 2003b) D'un autre côté, le dualisme du marché du travail maintient les travailleurs « marginaux » (immigrés, femmes et jeunes) dans des situations précaires (graphique 4.11), ce qui ne favorise pas leur attachement aux entreprises qui leur offrent des contrats souvent très courts³⁹. Cela n'incite pas ces employés à l'effort, alors que certains d'entre eux disposent d'une meilleure formation que les travailleurs en place et pourraient favoriser l'absorption de nouvelles technologies par les firmes. Ce faible attachement affaiblit également les incitations des travailleurs temporaires et des entreprises à investir dans une formation professionnelle spécifique, alors que la forte protection dont jouissent les travailleurs permanents constitue potentiellement aussi un frein à l'accroissement de leur capital humain, puisqu'ils ne risquent pas de perdre leur emploi s'ils n'améliorent pas leurs compétences.

Tableau 4.2. **Indicateur global de la LPE et indemnités de licenciement des travailleurs titulaires de contrats permanents**

Indemnités en mois de salaire, 2003

	Licenciement abusif, indemnités après 20 ans de service	Licenciement individuel en l'absence de faute, indemnités après 20 ans de service	Restrictivité 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	1.9	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

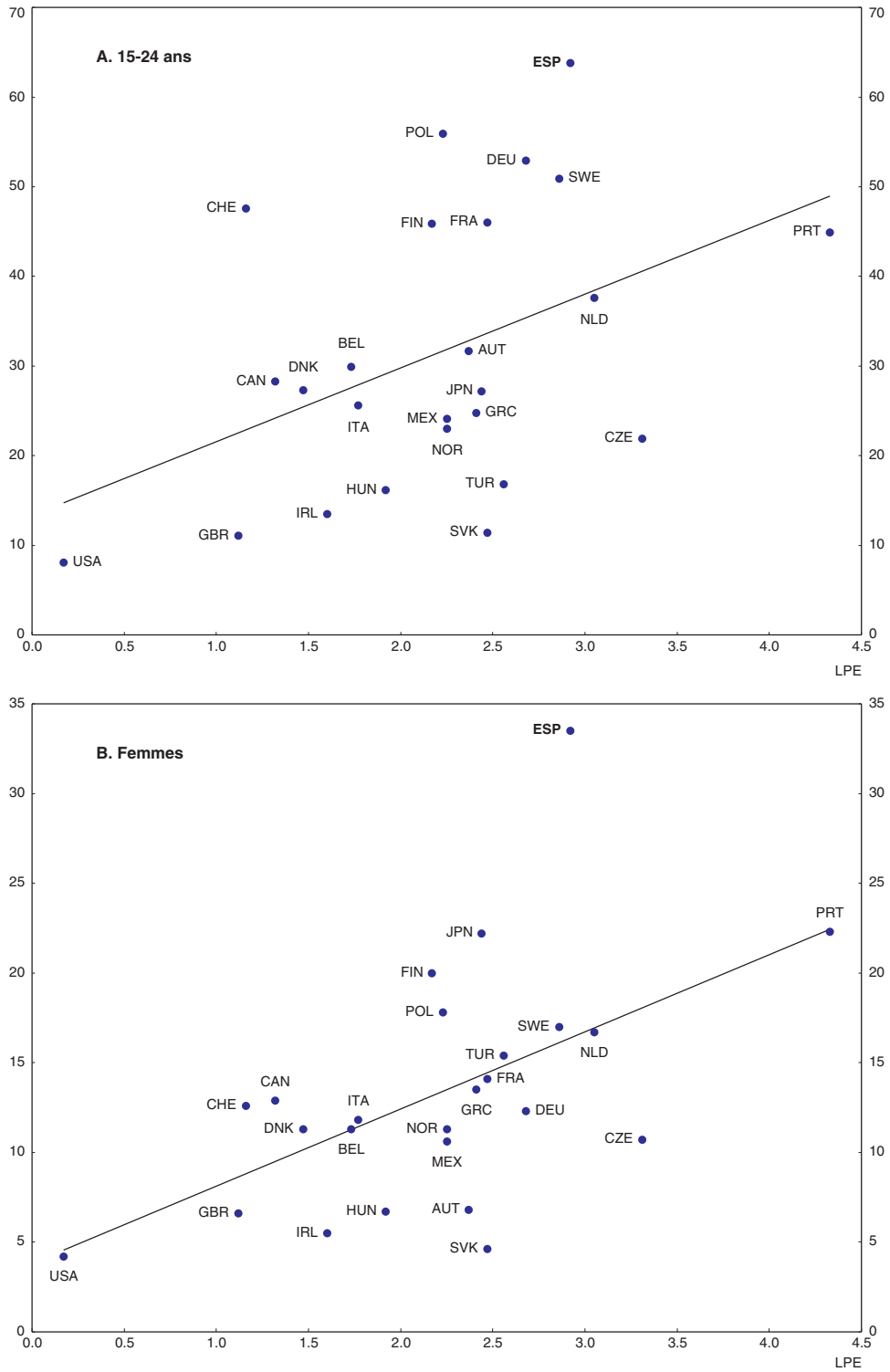
1. L'indicateur global tient compte d'autres variables, comme les obstacles administratifs, les périodes de préavis en cas de licenciement et la difficulté de licencier. Il s'échelonne de 0 à 6 par degré croissant de restrictivité de la législation.
 2. En Espagne, près de 90 % des licenciements sont jugés abusifs par les tribunaux.
- Source : OCDE (2004), Perspectives de l'emploi et « Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms », ECO/CPE/WP1 (2004)8.

Un second canal par lequel une LPE trop rigide nuit à l'innovation est qu'elle freine la réallocation de l'emploi vers des secteurs plus innovants, ce qui a un effet potentiellement important sur la croissance de la productivité (Caballero *et al.*, 2004). Une législation trop restrictive limite les ajustements des secteurs à faible technologie mais en outre elle décourage la mobilité des travailleurs, car ceux-ci perdent leur protection s'ils changent volontairement d'emploi (OCDE, 2006d). Cette faible mobilité est d'ailleurs mise en évidence par l'analyse des flux bruts d'emploi sur le marché du travail⁴⁰. Enfin, la prédominance des emplois temporaires sur les postes permanents est susceptible de fausser les flux d'investissements au profit de secteurs peu innovants, comme la construction, où la majorité des emplois sont temporaires.

Outre la segmentation du marché du travail, le système de négociations salariales n'est pas non plus favorable à l'accumulation du capital humain. Ce système complexe, où les discussions se tiennent le plus souvent au niveau provincial et sectoriel plutôt qu'au

Graphique 4.11. Travail temporaire et législation sur la protection de l'emploi (LPE)

Travailleurs temporaires en pourcentage du nombre total de salariés du même groupe
 LPE pour les travailleurs permanents : échelle de 0 à 6, par degré croissant de restrictivité
 2003¹



1. 2001 pour les données relatives à l'emploi temporaire aux États-Unis.

niveau des entreprises ou national, tend en effet à comprimer la structure salariale entre les employés de niveaux différents d'éducation, ce qui affaiblit les incitations à améliorer le capital humain⁴¹. D'un autre côté, les politiques actives du marché du travail (PAMT), qui jouent un rôle utile pour aider les chômeurs et les travailleurs occupés à s'adapter aux changements technologiques, sont d'une efficacité limitée. En 2004, les deux tiers de ces dépenses (0.5 % du PIB, soit le montant le plus élevé des pays de l'OCDE après la Belgique) servaient à subventionner des emplois (principalement permanents et à coûts de licenciement réduits) alors que le rapport coût-efficacité de ce type d'intervention tend à être plus bas que d'autres mesures d'activation, en raison notamment de pertes sèches importantes (Martin et Grubb, 2001). Ces autres mesures, gérées par les régions, concernant des aides à la recherche d'emploi ou des formations ciblées, sont peu développées en comparaison internationale, elles ne sont pas régulièrement évaluées et leur coordination avec les mesures passives gérées par le gouvernement central est déficiente (OCDE, 2005c).

Pleinement conscientes de la nécessité de donner une nouvelle impulsion pour réduire la segmentation du marché du travail compte tenu de ses effets négatifs, y compris sur le plan social, les autorités ont récemment adopté de nouvelles mesures, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Celles-ci sont le fruit de plus d'un an de négociations, qui ont abouti à un accord consensuel avec les syndicats et le patronat, conformément à l'engagement pris par le gouvernement au début de la législature de n'imposer aucune modification sans l'aval des partenaires sociaux. *En premier lieu*, ces mesures visent à limiter les recours abusifs aux contrats temporaires. Les personnes ayant enchaîné au moins deux contrats, d'une durée totale supérieure à 24 mois, sur un même poste de travail dans un délai de 30 mois auront droit à un contrat permanent⁴². Cette disposition sera de plus complétée par des mesures visant à limiter les rotations sur un même poste, qui seront discutées dans les négociations collectives. *En second lieu*, la réforme accroît et modifie les incitations financières en faveur des contrats permanents à coûts de licenciement réduits. La durée de réduction des cotisations sociales de ces contrats a été étendue de 2 à 4 ans (ou à toute la durée de l'emploi pour les plus de 45 ans) et ces subventions ne sont plus calculées de façon proportionnelle mais forfaitaire, ce qui avantage les petits salaires, avec des déductions variant entre € 500 et € 3 200 par an selon les caractéristiques du bénéficiaire. *Troisièmement*, un plan d'urgence (*plan de choque*) a été adopté pour stimuler le recul des emplois temporaires : toutes les conversions de contrat temporaire en contrat permanent effectuées avant la fin 2006 recevront une subvention annuelle de € 800 pendant trois ans, y compris pour les travailleurs entre 30 et 45 ans qui ne bénéficient pas de contrats aidés. Les transformations de contrats temporaires conclus avant fin 2007 disposeront en outre de coûts de licenciement réduits à 33 jours de salaires par année d'ancienneté, alors que cette possibilité était limitée auparavant aux contrats signés avant la fin 2003. *Quatrièmement*, une réduction des cotisations sociales et une hausse de certaines prestations ont été décidées. Le taux de cotisations d'assurance chômage pour les travailleurs permanents a notamment été réduit de 6 % à 5.75 % et il tombera à 5.5 % au 1^{er} juillet 2008 alors qu'il est maintenu à 6.7 % dans le cas des emplois temporaires. D'un autre côté, la couverture chômage des travailleurs de plus de 45 ans, sans charge familiale, a été améliorée. *Enfin*, le gouvernement s'est engagé à moderniser les services publics de l'emploi et à accroître les ressources destinées aux PAMT dans les prochains budgets ainsi qu'à augmenter de 20 % les effectifs de l'inspection du travail pour assurer une application rigoureuse de la réforme.

Cet accord, signé dans un contexte de forte croissance de l'emploi, est un signal positif et rassurant sur la vitalité du dialogue social en Espagne et il met en évidence l'existence d'un consensus parmi les partenaires sociaux sur le besoin de réduire la segmentation du marché du travail. Il est probable que ces mesures diminueront le poids des emplois temporaires dans l'économie sans freiner le dynamisme des créations d'emploi, car elles ne réduisent pas le degré de flexibilité du marché. Les autorités ont évoqué la conversion d'environ un million de contrats temporaires en contrats permanents sur les 5.3 millions d'emplois existants, ce qui réduirait de 33.3 % à 26.8 % le taux d'emploi temporaire⁴³. Ce taux resterait plus élevé que dans les autres pays en partie en raison d'une structure productive biaisée vers des secteurs fortement utilisateurs de travail temporaire ou saisonnier (construction, tourisme, agriculture).

Toutefois, si la réforme cherche à réduire les abus d'utilisation des contrats temporaires, elle laisse intact le niveau de protection des emplois permanents, lesquels bénéficient en compensation d'aides accrues pour renforcer leur attrait. Or, le rapport coût-efficacité de tels remèdes suscite des interrogations. La réforme a en effet un coût budgétaire élevé, de l'ordre de 0.15 % du PIB⁴⁴, sans tenir compte de la hausse des effectifs de l'inspection du travail. La baisse du taux d'emploi temporaire pourrait en outre être plus modérée que prévu et, en partie, transitoire⁴⁵. Il est en effet probable que les entreprises chercheront à contourner la contrainte imposée à l'utilisation des contrats temporaires au-delà de deux ans pour un travailleur donné sur un même poste. De plus, le passage à des aides forfaitaires risque d'induire une redistribution en faveur des travailleurs à bas salaires, notamment les jeunes, au détriment des personnes de plus de 45 ans, et provoquer ainsi un certain effet de substitution entre ces groupes. La baisse des cotisations d'assurance-chômage des emplois permanents est bienvenue, mais elle ne réduit que dans une faible mesure l'écart des coûts de ces contrats indéfinis par rapport aux temporaires⁴⁶. Enfin, comme le montre l'expérience passée, il paraît douteux que des aides transitoires en faveur des contrats permanents aient un impact à long terme sur leur utilisation, même si la durée de ces subventions a été étendue. Plus fondamentalement, la réforme n'accroîtra pas la fluidité du marché pour les travailleurs permanents, et ne réduira pas non plus le caractère marginal et précaire des emplois temporaires, même si la part relative entre ces deux marchés est quelque peu modifiée. Cela signifie que le fonctionnement du marché du travail restera peu favorable à l'adaptation de l'économie aux chocs, comme ceux liés à la globalisation, qui requièrent un ajustement structurel du système productif vers des secteurs à plus fort contenu technologique. Le véritable enjeu pour créer les emplois de meilleure qualité, qui doivent accompagner un tel ajustement, est de faire en sorte que le marché du travail permette une plus grande perméabilité des entreprises aux changements technologiques et un ajustement plus fluide de la structure de production vers des branches innovantes à plus forte valeur ajoutée.

Une piste intéressante pour évoluer dans cette direction serait de promouvoir une entrée sur le marché du travail par un contrat unique, en introduisant une hausse graduelle des indemnités de licenciement en fonction de l'ancienneté. Un contrat unique assoupli pourrait encourager l'innovation dans les secteurs à la pointe de la technologie, où un certain degré d'expérimentation, y compris en matière d'emploi, est indispensable. Un renforcement progressif de la protection de l'emploi éviterait aussi que les entreprises aient à opérer des choix en fonction d'effets de seuil, qui les font habituellement rechigner à convertir un contrat très flexible au moment de son expiration en un contrat très rigide. Il importe de chercher un meilleur équilibre entre besoin de flexibilité des employeurs,

demande de sécurité des employés et protection contre le chômage. Ceci requiert de modifier l'importance relative de la législation de protection de l'emploi, des politiques actives du marché du travail et du système d'assurance-chômage, et d'améliorer la coordination entre ces institutions. On pourrait par exemple envisager, comme au Danemark, d'aller plus loin dans l'utilisation des mesures d'activation en échange d'une moindre protection de l'emploi permanent. Il pourrait aussi être utile de s'inspirer du modèle autrichien où chaque salarié dispose d'un compte individuel de protection contre le licenciement dans lequel sont régulièrement versées des contributions que l'employé peut utiliser en cas de perte d'emploi, ou seulement en fin de carrière sous forme de complément d'épargne-retraite. Une telle approche éliminerait les incertitudes liées à l'application de la LPE et accroîtrait la mobilité des travailleurs permanents, qui resteraient protégés en cas de changement volontaire d'emploi. Des réformes dans ce sens seront néanmoins coûteuses pour le budget ou les entreprises si le financement de ces mesures n'est pas par exemple associé à une réduction des salaires nets. Leur efficacité serait toutefois probablement supérieure à celle de la réforme récemment engagée, qui est elle-même plutôt onéreuse.

