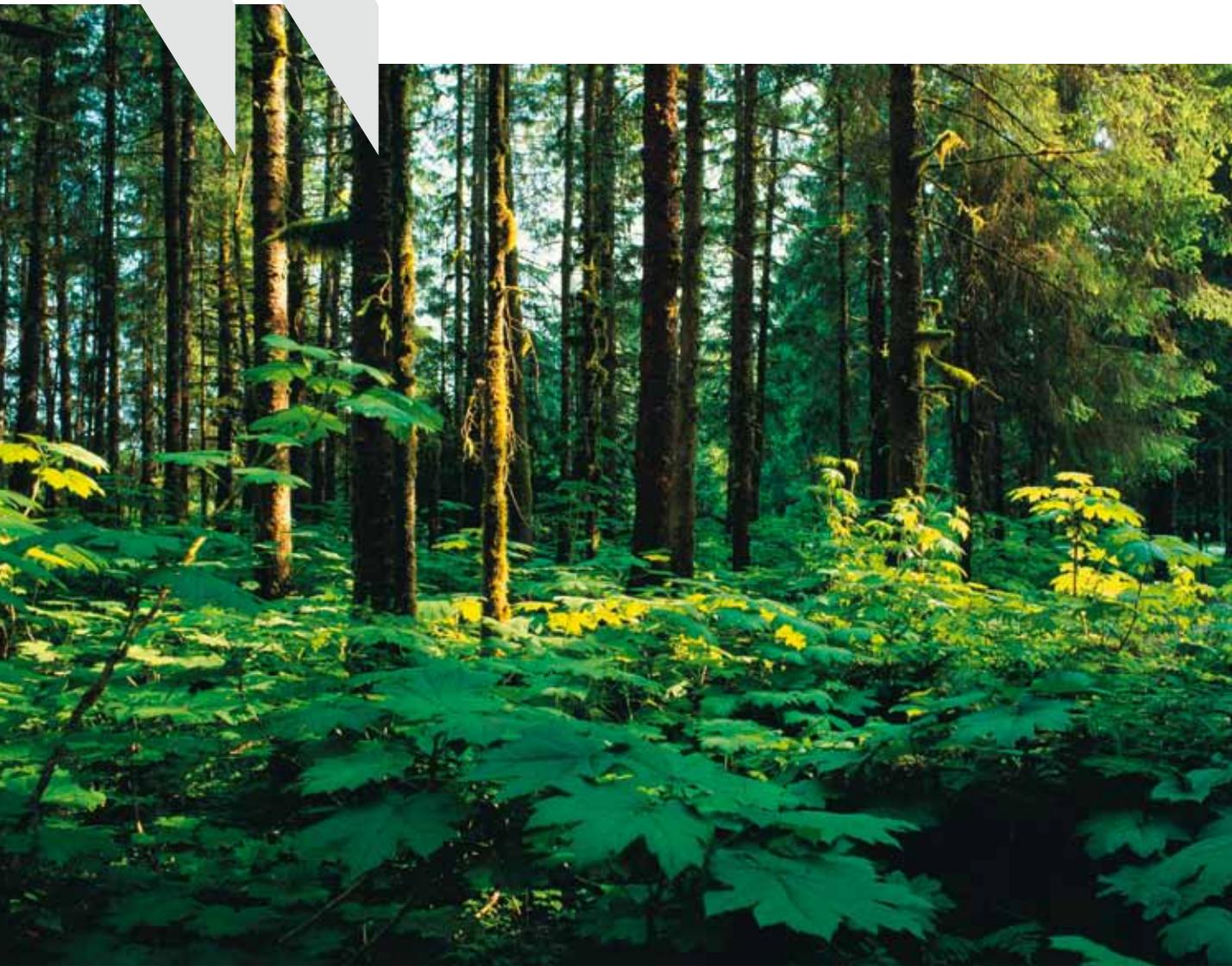




**Études économiques
de l'OCDE**

ESPAGNE



**Études économiques
de l'OCDE**

Espagne

2008



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.

Publié également en anglais

Illustration de la couverture : © altrendo nature/Altrendo/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

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

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux enjeux, évolution récente et politique macroéconomique	23
L'évolution récente laisse prévoir une nette contraction de la croissance économique pendant plusieurs années	25
La politique budgétaire a pris un tour expansionniste	31
Le déficit courant reflète surtout la fermeté de l'investissement intérieur	35
Dans l'ensemble, les banques sont relativement bien armées pour affronter le ralentissement de la construction résidentielle	37
Une meilleure adéquation des travailleurs aux emplois peut atténuer l'impact du ralentissement économique et augmenter la contribution des travailleurs qualifiés à la performance économique	41
L'amélioration des résultats scolaires pourrait contribuer davantage à la performance économique	43
La suppression des obstacles réglementaires à la concurrence peut stimuler la productivité	46
Notes	49
Bibliographie	51
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	53
Chapitre 2. Améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi	57
Orienter les chômeurs vers l'activité	58
Réduire la dualité du marché du travail	62
Améliorer l'intégration des immigrants	66
Introduire une prestation liée à l'exercice d'un emploi pour améliorer les perspectives d'emploi des non-qualifiés et réduire la pauvreté	71
Abaisser les obstacles à la mobilité géographique des travailleurs en matière de logement	73
Réformer le processus de négociation collective	74
Notes	77
Bibliographie	78
Chapitre 3. Améliorer les résultats de l'enseignement	81
Les résultats de l'enseignement	84
Le système d'enseignement obligatoire non sélectif dans les écoles privées et publiques atténue l'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats des élèves	90
Lutter contre l'échec scolaire dans l'enseignement obligatoire	92

Améliorer les résultats dans l'enseignement primaire et secondaire	97
Le cadre général de la profession enseignante doit être amélioré	102
L'accès aux services de garde d'enfants reste limité pour les familles qui en ont le plus besoin.	104
L'aide versée aux familles dont les enfants ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire doit être améliorée.	105
Une réforme plus poussée du cadre réglementaire de l'enseignement supérieur améliorerait les perspectives de revenus.	106
L'attrait des filières professionnelles peut être amélioré.	109
Notes	113
Bibliographie.	115
Annexe 3.A1. Principaux éléments du système éducatif espagnol	118
Chapitre 4. Favoriser la concurrence sur les marchés de produits pour renforcer la productivité	
Les autorités de régulation sectorielles peuvent être considérablement renforcées . .	120
Le cadre réglementaire du marché de l'électricité a été sensiblement amélioré. . .	121
La concurrence s'est renforcée sur le marché du gaz naturel.	125
Des efforts supplémentaires s'imposent pour réduire les émissions de gaz à effet de serre	127
Le marché des télécommunications est devenu plus ouvert à la concurrence . . .	128
Le transport ferroviaire et routier de marchandises devrait être pleinement ouvert à la concurrence.	133
Le marché des services postaux a été ouvert à la concurrence	134
Les caisses d'épargne devraient être davantage exposées au jeu des mécanismes du marché.	135
Les restrictions relatives au commerce de détail devraient être supprimées	137
La réglementation des services professionnels devrait être revue.	138
Notes	142
Bibliographie.	143
Encadrés	
1.1. Perspectives économiques à court terme	29
1.2. Mesures prises par le gouvernement espagnol pour soutenir les établissements de crédit	39
2.1. La stratégie d'activation en Espagne	59
2.2. Recommandations visant à flexibiliser le marché du travail.	76
3.1. Dispositions de la Loi organique sur l'éducation (<i>Ley orgánica de educación</i> , LOE) visant à améliorer les résultats scolaires	93
3.2. Responsabilités des divers niveaux d'administration et financement régional de l'enseignement	100
3.3. Recommandations pour l'amélioration des résultats de l'enseignement	111
4.1. Les réseaux de nouvelle génération.	129
4.2. Recommandations en vue d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits	140

Tableaux

1.1. Produit intérieur brut et dépenses	29
1.2. Comptes des administrations publiques	33
1.3. Taux de chômage selon le statut au regard de l'immigration	42
1.4. Taux de pauvreté relative chez les ménages dont un membre travaille, 2006	43
1.5. Adéquation entre les qualifications des travailleurs et les qualifications requis pour les emplois, 2005	45
1.6. Taux de rendement des études	46
1.7. Effet de l'expansion des activités de construction sur la croissance de la productivité	47
1.8. Décomposition de la croissance de la productivité du travail en Espagne, dans 10 pays européens et aux États-Unis	48
1.9. Écarts de croissance de la productivité totale des facteurs dans certains secteurs	48
3.1. Taux d'emploi par groupe d'âge et par niveau d'études	111
4.1. Prix du gaz naturel facturés aux entreprises et aux ménages	126
4.2. Indices de réglementation des professions libérales en Espagne et dans les 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1er mai 2004 (UE15)	140

Graphiques

1.1. Décomposition du PIB par habitant en termes de PPA pour certains pays de l'OCDE	24
1.2. Indicateurs de la construction de logements	26
1.3. La dette nette des ménages en Espagne et dans la zone euro	27
1.4. Décomposition du produit intérieur brut réel	28
1.5. Écart d'inflation tendancielle et globale entre l'Espagne et la zone euro	30
1.6. Comparaison des niveaux de prix	31
1.7. Résultats à l'exportation	35
1.8. Épargne et investissement au niveau national	36
1.9. Croissance du crédit octroyé par les caisses d'épargne et les banques commerciales	38
1.10. Profils âge-rémunération des diplômés de l'université et du premier cycle de l'enseignement secondaire	44
2.1. Dépenses publiques en faveur des programmes actifs du marché du travail dans les pays de l'OCDE	60
2.2. Législation pour la protection de l'emploi (LPE), 2006	63
2.3. Intégration des immigrés sur le marché du travail dans certains pays de l'OCDE	67
2.4. Emploi temporaire selon le lieu de naissance	68
2.5. Niveau d'instruction des immigrés par rapport aux autochtones dans certains pays de l'OCDE	69
2.6. Coin fiscal moyen sur un salaire égal à 67 % du salaire moyen	72
2.7. Écart entre le taux de couverture des conventions collectives et le taux de syndicalisation ¹ , 2003-04	75
3.1. Taux de réussite dans l'enseignement secondaire et supérieur	82
3.2. Taux de réussite dans l'enseignement secondaire	84
3.3. Résultats moyens des élèves à l'étude PISA 2006 de l'OCDE	87
3.4. Répartition des scores au PISA par niveau de compétence atteint	88

3.5.	Taux de réussite dans l'enseignement supérieur	89
3.6.	Estimations des taux de rendement interne des études supérieures	90
3.7.	Taux de redoublement dans le premier cycle de l'enseignement secondaire dans les pays de l'OCDE	95
3.8.	Cadres d'action pour l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire dans les pays de l'OCDE	99
3.9.	Taux de préscolarisation des enfants âgés de 2 et 3 ans	104
3.10.	Estimation de l'impact d'un allègement des contraintes financières sur le taux de diplômés de l'enseignement supérieur	107
4.1.	Prix de l'électricité facturés aux entreprises et aux ménages	122
4.2.	Prix de détail et parts de marché des fournisseurs d'accès à haut débit	129
4.3.	Réglementation sectorielle du transport ferroviaire, 2003	133
4.4.	Réglementation sectorielle du commerce de détail, 2003	138
4.5.	Réglementation sectorielle des services professionnels, 2003	139

Ce livre contient des...