Améliorer l'équilibre de la stratégie de réforme pour renforcer la performance d'innovation

L'amélioration de la performance d'innovation de l'économie espagnole, qui constitue l'un des objectifs centraux de la politique gouvernementale pour stimuler la croissance de la productivité, repose sur une stratégie complète de réforme, puisqu'elle vise à la fois à renforcer l'efficacité de la politique d'innovation proprement dite, à améliorer les performances du système éducatif, et à rendre les conditions-cadres plus propices à l'innovation. Une telle approche est bienvenue, car l'expérience internationale montre que les pays ayant des performances équilibrées et favorables dans ces trois domaines obtiennent généralement les meilleurs résultats en matière d'innovation (Trend Chart, 2005). L'analyse des principaux éléments de la stratégie de réforme espagnole montre que des efforts significatifs ont été faits dans l'ensemble de ces secteurs. L'intensité et l'ambition des mesures engagées ou programmées ne paraissent cependant pas toujours répondre à l'ampleur des problèmes à résoudre, et un certain déséquilibre existe entre les différents pôles de cette stratégie. La réforme de la politique d'innovation engagée avec le plan *Ingenio 2010* est particulièrement étoffée et dotée d'importantes ressources financières. Du fait de la diversité des obstacles existants et des formes variables des activités d'innovation, l'approche adoptée, qui joue sur de nombreux tableaux et recourt à de multiples instruments, paraît adéquate bien qu'il importe d'être très vigilant sur l'efficacité des fonds publics engagés. Le projet de réforme universitaire paraît aussi à la hauteur des problèmes importants à résoudre dans ce domaine, mais il faudra probablement surmonter des résistances pour le faire approuver. Enfin, des mesures plus ambitieuses sont clairement requises sur le marché du travail, lesquelles auraient en outre un impact positif allant bien au-delà de l'amélioration attendue des performances d'innovation. L'encadré 4.2 formule des recommandations visant à assurer un meilleur équilibre de cette stratégie de réforme afin de maximiser ses chances de succès.

Encadré 4.2. **Recommandations pour améliorer les performances d'innovation**

Renforcer la politique d'innovation

- Envisager de réduire le fractionnement des équipes de recherche en supprimant les restrictions imposant de n'accorder une aide publique qu'à un seul projet par chercheur principal.
- Améliorer la gouvernance des centres de recherche publique afin qu'ils disposent d'une autonomie budgétaire et administrative suffisante pour recruter et gérer du personnel et acquérir des biens d'équipement.
- Mieux valoriser socialement la recherche dans le secteur public en vue d'améliorer sa qualité, ce qui passe par des rémunérations plus attractives et un recrutement des chercheurs davantage fondé sur l'évaluation de leurs performances.
- Améliorer les transferts de technologie en renforçant les capacités d'action des offices de transfert de technologie en regroupant ces offices ou les organisant en réseau.
- Améliorer la coordination des programmes en faveur de l'innovation au sein de l'administration centrale et avec les régions pour faciliter l'accès des entreprises, notamment des PME, à l'information.
- Porter une attention spéciale à l'évaluation des différents types d'incitations (subventions, déductions fiscales, baisses de cotisations de sécurité sociale) visant à stimuler les dépenses privées de recherche et d'innovation ainsi qu'à diffuser les TIC, afin d'en tirer des enseignements et d'ajuster le cas échéant les politiques.

Renforcer l'enseignement, notamment au niveau supérieur

- Améliorer et mieux diffuser l'information statistique sur le fonctionnement et les résultats des universités.
- Mieux valoriser les efforts de recherche appliquée et les transferts de technologie vers les entreprises dans le système d'évaluation des chercheurs. Appliquer cette évaluation aux chercheurs non fonctionnaires. Publier régulièrement et largement les résultats des évaluations des agences nationales de qualité.
- Renforcer le système de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus. Accroître les dépenses universitaires par étudiant, y compris en relevant les droits d'inscription universitaire.
- Comme le prévoit le projet de réforme sur les universités, supprimer les obstacles à la mobilité des enseignants vers le secteur privé et à leur participation à des firmes-rejets. Accroître la latitude des universités de recruter des professeurs non permanents et de moduler les rémunérations de tous les professeurs en fonction de leurs performances.
- Au niveau secondaire, renforcer l'utilisation des ordinateurs dans l'enseignement des matières scientifiques, notamment des mathématiques.
- Dans le domaine de la formation continue, développer des efforts d'évaluation pour mieux s'adapter à la demande des entreprises. Pour cela, un cofinancement des projets de formation par les entreprises et le gouvernement permettrait d'affecter l'aide publique là où elle est le plus utile.

Améliorer les conditions-cadres de l'entrepreneuriat

- Poursuivre les efforts en vue d'intensifier la concurrence (voir chapitre 5).
- Améliorer la planification des besoins technologiques des administrations pour aider les entreprises espagnoles à mieux se préparer aux appels d'offres publics.
- Réduire les obstacles réglementaires à la participation des investisseurs institutionnels dans les sociétés de capital-risque. Veiller à ce que l'utilisation du champ élargi d'activités dans lesquelles peuvent investir ces sociétés, avec un cadre plus flexible et des déductions fiscales généreuses, ait un ratio coûts/avantages favorable.

Encadré 4.2. Renforcer la politique d'innovation (suite)

- Réformer le système de négociations collectives en favorisant les discussions dans les entreprises pour que la structure des salaires entre employés ayant des niveaux d'études différents garantisse des taux de rendement adéquats pour les formations universitaires.
- Promouvoir un marché du travail plus fluide pour les salariés permanents. À cet effet, envisager l'instauration d'un contrat de travail unique avec une hausse graduelle des indemnités de licenciement en fonction de l'ancienneté. Renforcer les mesures d'activation sur le marché du travail en échange d'une moindre protection de l'emploi permanent. Réduire les incertitudes d'application de la LPE et les obstacles à la mobilité des travailleurs en s'inspirant éventuellement du modèle autrichien de comptes individuels de protection contre le licenciement.

Notes

1. La baisse progressive des fonds structurels européens entre 2007 et 2013 sera en partie compensée par la création d'un fonds européen de soutien à l'innovation d'un montant de € 2 milliards pour l'Espagne (soit 0.2 % du PIB).
2. Pour renforcer l'innovation au sein de l'UE, la Commission européenne promeut le développement coordonné de plateformes technologiques sur des thèmes stratégiques. Pour cela, les programmes-cadres ont été développés, qui donnent lieu à des projets de recherche alloués sur une base concurrentielle.
3. En mai 2006, 16 362 chercheurs répartis en 5 142 groupes étaient inscrits à Madrid+d, l'organisme qui gère les offres de services de recherche de la région de Madrid, soit trois chercheurs par équipe en moyenne. Outre la taille réduite des équipes, les compétences souvent insuffisantes des chercheurs espagnols en langues étrangères pourraient aussi expliquer leur difficulté à remporter des projets internationaux de recherche.
4. Les centres du CSIC (*Consejo superior de investigaciones científicas*), principal organisme public de recherche, n'ont pas d'autonomie budgétaire ou administrative, ce qui limite leur capacité de financement et leur aptitude à recruter de nouveaux groupes de recherche. La gestion trop rigide, qui affecte l'acquisition de matériels, est aussi régulièrement critiquée par le personnel de ces centres et par les entreprises qui utilisent leurs services (COTEC, 2004).
5. Actuellement, les hommes entre 30 et 45 ans, ce qui correspond à l'âge habituel des chercheurs qui ont achevé leur cursus universitaire, ne sont pas éligibles pour des contrats permanents à coût de licenciement réduit et bénéficiant d'abattement de charges sociales.
6. Les informations disponibles suggèrent cependant que les chercheurs universitaires confirmés (au niveau du professorat) ont des salaires comparables à ceux d'autres pays européens, même si le personnel moins expérimenté a une rémunération plus basse (OCDE, 2006).
7. En 2004, 7.5 % de la recherche universitaire était financée par les entreprises, soit plus de 1 point de pourcentage de plus que la moyenne OCDE. Ce ratio dépassait 8 % en 1995 (OCDE, 2006a).
8. Fin 2001, 95 % des OTT employaient moins de cinq personnes. Chaque technicien devait s'occuper en moyenne de 165 chercheurs et gérer 85 contrats.
9. Le statut du personnel des administrations publiques empêche les professeurs d'université d'exercer des activités à plein-temps dans des entreprises. En cas de prise de congé volontaire, la réintégration au sein du service passe par un nouveau recrutement sur concours.
10. Selon une étude de l'OCDE (2003), le nombre de firmes-rejetons et jeunes pousses par OTT était de 0.48 unité en Espagne en 2001 contre 1.44 en moyenne pour les autres pays examinés. Le nombre de licences négociées par établissement public était aussi faible avec seulement 9 % des brevets ayant fait l'objet d'une licence contre 30 à 50 % en Allemagne, en Corée, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suisse.
11. Les rendements incertains des dépenses de R-D réduisent les incitations des entreprises à innover, d'autant qu'en cas de succès les concurrents sont susceptibles de bénéficier de l'innovation même si les droits de propriété intellectuelle peuvent être protégés pendant plusieurs années. D'un autre côté, les clients et les fournisseurs des firmes innovantes bénéficient aussi de retombées positives

- et le rendement privé de ces dépenses est inférieur à son rendement social, car il existe des externalités positives sur le capital humain.
12. Dans le budget 2005, 42 % des fonds alloués à la recherche étaient constitués d'aides à des firmes privées et 93 % de ces ressources étaient octroyées sous forme de crédits bonifiés (COTEC, 2005). Ce type de soutien est passé de 5 % à 54 % du budget recherche de l'État entre 1995 et 2005 (COTEC, 2004).
 13. Entre 2001 et 2003, l'État a financé plus de 10 % de la R-D des entreprises alors que ce ratio est de 7 % pour la moyenne OCDE. La part des chercheurs travaillant en entreprise a baissé de 28.6 % en 1990 à 22.8 % en 1995 mais est remontée depuis à 29.8 % en 2003 (OCDE, 2006).
 14. Les déductions peuvent atteindre jusqu'à 50 % des dépenses pour une vaste gamme d'opérations, notamment les dépenses de personnel, l'acquisition de technologie ou les achats de matériels. Mais on estime à seulement 20 % la proportion des projets de R-D et d'innovation qui ont bénéficié de ces incitations ces dernières années, pour un coût budgétaire de près de € 300 millions en 2004 (COTEC, 2005).
 15. Ces objectifs sont d'augmenter la proportion d'entreprises utilisant le commerce électronique (8 % actuellement à 55 % en 2010) et celles de moins de 10 employés avec une connexion Internet (de 36 % à 70 %); d'accroître la proportion de ménages connectés à Internet et le nombre d'ordinateurs connectés à Internet en proportion des élèves; de renforcer la disponibilité et l'utilisation de services publics en ligne.
 16. Dans le passé, en Espagne, les subventions accordées au secteur privé semblent avoir souvent profité aux grandes sociétés, qui auraient de toute façon entrepris des recherches (Corchuelos et Martinez-Ros, 2004; Gonzalès et al., 2004).
 17. Le projet initial de réforme de l'impôt sur les sociétés (voir chapitre 3) prévoyait une suppression des déductions fiscales en faveur de l'innovation. Les autorités ont reporté cette mesure qui pourrait cependant être appliquée progressivement à partir de 2012.
 18. Sur ce plan la question de l'efficience relative des déductions fiscales par rapport aux aides et subventions reste ouverte dans la mesure où l'expérience internationale révèle à la fois que les interventions publiques ont donné lieu à des gaspillages importants d'argent (par exemple, dans le cas du projet japonais de logiciel de cinquième génération) mais occasionnellement aussi à des avancées considérables (avec le développement des technologies de l'information aux États-Unis).
 19. Ces efforts d'évaluation s'inscrivent dans une stratégie plus large d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques avec le développement des agences d'évaluation de la qualité (chapitre 3).
 20. Seulement 15 % des projets du CDTI bénéficiant d'aides publiques concernent des entreprises de services, alors que le secteur des services représente 47 % de la valeur ajoutée. Tamura et al. (2005) suggèrent des stratégies de politique économique pour stimuler l'innovation dans le secteur des services.
 21. Alors que 89 % de la génération née en 1940 n'avaient pas de qualification ou seulement une formation primaire, 40 % des personnes nées en 1970 sont dans ce cas. Ce ratio est d'environ 15 % dans les quatre grands pays européens (COTEC, 2005).
 22. Ces études, reposant sur un indice développé par Hirsch (2005), évaluent la qualité de la production des chercheurs dans une discipline donnée à partir du nombre de leurs articles publiés ayant fait l'objet de citations. La valeur de cet indice, qui peut être estimé pour des départements, des universités, voire des régions dans chaque discipline, confirme la qualité modeste de la recherche espagnole (Imperial et Rodríguez, 2006).
 23. Pour les étudiants du cycle long, ce taux varie entre 0.1 % et 20 % selon les filières (CyD, 2005). Les estimations disponibles suggèrent que plus de 90 000 étudiants abandonnent chaque année leurs cursus universitaires, le coût étant estimé à € 1.2 milliard soit 0.1 % du PIB (El País, 2006).
 24. Le ratio moyen étudiants/professeur, à 11.8 en 2003, était plus faible que dans la moyenne OCDE (14.9) et variait entre 6 et 29 selon les universités au début du siècle (Subirats, 2001).
 25. Au début des années 90, 12.5 % des universités étaient privées et elles couvraient 3.4 % des étudiants de 1^{er} et 2^e cycle. En 2004-05, les universités privées représentaient 31.5 % du nombre total des institutions et elles comptaient 8 % des étudiants.
 26. Ce manque de valorisation se traduit par exemple par un appui technique et matériel insuffisant (voir ci-dessus).

27. Selon une étude récente, 70 % des professeurs titulaires de l'université avaient obtenu leur poste après un processus de sélection où ils étaient l'unique candidat et 50 % d'entre eux avaient été recrutés dans l'université où ils avaient fait leurs études (Cruz-Castro, 2006).
28. Le programme I³ subventionne l'embauche des chercheurs ayant participé au programme *Ramon y Cajal* sur des postes permanents. Des aides sont accordées en cas de recrutement d'un chercheur venant de l'étranger sur un poste de professeur permanent ainsi que pour favoriser une intensification des activités de recherche pour les chercheurs les plus productifs (en les libérant des tâches d'enseignement). Fin 2006, environ 10 % des personnels concernés n'avaient pas encore obtenu un contrat permanent.
29. Le programme de bourses, qui ne représentait que 0.08 % du PIB en 2003 contre 0.25 % pour la moyenne des pays de l'OCDE, ne fournit que des subventions réduites à un petit nombre d'étudiants : en Catalogne, seulement 12 % des étudiants disposent d'une bourse et leur montant est clairement insuffisant (Ferrer, 2006).
30. Seulement 70 % des enseignants participent à ce système d'évaluation et le taux d'échec de ceux qui y participent varie entre 20 et 50 % selon les matières. Les professeurs peuvent aussi demander être évalués tous les cinq ans sur leur performance d'enseignement pour bénéficier d'une autre prime, mais, dans ce cas, la quasi-totalité d'entre eux l'obtient.
31. La LOE couvre de nombreuses autres questions portant par exemple sur la relation entre les secteurs public et privé, y compris les questions liées à l'enseignement religieux et certains aspects des carrières des enseignants. Elle vise aussi à impliquer davantage les familles dans la gestion des établissements scolaires.
32. D'importants écarts existent entre les résultats des pays de l'OCDE en matière d'éducation des enfants d'immigrés (OCDE, 2006c). De façon générale, les meilleures performances sont obtenues par les pays favorisant l'autonomie des établissements scolaires tout en évaluant leurs résultats.
33. Selon Eurobaromètre (2006), 56 % des Espagnols ne parlaient aucune langue étrangère, contre une moyenne européenne de 44 %.
34. La relation entre concurrence et innovation dépend de l'écart entre les profits avant et après innovation (Aghion *et al.*, 2002). Si la concurrence croît à partir d'un faible niveau, les entreprises en place sont incitées à innover pour y faire face et les entrants potentiels innoveront pour rattraper ou dépasser les technologies des opérateurs en place. Toutefois, si la concurrence est très vive, les gains tirés d'une innovation peuvent être trop faibles pour offrir des incitations suffisantes et le niveau plus bas des profits peut aussi réduire la capacité des entreprises de financer leurs projets innovants.
35. Selon GEM (2004), la proportion de nouvelles entreprises avec un fort potentiel de croissance est beaucoup plus basse que dans la moyenne des autres pays. Leurs projections indiquent que moins de 1 % des entreprises ayant entre 3 et 42 mois d'existence devraient accroître leurs effectifs de plus de 20 personnes et leur chiffre d'affaires de plus de 50 % dans les 5 ans, contre 8½ pour cent pour la moyenne UE.
36. Les investissements des compagnies d'assurances et fonds de pensions dans des sociétés non cotées ne peuvent dépasser 10 %, mais ce plafond est rarement atteint (Tejada, 2003).
37. Un point important d'incertitude concerne le caractère justifié ou non des licenciements.
38. Des coûts élevés de licenciement ne sont pas nécessairement contraignants dans les secteurs de haute technologie caractérisés par un processus cumulatif d'innovation. Pour ces secteurs, il est en effet moins coûteux d'améliorer la qualification du personnel en place que de recruter de nouveaux travailleurs sans formation spécifique adéquate.
39. En 2005, il y a eu 15.6 millions de contrats temporaires signés (dix fois plus que de contrats permanents), soit en moyenne 3 par an et par personne pour les 5.2 millions de travailleurs concernés.
40. En Espagne, les flux d'entrées et de sorties du chômage ou de l'emploi pour les travailleurs avec des contrats temporaires sont similaires à ceux des pays dotés d'un marché du travail ayant une forte efficacité dynamique, comme les États-Unis, alors que pour les travailleurs avec des contrats permanents, l'ampleur de ces flux est semblable à celle de marchés plus rigides comme le Portugal (Estrada *et al.*, 2002).
41. Entre 1990 et 2001, 13 % des négociations ont lieu au niveau des entreprises, 27 % au niveau national et 60 % au niveau intermédiaire, essentiellement provincial. En 2000, les salaires des personnes disposant de diplômes universitaires étaient en moyenne deux fois plus élevés que ceux des travailleurs manuels dans les accords salariaux signés par les entreprises alors que ce