En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

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 29 septembre 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 octobre 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Andrés Fuentes et Eduardo Camero sous la direction de Peter Jarrett. L'assistance technique a été assurée par Sylvie Foucher-Hantala et Cristiano Cantore.

L'étude précédente de l'Espagne a été publiée en janvier 2007.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESPAGNE (2007)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Villes principales (milliers d'habitants)	
Total	506.0	Madrid	3 132
Terres cultivées (2005)	178.4	Barcelone	1 595
		Valence	798
		Séville	699

LA POPULATION

En milliers		Emploi (milliers)	20 356
Population	45 283	Emploi par secteur (en % du total)	
Accroissement naturel net	79	Agriculture	4.5
Solde migratoire (2006)	834	Industrie	16.0
Densité au km ²	89.5	Construction	13.3
		Services	66.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB)		Formation brute de capital fixe	
En millions d'€	1 050 595	En % du PIB	29.5
Par tête en \$	23 413	Par tête en \$	7 260

L'ÉTAT

En % du PIB		Composition du Parlement (sièges en mars 2008)	350
Dépenses de consommation	18.3	Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	169
Recettes	40.6	Parti populaire (PP)	154
Solde budgétaire	2.2	Convergence et Union (CIU)	10
Investissement fixe		Gauche républicaine de Catalogne (ERC)	3
(en % de la formation brute de capital fixe)	12.4	Parti nationaliste basque (PNV)	6
		Gauche unie (IU)	2
		Autres	6
		Prochaines élections générales : 2012	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	26.5	Importations de biens et services (en % du PIB)	33.3
Exportations en % du total des biens exportés		Importations en % du total des biens importés	
Produits alimentaires	11.4	Produits alimentaires	5.7
Autres biens de consommation	25.4	Autres biens de consommation	21.8
Énergie	3.6	Énergie	14.9
Autres biens intermédiaires	50.0	Autres biens intermédiaires	47.4
Biens d'équipement	9.6	Biens d'équipement	10.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : Euro		Nombre d'unités monétaires par \$, moyenne journalière	
		Année 2007	0.730
		Septembre 2008	0.697

Résumé

La période de 14 années de forte expansion a pris fin : la construction de logements a commencé de s'ajuster vers un niveau d'activité soutenable et le secteur des ménages, lourdement endetté, réduit ses dépenses devant le durcissement des conditions financières et la montée de l'inflation, tandis que la demande extérieure s'essouffle à mesure que s'aggrave la tourmente financière mondiale. Le ralentissement économique vient de commencer, mais il a déjà provoqué une nette hausse du chômage, qui a touché plus durement les travailleurs peu qualifiés, notamment les immigrants. De surcroît, indépendamment du ralentissement actuel, certains des moteurs de la vigoureuse performance passée risquent de se gripper : les flux d'immigration pourraient ralentir, les possibilités de progression de l'activité féminine s'amenuisent, et l'investissement ne bénéficie plus de l'effet expansionniste du bas niveau des taux d'intérêt réels et de la vive croissance du crédit consécutive à l'entrée dans la zone euro. Par ailleurs, même s'il y eu une certaine amélioration de la productivité ces dernières années, la tendance sous-jacente apparaît encore faible. Enfin, de nombreux jeunes sortent du système scolaire avec des qualifications insuffisantes, alors qu'on trouve peu de travailleurs dotés de compétences professionnelles intermédiaires, qui offrent des rendements élevés.

Néanmoins, pour sortir de ce profond ralentissement l'économie espagnole peut compter sur deux atouts notables : alors que la crise financière internationale et l'exposition des banques intérieures au secteur de construction résidentielle créé un contexte difficile, le secteur financier est dans l'ensemble relativement bien armé pour résister à la contraction intérieure de l'activité attendue, et l'expansion rapide de l'enseignement supérieur depuis deux décennies offre de vastes possibilités d'amélioration future du bien-être économique. Les mesures de relance budgétaire à court terme qui ont été prises étaient certes indiquées pour réduire le risque de voir les pertes d'emplois et l'érosion de l'activité s'amplifier mutuellement, mais les marges de manœuvre pour une relance discrétionnaire supplémentaire sont limitées. De plus, la croissance des recettes publiques va faiblir nettement au delà de la phase actuelle de ralentissement de l'activité, aussi faudra-t-il fixer des priorités beaucoup plus strictes en matière de dépenses.

La tâche primordiale consiste à mettre en œuvre des réformes structurelles qui permettront de mobiliser plus complètement le potentiel existant et d'exploiter de nouvelles sources de croissance. Certaines de ces initiatives éviteraient de devoir compenser les distorsions des marchés par des programmes de subventions, ce qui atténuerait les pressions sur les dépenses publiques.

- **Améliorer l'adéquation entre travailleurs et emplois.** Une meilleure activation des chômeurs contribuerait sensiblement à atténuer l'impact du ralentissement sur le marché du travail. Une réforme de la protection stricte de l'emploi pour les contrats de longue durée existants diminuerait les sérieuses difficultés que rencontrent les jeunes travailleurs qualifiés pour obtenir des emplois correspondant à leurs compétences ; à cet effet, il serait également souhaitable que les réformes du marché du logement s'emploient plus activement à supprimer les entraves à la mobilité géographique.
- **Exploiter la contribution que le système éducatif peut apporter à l'amélioration de la performance économique à long terme.** Il faut réduire le nombre très élevé de jeunes qui

abandonnent l'école et rendre plus attrayante la filière professionnelle. Développer la responsabilité et l'autonomie des établissements permettrait d'améliorer les résultats de l'enseignement. Des modalités de financement plus satisfaisantes dans l'enseignement supérieur rehausseraient la contribution des études supérieures à l'élévation du niveau de vie.

- **Renforcer le rôle que peut jouer la concurrence sur les marchés de produits pour stimuler la croissance de la productivité.** Les réformes passées du régime réglementaire de certaines industries de réseau ont produit de bons résultats, mais le manque d'autonomie et l'obligation de rendre des comptes insuffisante de certaines autorités de tutelle sectorielles découragent toujours l'entrée de nouvelles entreprises. Des réformes destinées à intensifier la concurrence dans les transports, la Poste et les services professionnels auraient des retombées bénéfiques sur l'ensemble de l'économie, ces services étant utilisés comme intrants intermédiaires.

Évaluation et recommandations

Principal impératif : exploiter de nouvelles sources de croissance économique pour accélérer la reprise

La longue période de forte croissance pratiquement ininterrompue depuis le début des années 90 a pris fin. Cela va sans doute se traduire par des changements économiques durables et profonds. La construction de logements ralentit fortement après avoir atteint un niveau non soutenable, tandis que la consommation privée s'ajuste à des conditions plus restrictives sur les marchés financiers en Espagne et à l'étranger. Le ralentissement, même s'il n'en est qu'à ses débuts, a déjà eu un impact sensible sur le chômage et va sans doute s'amplifier en 2009, avec le repli accéléré de la construction résidentielle. Certains facteurs à l'origine de la robuste performance passée – faible niveau des taux d'intérêt réels après l'adoption de l'euro, abondance du crédit, hausse de l'activité féminine et immigration massive – sont en train de perdre leur vigueur et ne laissent espérer qu'un modeste rebond. Prévoir la croissance potentielle future n'est pas chose aisée; les gains de productivité ont été médiocres, en dépit d'une accumulation rapide de capital, et il est encore trop tôt pour juger si la récente amélioration sera durable. La mise en œuvre d'un ambitieux programme de réformes structurelles rehausserait certainement la performance de la productivité à moyen et long terme.

Néanmoins, la reprise à venir bénéficiera de quelques atouts notables. Les institutions bancaires sont dans l'ensemble relativement bien armées pour absorber les pertes résultant de leurs engagements dans le secteur de la construction résidentielle intérieure et pour affronter les turbulences internationales actuelles sur les marchés de capitaux. Heureusement, les pratiques en matière de prêt sont restées à maints égards assez prudentes. À plus longue échéance, l'essor spectaculaire de l'enseignement supérieur, surpassé uniquement par quelques autres pays de l'OCDE, offre des possibilités considérables d'amélioration future du niveau de vie. Toutefois, la profonde segmentation du marché du travail et la faible mobilité géographique freinent l'insertion des jeunes travailleurs hautement qualifiés. De plus, malgré le développement des études supérieures, l'offre de travailleurs peu instruits ayant des perspectives d'emploi médiocres est encore substantielle et croissante – en grande partie du fait de l'immigration –, alors que l'effectif des jeunes pourvus de qualifications professionnelles intermédiaires est limité, en dépit du rendement élevé de ces qualifications.

L'économie espagnole est donc confrontée aux défis suivants : minimiser les coûts économiques du ralentissement actuel, réaffecter rapidement les travailleurs touchés par des compressions d'effectifs, et renforcer progressivement la croissance viable de la

productivité, entre autres en mettant à profit le potentiel des jeunes travailleurs hautement qualifiés.

- *Améliorer l'adéquation entre travailleurs et emplois.* Il est possible d'améliorer encore l'activation des chômeurs, surtout en ce qui concerne les immigrants et les travailleurs non qualifiés. Les politiques du logement doivent contribuer à supprimer les obstacles à la mobilité interne. Une réforme de la législation sur la protection de l'emploi mettrait largement fin à la forte sous-utilisation des jeunes travailleurs hautement qualifiés.
- *Exploiter la contribution que le secteur éducatif peut apporter à l'amélioration des perspectives de la productivité à long terme.* Les résultats doivent être améliorés dans l'enseignement secondaire. En particulier, il faut réduire le nombre de jeunes qui arrivent sans qualifications sur le marché du travail et rendre la formation professionnelle plus attrayante. Des modalités de financement plus satisfaisantes dans l'enseignement supérieur renforceraient la contribution des études supérieures à l'amélioration du niveau de vie.
- *Renforcer le rôle que peut jouer la concurrence sur les marchés de produits pour stimuler la croissance de la productivité.* Des progrès sensibles ont été accomplis dans plusieurs domaines, notamment pour certaines industries de réseau, mais les obstacles à la concurrence demeurent importants, y compris dans les secteurs produisant des biens et services intermédiaires, ce qui ne fait qu'accentuer l'impact négatif sur la productivité globale de l'économie.

Un ajustement marqué est en cours du côté de la demande intérieure privée

La hausse des taux d'intérêt à long terme, déclenchée tout récemment par les turbulences financières mondiales en cours, a mis fin à une décennie de vive expansion de l'investissement (surtout dans la construction de logements) et de la consommation, qui avait entraîné le déficit de la balance courante au-delà de 10 % du PIB. Le ralentissement s'accroît, car le repli spectaculaire des mises en chantier de logements n'a pas fini de se répercuter sur l'activité, et les nombreux logements neufs qui ont été livrés récemment sont venus gonfler l'excédent de l'offre. Les agents économiques privés s'ajustent en outre au durcissement des conditions financières et à la montée de l'incertitude dans le monde. Les résultats à l'exportation sont restés robustes, mais les marchés étrangers connaissent un accès de faiblesse. L'effet désinflationniste du ralentissement marqué de la demande intérieure serait amplifié par des mesures d'assouplissement de la formation des salaires et des prix, ce qui limiterait les répercussions négatives sur l'activité. Si les négociations salariales futures continuent de garantir une indexation *ex post* sur l'inflation courante, l'impact inflationniste récent de la flambée des prix du pétrole et des produits alimentaires sera répercuté, du moins partiellement, sur les salaires. La compétitivité en souffrira, et le ralentissement de l'activité s'accompagnera de pertes de production et d'emplois particulièrement lourdes. Si une suppression totale des clauses d'indexation sur l'inflation dans les négociations collectives n'est pas réalisable à court terme, ces clauses devraient être redéfinies de façon à minimiser les effets secondaires sur l'inflation. À cet effet, l'indexation ne devrait porter que sur une mesure de l'inflation excluant les prix du pétrole et des autres produits de base, et le degré d'indexation devrait être réduit. Il serait également utile d'assouplir les conditions de non-participation aux conventions collectives.

La libéralisation du régime des caisses d'épargne offrirait un surcroît de résilience

Certes, les bilans des intermédiaires financiers nationaux comportent de lourds engagements sur le marché intérieur en repli de la construction résidentielle, mais de mécanismes substantiels sont en place pour amortir les pertes connexes, et les autorités de tutelle ont découragé les pratiques imprudentes en matière de crédit hypothécaire. Cependant, le montant des engagements des caisses d'épargne nationales privées non constituées en société – qui détiennent environ la moitié des actifs du secteur bancaire et qui, comme tout autre établissement bancaire, sont placées sous la supervision de la Banque d'Espagne – est plus élevé que celui des autres banques commerciales, et leur statut juridique particulier limite leur capacité de lever des fonds propres sur le marché. De ce fait, elles risquent d'éprouver plus de difficultés à compenser une érosion éventuelle de leur solvabilité sans recourir à un durcissement des normes de prêt, encore que les effets macroéconomiques consécutifs puissent être amortis si d'autres institutions interviennent pour combler le vide. Aucun investisseur ne peut détenir plus de 2.5 % du capital social d'une caisse d'épargne, et les possibilités de reprise sont limitées, même entre les caisses d'épargne elles-mêmes, car ces fusions sont subordonnées à l'agrément des autorités régionales. *Il faudrait envisager de réduire les obstacles auxquels se heurtent les caisses d'épargne pour lever des fonds propres. On pourrait notamment supprimer l'obligation d'un agrément des autorités régionales pour les fusions et relever la limite applicable aux participations individuelles.* Par ailleurs, les défauts de remboursement pourraient augmenter plus fortement si les pertes d'emplois sont élevées; les jeunes travailleurs indépendants de leurs parents seraient particulièrement touchés. L'indexation des taux d'intérêt hypothécaires sur les taux interbancaires à court terme rend l'économie très vulnérable aux fluctuations de ces taux (qui ont fortement augmenté ces derniers mois), surtout si l'on considère l'endettement massif des ménages privés. Le gouvernement prend des mesures opportunes pour renforcer les obligations d'information sur le risque d'intérêt des emprunteurs, et il a réduit les coûts du passage à des taux hypothécaires moins flexibles. Cependant, une légère taxe sur les transactions pèse encore sur ces coûts. *Il faudrait réduire davantage les coûts de transaction liés à la conversion des emprunts en crédits hypothécaires à taux moins variable.*

La politique budgétaire a pris opportunément un tour expansionniste, mais les marges de manœuvre pour une relance discrétionnaire supplémentaire sont limitées

Les autorités ont mis en place un train de mesures expansionnistes pour compenser le fort ralentissement de l'activité, notamment un allègement de 400 EUR de l'impôt sur le revenu – s'ajoutant aux dispositions du budget 2008 qui prévoient un ajustement des tranches d'imposition et des abattements à la base de l'impôt sur le revenu en fonction de l'inflation –, une accélération des projets d'investissement public et une extension des garanties publiques pour le logement social. Les nouvelles prestations pour enfant payables à la naissance avaient déjà été partiellement instaurées en 2007. Au total, ces mesures expansionnistes ont un effet budgétaire attendu de l'ordre de ¼ pour cent du PIB. Même si la résilience du secteur financier est susceptible de limiter les répercussions du

repli de la construction résidentielle, et si un ajustement s'avère inévitable, une certaine couverture d'assurance était nécessaire pour atténuer le risque d'une spirale de baisse de l'activité et de l'emploi, amplifiée par la chute des prix immobiliers. Cependant, il conviendrait que ces mesures soient plus étroitement liées aux priorités de la réforme structurelle. En particulier, *les ressources absorbées par les nouvelles déductions fiscales et prestations pour enfants seraient plus efficacement utilisées pour abaisser le coin fiscal relativement élevé sur les travailleurs à faible revenu avec enfants, grâce à une prestation liée à l'exercice d'un emploi* (voir ci-après). En tout état de cause, l'action budgétaire expansionniste atteint ses limites, comme l'a reconnu le gouvernement dans son projet de budget pour 2009.

L'attention des responsables de la politique budgétaire doit se tourner vers le moyen terme, car les gains de recettes risquent de s'amenuiser considérablement, même au-delà de la présente phase de ralentissement conjoncturel. En effet, à mesure que la balance courante retrouvera une position viable, la croissance économique cessera d'être alimentée par la demande intérieure pour reposer sur la demande externe, qui génère moins d'impôts, et certains des moteurs récents de la croissance économique vont probablement se gripper. En outre, les dépenses primaires courantes rapportées au PIB se sont orientées à la hausse et les dépenses liées au vieillissement vont augmenter. L'administration centrale a donc présenté un projet de budget qui prévoit un freinage des dépenses, notamment en ce qui concerne la défense et certaines subventions. *La politique budgétaire pourrait appuyer davantage la réforme structurelle, et augmenter ainsi le potentiel de croissance, en élaguant les dépenses improductives et en supprimant les distorsions de la structure fiscale restantes.* Pour sa part, la réforme structurelle peut améliorer la viabilité des finances publiques en facilitant l'élimination des dépenses qui visent à compenser les effets négatifs de cadres d'action inappropriés (voir plus loin). *Les priorités de dépenses à moyen terme doivent être plus rigoureusement déterminées par les priorités de réforme structurelle et liées à celles-ci.* Côté recettes, la récente décision d'allouer gratuitement, jusqu'en 2012, la totalité des permis de pollution aux entreprises participant au système communautaire d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, prive les autorités d'une opportunité d'alléger la dette nationale sans recourir à une fiscalité génératrice de distorsions et risque d'affaiblir les incitations à réduire les émissions résultant de ce système de permis négociables. *Les autorités devraient mettre aux enchères les permis d'émission de gaz à effet de serre après 2012. Elles devraient donc appuyer l'élimination du plafond de 10 % concernant la part des permis qui peuvent être mis aux enchères en vertu des règles de l'UE.* Par ailleurs, les seuils de taille du régime d'imposition des bénéficiaires des sociétés dissuadent les entreprises performantes de se développer davantage. *Les différences de taux d'imposition des sociétés en fonction de leur taille devraient donc être progressivement supprimées.*

Le ralentissement de l'activité et les changements structurels de l'économie exigent un meilleur appariement des travailleurs aux emplois

Le ralentissement de la croissance économique a déjà entraîné une nette poussée du chômage. Celle-ci reflète les délestages de main-d'œuvre dans la construction et dans les secteurs connexes ainsi qu'une expansion de l'offre de travail, l'immigration restant forte tandis que le taux d'activité féminine continue de croître, même si son rythme s'est modéré. Les travailleurs occupant des emplois peu qualifiés ont été particulièrement touchés par la montée du chômage; c'est le cas notamment des immigrants. Les secteurs

qui employaient un grand nombre de ces travailleurs, et plus particulièrement la construction, devraient perdre de leur importance. L'inadéquation entre travailleurs qualifiés et emplois disponibles est très prononcée par rapport à d'autres pays : une proportion anormalement élevée de travailleurs hautement qualifiés exercent des emplois dans lesquels leurs compétences ne sont pas convenablement utilisées.