ratio était de 1.7 dans le cas des accords nationaux et seulement de 1.5 pour ceux négociés au niveau provincial (Izquierdo et al., 2003).

42. À la mi-2006, selon les registres de la sécurité sociale, environ 300 000 personnes se trouveraient dans cette situation (Gómez et Pérez Infante, 2006).
43. Les résultats initiaux de la réforme sont encourageants : au cours des deux mois qui ont suivi sa mise en place, le nombre de contrats à durée indéterminée a augmenté d'environ 50 % par rapport à la période correspondante de l'année précédente en raison de la forte hausse des conversions de contrats temporaires en contrats permanents.
44. Le coût budgétaire de ces mesures, qui résulte pour les deux tiers des baisses de cotisations, est estimé à € 871 millions (moins de 0.09 % du PIB) en 2006 et € 1.3 milliard (0.13 % du PIB) en 2007 et il devrait atteindre € 1.7 milliard (0.16 % du PIB) à partir de 2009.
45. Bentolila et Dolado (2006) estiment à 300 000 la baisse probable du nombre d'emplois temporaires. Gómez et Pérez Infante (2006) sont toutefois plus optimistes.
46. Calculé sur 365 jours, le taux implicite de cotisation pour la protection de l'emploi des contrats avec des coûts de licenciement de 8 jours est de 2.2 % ; il est de 9.0 % pour 33 jours et de 12.3 % pour 45 jours, soit, dans ces derniers cas, des taux bien supérieurs à celui de l'assurance-chômage (5.75 %).

Bibliographie

- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell et P. Howitt (2002), « Competition and Innovation: an Inverted U Relationship », *NBER Working paper*, n° 9269.
- Alemy, C., E. Castro, I. Fernández et A. Gutierrez (2006), « Cooperación Universidad-Empresa en la Comunidad Valenciana », presentation to a seminar: Universidad emprendedora. Competitividad y entorno institucional. Parques científicos y spin-off universitarios, 8 février, Valencia (Espagne), www.ingenio.upv.es/intranet/publicaciones/Archivos/AC/AC99_1_CooperacionUEenCVEnc.pdf.
- Baumol, W.J. (2003), « Four sources of Innovation and Stimulation of Growth in the Dutch Economy », in G. Gelauff, L. Klomp, S. Raes et T. Roelandt (dir.), *Fostering Productivity: Patterns, Determinants and Policy Implications*, Elsevier Science, Amsterdam.
- Bentolila, S. et J.J. Dolado (2006), « Anatomía de la Reforma Laboral », article paru dans *Expansión*, 24 mai.
- Budría, S. et A.I. Moro-Egido (2005), « Education, Over-education, and Wage Inequality: Evidence for Spain », FEDEA, *Estudios sobre la economía española*, EEE211, septembr.
- Busom, I. (2000), « An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies », *Economics of Innovation and New Technologies*, vol. 9.
- Caballero, R.J., K. Cowan, E. Engel et A. Micco (2004), « Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility », *NBER Working paper* 10744.
- Chant, J. (2005), « How We Pay Professors and Why It Matters », *Education Papers*, C.D. Howe Institute, n° 221, novembre, www.cdhowe.org.
- Corchuelo, M.B. et E. Martinez-Ros (2004), « Incentivos fiscales a la I+D y su aplicación en las empresas manufactureras españolas », www.uib.es/congres/ecopub/papers/microeconometrics1/Corchuelo-Martinez.pdf.
- COSCE (2005), « Acción CRECE, Comisiones de Reflexión y Estudio de la Ciencia en España », Confederación de Sociedades Científicas de España, www.cosce.org/pdf/crece.pdf.
- COTEC (2004), « El Sistema Español de Innovación : Situación en 2004 », Fundación COTEC para la innovación tecnológica, Madrid, www.cotec.es.
- COTEC (2005), *Informe COTEC 2005, Tecnología e Innovación en España*, Fundación COTEC para la innovación tecnológica, Madrid, www.cotec.es.
- Cruz-Castro, L. (2006), « Tenure and Mobility at Universities and Public Research Centres: Evidence from Individual Trajectories Data », Contribution to the Proceedings of the OECD Workshop « Research Careers for the 21st century », Madrid, 26 – 27 avril; voir aussi CSIC nota de prensa, www.csic.es/prensa.
- CyD (2005), *Informe CYD 2005*, Fundación Conocimiento y Desarrollo, www.fundacioncyd.org/Publicaciones/InformeCyD2005.asp.

- Dolado, J.J., C. García et J.F. Jimeno (2000), « Drawing Lessons from the Booms of Temporary Jobs in Spain », *CEPR, discussion paper series*, n° 2884.
- El País (2006), « Los jóvenes piden carreras estables », 21 mai.
- El País (2006a), « Dejar la carrera tiene un precio », 23 octobre.
- Estrada, A., P. García et M. Izquierdo (2002), « Los Flujos de Trabajadores en España: el Impacto del Empleo Temporal », *Boletín Económico*, février.
- Eurobarometer (2006). « Europeans and their Languages », Commission européenne, Special eurobarometer 243, février.
- Eurostat (2003), « School Leavers in Europe and the Labour Market Effects of Job Mismatches », *Population and Social Conditions*, Theme 3-5/2003.
- Ferrer, L. (2006), « B-Ks », *El País*, 30 janvier.
- García, E.C. et L. Sanz (2003), « The Evolution of Knowledge Management Strategies in PROs: the Role of S&T Policy in Spain », in OCDE, *Turning Science into Business, Patenting and Licensing at Public Research Organisation*, Paris, GEM Spain.
- Global Entrepreneurship Monitor (2004), « Informe ejecutivo GEM España 2004 », www.ie.edu/gem/resultados.html.
- Gómez, V. et J.I. Pérez Infante (2006), « Reforma Laboral : Más luces que Sombras », article paru dans *Expansión*, 8 juin.
- González, X., J. Jaumandreu et C. Pazó, (2004), « Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness », août, à paraître dans *Rand Journal of Economics*, http://webs.uvigo.es/cpazo/research_archivos/barriers.pdf.
- Hirsch, J.E. (2005), « An Index to Quantify an Individual's Scientific Research Output », Department of Physics, University of California, San Diego, <http://polymer.bu.edu/hes/articles/rp-hirsch05.pdf>.
- Imperial, J. et A. Rodríguez (2006), « La Univeridad española y el índice h », *El País*, 3 mai.
- Instituto Universitario de Ciencias de la Educación (2006), « Formación e Investigación sobre el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en Matemáticas para la ESO y los Bachilleratos », Universidad Autónoma de Madrid, www.infoymate.net/investiga/Publicación.pdf.
- Izquierdo, M., E. Moral et A. Urtasun (2003), « El Sistema de Negociación Colectiva en España: un Análisis con Datos Individuales de Convenios », *Documento Ocasional No. 0302*, Banco de España, www.bde.es/informes/be/ocasional/do0302.pdf.
- Izquierdo, M. et A. Lacuesta (2006), « The Recent Evolution of the Wage Inequality in Spain », Banco de España, document non publié, mars.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « An Overview of Public Policies to Support Innovation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 456.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459.
- King, D.A. (2004), « The Scientific impact of Nations », *Nature*, vol. 430, 15 July, www.nature.com/nature.
- Lopez-Garcia, P. et S. Puentes (2006), « Business Demography in Spain: Determinants of Firm Survival », *Documentos de trabajo No. 608*, Banco de España.
- Martí, J., L. Alenany, N. Zieling et M. Salas de la Hera (2005), « Impacto Económico y social del capital riesgo en España : periodo 1991-2002 », Asociación Española de entidades de capital riesgo, juin.
- 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.
- Merino, J.C. (2005), « El esfuerzo en innovación está muy disperso », *Entrevista, Cinco días*, 7 février.
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005), « Evaluación de la Educación primaria 2003 », Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), www.ince.mec.es/pub/evaprimaria2003.pdf.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005), « Plan de Fomento Empresarial », 27 janvier.
- Modrego, A., A. Barges, L.I. Santamaría et O.F. Wald (2004), « Informe de Evaluación del Programa PROFIT », Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) y Federación Española de Entidades de Innovación y Tecnología (FEDIT).
- OCDE (2002), *Dynamiser les systèmes nationaux d'innovation*, OCDE, Paris.

- OCDE (2003), *Des débouchés commerciaux pour la science*. La gestion de la propriété intellectuelle par les organismes publics de recherche, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), « Discussion Paper: S&T in Spain », DSTI/STP(2003)24.
- OCDE (2003b), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Public-Private Partnerships for Research and Innovation in Spain: Background and Issues for Discussion », Directorate for Science, Technology and Industry, internal document, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Regards sur l'éducation*, les indicateurs de l'OCDE – Édition 2005, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2006), « Complete Results of the SFRI Questionnaire on the Working Conditions of Researchers in the Universities and Public Research Organisation », DSTI/STP/SFRI(2006)1, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), « Principaux indicateurs de la science et de la technologie », Statistiques vol. 2006/01.
- OCDE (2006b), *Are Students Ready for a Technology-Rich World? What Pisa Studies Tell Us*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Where Immigrant Students Succeed*, A comparative review of Performance and Engagement in Pisa 2003, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), « OCDE Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience », ECO/CPE/WP1(2006)1.
- Ramírez del Río, A. (2006), « Competitividad económica y formación continua en España », *El País*, 15 janvier.
- Schleicher, A (2006), « The economics of Knowledge: Why Education is key for Europe's success », The Lisbon Council, Policy Brief.
- Segura, I. (2005), « Los Centros Tecnológicos y la Innovación : Orígenes, Situación actual y perspectivas », Federación Española de Entidades de Innovación y Tecnología (FEDIT), presentation to a seminar : Jornadas UNED : La cultura de la innovación, Madrid, 29 mars 2006.
- Subirats, J. (2001), « Universidad en España : época de cambio o cambio de época? », *Educar*, 28, 2001, www.bib.uab.es/pub/educar/0211819Xn28p1.pdf.
- Tamura, S., J. Sheeshan, C. Martinez and S. Kergroach. (2005), « Promoting Innovation in Services », in *Enhancing the Performance in the Services Sector*, OCDE, Paris.
- Tejada, R. (2003), « Venture Capital: Country Note: Spain », *STI Working Papers*, n° 2003/18, Directorate for Science Technology and Industry, OCDE, Paris, www.oecd.org/sti/working-papers.
- TrendChart (2004), « Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report. Spain 2004-2005 », European Trend Chart on Innovation, Commission européenne, Direction générale des entreprises, http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/Country_Report_Spain_2005.pdf.
- TrendChart (2005), « 2005 European Innovation Scoreboard. Comparative Analysis of Innovation Performance », European Trendchart on Innovation, www.trendchart.org/scoreboards/scoreboard2005/scoreboard_papers.cfm.

ANNEXE 4.A1

L'organisation et les principaux instruments de la politique d'innovation

Le système d'innovation espagnol qui a été mis en place dans le milieu des années 80 s'est développé autour d'un Plan national (PN) défini tous les quatre ans par l'administration centrale. Ce plan constitue l'outil de base définissant les priorités technologiques et scientifiques avec une allocation des ressources qui repose essentiellement sur un financement par projets sélectionnés de façon concurrentielle.

De nombreuses influences s'exercent à divers niveaux institutionnels (européen, national, régional et local) pour identifier les domaines prioritaires d'intervention. Néanmoins, c'est dans le cadre annuel des discussions budgétaires que se décide la dotation financière du Plan, laquelle résulte de la dotation des principaux ministères concernés, en premier lieu ceux de l'Industrie et de l'Éducation et de la Science, mais aussi de l'Économie et des Finances, de la Défense, de la Santé ou de l'Environnement¹. Jusqu'à récemment, le PN a été constitué de la juxtaposition d'une vaste gamme de programmes dans un cadre fragmenté en raison de la tendance des ministères à poursuivre leurs propres initiatives. Ceci a nui à la coordination des actions publiques malgré les efforts de la Commission interministérielle de la science et de la technologie (CICYT) qui veille à l'application du Plan (OCDE, 2005).

Le PN dispose de quatre types d'instruments : i) le financement de projets; ii) les actions en faveur des ressources humaines; iii) le développement de mécanismes de transfert de technologie afin de renforcer le lien science/entreprise et la collaboration entre secteurs public et privé; et iv) le financement d'infrastructures et d'équipements scientifiques et techniques qui est assuré en partie par les fonds européens. En 2004, la grande majorité des subventions (65 %) sont allées au financement de projets, 29 % aux ressources humaines, 3 % aux transferts de technologie et 2 % au développement des infrastructures².

Le PN est complété par d'autres mesures de politique économique, notamment un système généreux d'incitations fiscales en faveur des entreprises et la participation à des organisations et des programmes internationaux de recherche (Agence spatiale européenne, programmes-cadres européens, etc.). Les ressources destinées à la recherche bénéficient aussi des fonds structurels européens, qui s'élèvent à environ 13 % du financement de l'ensemble des administrations, et profitent aux régions les plus défavorisées surtout pour l'acquisition d'équipements technologiques et scientifiques.

D'un autre côté, les 17 régions ou communautés autonomes (CCAA) ont aussi des compétences étendues en matière d'innovation et la majorité d'entre elles disposent d'un plan de politique scientifique. Le financement régional, qui a gagné en importance ces dernières années avec la décentralisation, représente environ 20 % de celui du gouvernement central. L'interaction des plans régionaux avec le PN est faible (OCDE, 2003a). D'autre part, les stratégies développées et l'intensité des efforts de soutien à la R-D varient entre les CCAA : les dépenses publiques régionales de R-D mesurées en proportion des PIB régionaux fluctuaient entre 0.04 % et 0.4 % en 2003 (COTEC, 2005). Certaines régions se sont focalisées sur le renforcement des centres publics de recherche et les universités, tandis que d'autres ont stimulé plus directement la recherche et l'innovation privées grâce au développement de centres technologiques.