Les stratégies d'activation des chômeurs sont perfectibles

Des politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces contribuent dans une large mesure à amortir l'impact de la conjoncture sur la performance du marché du travail. Le gouvernement a reconnu l'importance de ces politiques, et il s'est engagé à accroître les ressources allouées aux services publics de l'emploi. La politique d'activation de l'Espagne est judicieuse, le versement des prestations étant au moins formellement subordonné au respect des obligations de recherche d'emploi, mais des améliorations sont encore possibles. Tandis que l'administration centrale finance l'indemnisation du chômage et une partie des activités du service public de l'emploi, les autorités régionales administrent les services de placement. Cette division des compétences risque d'affaiblir les incitations en faveur d'un placement efficace. De fait, l'inscription de certains chômeurs dans des programmes PAMT est utilisée pour renouveler leurs droits à prestations, et les entretiens en vue d'un placement ont lieu moins fréquemment que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. *Afin d'identifier les bureaux de placement efficaces et ceux qui ne le sont pas, il faudrait étalonner les résultats des services régionaux de l'emploi en termes de placement et prévoir une certaine rémunération financière en cas de réussite.* Tous les programmes PAMT ne sont pas évalués, et une grande partie des dépenses correspondantes consiste en subventions salariales pour des offres de contrats permanents aux chômeurs, dispositif qui engendre des pertes sèches élevées et d'importants effets de déplacement. *Les subventions salariales au recrutement de chômeurs sur des postes permanents devraient être réaffectées aux programmes PAMT qui visent les chômeurs difficiles à placer et qui s'avèrent particulièrement efficaces pour les intégrer dans des emplois non subventionnés.*

Les coins fiscaux sur le travail ne sont généralement pas élevés au regard de la moyenne OCDE, mais la pression fiscale s'exerçant sur les petits salariés avec enfants reste relativement forte, même après les améliorations de leur régime fiscal instaurées par la réforme 2006 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela compromet leurs perspectives d'emploi et contribue à leur taux de pauvreté relativement élevé. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, *il faudrait envisager de mettre en place une prestation sous condition de ressources liée à l'exercice d'un emploi, dont le niveau dépendrait du nombre d'enfants dans le ménage.* Un relèvement des allocations pour enfant à charge, sous réserve d'assiduité scolaire, pourrait aussi réduire l'abandon précoce des études secondaires (voir plus loin).

Il faut aller plus loin pour intégrer les immigrants sur le marché du travail

Comme indiqué dans les précédentes *Études*, les immigrants ont contribué à l'élévation du niveau de vie par leur important apport de main-d'œuvre, compte tenu de leur âge relativement jeune et de leur taux d'activité élevé. Beaucoup d'entre eux occupent des emplois non qualifiés, notamment dans le secteur de la construction, ou des postes qui ne

correspondent pas à leurs qualifications. En outre, près de la moitié de ces personnes ont des contrats temporaires, ce qui les rend très vulnérables au ralentissement économique actuel. Environ la moitié de tous les immigrants qui arrivent en Espagne ne sont pas de langue maternelle espagnole. *Il faut inciter davantage les immigrants à acquérir des compétences linguistiques locales, par exemple en adaptant le système national de certification des performances linguistiques aux besoins du marché du travail.* Enfin, les dispositifs excluant les travailleurs non communautaires de certaines professions réglementées et des emplois du secteur public devraient être supprimés.

Une réforme fondamentale de la législation de protection de l'emploi s'impose depuis longtemps

La rigueur de la législation de protection de l'emploi (LPE) applicable aux travailleurs sous contrat permanent continue de favoriser le recours généralisé aux contrats temporaires. La précarité de l'emploi des jeunes travailleurs, dont les niveaux de qualification sont particulièrement élevés, est étroitement liée au fait qu'ils ne peuvent accéder à des postes en rapport avec leur niveau de qualification. Les mesures prises ces dernières années, notamment des incitations financières à recruter des salariés sous contrat permanent et une certaine réduction des indemnités de licenciement pour les jeunes et les femmes nouvellement recrutés, ne peuvent pas neutraliser l'effet négatif qu'une LPE stricte en faveur des salariés en place exerce sur la rotation des travailleurs, et notamment sur les changements d'emploi volontaires. C'est là le problème fondamental que crée la LPE pour ces catégories de la population. *Il faudrait rendre moins généreuses les indemnités de licenciement afférentes aux contrats permanents, et réduire ainsi la différence de niveau de protection entre contrats temporaires et contrats permanents. Un moyen de résorber entièrement cet écart consiste à créer un contrat universellement applicable.*

Les réformes de la politique du logement devraient s'employer à renforcer la mobilité

La mobilité géographique limitée contribue à une inadéquation entre l'offre et la demande de travailleurs ayant les compétences requises, surtout parmi les jeunes travailleurs hautement qualifiés, ce qui réduit le rendement de l'éducation. La faible mobilité reflète le développement contrarié du marché locatif privé, affaibli par la lenteur des procédures devant les tribunaux. Un marché locatif plus étoffé stimulerait la demande de logements parmi les jeunes et les personnes à faible revenu. Des progrès ont été réalisés dans ce sens, et les autorités préparent de nouvelles réformes de la législation afin de raccourcir les procédures d'expulsion, tout en étudiant la possibilité d'appliquer des procédures d'arbitrage aux contrats de location. De fait, *il faut accélérer les procédures judiciaires visant à faire appliquer les contrats locatifs privés.* Par ailleurs, l'administration centrale et les autorités régionales ont mis en route un ambitieux programme conjoint qui vise à accroître l'offre de logements sociaux de 1.5 million d'unités au cours des 10 prochaines années. Tandis que 40 % au moins des nouvelles unités sont destinées au marché locatif, ce programme risque de renforcer les obstacles à la mobilité, car l'accès à ces logements n'est normalement possible qu'après une période d'attente considérable. De surcroît, les programmes de logements sociaux ne sont pas correctement ciblés sur les ménages à faible revenu, notamment parce qu'une partie de ces logements sont destinés à la vente. Les prestations

sous critères de ressources destinées à couvrir les frais de logement assurent un meilleur ciblage sans nuire à la mobilité. L'allocation de mobilité récemment instaurée en faveur des jeunes va dans la bonne direction. *Les ressources utilisées pour subventionner le logement social devraient être redéployées au profit de prestations affectées sous condition de ressources. Ces mesures amélioreraient de façon plus efficace les perspectives de revenu des personnes qui sont réellement dans le besoin. La construction de nouveaux logements sociaux destinés à la vente devrait être arrêtée. Enfin, il convient de supprimer progressivement la déductibilité des paiements hypothécaires et locatifs au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.*

Des réformes dans le domaine de l'éducation stimuleraient la productivité et l'emploi

L'amélioration des résultats éducatifs doit être un volet essentiel de la stratégie de l'Espagne en vue de rattraper le niveau de vie des pays de l'OCDE les plus avancés. Les réformes du système d'enseignement peuvent aussi réduire l'inégalité, en brisant la transmission intergénérationnelle du faible niveau d'instruction. Certes, des progrès remarquables ont été accomplis ces 30 dernières années aussi bien dans l'éducation de la petite enfance que dans l'enseignement supérieur, mais il est possible d'aller plus loin :

- Le taux d'abandon scolaire précoce est anormalement élevé pour un pays à haut revenu, et il limite l'accès au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, où le taux d'obtention de diplômes professionnels est faible. Il existe malheureusement une étroite corrélation entre l'échec scolaire et le contexte socio-économique.
- Les résultats scolaires dans l'enseignement obligatoire, mesurés par les notes obtenues dans l'enquête PISA, sont quelque peu inférieurs à la moyenne OCDE, surtout en lecture.
- Au niveau supérieur, la structure d'incitations favorise la filière professionnelle, dont le rendement est plus faible que celui des études universitaires. Au demeurant, peu d'universités espagnoles figurent parmi les institutions les plus renommées sur le plan international.

Il faut réduire le nombre des abandons précoces et améliorer les résultats scolaires dans l'enseignement obligatoire

Le taux élevé d'échec scolaire est étroitement lié à un très fort taux de redoublement, de nombreux élèves quittant l'école à l'âge limite de la scolarité obligatoire (16 ans) sans avoir achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire. Le redoublement engendre des coûts sociaux considérables et n'est guère bénéfique sur le plan scolaire. La réduction du nombre des abandons scolaires précoces figure en bonne place parmi les priorités de réforme du gouvernement. La loi adoptée en 2006 (*Ley orgánica de educación, LOE*) a sensiblement durci les critères de qualification des nouveaux enseignants. Ceux-ci devraient donc être plus aptes à tenir compte de la diversité des élèves. *Il faudrait inciter les enseignants en place à acquérir des qualifications similaires à celles qui sont requises des personnels nouvellement recrutés.* La LOE a également renforcé la capacité des établissements scolaires de détecter précocement les difficultés d'apprentissage des élèves. Toutefois, les critères d'admission en classe supérieure donnent une importance identique à toutes les matières, et pour être reçu à la fin du premier cycle du secondaire, il faut obtenir la moyenne dans

toutes les matières. Les programmes des établissements secondaires polyvalents n'accordent qu'une place limitée aux matières à visée professionnelle, même si la LOE a quelque peu élargi l'éventail de choix des matières optionnelles. Les programmes et les critères d'admission en classe supérieure risquent de décourager les élèves intéressés par la filière professionnelle. *Les conditions de promotion en classe supérieure et d'accès au deuxième cycle du secondaire ne devraient concerner que les compétences qui sont requises pour bénéficier de n'importe quelle formation du deuxième cycle du secondaire, et il convient d'élargir la palette des matières optionnelles, notamment à orientation professionnelle.*

Certaines administrations régionales ont instauré des tests centralisés réguliers, et la LOE prévoit que des échantillons d'établissements scolaires seront régulièrement testés, mais des tests à l'échelon national n'ont pas encore été utilisés pour comparer entre elles les politiques éducatives régionales. La nouvelle loi permet aux écoles publiques d'exercer une influence, certes limitée, sur les décisions de recrutement des enseignants et sur l'établissement des programmes. Il importe que les mesures visant à renforcer l'autonomie des établissements soient subordonnées à des progrès concernant l'obligation de rendre des comptes, de façon que les écoles soient incitées à faire bon usage de leur autonomie accrue. *Des évaluations nationales des résultats éducatifs à partir d'échantillons devraient être utilisées pour évaluer l'impact différentiel des politiques éducatives régionales et déterminer ainsi les meilleures pratiques. La réalisation de tests externes sur tous les établissements devrait être étendue à toutes les régions et utilisée pour comparer les performances au regard des objectifs et identifier des priorités d'amélioration des résultats. Il faudrait envisager de compléter ces initiatives par l'instauration d'examens centralisés au niveau secondaire. De fait, les données internationales montrent que les examens externes réduisent considérablement les redoublements, car ils incitent davantage les enseignants à améliorer les résultats scolaires de tous les élèves. Il faudrait étendre encore l'autonomie des établissements scolaires, notamment en ce qui concerne le recrutement du personnel enseignant et le contenu des programmes.*

Pour que l'amélioration de la responsabilité et de l'autonomie porte ses fruits, il faut que les capacités gestionnelles des établissements soient bien développées et que l'avancement professionnel des enseignants soit lié à leurs performances. Certes, des critères de qualification spécifiques ont été instaurés pour la sélection des professeurs responsables des écoles publiques, mais le choix se limite en premier lieu aux enseignants de l'école considérée. En outre, les responsables d'écoles sont à peine mieux payés que les enseignants. *Il faudrait élargir l'éventail des candidats aux postes de responsables d'établissement et revaloriser le traitement de ces derniers. Les enseignants bénéficient d'une forte protection de l'emploi et d'un bon niveau de rémunération au regard des autres pays, mais leurs perspectives de promotion et la structure de leurs salaires ne sont guère incitatives. Il convient de renforcer les possibilités de promotion ou les autres formes de gratification pour le personnel enseignant et pour les dirigeants d'établissement.*

Des bourses sous conditions de ressources sont offertes aux familles dont les enfants font des études secondaires; elles ont du reste été revalorisées ces dernières années. Toutefois, ce dispositif est peu utilisé, car les bourses ne sont octroyées que sur demande; de surcroît, les fonds sont pour la plupart affectés au deuxième cycle du secondaire et ne permettent donc pas de traiter le problème des abandons au cours du premier cycle. *Il faut accroître les aides aux familles à faible revenu dont les enfants fréquentent l'école secondaire. Une solution consisterait à augmenter les allocations pour enfants, liées à une prestation sous conditions de ressources pour activité professionnelle (voir ci-dessus), et à ne maintenir l'allocation pour enfants au-delà de 16 ans que si l'adolescent concerné poursuit ses études secondaires.*

Rendre l'enseignement professionnel plus attrayant

Les écoles professionnelles étant étroitement intégrées aux établissements d'enseignement général, cela laisse penser qu'il est possible d'améliorer également leur responsabilité et leur autonomie. *Les écoles offrant une formation professionnelle devraient être évaluées au regard de la facilité avec laquelle les élèves diplômés obtiennent des emplois qualifiés, et les résultats des évaluations devraient être rendus publics.* Les employeurs jugent souhaitable que les praticiens professionnels jouent un plus grand rôle dans l'enseignement professionnel, mais ces derniers se heurtent à des obstacles pour obtenir des postes d'enseignant. *La profession enseignante devrait être plus largement ouverte aux praticiens.* Les employeurs se plaignent aussi que les diplômés maîtrisent mal des compétences générales telles que l'expression écrite et les langues étrangères. *Une plus grande place donnée aux compétences générales dans les filières professionnelles pourrait aussi maintenir l'employabilité des diplômés à un stade ultérieur de leur vie, en renforçant leur aptitude à acquérir de nouvelles qualifications.* Le manque d'attrait de la formation professionnelle secondaire du deuxième cycle tient aussi aux possibilités limitées d'accès à l'enseignement supérieur. *Il faudrait améliorer les passerelles entre le deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel et l'enseignement supérieur.*

Il faut réformer le régime de financement de l'enseignement supérieur

Dans la plupart des formations supérieures, les étudiants n'ont pas accès à des prêts garantis par l'État. Par ailleurs, des droits de scolarité existent pour les cours universitaires, mais ce n'est pas le cas pour les formations professionnelles supérieures. Tandis qu'un système de bourses d'études sous conditions de ressources est en place pour les étudiants de milieu modeste, l'entrée à l'université demeure soumise à des restrictions. Ces dispositions limitent l'accès des élèves brillants à l'université et poussent les étudiants vers les formations professionnelles supérieures, beaucoup plus courtes que les études universitaires, mais moins rentables. Un mécanisme de prêts résoudrait les problèmes de financement des étudiants pour un coût budgétaire plus faible. *Des prêts remboursables en fonction des ressources pourraient être institués pour tous les étudiants, y compris ceux de la filière professionnelle. Les droits de scolarité seraient ensuite mis en place dans l'enseignement professionnel supérieur et majorés dans les autres filières.* Beaucoup de régions autonomes n'ont toujours pas introduit de composante « résultats » dans le financement des universités, et les établissements n'ont encore qu'une autonomie limitée en ce qui concerne les conditions de travail et la rémunération du personnel enseignant. *Le financement des universités devrait être plus étroitement lié aux résultats obtenus. Il serait utile de renforcer l'indépendance des établissements, notamment en ce qui concerne la fixation des conditions contractuelles et des rémunérations.* Enfin, le recours au financement régional, notamment pour les universités, affaiblit les incitations à offrir des centres d'excellence pédagogique au niveau national et à créer des départements universitaires capables d'attirer des étudiants de tout le pays. À vrai dire, tandis que leurs diplômés intéresseraient des employeurs d'autres régions, les régions « productrices » ne recueilleraient pas tous les fruits de leurs initiatives. *Par conséquent, il convient d'envisager de mettre en place un régime de*

financement national, en complément des régimes régionaux existants, afin d'encourager la création de centres d'excellence en matière d'enseignement universitaire.

La réforme de la réglementation des marchés de produits peut jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la productivité

Pour un large éventail de branches manufacturières et de services, la croissance tendancielle de la productivité a été plus faible que dans les autres pays européens. Au cours de la décennie écoulée, les gains de productivité ont été particulièrement médiocres en comparaison internationale dans les services de transport ainsi que dans les postes et les télécommunications. Des mesures destinées à renforcer la concurrence dans ces secteurs, ainsi que dans d'autres industries de réseau et dans les services professionnels, stimuleraient la croissance de la productivité au-delà des secteurs en question, car il s'agit là de biens et services intermédiaires. Les réformes récentes ont déjà induit un raffermissement visible de la concurrence, par exemple dans le secteur de l'énergie.

- Dans certaines industries de réseau, l'autonomie et les pouvoirs des autorités de régulation sectorielles devraient être renforcés. Pour certains secteurs (chemins de fer et aéroports, par exemple), la réglementation relève d'un ministère central. *Des organismes de régulation sectoriels indépendants devraient être mis en place dans tous les secteurs.* L'autonomie sur le plan de la réglementation est aussi remise en cause par les interventions gouvernementales dans les décisions réglementaires, surtout en ce qui concerne le secteur de l'énergie, et par la possibilité de confier un second mandat aux membres du conseil d'administration des organismes de tutelle. *Les décisions réglementaires sectorielles ne devraient pas être soumises à un contrôle gouvernemental, et les contrats des hauts responsables des organismes de tutelle ne devraient pas être renouvelables.*
- Dans le secteur de l'électricité, la politique réglementaire est plus avancée que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la séparation verticale, ce qui aide les nouveaux entrants à s'assurer une part de marché. L'électricité est encore commercialisée à des prix de détail réglementés, fixés à un niveau inférieur aux coûts. Cette pratique compromet les efforts déployés pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Après la suppression judicieuse des tarifs haute tension pour la clientèle d'entreprises en juillet de cette année, le gouvernement entend mettre fin aux prix de détail réglementés entre 2009 et 2012. *Les prix de détail réglementés encore en place devraient être supprimés dès que possible, non seulement en raison des distorsions qui en résultent pour les utilisateurs, mais parce que le système actuel de paiement des fournisseurs financé par des obligations crée un risque futur pour le contribuable.*
- Dans les transports, les autorités ont annoncé des mesures opportunes visant à intensifier la concurrence entre les ports. Les obligations d'autorisation applicables au transport routier de marchandises sont plus coûteuses que dans les autres pays de l'OCDE et font obstacle à l'entrée et à la restructuration. *Ce régime d'autorisation devrait être assoupli.* Les autorités sont en train de renouveler les licences de transport routier de voyageurs. *Ces licences devraient faire l'objet d'un appel d'offres concurrentiel, sans que les exploitants en place soient favorisés.* Dans le secteur ferroviaire, les entrants n'ont guère obtenu de parts de marché sur le segment du fret. *Il faudrait garantir l'accès des concurrents au matériel roulant de l'opérateur historique, à des conditions non discriminatoires. Le segment*

des services de passagers devrait être ouvert à la concurrence dès que possible. À en juger par l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE, la mise en adjudication des obligations de service public dans les services de transports régionaux, liée au versement de subventions, s'est révélée efficace pour réduire les coûts.

- Dans le secteur des télécommunications, l'opérateur en place a pu conserver une grande part du marché des services ADSL, mais il subsiste un écart anormalement élevé entre les tarifs de l'opérateur historique et des entreprises concurrentes pour l'accès à l'Internet haut débit. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure cela reflète la discrimination hors prix actuelle à l'encontre des entreprises concurrentes pour l'accès à la boucle locale. L'Espagne est en avance sur les autres pays dans sa réflexion sur la façon de réguler les nouveaux réseaux de fibre optique. Puisque le dégroupage des connexions des particuliers à ces réseaux se heurte à des limites, il faudrait peut-être imposer la séparation fonctionnelle à l'opérateur historique afin d'assurer une concurrence effective. L'autorité de régulation devrait donc être formellement habilitée à imposer une séparation fonctionnelle à l'opérateur en place. Dans les services postaux, les entreprises concurrentes n'ont qu'un accès limité aux installations de réseau de l'opérateur historique, et notamment aux bases de données d'adresses. Leur accès à ces installations devrait être amélioré.
- L'éventail des services professionnels pour lesquels la réglementation espagnole exige le respect de critères de qualification spécifiques est particulièrement large au regard des autres pays, et il en résulte des obstacles à l'entrée. Le gouvernement prévoit de réformer les conditions d'entrée. Il faudrait revoir les obligations de qualification pour les services professionnels et réduire l'éventail des professions visées.
- Les obstacles à l'implantation de grandes surfaces au niveau régional continuent de peser sur la productivité dans la distribution de détail, avec un impact sensible sur les résultats macroéconomiques. Le gouvernement entend opportunément profiter de l'adoption de la directive européenne sur les services pour éliminer ces entraves.