Notes

1. En 2005, 47 % des crédits du budget de la recherche (comprenant une large part de ceux destinés à la défense) étaient gérés par le ministère de l'Industrie, 28 % par le ministère de l'Éducation; les organismes publics de recherche géraient 20 % du budget total.
2. Si l'on prend en compte non seulement les subventions mais aussi les prêts aidés, la répartition des aides est la suivante : 48 % au financement de projets, 9 % aux ressources humaines, 26 % aux transferts de technologie et 17 % aux infrastructures.

ANNEXE 4.A2

Évaluation des aides à l'embauche de chercheurs dans les entreprises

L'initiative IDE (*Incorporación de doctores en empresas*) a été lancée en 1996, puis remplacée en 2001 par le programme *Torres Quevedo*, pour stimuler l'emploi de personnel de recherche par les entreprises. Dans le cadre du programme IDE, l'embauche de cette main-d'œuvre était subventionnée pour une période de deux ans (€ 18 030 la première année et moitié moins la seconde), ce qui a permis de générer 602 contrats entre 1997 et 2001 dans 371 entreprises (dont 36 % de moins de 20 salariés). Depuis 2001, le programme a gagné de l'ampleur et permis de recruter 1 782 chercheurs, dont 41 % de docteurs, dans le secteur privé. Une évaluation portant sur le programme IDE a mis en évidence les points suivants (COTEC, 2005) :

- Les aides ont eu un effet positif sur les activités d'innovation des entreprises : 83 % d'entre elles se sont déclarées satisfaites de la qualité de formation des docteurs, de leur autonomie et de leur capacité d'initiative et d'apprentissage. La présence de ce personnel qualifié a favorisé la collaboration avec des centres publics de recherche, ce qui s'est traduit par des publications scientifiques et, dans une moindre mesure, des dépôts de brevets.
- Ces subventions ont aussi eu un effet favorable à plus long terme sur l'emploi des chercheurs qui en ont bénéficié : 80 % des personnes recrutées ont gardé un poste dans le secteur privé après l'interruption des aides (58 % dans la même entreprise). Ils ont bénéficié le plus souvent d'un contrat à durée indéterminée, avec une progression salariale bien plus rapide que pour les chercheurs qui sont restés ou retournés dans le milieu académique.
- Toutefois, ces aides, qui ont été concentrées dans les secteurs de la pharmacie, de la chimie et des services de R-D, ont surtout contribué à intensifier les activités d'innovation déjà engagées plutôt qu'à lancer des programmes dans des firmes auparavant non innovantes. En effet, 80 % des entreprises ayant bénéficié de ces programmes avaient déjà obtenu des aides publiques en faveur de la R-D et 64 % d'entre elles ont reconnu qu'elles auraient de toute façon embauché un de ces diplômés.

Ce type de programme, qui a eu des effets positifs sur la capacité de recherche des entreprises, a donc aussi généré un effet d'aubaine non négligeable, même s'il a sans doute favorisé le rapprochement entre une offre et une demande d'emplois très qualifiés préexistantes.

ANNEXE 4.A3

Le rôle des centres de technologie

Les centres technologiques jouent un rôle crucial dans l'amélioration des performances d'innovation des entreprises, surtout parmi les PME. Ils collaborent étroitement avec elles, s'efforçant de résoudre les difficultés qu'elles rencontrent pour atteindre le niveau de compétitivité requis sur un marché mondialisé. En fournissant aux entreprises des services technologiques (projets de R-D, transferts de technologie, conseil en technologie,...), les centres technologiques favorisent concrètement l'innovation dans les entreprises.

Le développement inégal des centres technologiques selon les régions peut s'expliquer de différentes façons (Segura, 2005). Dans le cas de la communauté de Valence par exemple, l'émergence de ces centres a été favorisée par l'existence de nombreuses PME opérant dans un même secteur (le cuir). Au Pays basque, les centres technologiques se sont apparemment développés pour pallier la faiblesse des universités dans le domaine de la recherche. Dans d'autres cas, comme en Castille-et-Léon, ce développement traduit un choix régional de politique d'innovation. L'expérience de cette communauté, qui est une région peu développée d'Espagne, est d'ailleurs intéressante car elle répond au problème du manque de connaissance, voire de la méfiance, des entrepreneurs à l'égard de la recherche et de l'innovation.

Le programme d'innovation élaboré en Castille-et-Léon a reposé sur le développement d'un partenariat avec les acteurs régionaux et la création d'un réseau au niveau local selon une approche ascendante. Des efforts ont stimulé la coopération d'organismes intermédiaires ayant une forte présence locale pour développer l'intérêt et l'accès des entrepreneurs locaux à l'innovation (Trendchart, 2004). Cette approche a un coût élevé de gestion car elle nécessite beaucoup d'intervenants et de contrats négociés (signature d'accords, recrutement d'experts,...), mais ses résultats ont été positifs. Ainsi, les dépenses de R-D privée de Castille-et-Léon, qui atteignaient 0.5 % du PIB régional en 2004, étaient proches de la moyenne nationale (0.6 % du PIB) et se situaient au dessus du ratio (0.25 %) des autres régions peu développées (éligibles au titre de l'objectif 1 des fonds structurels communautaires).

Chapitre 5

Améliorer le fonctionnement des marchés des biens et services

Dans le cadre de leurs efforts pour instaurer des conditions favorables à un renforcement de la croissance de la productivité, les autorités espagnoles ont fait figurer l'amélioration du fonctionnement des marchés des biens et services parmi leurs priorités. Une organisation efficace de ces marchés constitue en effet l'un des ingrédients essentiels d'une économie dynamique, car elle contribue à stimuler une allocation efficace sur le plan statique des ressources, à réduire les coûts et à encourager l'innovation. Il existe en effet des marges importantes d'amélioration de la concurrence en Espagne. Ce chapitre passe en revue les principales lacunes des marchés des produits et analyse les réformes engagées sur la période récente. Celles-ci visent en premier lieu à rénover le cadre général de la politique de concurrence, mais elles concernent aussi de nombreux aspects sectoriels comme la réglementation de certaines industries de réseau, notamment l'électricité, ou le secteur de la distribution commerciale, ainsi que les questions liées au gouvernement d'entreprise. Les principales recommandations de politique économique tirées de cette analyse sont récapitulées en fin de chapitre.

Une réforme du cadre général de la politique de concurrence est engagée

La politique générale de la concurrence n'a enregistré que peu de changements depuis sa mise en place en 1989, alors que la plupart des pays de l'OCDE ont fait évoluer leur législation au cours de cette période pour renforcer son efficacité (Høj *et al.*, 2007). L'application de cette politique repose en Espagne sur deux organismes généraux : d'une part, le service de la concurrence (SDC) responsable d'instruire les enquêtes, qui dépend du ministère de l'Économie et des Finances et, d'autre part, le tribunal de la concurrence (TDC), qui est indépendant et chargé des décisions. Ces deux entités coordonnent leurs interventions avec les services de la concurrence de la Commission européenne pour les affaires qui ont un impact au niveau de l'Union européenne. Elles sont complétées par des autorités de régulation sectorielles : les commissions nationales de l'énergie (CNE), des télécommunications (CMT) et du marché des valeurs mobilières (CNMV). Les ressources du SDC et TDC ont été accrues au début des années 2000 pour les aider à mieux accomplir leur mission. Cette organisation institutionnelle a été compliquée par la création dans certaines régions, suite à une décision du Tribunal constitutionnel de 1999, d'organismes appliquant le droit de la concurrence dans les affaires qui n'affectent que leur territoire. Ce transfert de responsabilité est assez inhabituel parmi les pays de l'OCDE, mais il semble avoir assez bien fonctionné jusqu'à présent en Espagne¹. Enfin, depuis 2004, les tribunaux de commerce sont compétents pour sanctionner les entraves à la réglementation concurrentielle européenne, même s'ils ne peuvent appliquer la législation espagnole. Dans ces conditions, une mise à niveau du cadre général de la concurrence est apparue nécessaire pour s'adapter à l'évolution réglementaire enregistrée au niveau communautaire, adopter les meilleures pratiques internationales et combler les lacunes de la législation mises en évidence par l'expérience passée. Un projet de réforme a donc été soumis au Parlement dans la seconde moitié de 2006 en vue d'une application prévue pour début 2007. Il modifie trois aspects importants de la loi : i) l'organisation institutionnelle de l'autorité de régulation; ii) la réglementation antitrust; et iii) le contrôle des fusions.

Sur le plan institutionnel, la réforme prévoit de regrouper le SDC et le TDC en un organisme unique, la Commission nationale de la concurrence (CNC), ayant à sa tête un président qui dirigera et coordonnera deux services fonctionnellement indépendants chargés, d'une part, des tâches d'instruction (la direction d'investigation) et, d'autre part, des jugements (le Conseil). Ce changement, qui procurera des gains d'efficacité avec la réduction de 24 à 18 mois du délai de résolution des cas de comportements anticoncurrentiels, vise surtout à renforcer l'indépendance de l'institution par rapport au pouvoir politique. Ainsi, la nouvelle Commission aura son propre budget, sans lien avec celui du ministère de l'Économie et des Finances. L'indépendance des membres du Conseil, dont le nombre sera réduit de huit à quatre, sera aussi mieux garantie par un mandat de six ans non renouvelable au lieu des mandats actuels de cinq ans renouvelables. Bien que les conseillers restent nommés par le gouvernement, ils seront soumis à une audition préalable au Congrès. La CNC sera aussi davantage comptable des résultats de ses actions grâce à des comparutions

régulières de son président devant le Congrès, et toutes ses décisions et études seront publiées pour accroître la transparence sur ses activités. D'un autre côté, il est prévu d'étendre les compétences des tribunaux commerciaux à l'application de la loi espagnole et d'accroître la coordination entre les régulateurs nationaux, régionaux et sectoriels. Enfin, les fonctions de la nouvelle Commission pour promouvoir la concurrence seront étoffées : celle-ci pourra non seulement analyser le fonctionnement de la plupart des secteurs et proposer des réformes en conséquence, mais aussi évaluer l'impact des aides publiques et des actes administratifs pouvant fausser les marchés.

La réglementation antitrust sera clarifiée et simplifiée en conformité avec les pratiques communautaires tandis que les instruments de lutte contre les conduites anticoncurrentielles seront renforcés. Des dispositions contre les pratiques dénommées « abus de dépendance économique », qui pourraient inciter à utiliser le droit de la concurrence dans un cadre peu approprié, seront supprimées. Un programme de clémence similaire à celui de l'UE sera adopté et les pénalités financières maximales pour les entreprises et les personnes physiques coupables d'actions illicites seront accrues. Concernant enfin le contrôle des fusions, la réforme renforcera surtout le rôle des autorités de la concurrence et limitera les risques d'interférences politiques dans ce domaine. Un pas a été franchi en ce sens avec la suppression en avril 2006 de l'action spécifique détenue par l'État dans certaines grandes entreprises, que le Tribunal de justice européen avait déclarée illégale. En sens inverse cependant, le renforcement récent des pouvoirs de la CNE d'autoriser la participation d'entreprises à des activités du secteur de l'énergie en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement du pays indique que l'interventionnisme du gouvernement sur ce secteur, considéré comme stratégique, pourrait rester fort. Pour sa part, le projet de loi prévoit de rendre directement applicables les opérations de concentration ayant l'accord de la Commission après examen des dossiers, de sorte que les autorités politiques ne pourront désormais intervenir que dans les cas où la CNC impose des conditions spécifiques pour autoriser des fusions ou quand elle les refuse. Le Conseil des ministres aura alors pouvoir de modifier ces décisions en invoquant une question d'intérêt général sur la base d'une liste pré-établie de dix critères².

Les principaux éléments de cette réforme – rationaliser les structures institutionnelles, améliorer l'adaptation aux nouvelles règles européennes et réduire le rôle du gouvernement dans les décisions portant sur les fusions – vont dans la bonne direction. Le renforcement des instruments de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles aura un effet dissuasif positif. Le rôle accru de la nouvelle autorité pour promouvoir la concurrence est aussi particulièrement bienvenu. L'évaluation des insuffisances de la législation a en effet été trop peu développée ces dernières années³, de même que l'examen du fonctionnement de certains secteurs traditionnellement peu exposés à la concurrence comme les marchés publics et certains services professionnels où les barrières à la concurrence sont relativement élevées (Copenhagen Economics, 2005). Le regroupement en une seule institution des deux organismes généraux de la concurrence créera aussi des synergies dans ces enquêtes, mais les autorités pourraient envisager d'aller plus loin sur ce plan, en confiant à la nouvelle Commission des compétences dans le domaine de la protection des consommateurs. L'expérience internationale montre que d'importantes complémentarités existent entre ces activités, bien qu'il importe d'éviter que la gestion des multiples plaintes des consommateurs exerce une ponction excessive sur les ressources de l'institution (Hoj et al., 2007). Les efforts pour accroître l'indépendance des autorités de la concurrence, tout en les rendant davantage comptables de leur action, pourraient

également être utilement étendus aux organismes de régulation sectorielle⁴. Par ailleurs, il importe que les pouvoirs publics n'abusent pas des possibilités d'intervention qu'ils ont conservées dans le cas des fusions pour permettre d'asseoir l'indépendance de la nouvelle Commission. S'il est vrai qu'elle a été instaurée pour renforcer la transparence, la liste des questions d'intérêt général pouvant entraîner un examen par le Conseil des ministres est peut-être trop longue, et des motifs comme « la garantie d'une poursuite adéquate des objectifs de la réglementation sectorielle » pourraient bien justifier des interventions arbitraires. Enfin, il importe de veiller à ce que la coordination entre les organismes nationaux et régionaux de la concurrence reste harmonieuse afin d'éviter les risques de segmentation des marchés qui pourraient émerger si ces institutions territoriales disposaient de pouvoirs plus larges, par exemple, dans le domaine des fusions entre firmes d'une même région.

La réglementation des industries de réseau peut être améliorée

La libéralisation des industries de réseau est plus avancée en Espagne que dans la moyenne de l'UE. Néanmoins, le fonctionnement de certains de ces marchés reste perturbé par des distorsions nombreuses que les autorités s'emploient à résoudre.