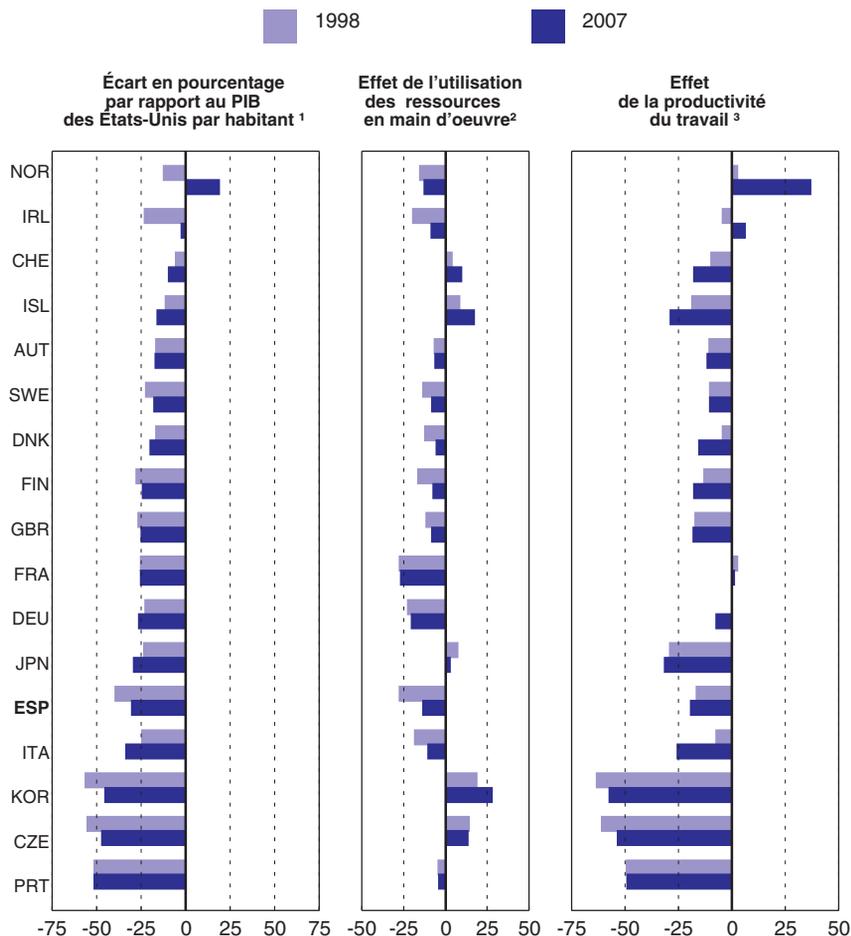
Chapitre 1

Principaux enjeux, évolution récente et politique macroéconomique

La construction de logements se contracte fortement vers un niveau soutenable à long terme, tandis que les investisseurs et les consommateurs s'ajustent nettement à une détérioration marquée des conditions financières sous l'effet de la crise financière internationale, ainsi qu'à la dégradation des perspectives d'emploi. Le ralentissement exerce déjà un impact significatif sur le chômage. Au-delà de ce fléchissement de l'activité, on peut craindre de voir se gripper certains des moteurs de la forte performance passée, notamment la croissance vigoureuse du crédit, le niveau anormalement bas des taux d'intérêt réels à la suite de l'adoption de l'euro, l'immigration exceptionnellement forte et la hausse rapide du taux d'activité féminine. Un système financier globalement robuste en comparaison des autres pays aidera à atténuer les conséquences économiques de la contraction de l'activité sur le marché du logement et des turbulences financières internationales ; de plus, la forte progression de l'enseignement supérieur offre des possibilités considérables d'améliorer la croissance de la productivité, qui a été faible, en moyenne, au cours de la décennie écoulée. Toutefois, du fait en partie d'une protection stricte de l'emploi des travailleurs en place et d'une mobilité insuffisante, les jeunes travailleurs qualifiés sont souvent employés dans des postes qui ne correspondent pas à leurs compétences, un grand nombre de jeunes à faible niveau d'instruction continuent d'affluer sur le marché du travail et ces travailleurs voient leurs perspectives d'emploi se dégrader. Il faudra donc d'urgence renforcer l'adéquation entre travailleurs et emplois pour limiter l'impact du ralentissement économique sur le marché du travail, et améliorer le placement des travailleurs hautement qualifiés. De nouvelles réformes du système éducatif s'imposent aussi pour réduire les abandons au premier cycle de l'enseignement secondaire et accroître l'efficacité du système dans son ensemble. Des réformes destinées à intensifier la concurrence sur les marchés de produits stimuleraient également la productivité.

Depuis la création de la zone euro en 1999, l'Espagne a fait des progrès considérables vers la convergence des niveaux de revenu avec les pays de l'OCDE les plus avancés sur le plan économique. Toutefois, une période de 14 années de forte croissance pratiquement ininterrompue vient de prendre fin, la phase de vive expansion de la construction de logements s'étant achevée. Le ralentissement de la demande interne a touché la consommation et l'investissement des entreprises. Certains déterminants de cette

Graphique 1.1. **Décomposition du PIB par habitant en termes de PPA pour certains pays de l'OCDE**



1. À parités de pouvoir d'achat courantes et à prix courants.
2. Le taux d'utilisation des ressources de main-d'œuvre est défini comme le nombre total d'heures travaillées divisé par la population.
3. La productivité du travail est définie comme le PIB par heure travaillée.

Source : OCDE, données tirées de la base de données sur les comptes nationaux annuels et de la base de données sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485742336685>

brillante performance antérieure – faible niveau des taux d'intérêt réels, ample disponibilité du crédit, hausse du taux d'activité féminine et énorme immigration – risquent de s'essouffler dans les années à venir. Le lourd endettement des ménages et des entreprises, conjugué à la fréquence des prêts aux ménages à des taux à court terme sur des périodes de plus en plus longues, a rendu l'économie vulnérable aux fluctuations de ces taux et au durcissement des conditions de crédit à la suite de la crise financière mondiale.

La croissance tendancielle de la productivité du travail est restée faible, en dépit d'une accumulation rapide de capital au cours de la décennie écoulée, de sorte que l'écart s'est creusé vis-à-vis des États-Unis, et ne s'est pas non plus réduit par rapport aux autres pays les plus performants. Le rattrapage du niveau de vie des pays de l'OCDE ayant le revenu le plus élevé a reposé sur un accroissement de l'utilisation de main-d'œuvre, l'écart vis-à-vis des États-Unis et des autres pays à revenu le plus élevé ayant diminué (graphique 1.1). Pour que la convergence des niveaux de vie puisse se poursuivre, il faudra que les gains de productivité totale des facteurs s'améliorent. La progression du niveau d'instruction supérieur est spectaculaire. Toutefois, un grand nombre de jeunes non qualifiés continuent d'affluer sur le marché du travail, et la segmentation du marché entre titulaires de contrats permanents et titulaires de contrats temporaires ainsi que la faible mobilité géographique interne entravent l'insertion des jeunes travailleurs hautement qualifiés. Le chômage a déjà fortement augmenté, et frappe tout particulièrement les travailleurs occupant des postes peu qualifiés, notamment les immigrés, alors même que la contraction du secteur de la construction de logements ne fait que commencer.

L'évolution récente laisse prévoir une nette contraction de la croissance économique pendant plusieurs années

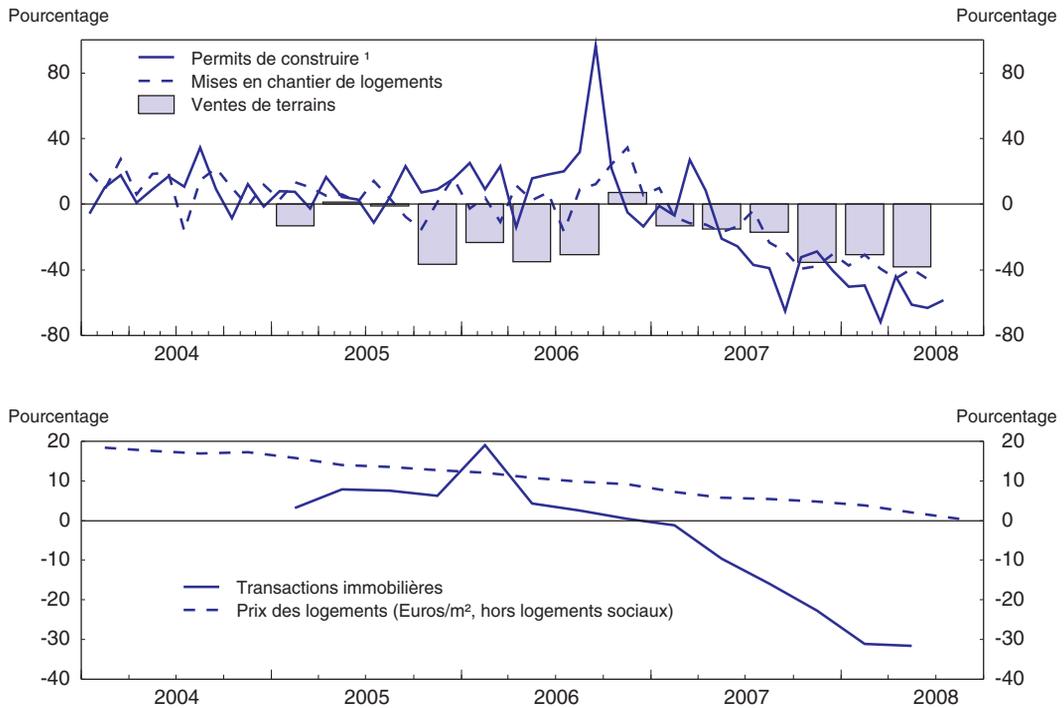
La construction de logements se stabilisera à un niveau d'activité nettement plus réduit

La hausse des taux d'intérêt à court terme, en cours depuis 2005, s'est traduite par une baisse sensible de la demande de logements. Le ralentissement consécutif des prêts immobiliers a entraîné une révision des anticipations de nouvelles hausses, mettant fin à un boom résidentiel qui a duré 10 ans. Comme c'est le cas en général au début de la phase descendante d'un cycle de la construction résidentielle (voir par exemple Catte et al., 2004), jusqu'ici la contraction de la demande s'est surtout manifestée par une diminution notable des transactions immobilières et par un repli brutal des mises en chantier de logements (graphique 1.2), mais l'indice officiel des prix des logements n'a pas encore baissé d'une année sur l'autre en termes nominaux¹. Les prix immobiliers accusent généralement un retard sur le cycle, et les très nombreux projets immobiliers lancés en 2007, qui sont toujours commercialisés, continueront de peser sur les prix des logements en 2009². Par ailleurs, selon des estimations, en Espagne les prix des logements dépassent de 20 à 32 % les niveaux conformes aux paramètres fondamentaux (cité dans Girouard et al., 2006b). De surcroît, certains de ces déterminants fondamentaux des prix immobiliers peuvent contribuer à les abaisser dans l'avenir; en effet, le chômage, le revenu réel et les taux d'intérêt réels expliquent dans une mesure significative les variations passées des prix des logements en Espagne, les taux d'intérêt exerçant un rôle de plus en plus déterminant dans la formation des prix³.

Les tendances démographiques sont jugées compatibles avec une demande d'accroissement du parc de logements d'au moins 315 000 unités par an entre 2005 et 2010

Graphique 1.2. Indicateurs de la construction de logements

Variations en glissement annuel



1. Les données de septembre 2006 et 2007 ainsi que celles de mars 2007 et de mars 2008 sont affectées par la mise en vigueur d'un nouveau code d'urbanisme, entraînant les coûts de construction à la hausse, en septembre 2006 et en mars 2007.

Source : Ministerio de Vivienda.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485776763868>

(Banco de España, BdE 2008a), soit environ 50 % de moins que la hausse observée en 2006⁴. Cela laisse à penser que la contraction d'environ 60 % des mises en chantier de logements observée à l'heure actuelle est sans doute à peu près compatible avec un niveau soutenable à long terme⁵. Toutefois, l'impact de la démographie sur les variations de la demande de logements à court terme est très faible (c'est ce que démontre par exemple García Montalvo, 2007, pour l'Espagne). De surcroît, ces estimations présument que le parc existant n'est pas excédentaire. La part des logements vacants a sans doute atteint 6 % du total en 2006⁶. Peu de pays font état de taux de logements inoccupés beaucoup plus bas (voir la comparaison internationale établie par le ministère des Infrastructures de la République italienne, MIIR, 2006)⁷. On peut en conclure que la spéculation sur la hausse des prix immobiliers n'avait pas entraîné de forte accumulation du nombre de logements vides avant le début de la récession immobilière en 2007. Toutefois, sous l'effet de l'effondrement de la demande, la part des nouveaux logements mis sur le marché qui restent invendus a plus que doublé en glissement annuel, pour atteindre près de la moitié des achats annuels de logements neufs avant la crise en octobre 2007 (dernière donnée disponible), seulement quelques mois après le début de la chute du marché du logement⁸. Les chiffres disponibles sont difficiles à interpréter, mais la plupart des calculs indiquent que la suroffre est actuellement importante.

Le parc total de logements – environ 560 unités pour 1 000 habitants – apparaît plus important que dans d'autres pays comme la France et l'Italie qui attirent également une forte demande étrangère de résidences secondaires⁹. Cependant, la part des logements utilisés à des fins touristiques – 22 % – est sans doute plus élevée qu'elle ne l'est même dans ces pays. Pour cette raison, et pour d'autres motifs, les comparaisons internationales des statistiques du parc de logements appellent beaucoup de réserves. Certains indicateurs dénotent une demande potentielle qui n'est pas couverte aux conditions actuelles du marché : la plupart des jeunes âgés de 18 à 35 ans vivent encore chez leurs parents, et (comme l'a souligné l'Étude 2007) une proportion non négligeable des ménages à faible revenu sont mal logés. Toutefois, ces personnes n'ont guère de chances de voir leur demande de logement satisfaite sur le marché à moins que ne soient levés les obstacles à la location – qui ne représente que 11 % des résidences principales, en dépit d'une légère hausse en 2007.

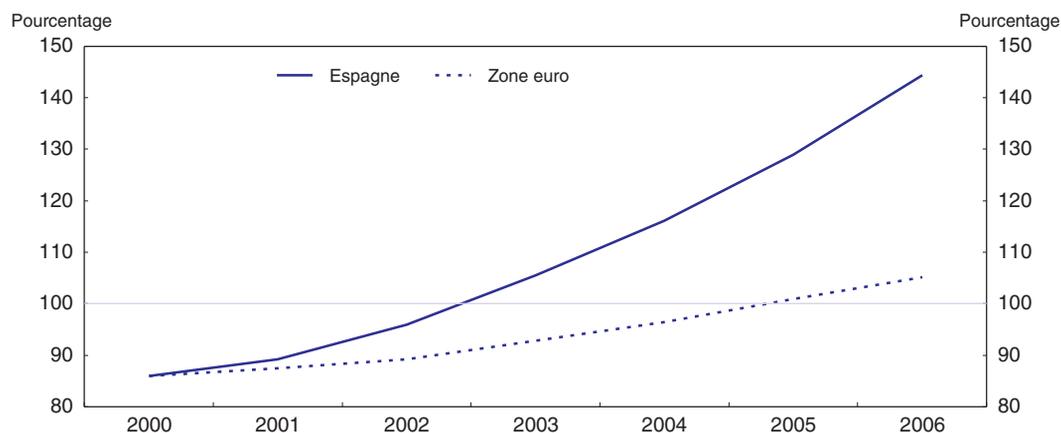
Les statistiques des permis de construire indiquent apparemment que le nombre de nouveaux projets de construction a plafonné jusqu'en juin, à un niveau inférieur d'environ 60 % à celui de l'année précédente, et selon des données mensuelles récentes, le volume des transactions s'est sans doute stabilisé¹⁰. Cependant, on l'a vu, le stock de logements neufs invendus est probablement important.

Le ralentissement conjoncturel a gagné la consommation et l'investissement des entreprises

La croissance de la consommation privée a aussi fortement ralenti, en partie sous l'effet de la modification des conditions financières. En Espagne, la propension marginale à consommer le patrimoine immobilier est faible (Girouard et al., 2006), car une grande partie des logements détenus par des résidents sont directement occupés par leurs propriétaires, et une faible proportion des emprunts hypothécaires est utilisée à des fins autres que l'acquisition d'un logement, ces deux facteurs expliquant la liquidité médiocre du portefeuille immobilier des ménages. Toutefois, la dette des ménages – dont les trois quarts consistent en emprunts hypothécaires – a atteint des niveaux élevés (graphique 1.3), et le revenu disponible est donc vulnérable aux variations des taux

Graphique 1.3. La dette nette des ménages en Espagne et dans la zone euro

En pourcentage du revenu disponible net



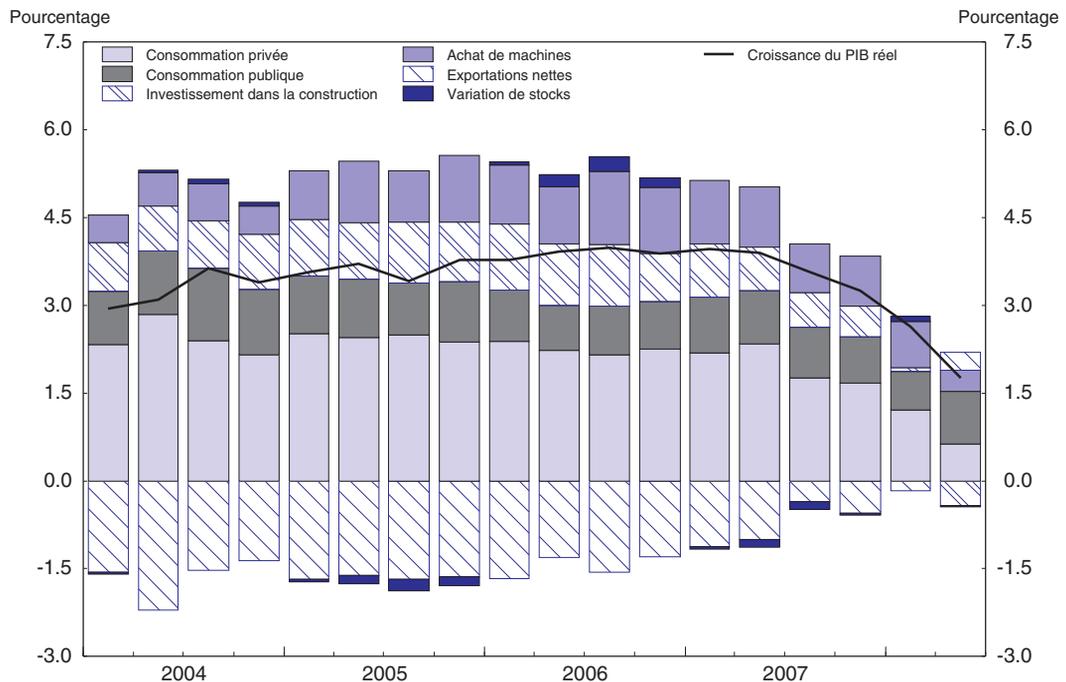
Source : OCDE, Comptes nationaux annuels et bases de données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485785085061>

d'intérêt, d'autant que la quasi-totalité des emprunts hypothécaires sont contractés à des taux d'intérêt variables indexés sur les taux interbancaires à court terme, qui sont affectés par la crise financière mondiale. De surcroît, les échéances moyennes résiduelles des crédits au logement en cours sont longues, et le niveau des taux d'intérêt réels était encore bas à l'amorce du profond ralentissement de l'activité au premier trimestre 2008, ce qui ne fait qu'amplifier l'impact relatif d'une variation donnée des taux d'intérêt sur le service de la dette. Les remboursements bruts absorbent la plus grande partie de l'épargne des ménages (BdE, 2008a). En outre, les normes de crédit s'étant durcies à la suite de la crise financière internationale, les ménages vont sans doute devoir réduire leur consommation, car, dans l'ensemble, ils ne pourront pas refinancer toutes les dettes arrivant à échéance. L'effet direct des compressions d'effectifs dans le secteur de la construction résidentielle et l'impact relativement prononcé de la flambée antérieure des prix du pétrole sur le coût de la vie (voir ci-après) ont aussi pesé sur les dépenses réelles de consommation. De surcroît, l'investissement des entreprises souffre de la baisse de la consommation intérieure, du ralentissement mondial de l'activité et du niveau élevé de la dette, que les entreprises auront d'ailleurs plus de mal à rééchelonner. Autre facteur négatif, les bénéfices sont en train de décroître. Compte tenu de ces éléments, qui se manifestent dans les comptes nationaux depuis le quatrième trimestre 2007 (graphique 1.4), l'OCDE prévoit un déclin de l'activité économique et une légère reprise en 2010, ce qui implique une hausse marquée du taux de chômage (encadré 1.1).