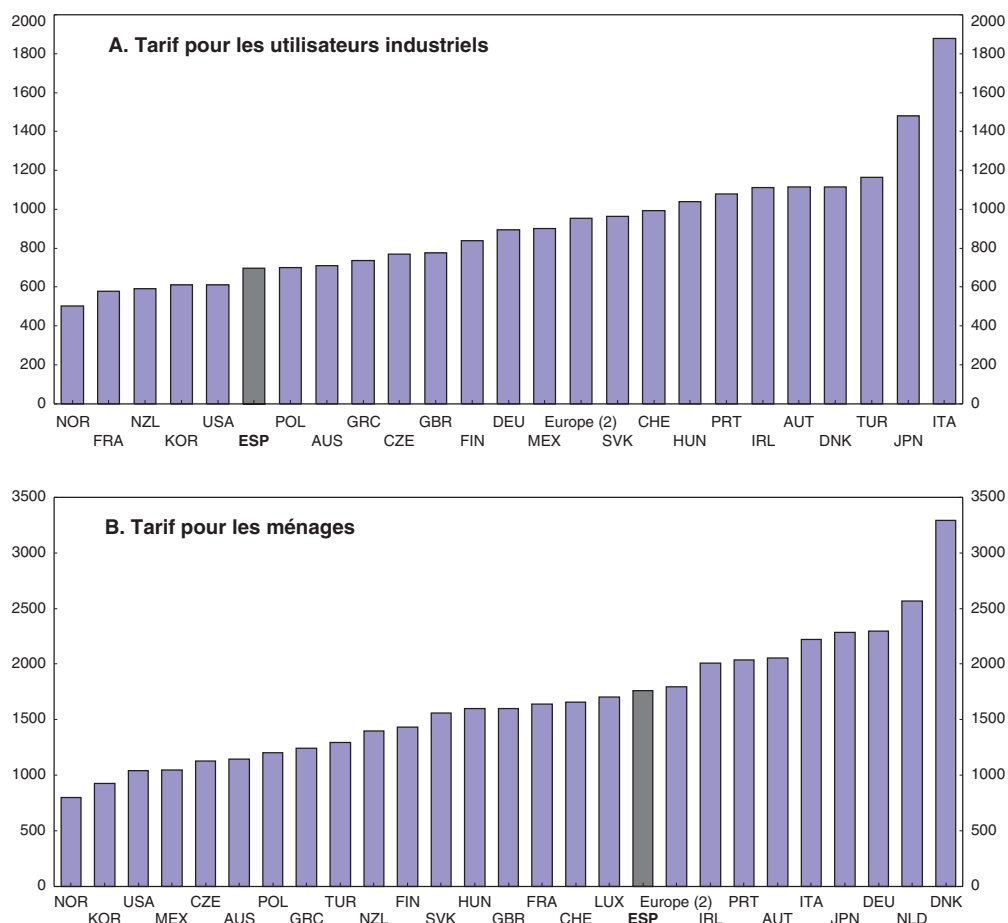
Électricité

Le secteur de l'électricité, dont la demande est en forte croissance depuis quelques années (4.7 % par an en moyenne de 2000 à 2005 contre 3.1 % pour le PIB réel), a été au centre de débats intenses au cours de la période récente, que ce soit en raison des OPA lancées sur l'une des principales entreprises espagnoles de cette branche ou des problèmes de fonctionnement de ce marché, même si le prix de l'électricité est plus faible que la moyenne européenne dans l'industrie (graphique 5.1). De fait, des réformes sont en cours dans ce secteur, comme prévu par le PNR après la publication en juin 2005 d'un Livre blanc recommandant des améliorations réglementaires (Pérez Arriaga, 2005).

Bien que le marché de l'électricité soit libéralisé, son fonctionnement souffre encore d'importantes lacunes liées en premier lieu à sa structure (encadré 5.1). Ce secteur est en effet très peu ouvert sur l'extérieur, ce qui limite les pressions concurrentielles. Il est dominé par deux grandes firmes (*Endesa* et *Iberdrola*), qui contrôlent une grande partie de l'offre mais aussi de la demande (en tant qu'intermédiaire), ce qui pourrait inciter l'une et l'autre de ces entreprises à abuser de leur pouvoir de marché en imposant aux consommateurs des tarifs supérieurs aux niveaux concurrentiels. La forte intégration verticale leur donne la capacité de dissuader les vendeurs indépendants d'électricité ayant une faible capacité de production d'entrer sur le marché⁵. Le pouvoir de marché résultant de cette situation est renforcé par la rigidité de la demande sur le marché de gros, qui fonctionne au comptant. Il existe en effet peu de possibilité de substitution à court terme; or 90 % des transactions se négocient au comptant. Elles bénéficient *de facto* d'un traitement privilégié par rapport aux contrats bilatéraux à terme qui sont très peu développés (voir ci-après) (Beato Blanco, 2005).

Les prix du marché de l'électricité sont d'autre part soumis à des distorsions qui réduisent leur influence sur le comportement des consommateurs. Jusqu'à récemment, leur détermination est restée perturbée par l'indemnisation des coûts échoués (CTC, *Costes de transición a la competencia*)⁶ payés aux compagnies électriques pour amortir les centrales construites pour fonctionner dans un cadre réglementé après la déréglementation. Ces aides, qui n'étaient versées que si le prix du marché était inférieur à € 36 par MWh, incitaient

Graphique 5.1. **Tarifs de l'électricité pour les utilisateurs industriels et les ménages**
Dollars/tep, 2004¹



1. Tarif hors taxes pour les États-Unis.

2. OCDE-Europe. Moyenne pondérée.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 2nd quarter 2006, AIE/OCDE, Paris.

Encadré 5.1. Principales caractéristiques du marché de l'électricité

Le marché de l'électricité, dont la libéralisation s'est achevée en 2003, est très étroit. En raison de la faiblesse des interconnexions avec le Portugal et surtout la France (barrière des Pyrénées), les importations d'électricité représentent moins de 3 % de la production nationale. Ce secteur, qui est supervisé par la CNE et par le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce, est organisé autour d'un marché de gros fonctionnant au comptant. Tous les consommateurs peuvent librement choisir leur fournisseur et obtenir de l'électricité sur la base de prix librement négociés auprès de « commercialisateurs » ou à partir de tarifs fixés par le gouvernement auprès de distributeurs. Une séparation juridique existe entre les activités de production et de commercialisation de l'électricité et celle de transport et de distribution, le transport étant contrôlé par une entreprise indépendante. Toutefois, le marché est dominé par deux groupes (*Endesa* et *Iberdrola*), qui interviennent dans tous les autres domaines d'activité. La part de la production totale détenue par ces deux compagnies, qui atteint 60 %, n'est certes pas exceptionnelle par rapport à d'autres pays, et elle traduit en partie l'existence d'économies d'échelle. Toutefois, ces groupes gèrent aussi 80 % de la demande d'électricité, via des commercialisateurs ou des distributeurs.

les gros producteurs, à maintenir des prix au-dessous de ce niveau, ce qui a engendré des distorsions sur le marché. Un problème plus important concerne la réglementation publique des tarifs, dont la hausse a été plafonnée à 2 % par an de 2003 à juillet 2006, ce qui n'a pas permis de refléter pleinement la hausse des prix du pétrole et du gaz. La nouvelle réglementation publique des tarifs de l'électricité qui prend effet en 2007 implique une hausse moyenne de 2.8 % pour les ménages et de 5.5 % pour l'industrie. Toutefois, la possibilité de révisions trimestrielles des tarifs à partir de juin 2007 n'est pas exclue. De nouvelles hausses seront nécessaires à terme pour intégrer l'accroissement cumulé des coûts de production effectifs ces dernières années. La sous-estimation de ces coûts, mesurée par l'écart entre les tarifs et les prix du marché de gros, génère des déficits tarifaires qui se sont fortement creusés ces dernières années pour atteindre € 3.8 milliards en 2005 (0.4 % du PIB) et qui doivent être remboursés aux entreprises⁷. Or, la répercussion des hausses de coûts sur les tarifs est extrêmement lente puisqu'elle se poursuivra par exemple jusqu'en 2020 pour compenser le déficit de 2005. Dans ces conditions, peu de grands consommateurs achètent sur le marché libre et seulement 35 % de l'approvisionnement électrique total se fait à des prix non régulés. La réglementation des tarifs a aussi fait obstacle à l'entrée de nouveaux opérateurs et inhibé le développement du marché des contrats à terme. La demande d'électricité est donc peu affectée par le prix de marché, ce qui explique en partie sa forte croissance des dernières années.

Plusieurs mesures ont été prises en 2005 et au début 2006 pour résoudre ces problèmes. Des adaptations réglementaires ont été adoptées pour faire progresser la mise en œuvre du marché ibérique de l'électricité avec le Portugal (MIBEL) décidée depuis 2001, ce qui s'est accompagné d'une hausse des capacités d'interconnexion avec ce pays. Un renforcement des capacités physiques d'interconnexion a aussi été négocié avec la France pour atteindre 10 % du marché espagnol d'ici 2010. La transparence et l'homogénéisation des informations concernant la consommation électrique des usagers ont été améliorées pour faciliter leur changement de fournisseur. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour réduire les déficits tarifaires et les distorsions du marché de gros. Le plafonnement de la hausse des tarifs de l'électricité a été supprimé de même que le versement des CTC. Depuis mars 2006, un plafond de € 42.5 par MWh a aussi été imposé de façon transitoire sur le prix des transactions du marché de gros, en principe jusqu'à ce qu'une nouvelle réglementation soit définie. Celle-ci sera aussi temporaire car les tarifs régulés seront progressivement supprimés d'ici 2011, en accord avec la directive européenne sur l'électricité. Les autorités ont également annoncé leur intention de favoriser le développement des contrats bilatéraux à terme. En outre, les autorités ont limité le pouvoir de marché des entreprises dominantes sur la fixation du prix de gros de l'électricité en interdisant l'achat et la vente d'électricité pour un même créneau horaire par des établissements d'une même compagnie. Enfin, il est envisagé de mettre en place un système d'enchères virtuelles obligeant les opérateurs dominants à céder à des tiers la gestion d'une part de leur offre d'électricité⁸.

Dans ce contexte, deux OPA concurrentes ont été lancées sur l'entreprise *Endesa* : l'une par la société *Gas Natural*, leader sur le marché du gaz en Espagne, et l'autre par E.ON, principale entreprise allemande d'électricité. Dans le premier cas, l'opération a été autorisée par le gouvernement avec des conditions strictes de ventes d'actifs. Dans le second, relevant de la compétence de la Commission européenne, celle-ci a aussi donné son aval, mais en mars 2006 le gouvernement espagnol a doté la CNE d'un droit de regard sur cette opération pour évaluer son impact sur les activités du secteur soumises à réglementation, afin de combler une lacune de la réglementation⁹. En juillet 2006, la CNE a ainsi fixé 19 conditions

incluant la vente d'actifs considérés comme stratégiques, représentant un tiers de la capacité de production d'Endesa dans la péninsule ibérique, pour autoriser l'opération¹⁰. La Commission européenne a indiqué que la plupart de ces 19 conditions étaient contraires au droit de l'UE, et elle a demandé aux autorités espagnoles de modifier le décret étendant les pouvoirs de la CNE. En dépit des efforts déployés par le gouvernement espagnol pour prendre en compte les recommandations de la Commission, un désaccord persiste entre les autorités espagnoles et européennes concernant les conditions de l'offre de rachat d'E.ON et le renforcement des pouvoirs de la CNE. Il faut donc continuer de rechercher un accord garantissant une solution de marché pour cette opération et évitant toute mesure discriminatoire contre une entreprise quelconque. Il semblerait également préférable que les autorités espagnoles renforcent l'indépendance de la CNE au lieu d'accroître ses pouvoirs formels.

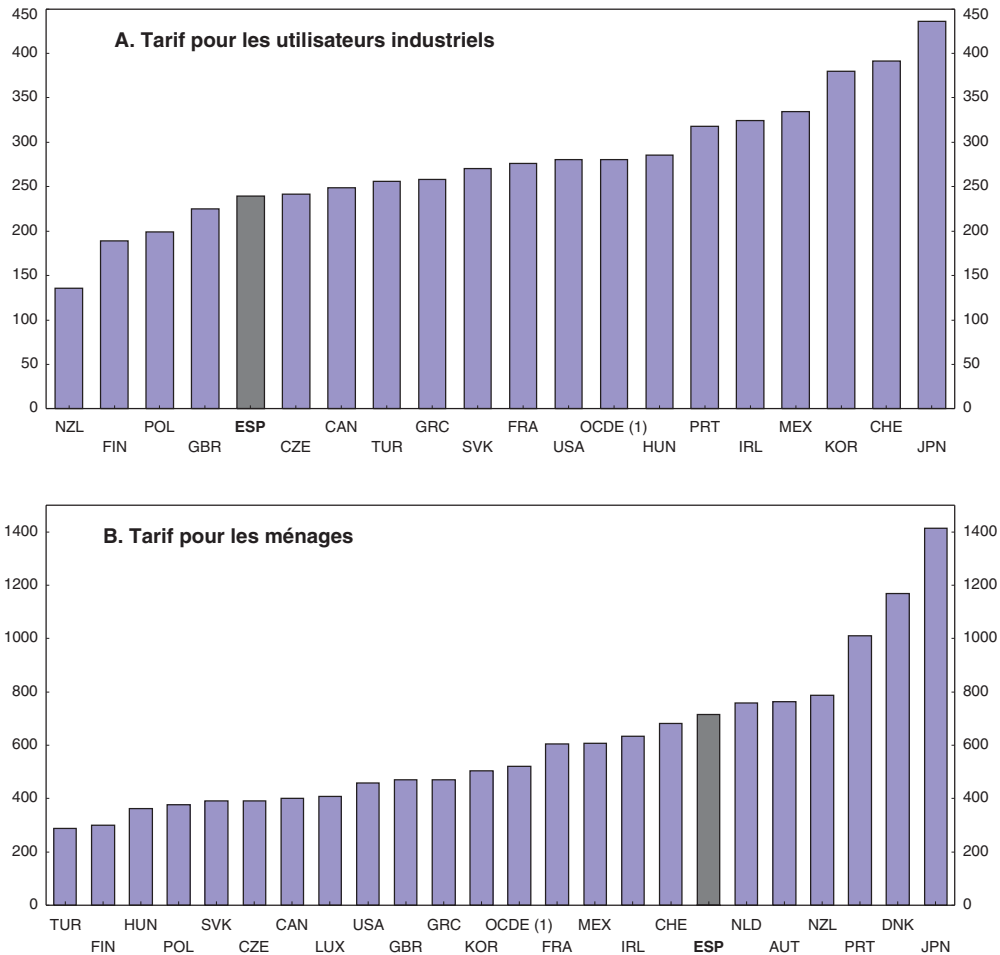
Mais surtout, l'amélioration du fonctionnement de ce secteur passe par une meilleure réglementation du marché. Celle-ci requiert la suppression du plafonnement temporaire du prix de gros sur le marché de l'électricité. De fait, la nouvelle réglementation des tarifs adoptée par le gouvernement, qui prend effet en 2007, n'envisage pas un tel plafond. Il convient aussi de mettre en œuvre rapidement les réformes envisagées, qui semblent aller dans la bonne direction. C'est le cas en particulier du développement des contrats bilatéraux à terme qui favoriseront l'émergence d'une demande plus élastique par rapport aux prix et permettront une meilleure planification des investissements de capacité de production et l'entrée de nouveaux acteurs. Ces mesures devraient être accompagnées de l'adoption d'une règle d'ajustement plus rapide et plus transparente des tarifs de l'électricité en fonction de l'évolution des coûts de l'énergie. Enfin, comme le recommande le Livre blanc, il faudrait séparer plus clairement les activités de distribution non concurrentielles de celles relevant de la production et de la commercialisation.

Gaz

Le secteur du gaz, comme celui de l'électricité, est dominé par une grande entreprise verticalement intégrée ayant la capacité de faire obstacle à de nouveaux entrants. En 2004, *Gas Natural* contrôlait en effet 45 % de l'approvisionnement, 85 % de la distribution et 52 % de la commercialisation, et elle est de surcroît l'un des principaux actionnaires de *Enagas*, compagnie qui gère les infrastructures gazières de l'Espagne. La libéralisation dans ce secteur, qui est complète depuis 2003, paraît cependant avoir été assez efficace, bien que les prix semblent relativement élevés pour les ménages, en partie à cause d'une consommation par tête plus faible et d'une densité de population qui rend la distribution plus coûteuse (graphique 5.2). La part des transactions réalisées à prix libres s'est accrue de moins de 10 % à plus de 80 % entre 2000 et 2004. La situation concurrentielle s'est aussi améliorée sur le plan de l'approvisionnement en gaz avec la baisse de la part de marché de *Gas Natural* depuis la mise aux enchères de 25 % de ses contrats d'importation avec l'Algérie en 2001, et avec la construction de centrales à cycle combiné qui oblige les compagnies d'électricité à chercher des contrats d'approvisionnement gazier¹¹. Des réformes doivent cependant être poursuivies pour réduire la position dominante de *Gas Natural* dans la distribution et la commercialisation, comme le prévoit le gouvernement. Après avoir élaboré un système de redevances transparent visant à assurer un accès équitable au réseau de distribution par des entreprises tierces, le gouvernement compte plafonner à 1 % les droits de vote et la participation au capital de *Enagas* des entreprises actives sur le marché du gaz¹². Il est aussi prévu de séparer de façon fonctionnelle et comptable les activités de gestion de réseau de

Graphique 5.2. **Tarifs du gaz naturel pour les utilisateurs industriels et les ménages**

Dollars/tep



1. Moyenne pondérée.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 2nd quarter 2006, AIE/OCDE, Paris.

Enagas des activités de distribution qu'elle mène avec *Gas Natural*. L'accès à l'information nécessaire au développement des offres de services complémentaires des commercialisateurs sera également amélioré, de même que la transparence des prix de ces services, ce qui facilitera le changement de fournisseur. Ces efforts, qui vont dans la bonne direction, pourraient être complétés par l'organisation d'un marché secondaire de gros pour améliorer la liquidité du secteur; à cet effet, il faudrait accroître les capacités de stockage.

Distribution du pétrole

La distribution de pétrole est dominée par deux grands opérateurs (*Repsol* et *Cepsa*) qui contrôlent plus de 90 % des capacités de raffinage installées en Espagne et environ 60 % de la distribution de détail. Le nombre de stations-services par habitant est plus réduit que dans la moyenne des autres pays de l'UE et les stations-services rattachées à des super ou hypermarchés sont peu nombreuses (2.2 % du total) en raison des barrières administratives érigées par les autorités locales. De nombreuses stations-services sont aussi liées aux deux principales compagnies par des contrats très longs (25 à 40 ans), même si un changement de

réglementation interdit depuis 2000 que ceux-ci dépassent cinq ans après renouvellement. En vertu des anciens contrats, *Repsol* dispose encore de droits exclusifs sur plus de 500 stations (16 % du réseau). Pour accroître la transparence et l'équité d'utilisation des installations de transport et stockage de ce secteur, la participation des principales compagnies dans le monopole CLH (*Corporación Logística de Hidrocarburos*) gérant ces infrastructures a été réduite à moins de 50 % et la CNE a renforcé sa surveillance dans ce domaine avec la publication des conditions des contrats de stockage et de transport.

Une contestabilité accrue dans le secteur de la distribution reste cependant nécessaire. La part de *Repsol* et *Cepsa* dans le commerce de détail n'a en effet diminué que modérément ces dernières années (de 63.5 % à 59.5 % entre 2001 et 2004) malgré un gel temporaire de l'expansion de leurs points de vente qui s'est achevé en 2003. Le gouvernement a récemment décidé de stimuler la concurrence en autorisant les coopératives agricoles à distribuer du carburant au détail pour le public. De plus, après deux ans d'enquête, la Commission européenne s'est entendue avec *Repsol* pour que celle-ci accepte une remise en cause des accords de long terme qui lui donnent encore des droits exclusifs d'exploitation sur de nombreuses stations-services (CE, 2006a). La liste des stations pouvant changer de contrats sera publiée sur Internet afin d'informer d'éventuels concurrents. Toutes les compagnies de ce réseau pourront en outre appliquer des prix plus bas que ceux recommandés par *Repsol*. Enfin, cette compagnie ne pourra acquérir de nouvelles stations indépendantes pendant deux ans. Ces mesures bienvenues pourraient peut-être être étendues à *Cepsa*, si son pouvoir de marché le justifie. De plus, il serait souhaitable de garantir que les limitations d'ouverture de stations dans les super ou hypermarchés répondent bien à des règles de sécurité et ne constituent pas de simples obstacles à l'entrée érigés par les gouvernements locaux. À cet effet, on pourrait par exemple instaurer des possibilités de recours auprès des autorités nationales de la concurrence en cas de refus d'autorisation d'ouverture de ces stations.

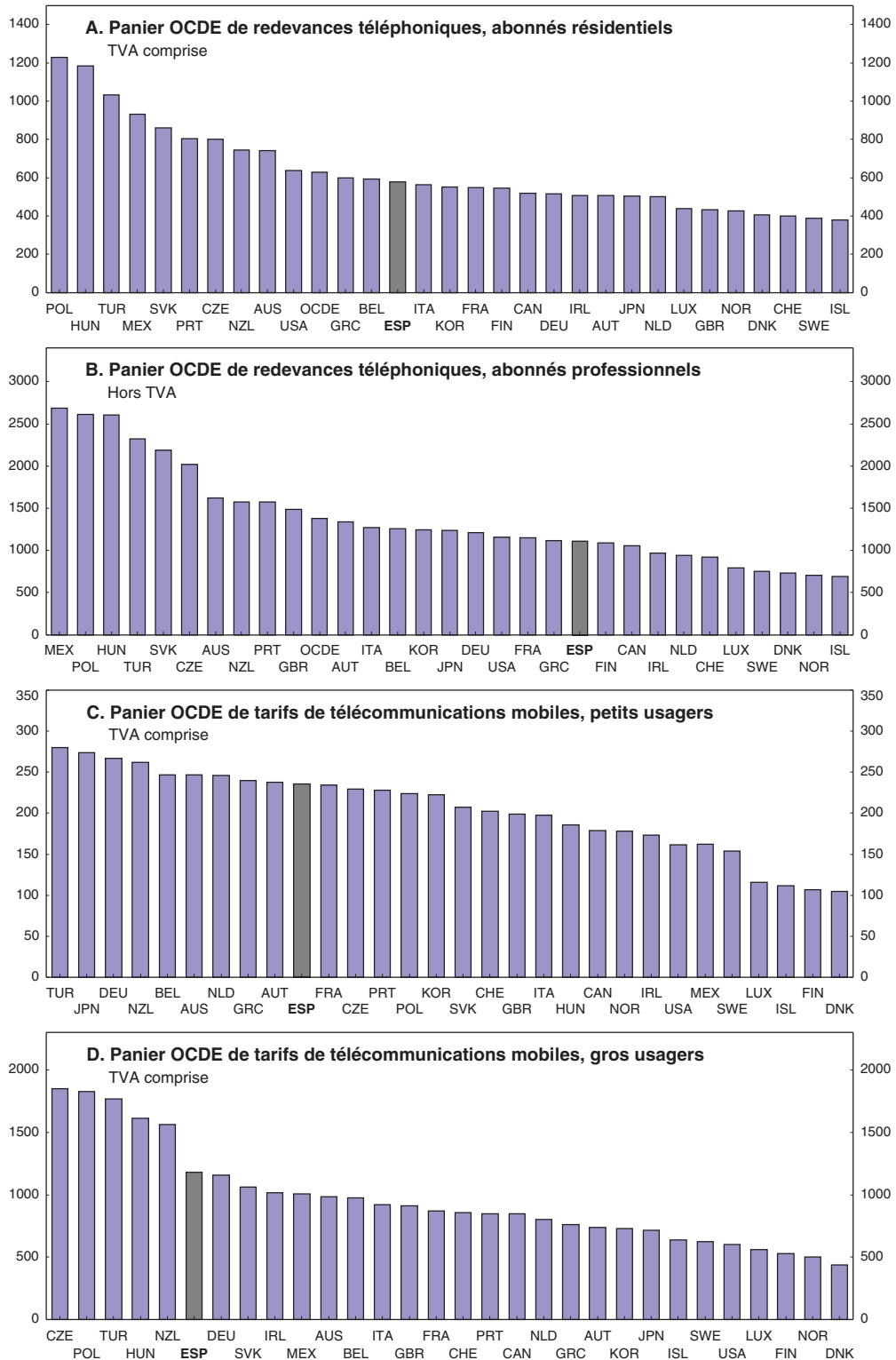
Télécommunications

Depuis plusieurs années, les télécommunications subissent de profondes mutations technologiques qui ont requis des évolutions du cadre réglementaire. La stratégie de libéralisation de ce secteur, qui suit celle définie au niveau européen, est désormais centrée sur une évaluation de la concurrence par service plutôt que par technologie. Conformément à la directive communautaire, le régulateur sectoriel, la CMT, a ainsi effectué une révision réglementaire des 18 différents marchés identifiés de ce secteur. L'idée est de déterminer dans chacun d'eux les éventuels opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif et d'apporter des remèdes appropriés si des dysfonctionnements sont clairement repérés, ou de libéraliser les prix si une concurrence efficace existe.

Dans la téléphonie fixe, où les prix des communications sont plus faibles que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE (graphique 5.3), l'analyse des marchés a conduit à mettre fin, à partir du second semestre 2006, au système de plafonnement des prix des communications imposé jusqu'à présent à l'opérateur dominant (*Telefónica*). La CMT supervisera cependant les offres des opérateurs sur ce marché pour vérifier leur conformité au droit de la concurrence. Le plafonnement des prix sera en revanche maintenu pour les abonnements car la libéralisation sur ce segment du marché, qui implique un accès direct aux utilisateurs et des investissements en infrastructure, est plus lente à faire sentir ses effets. De fait, la part de marché de *Telefónica*, qui était en situation de monopole jusqu'en 1997, atteignait encore environ 90 % dans ce secteur en 2004.

Graphique 5.3. Tarifs téléphoniques

Dollars (PPA), août 2004



Source : OCDE, Perspectives des communications, 2005, Paris.

Concernant les connexions à Internet, les prix d'accès via des bandes étroites ont été libéralisés, et ceux-ci sont faibles par rapport aux autres pays. En revanche, le développement des accès à haut débit, dont les prix sont élevés en comparaison internationale, reste plus limité que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.10). Sur le créneau de l'accès à Internet via l'ADSL, *Telefónica* reste en position dominante avec 89 % du marché malgré le dégroupage des boucles locales qui est effectif depuis janvier 2001. Cette entreprise a été accusée de pratiques déloyales en raison de prix de gros trop élevés laissant des marges commerciales insuffisantes. Pour améliorer la situation, la CMT, qui fixe ces prix de gros, les a réduits sensiblement à l'automne 2006 (d'environ 20 %) et elle a décidé de réviser leur mécanisme de détermination sur la base d'un système de comptabilité analytique, ce qui imposera à *Telefónica* de séparer, dans ses comptes, les coûts et marges concernant son offre de gros d'accès à Internet de ses autres services (CMT, 2006). Cette société devra aussi permettre à ses concurrents de développer des offres de services Internet à très haut débit (ADSL2 + à 10 à 20 mégabits) qu'ils ne pouvaient pas réaliser jusqu'à présent. Par ailleurs, le développement de la technologie par câble devrait aussi accroître la concurrence suite à la fusion des deux principaux opérateurs actifs dans ce domaine où les investissements progressent rapidement¹³. Compte tenu des nombreuses plaintes déposées du fait des abus de certaines entreprises d'accès à Internet ou de la mauvaise qualité de leurs services (publicité mensongère sur les vitesses d'accès, aide téléphonique en ligne ne fonctionnant pas, blocage des lignes téléphoniques,...), le gouvernement a adopté plusieurs mesures pour mieux assurer la défense des droits des consommateurs, laquelle ne fait pas partie des attributions de la CMT. Ces mesures visent notamment à sanctionner les firmes contractant des changements d'abonnement non sollicités (*slamming*) et à imposer des obligations de remboursement des abonnements en cas de défaillance des services fournis. Un avant-projet de loi est aussi en préparation afin de garantir aux usagers des conditions de désabonnement aussi aisées que les conditions d'abonnement, de supprimer les pénalités abusives et appliquées unilatéralement par les sociétés lors des résiliations de contrat par les consommateurs et, de façon plus générale, d'imposer une facturation des services sur la base du temps réel d'utilisation et non plus à la minute ou par tranche de 30 secondes.

Dans la téléphonie mobile, où le marché est réparti entre trois opérateurs actifs de façon assez équilibrée, les prix fluctuent librement. Ils ont continué de fléchir ces dernières années, mais à un rythme plus lent¹⁴, et leur niveau est toujours plus élevé que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 5.3). En février 2006, la CMT a constaté que les trois opérateurs actifs avaient un pouvoir de marché substantiel et elle a réformé la réglementation applicable aux opérateurs mobiles virtuels (OMV) afin d'intensifier la concurrence. Ces opérateurs pourront donc négocier des accès aux réseaux des trois compagnies dominantes qui devront le leur accorder à des prix raisonnables. En décembre 2006, trois OMV étaient présents sur le marché. Enfin, une baisse des tarifs d'interconnexion qui sont perçus par les compagnies lors des réceptions d'appels émis par un opérateur mobile différent a été décidée en septembre 2006. Ces tarifs seront réduits de plus de 40 % d'ici septembre 2009. En outre, le titulaire de la quatrième licence UMTS (*Yoigo*) a renégocié ses conditions d'entrée avec le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et a lancé ses activités commerciales en décembre 2006.

Au total, les efforts visant à stimuler la concurrence dans les télécommunications sont utiles et ils devront être poursuivis. Là où des opérateurs dominants persistent, comme dans le cas de l'accès rapide à Internet, il importe d'adopter des régulations adéquates, d'une part pour faire émerger une concurrence effective et d'autre part pour maintenir des incitations

suffisantes pour les investissements de développement des réseaux¹⁵. D'un autre côté, pour accompagner ces mesures, le gouvernement pourrait aussi envisager de confier à la CMT la responsabilité de veiller à la défense des consommateurs, compte tenu des complémentarités de cette surveillance avec les tâches de supervision de la concurrence.

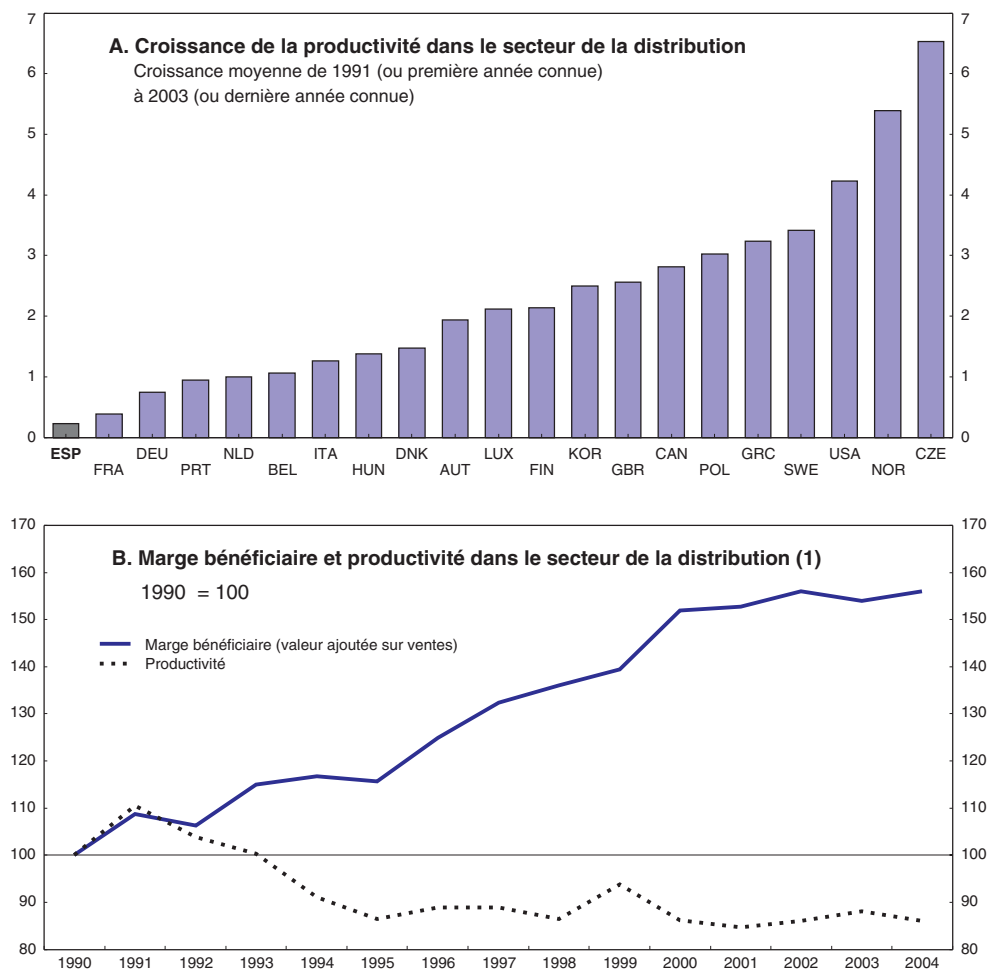
Le secteur de la distribution commerciale reste à libéraliser

La performance du secteur de la distribution commerciale, qui représente respectivement 15.3 % et 10.9 % du total de l'emploi et de la valeur ajoutée, est importante pour l'ensemble de l'économie. Or, la réglementation de ce secteur, qui conditionne fortement son fonctionnement, est l'une des plus rigides de la zone OCDE (graphique 1.13). Cette évaluation, qui coïncide avec celle de Copenhagen Economics (2005), est étayée par les analyses du Tribunal de la concurrence (TDC, 2003). Un durcissement réglementaire est intervenu depuis le début des années 90 parallèlement à l'accroissement des pouvoirs de régulation des régions sur ce secteur suite à diverses décisions du Tribunal constitutionnel. La liberté des horaires d'ouverture des magasins décrétée par le gouvernement central au milieu des années 80 a ainsi été graduellement réduite par l'intervention des communautés autonomes pour les boutiques dépassant une certaine taille¹⁶ (normalement 150 m²). La réglementation nationale, qui autorisait les magasins à ouvrir au maximum 90 heures hebdomadaires et douze dimanches par an, s'est encore resserrée au début 2005 pour éviter des litiges avec les régions, de sorte que ces plafonds ont été abaissés à 72 heures par semaine et huit dimanches par an. De façon plus importante, l'entrée de nouveaux concurrents a été restreinte depuis le milieu des années 90 avec l'introduction, au niveau régional, d'une deuxième licence pour ouvrir un hypermarché (en plus du permis municipal). Les restrictions imposées sont en outre variables entre les régions et bien plus larges que celles fixées au niveau national, où les hypermarchés sont définis comme des points de vente de plus de 2 500 m². Dans certains cas, des licences ont été imposées pour des magasins de taille réduite (de moins de 500 m²) ou ont spécifiquement porté sur des solderies. Dans d'autres, elles ont parfois dépendu d'étude de viabilité. En 2003, dix régions sur 17 avaient adopté un moratoire sur la construction d'hypermarchés.

Cette rigidité croissante de la réglementation a plusieurs motivations. Elle a répondu en partie à la volonté de préserver les commerces de proximité, qui joue un rôle positif dans l'animation de certains centres urbains et sont utiles notamment pour les personnes âgées peu mobiles. Les restrictions horaires ont aussi été justifiées par la nécessité de ne pas contraindre les employés à travailler tardivement ou les week-ends, mais aussi en raison de la concurrence jugée « déloyale » que cela pouvait induire pour les petits commerces. Toutefois, ce durcissement de la réglementation s'oppose aussi au souhait souvent exprimé des consommateurs de bénéficier d'horaires d'ouverture plus souples pour mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. Les autorités locales sont aussi moins disposées à accorder des autorisations d'implantation de grandes surfaces car elles sont en général sensibles aux pressions des commerçants en place. Ces restrictions réglementaires réduisent la concurrence au profit des entreprises déjà installées, y compris celles de grande taille, ce qui a un effet néfaste sur la croissance de la productivité et l'inflation. Des études récentes, comme celle de van Ark *et al.* (2002), ont montré qu'une bonne partie de l'écart de croissance de la productivité entre les États-Unis et les pays européens, notamment l'Espagne, depuis le milieu des années 90 résulte d'une moins bonne performance dans les services et, plus spécialement, dans la distribution (Banque d'Espagne, 2006)¹⁷. Comme dans d'autres pays ayant une réglementation rigide, par

exemple l'Allemagne, les gains de productivité ont été faibles dans le commerce de détail (graphique 5.4, partie A). De plus, la productivité apparente du travail dans ce secteur a progressé moins vite que dans le reste de l'économie depuis 1990 alors que les marges de profit semblent avoir augmenté plus fortement (graphique 5.4, partie B). Bien que les grandes sociétés de distribution aient ajusté leurs stratégies pour faire face aux restrictions et développé d'autres formes d'établissements plus petits¹⁸, les effets bénéfiques sur la productivité et la modération des prix associés à la pression concurrentielle des hypermarchés ont été limités en Espagne (Cruz et Oubina, 2006). En outre, selon Múgica (2006), du fait que la quasi-totalité des nouveaux entrants sont des micro-entreprises, la croissance de la productivité n'a guère été stimulée par la dynamique de création/destruction d'entreprises et, partant, par l'utilisation différenciée des TIC en fonction de la taille des entreprises. Pourtant les gains de productivité associés à des économies d'échelle et de gamme pourraient être importants, si la réglementation était moins restrictive, car la densité des points de vente par habitant est très élevée : en 2002, elle atteignait presque le double de la moyenne UE (ICE, 2006).

Graphique 5.4. **Productivité et marge bénéficiaire dans le secteur de la distribution**



Note : La productivité est égale à la valeur ajoutée divisée par l'emploi.

1. Par rapport à l'ensemble de l'économie. Commerce de détail dans le secteur de l'alimentation et des boissons.

Source : Central de Balances Anual (CBA) de la Banque d'Espagne; OCDE, base de données STAN.

Certains gouvernements régionaux ont fait évoluer quelque peu leur réglementation, comme la Catalogne au début 2006, mais celle-ci reste très restrictive¹⁹. À la mi-2006, une seule région (Baléares) n'avait encore pas mis un terme au moratoire d'ouverture d'hypermarchés, qui porte également sur le commerce de gros. Récemment, le gouvernement central a adopté deux plans destinés à améliorer le fonctionnement de la distribution de détail : le plan 2005-2008 visant à améliorer la qualité du secteur de la distribution et le plan 2005-2008 visant à améliorer la concurrence et l'efficacité dans le secteur de la distribution. Dans ce contexte, des mesures ont été prises pour stimuler la concurrence dans le commerce de gros et renforcer la transparence des marchés via la diffusion régulière d'indicateurs et d'information sur les prix et les marges, notamment dans le commerce des produits alimentaires. Néanmoins, une réduction importante des barrières à l'entrée dans le commerce de détail reste nécessaire et une plus grande flexibilité des horaires d'ouverture des magasins serait souhaitable. À cet égard, la stratégie des autorités de s'appuyer sur la directive européenne concernant les services pour éliminer les principaux obstacles régionaux à l'ouverture de commerce est tout à fait opportune. Certaines régions (Cantabrie) ont déjà commencé à lever les barrières empêchant le développement de grands centres commerciaux. Dans tous les cas, il faudrait que l'État intervienne fermement pour réduire l'hétérogénéité des réglementations régionales qui tendent à fragmenter le marché espagnol, dont l'unité est garantie par la Constitution, comme l'a fait observer le Tribunal de la concurrence.

Des réformes seraient nécessaires dans plusieurs autres secteurs

Dans le secteur de la *distribution pharmaceutique*, où la législation-cadre relève de l'administration centrale et où la réglementation est approuvée par les régions, des obstacles à l'entrée existent encore, comme l'a relevé récemment un avis émis par la Commission européenne (CE, 2006c). Les officines sont soumises à des règles de planification en fonction de la population (une population minimum comprise entre 2 800 et 4 000 personnes est requise, mais certaines administrations régionales ont adopté une limite plus basse) et de la distance qui les sépare (250 mètres au minimum, distance également plus faible dans certaines régions). Dans certaines communautés, les procédures d'autorisation accordent une priorité aux pharmaciens qui ont déjà travaillé dans la région, et les pharmaciens hospitaliers des autres États membres de l'UE ont des difficultés à obtenir le droit d'exercer leur profession en Espagne (CE, 2006c). Enfin, il est interdit à un même pharmacien de détenir plus d'une officine, ce qui semble excessif car chaque officine peut être gérée par un pharmacien sans qu'il en soit obligatoirement le propriétaire. Ces restrictions exagérées et parfois discriminatoires mériteraient d'être amendées.

Des efforts de libéralisation sont engagés dans les *transports ferroviaires*. Depuis le début de 2005, l'opérateur historique, Renfe, a été séparé en une entreprise gérant le réseau, ADIF (*Administrador de Infraestructura ferroviaria*), et un transporteur, RO (Renfe-Operadora), qui devra affronter la concurrence. Des licences d'exploitation et des demandes d'attribution de sillons ont d'ailleurs été déjà sollicitées, même si RO est toujours le seul opérateur ayant une activité commerciale. Des réformes restent à mener pour instaurer une concurrence effective dans l'exploitation du réseau afin de garantir des règles non discriminatoires et transparentes d'attribution et de fixation des prix d'utilisation des sillons. À cet effet, le ministère de l'Équipement (*Ministerio de Fomento*) doit préparer un projet de loi visant à renforcer l'indépendance et à élargir les compétences et

les fonctions de l'organe de régulation de ce secteur. Dans ce contexte, les autorités pourraient aussi prévoir de soumettre, sur une base obligatoire et régulière, les services de transports régionaux de passagers et de fret à des appels d'offres, comme d'autres pays de l'OCDE le font déjà ou l'envisagent (OCDE, 2006).

Des avancées réglementaires seraient aussi utiles dans les *transports routiers de marchandises lourdes* (plus de 3.5 tonnes), où des contraintes excessives sont appliquées. Pour obtenir une licence d'exploitation, ces entreprises sont en effet tenues de disposer d'au moins trois véhicules de moins de deux ans ayant une charge utile totale de plus de 60 tonnes. Comme le note le Tribunal de la concurrence (TDC, 2005), une telle obligation, qui n'existe pas chez les principaux partenaires de l'Espagne, paraît disproportionnée. Elle est de nature à limiter l'entrée de nouveaux concurrents sur ce marché, de taille très réduite en Espagne, même s'il importe, bien sûr, de maintenir des exigences adéquates de capacité professionnelle et de sécurité. Le principal problème de ce secteur tient à la forte présence des micro-entreprises, à la différence des autres pays de l'UE. En novembre 2006, les autorités ont adopté quelques mesures pour accroître la concurrence sur le marché du fret routier. Il a été décidé par exemple de réformer le système de licences de façon que les sociétés de transport puissent opérer à l'échelle nationale indépendamment de l'autorité ayant délivré la licence. Auparavant, les licences pouvaient être délivrées pour des activités de transport local, régional ou national.

De sérieux obstacles à la concurrence entravent également le *marché du ciment*. Le TDC, qui a récemment mené une enquête sur ce secteur, a mis en lumière l'ampleur des barrières non tarifaires limitant les importations. Celles-ci prennent la forme de requêtes excessives en termes de documentation et d'essais de contrôle pour garantir le respect des normes techniques, y compris sur des ciments courants, ainsi que l'obligation de souscrire une assurance en responsabilité civile d'un montant minimum de € 5 millions indépendamment de la taille du fabricant, ce qui constitue une contrainte disproportionnée pour des petites firmes. Ces exigences, qui affectent à la fois les entreprises nationales et étrangères, contreviennent aux règles communautaires, de sorte que la Commission européenne a menacé d'engager des poursuites devant la Cour de justice européenne si elles ne sont pas abrogées. De fait, la part des importations de ciment dans la production a fléchi au cours des dernières années contrairement à l'évolution observée pour la moyenne des autres biens. De plus, la structure du marché est devenue de plus en plus concentrée, les entreprises principales contrôlant 40 à 50 % du marché dans certaines régions. Ce phénomène est accentué par la forte intégration verticale des firmes qui leur permet de pratiquer une stratégie de limitation des prix et les fixer parfois au-dessous des coûts marginaux pour empêcher l'entrée de nouveaux concurrents (TDC, 2006).

Le secteur des *marchés publics*, qui représente environ 20 % du PIB, comme dans la moyenne des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2002), est d'une taille considérable. En 2005 les adjudications réalisées dans le seul domaine des travaux publics ont atteint € 39.5 milliards (4.3 % du PIB), dont 70 % ont été soumissionnés par les administrations locales et régionales et 30 % par l'administration centrale (Seopan, 2006). Peu d'analyses ont été réalisées sur le fonctionnement de ce secteur, mais divers indices suggèrent que la vigueur de la concurrence pourrait sans doute être intensifiée. En juin 2006, la Commission européenne a demandé à l'Espagne de modifier sa réglementation pour la mettre en conformité avec les directives UE en ce qui concerne l'attribution de certains marchés sans publication d'avis (CE, 2006d). Deux projets de loi ont été approuvés par le gouvernement et sont en cours d'examen au Parlement. Au début des années 2000, divers rapports

réalisés par la Cour des comptes et par l'INSALUD, l'organisme qui gérait jusqu'en 2002 les services de santé non encore décentralisés, avaient déjà montré que les règles légales de publicité et de concurrence concernant la soumission des marchés publics n'étaient appliquées que dans la moitié des contrats hospitaliers. Certains hôpitaux payaient ainsi jusqu'à deux fois plus cher que d'autres un même produit pharmaceutique (OCDE, 2003). En outre, comme dans d'autres pays très décentralisés, la présomption existe que les autorités territoriales privilégient souvent les offreurs locaux en imposant des conditions restrictives. La Commission européenne l'a récemment démontré dans le cas des services de santé de l'Espagne pour lesquels les entreprises soumissionnaires devaient disposer, au moment de la présentation de l'offre, d'un bureau ouvert au public dans la province ou la capitale de la province où le service devait être rendu (CE, 2006d). Pour améliorer le fonctionnement de ce secteur, un portail Internet « marchés publics », qui pourra aussi publier les appels d'offres des communautés autonomes, est en cours de développement. Une telle initiative est bienvenue pour accroître la transparence de ce marché et baisser les coûts de gestion des adjudications dans le cas des achats standardisés. Cela devrait permettre de réduire les seuils au-dessus desquels, des appels d'offres publics sont obligatoires. De façon générale, les autorités de la concurrence devraient surveiller plus attentivement ce secteur où des économies importantes peuvent être réalisées.

Des changements opportuns du code de gouvernement d'entreprise sont en cours

Comme la plupart des autres pays de l'OCDE, l'Espagne s'est dotée depuis plusieurs années de principes définissant un bon gouvernement d'entreprise afin de répondre aux problèmes liés à la séparation entre la propriété et la gestion des sociétés cotées en bourse. Un premier code, *Olivencia*, rédigé dès 1997, complété en 2003 par le code *Aldama*, fournit ainsi les principales recommandations en vigueur pour favoriser une bonne organisation et une conduite adéquate des conseils d'administration, éviter les conflits d'intérêt et assurer la transparence de la gestion des firmes cotées, ce qui est important pour encourager une concurrence saine sur les marchés des produits (CNMV, 2005). En accord avec la pratique internationale, ces recommandations sont généralement non contraignantes mais reposent sur le principe « appliquer ou expliquer » selon lequel les sociétés doivent fournir des justifications quand elle ne respectent pas certains éléments de ces codes²⁰. Un durcissement de ces recommandations a cependant été enregistré dans de nombreux pays ces dernières années, suite à divers scandales financiers, comme en témoignent les révisions récentes des principes de gouvernance promus par l'OCDE ou l'UE. Le respect de ce type de règles jouant un rôle croissant sur les décisions des investisseurs sur des marchés financiers mondialisés, le gouvernement espagnol a procédé à une mise à jour et à une unification des recommandations des codes *Olivencia* et *Aldama* afin de renforcer la confiance des marchés financiers et la sécurité juridique.

Le nouveau code unifié, qui sera appliqué à partir de 2008, comprend de nombreuses modifications (CNMV, 2006). L'une des plus importantes a pour effet d'imposer une définition stricte des conseillers indépendants (sans lien avec des actionnaires significatifs ni avec les dirigeants de la société) et de suggérer un renforcement de leur présence dans les conseils où ils devraient représenter au moins un tiers des membres. La définition floue de l'indépendance utilisée jusqu'ici a en effet souvent conduit à la nomination de personnalités qui n'ont pas préservé les intérêts des actionnaires minoritaires. Le nouveau code recommande aussi de promouvoir la coordination et la représentation des petits

Encadré 5.2. **Recommandations pour améliorer le fonctionnement des marchés des produits**

Réforme et application du droit de la concurrence

- Adopter le projet de réformes en discussion, en particulier le programme de clémence.
- Étendre les dispositions visant accroître l'indépendance de la CNC à tous les organismes sectoriels de régulation.
- Éviter les interventions arbitraires en utilisant la liste des questions d'intérêt général pouvant être invoquée par le gouvernement pour justifier son intervention dans une opération de concentration, liste qui a été instituée en vue d'accroître la transparence.
- Veiller à ce que la coordination entre les autorités de régulation nationales et régionales évite les risques de segmentation des marchés. Être plus actif dans l'évaluation de l'impact sur la concurrence de certaines réglementations sectorielles.

Industries de réseau

- Favoriser le développement des contrats bilatéraux à terme sur le marché de l'électricité. Adopter une règle d'ajustement des tarifs plus transparente et plus rapide sur les coûts de production. Séparer plus clairement les activités de distribution non concurrentielles des entreprises de celles liées à la production et à la commercialisation.
- Réduire le plafond de la participation des *entreprises gazières* à *Enagas* et mieux séparer les activités de distribution de celles de gestion du réseau dans cette entreprise. Favoriser l'émergence d'un marché secondaire de gros dans le secteur du gaz.
- Étendre à toutes les entreprises dominantes dans la *distribution de pétrole* les mesures remettant en cause leurs accords de long terme avec des stations-services. Développer de nouvelles procédures garantissant que les obstacles locaux à l'ouverture de stations-services dans les super et hypermarchés ne soient pas des barrières artificielles à l'entrée.
- Poursuivre les efforts de libéralisation engagés dans les *télécommunications*. Envisager de confier à la CMT la responsabilité de veiller à la protection des consommateurs sur ce marché.

Distribution

- S'appuyer sur la directive européenne sur les services pour réduire les barrières régionales à l'entrée affectant les hypermarchés. Dans tous les cas, intervenir plus fermement pour réduire le nombre et la diversité des réglementations régionales, au moins en ce qui concerne les critères définissant un hypermarché.

Autres secteurs et gouvernement d'entreprise

- Amender les restrictions excessives et parfois discriminatoires dans le secteur des *pharmacies*.
- Dans le *secteur ferroviaire*, renforcer l'indépendance et élargir les compétences du régulateur sectoriel. Soumettre les services de fret et de transports régionaux de passagers à des appels d'offre obligatoires et réguliers.
- Supprimer les dernières contraintes injustifiées imposées pour l'obtention d'une licence d'exploitation de *transport routier lourd*.
- Abroger les restrictions à l'importation de ciment figurant dans le Décret royal 1797/2003.
- Dans le domaine des *marchés publics*, renforcer activement le portail Internet pour réduire les coûts de gestion et améliorer la transparence de ces marchés. Utiliser les potentialités de ce site pour abaisser les seuils au-dessus desquels un appel d'offres public est obligatoire. Surveiller attentivement le fonctionnement de ce marché.
- Favoriser la diversité de représentation dans les conseils d'administration, en favorisant leur internationalisation sans toutefois recourir à des approches législatives ou réglementaires.

actionnaires dans les assemblées générales²¹ car leur trop grande passivité risque de nuire à la revalorisation de leur capital en cas, par exemple, d'adoption par le conseil de mesures anti-OPA ou de plans de stock-options ou d'indemnités excessifs au profit des dirigeants ou des conseillers. Une transparence accrue des rémunérations et indemnités de ces responsables est d'ailleurs recommandée, avec un vote au moins consultatif sur ces questions en assemblée générale. D'un autre côté, le nouveau texte suggère d'instaurer des mécanismes permettant aux employés de dénoncer de façon confidentielle les irrégularités observées dans leur société, en particulier dans les domaines financier et comptable. Enfin, il est recommandé de promouvoir la participation (très faible) des femmes aux conseils d'administration²², ce qui paraît avoir un effet positif sur la valeur des entreprises selon certaines analyses (Carter *et al.*, 2003). L'ensemble de ces modifications sont très opportunes, y compris celle de mettre fin à la sous-représentation féminine dans les conseils, qui est contestée par de nombreuses entreprises. Favoriser une plus grande diversité des conseils, y compris en renforçant la présence d'experts étrangers, qui semble également réduite au vu des comparaisons internationales²³, contribuerait probablement à diversifier les comportements stratégiques des sociétés et donc à stimuler la concurrence en empêchant des collusions tacites. En revanche, il ne semble pas opportun de remédier au manque de diversité des conseils par des approches trop dirigistes comme celle prévue par le projet de loi sur l'égalité, qui fixe comme objectif de porter à 40 % la participation des femmes aux conseils dans un délai de huit ans en favorisant les entreprises respectant cette norme lors de l'octroi des marchés publics.

Notes

1. Les entraves à la concurrence affectant plus d'une seule région sont de la compétence de l'autorité nationale. Huit régions sur 17 ont des organismes régionaux de concurrence organisés selon des schémas variables. Alors que certains pays fédéraux, comme l'Allemagne ou les États-Unis, ont des structures analogues, ce qui a donné lieu parfois à des problèmes de coordination, les administrations territoriales de l'Australie, du Canada et du Mexique ne sont pas impliquées dans l'application du droit général de la concurrence.
2. Cette liste inclut des raisons de défense nationale, de protection de la sécurité et de la santé publique, de droits et libertés constitutionnelles, de libre circulation des biens et services sur le territoire et d'unité du marché, d'équilibre territorial, de protection de l'environnement, de protection sociale, de protection du pluralisme de l'information, de promotion de l'innovation et du développement technologique et de garantie d'une poursuite adéquate des objectifs de la réglementation sectorielle.
3. Comme le note Alcaide (2005), le rôle du TDC pour stimuler la concurrence a diminué depuis 1999. De fait, seulement trois analyses ont été réalisées depuis le transfert de cette compétence du TDC au SDC.
4. Le mode actuel de nomination des membres des autorités sectorielles de régulation pourrait mieux garantir l'indépendance de ces institutions. Les mandats des membres de la CNE et de la CMT sont par exemple renouvelables une fois. Ceci a également été critiqué récemment par le FMI (2006).
5. La séparation juridique entre les fonctions de production, de distribution et de commercialisation n'empêche pas les subventions croisées entre ces activités (Beato Blanco, 2005).
6. Ces compensations transitoires du gouvernement central aux firmes du secteur, qui prennent en compte les coûts de transition à la concurrence (CTC), visent à amortir les centrales construites pour fonctionner dans un cadre réglementé après la déréglementation.
7. Des banques financent ces déficits tarifaires en titrisant les droits à compensation dont bénéficient les entreprises, ce qui génère cependant un coût financier additionnel pour les producteurs d'électricité.
8. Ce système revient à limiter la quantité d'électricité que les entreprises dominantes pourront vendre elles-mêmes sur le marché de gros.

9. Cette évaluation ne concerne pas la concurrence mais des activités qui comprennent la gestion des centrales nucléaires, des centrales thermiques utilisant du charbon produit nationalement, le développement des systèmes électriques hors péninsule, et la sécurité de l'approvisionnement et du transport du gaz. Selon le gouvernement espagnol, la réforme récente accordant de nouveaux pouvoirs à la CNE corrige une lacune réglementaire, car cet organisme ne pouvait intervenir jusqu'à présent que pour autoriser des opérations d'entreprises déjà actives sur le marché régulé de l'énergie mais pas pour des opérations d'entreprises non impliquées dans de telles opérations. Ainsi, dans le cas du rachat des grands magasins *El Corte Inglés* par *Gas Natural*, l'autorisation de la CNE était nécessaire, mais elle ne l'aurait pas été pour l'opération inverse.
10. Ces ventes d'actifs concernent les centrales nucléaires et thermiques utilisant le charbon produit nationalement ainsi que la production et la distribution d'électricité dans les îles Baléares, les Canaries et à Ceuta et Melilla. Parmi les autres conditions fixées par la CNE figurent des garanties concernant l'approvisionnement et les investissements dans les secteurs du gaz et de l'électricité.
11. Ceci a conduit à la construction d'entreprises de regazéification et d'un nouveau gazoduc (Medgaz) en provenance d'Algérie, qui entrera en service en 2009.
12. En novembre 2006, *Gas Natural* détenait 20 % du capital de *Enagas* et 5 % des droits de vote, tandis que Chase Nominees détenait 9.9 % des actions et des droits de vote.
13. En 2004, l'accès à Internet par cette technologie couvrait 20 % des abonnés et représentait 12 % des recettes.
14. Depuis 2001, la réglementation permet aux consommateurs de conserver leur numéro de téléphone mobile en cas de changement d'opérateur. Plutôt que de baisser leurs tarifs pour attirer de nouveaux clients, les firmes leur ont souvent proposé de nouveaux téléphones portables.
15. Wallsten (2006) suggère que la libéralisation des accès à Internet fondée sur le dégroupage de boucles locales et des régulations de prix peut avoir effectivement des incitations négatives sur les investissements.
16. Dans ce contexte, le gouvernement central est désormais chargé de créer un cadre de référence pour l'ensemble du pays en fixant un seuil maximum d'heures et de jours d'ouverture, tout en laissant aux communautés autonomes une certaine latitude pour établir des conditions plus flexibles sur leur territoire.
17. Certaines différences entre pays concernant le traitement statistique de la mesure de la production du secteur de la distribution pourraient cependant biaiser quelque peu les comparaisons internationales. Ces difficultés sont reconnues par les comptes nationaux qui s'emploient à résoudre (Ahmad *et al.*, 2002)
18. Par exemple dans le domaine alimentaire, entre 1995 et 2005, la part des ventes en supermarché a progressé de près de 9 points de pourcentage pour atteindre 44.7 % du total (ICE, 2006).
19. Les autorités catalanes ont tenté de mieux prendre en compte les règles de jurisprudence de la Cour de justice européenne sur la distribution lors de l'élaboration du nouveau plan territorial d'équipements commerciaux. Toutefois, sur les 417 000 m² de nouvelles superficies commerciales constructibles prévues, seulement 23 667 m², soit 5.7 %, sont réservés à des hypermarchés (Cinco días, 2006).
20. Certaines pratiques ont toutefois été incorporées au cadre légal espagnol à partir de 2003, par exemple l'obligation pour toutes les sociétés cotées de créer un comité d'audit ayant une indépendance suffisante par rapport à la direction exécutive, mais aussi de garantir la diffusion d'un minimum d'informations relatives à la gouvernance de l'entreprise.
21. La loi sur les sociétés anonymes établit à 5 % des droits de vote le seuil minimum de représentation des actionnaires nécessaire pour inclure un point à l'ordre du jour de l'assemblée des actionnaires. Or, ce seuil est rarement atteint pour les petits actionnaires, qui ne sont pas non plus représentés par les fonds de pension ou d'investissement comme dans les pays anglo-saxons.
22. Cette participation aux conseils d'administration, qui est inférieure à 4 %, s'explique en partie par l'arrivée tardive des femmes sur le marché du travail.
23. À partir d'un panel de 270 entreprises européennes parmi les plus importantes, avec une représentation satisfaisante de tous les pays considérés, Egon Zehnder (2004) constate que seulement 2 % des membres des conseils d'administration des sociétés espagnoles étaient des non-nationaux. Ce ratio se situait à 12 % en Italie, 20 % en France, et plus de 30 % au Royaume-Uni, en Suisse ou aux Pays-Bas.

Bibliographie

- Ahmad, N., F. Lequiller, P. Marianna, D. Pilat, P. Schreyer et A. Wölfl (2003), « Comparing Labour Productivity Growth in the OECD area – The Role of Measurement », paper presented at the OECD National Account Experts Meeting, 7-10 octobre, Paris.
- Alcaide, C. (2005), « La evolución de la política de defensa de la competencia », *Información Comercial Española*, ICE n° 826, novembre.
- Banco de España (2006), *Informe anual, 2005*, La economía española.
- Beato Blanco, P. (2005), « La liberalización del sector eléctrico en España, ¿un proceso incompleto o frustrado? », *Información Comercial Española*, ICE n° 826, novembre.
- Carter, D., B. Simkins et G. Simpson (2003), « Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value », *The Financial Review*, Eastern Finance Association, n° 35.
- Cinco Días (2006), « Cataluña duplica el espacio para centros comerciales », 13 avril.
- Comisión del Mercado de la Telecomunicación (2006), « La CMT fija las condiciones del acceso mayorista de banda ancha », nota de prensa, 1^{er} juin.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores (2005), *Corporate Governance Report of Entities with Securities Admitted to Trading on Official Secondary Markets*, décembre.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores (2006), *Informe del grupo de trabajo sobre buen gobierno de las sociedades cotizadas*, 19 mai.
- Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen, janvier.
- Cruz, I. et J. Oubina (2006), « Estructura de competencia y dispersión de precios en el comercio minorista », *Información Comercial Española*, ICE No. 828, janvier-février.
- Egon-Zehnder (2004), « 2004: The First European PWN Board Women Monitor », European Professional Women's Network.
- Commission européenne (2006a), « Competition: Commission Increases Competition in Spanish Service Station Market », Bruxelles, Memo/06/163 et IP/06/495.
- Commission européenne (2006b), « Marché intérieur : procédures d'infraction concernant l'Italie, l'Autriche et l'Espagne dans le domaine des pharmacies », Bruxelles, IP/06/858.
- Commission européenne (2006c), « Qualifications professionnelles : des procédures d'infraction contre la France, la Grèce et l'Espagne », Bruxelles, IP/06/888.
- Commission européenne (2006d), « Marchés publics : procédures d'infraction contre la Grèce, l'Espagne et le Portugal, Bruxelles », IP/06/887.
- FMI (2006), *Staff report. Spain: 2006 Article IV consultation*, IMF country report n° 06/211, juin.
- Información Comercial Española (2006), « La distribución comercial en la Unión Europea », Capítulo 7 in *La distribución comercial de España en 2005. Boletín económico* n° 2877.
- Múgica, J.M. (2006), « La productividad del comercio minorista de España », *Información Comercial Española*, ICE n° 828, janvier-février.
- OCDE (2002), « The Size of Government Procurement Markets », offprint from *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1, n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2003/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « La concurrence sur les marchés de produits dans les pays de l'OCDE : Synthèse », ECO/CPE/WP1(2005)17, OECD, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, vol. 2006/1, OCDE, Paris.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher and G. Nicoletti (2007), « Product market competition in OECD countries: A synthesis », *OECD Economic Department Working Papers*, à paraître.
- Pérez Arriaga, J.I. (2005), *Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*, 30 juin.
- Seopan (2005), *Licitación pública*, décembre.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (2003), *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial*, I 100/02.

Tribunal de Defensa de la Competencia (2005), *Restricciones legales a la competencia en el transporte de mercancías por carretera*, I 99/02.

Tribunal de Defensa de la Competencia (2006), *Las Barreras a la entrada en el sector del cemento*, mars.

van Ark, B., R. Inklaar et R. McGuckin (2002), « Changing Gear. Productivity, ICT and Services: Europe and the United States », Groningen Growth and Development Centre, *Research memorandum GD-60*, décembre.

Wallsten, S. (2006), « Broadband and Unbundling Regulations in OECD countries », AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, *Working Paper 06-16*, juin.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 01 2P) ISBN 978-92-64-02921-7 – n° 55484 2007

Études économiques de l'OCDE

ESPAGNE

THÈME SPÉCIAL : L'innovation

Pays membres : dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, avril 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2007/1
Janvier 2007