Graphique 1.4. Décomposition du produit intérieur brut réel

Contributions à la croissance, en glissement annuel



Source : OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485821170315>

Encadré 1.1. **Perspectives économiques à court terme**

L'activité économique devrait se contracter jusqu'à la mi-2009, et connaîtra ensuite une lente reprise. La forte baisse de la construction de logements va sans doute persister en raison de la chute continue du nombre de permis de construire, les prix des logements continuant de reculer en termes réels, sinon en termes nominaux. De surcroît, le stock massif de logements invendus limitera le nombre de projets résidentiels qui seront lancés au cours de la période examinée. La croissance de la consommation privée sera bridée par la rigueur des conditions financières et les pertes d'emplois mais aussi par l'érosion des patrimoines immobiliers et boursiers, même si le vif repli des cours pétroliers et la détente des taux d'intérêt sont susceptibles d'atténuer quelque peu les difficultés. La contraction de la demande, le durcissement des normes de crédit et la diminution de la rentabilité se traduiront par une baisse marquée de l'investissement des entreprises. L'atonie du commerce mondial en 2009 limitera la croissance des exportations, encore que le recul des importations et des prix du pétrole devrait induire une contraction sensible du déficit courant; de fait, on prévoit que les exportations seront le principal moteur de la croissance en 2010. Le taux de chômage devrait grimper jusqu'aux alentours de 15 %, même si l'immigration va sans doute se modérer considérablement. L'inflation tendancielle, et surtout globale, redescendra aux environs de 1½ pour cent avec l'apparition d'une importante marge de ressources inutilisées et la répercussion des baisses récentes des prix du pétrole et des produits alimentaires. Le déficit des comptes publics, qui sera probablement de l'ordre de 1½ pour cent du PIB en 2008, continuera de s'aggraver, pour atteindre quelque 3 % et 3,8 % du PIB respectivement en 2009 et en 2010.

Tableau 1.1. **Produit intérieur brut et dépenses**

	2005	2006	2007	2008 ¹	2009 ¹	2010 ¹
	Prix courants, milliards EUR	Pourcentages de variation en volume				
Consommation privée	525.1	3.9	3.5	1.2	-0.4	0.2
Consommation publique	163.7	4.5	4.9	3.6	3.4	3.1
Formation brute de capital fixe	267.0	7.1	5.3	-2.0	-9.2	-2.7
Dont investissement résidentiel	80.8	6.0	3.8	-9.8	-25.6	-14.8
Demande intérieure finale	955.9	4.9	4.2	0.7	-2.2	-0.0
Formation de stocks ²	2.0	0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	956.8	5.1	4.2	0.7	-2.3	0.0
Exportations de biens et services	233.4	6.7	4.9	3.2	3.7	5.6
Importations de biens et services	281.4	10.3	6.2	0.9	-1.6	2.7
Solde extérieur ²	-48.0	-1.5	-0.8	0.6	1.5	0.7
PIB	908.8	3.9	3.7	1.3	-0.9	0.8
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé	-	3.6	2.8	4.4	1.8	1.5
Taux de chômage	-	10.3	9.6	10.9	14.2	14.8
Taux d'épargne des ménages	-	10.3	10.2	11.2	12.7	13.8
Solde financier des administrations publiques ²	-	1.8	2.2	-1.5	-2.9	-3.8
Balance courante ³	-	-8.9	-10.1	-9.7	-7.4	-6.4

Note : Les comptes nationaux se fondent sur des données officielles utilisant des indices-chaînes. Il en résulte un décalage entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Prévisions.

2. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, base de données du n° 84 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Encadré 1.1. **Perspectives économiques à court terme** (suite)

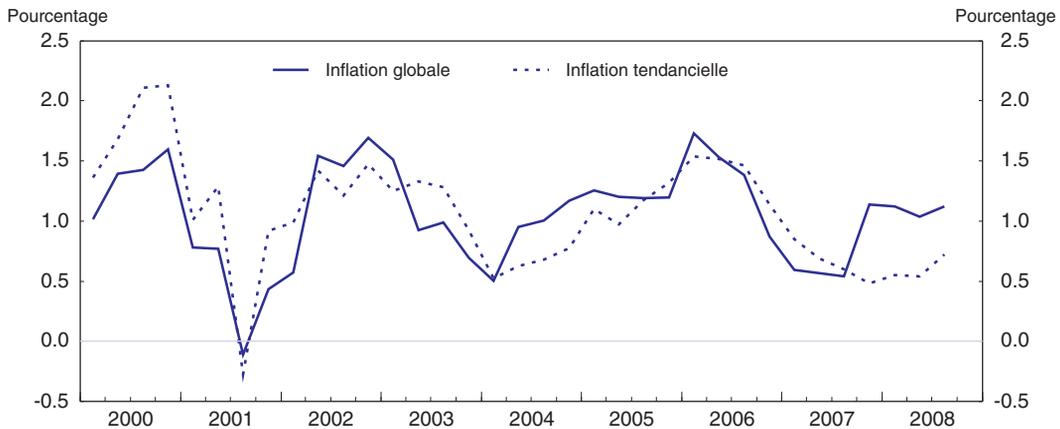
Étant donné le niveau d'endettement élevé des ménages et des entreprises et le nombre des crédits hypothécaires à taux variable, l'activité reste particulièrement sensible aux variations des taux d'intérêt à court terme. Les restrictions de crédit pourraient s'accroître, et l'activité serait donc plus déprimée que prévu, si la crise financière internationale persistait, ou dans l'éventualité d'un gonflement des créances improductives lié à l'exposition des banques sur le marché intérieur du logement, tendance qui serait aggravée si les pertes d'emploi étaient plus élevées que prévu et/ou si les prix des logements baissaient fortement.

L'écart d'inflation a permis au niveau des prix de converger vers celui de la zone euro

L'écart d'inflation vis-à-vis de la zone euro s'est maintenu depuis que l'Espagne a adopté l'euro et il s'est creusé en 2007, du fait surtout que l'énergie absorbe une part plus élevée des dépenses de consommation. L'écart d'inflation tendancielle (hors énergie et alimentation) a diminué ces dernières années; il s'établit pour l'instant à 0,7 % en 2008 (graphique 1.5) et devrait se réduire encore en 2009 et en 2010.

Graphique 1.5. **Écart d'inflation tendancielle et globale entre l'Espagne et la zone euro**

Différences de variation en glissement annuel



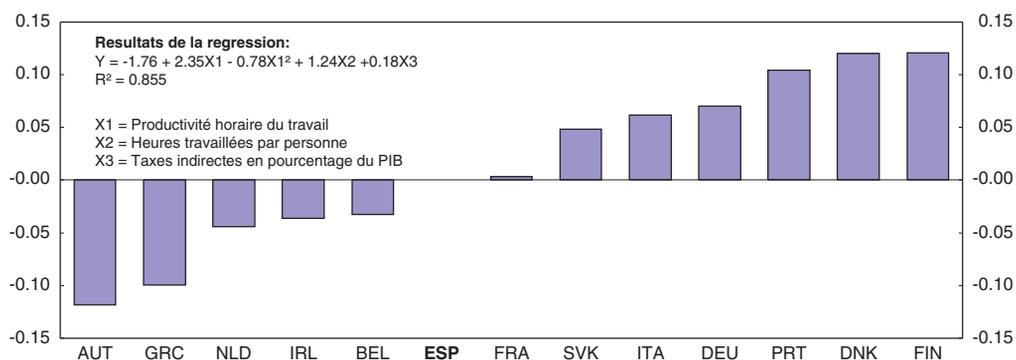
Source : OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485825703420>

L'écart d'inflation persistant vis-à-vis de la zone euro ne semble pas encore avoir poussé les prix des biens et services produits localement au-dessus des niveaux observés dans les autres pays de la zone euro, une fois pris en compte l'effet dû aux différences concernant les niveaux de productivité, la fiscalité indirecte et le revenu par habitant. Si les prix dépassaient nettement un niveau d'équilibre ainsi défini¹¹, le taux de change réel vis-à-vis des pays de la zone euro pourrait être jugé surévalué (graphique 1.6¹²). Dans ce cas, une période prolongée de désinflation serait nécessaire pour rétablir l'équilibre au sein de la zone monétaire commune. Toutefois, une inflation globale encore élevée devrait se propager largement à la croissance nominale des salaires dans le court terme, avec le risque connexe que la combinaison de chocs négatifs sur la demande et l'offre globales se

Graphique 1.6. Comparaison des niveaux de prix¹

Après neutralisation des effets de la productivité, du revenu par habitant et de la fiscalité indirecte, 2005



1. Le graphique fait apparaître les différences concernant le niveau des prix des biens et services représentatifs du PIB vis-à-vis de l'Espagne (en pourcentage du niveau des prix aux États-Unis), dans les pays de la zone euro et dans les pays liés à l'euro par des régimes de changes fixes.

Source : OCDE, Comptes nationaux annuels et base de données sur les parités de pouvoir d'achat; calculs de l'OCDE pour le temps de travail.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/485838014654>

traduise à la fois par des écarts d'inflation persistants et par un ralentissement plus prononcé de l'activité et de l'emploi. De fait, l'indexation *ex post* de la croissance des salaires sur l'inflation a déjà amplifié les majorations de salaire issues des négociations collectives en 2007, et cet effet pourrait s'accroître dans le courant de 2008. Durant les deux premiers trimestres, la croissance sous-jacente de la rémunération horaire en glissement annuel a augmenté pour atteindre respectivement 6.3 % et 4.6 %, contre 4.5 % en moyenne en 2007. Cette progression a contribué à une dégradation accélérée des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier vis-à-vis des économies développées concurrentes (BdE, 2008c). Des réformes susceptibles de réduire les effets de rétroaction de l'inflation sur les salaires et d'intensifier la concurrence dans le secteur des services non exportables, pour lesquels l'Espagne accuse des résultats médiocres en termes de productivité, notamment dans le segment du détail, contribueraient à amortir la hausse des prix et des salaires. Ces initiatives raffermiraient la compétitivité des secteurs producteurs de biens et services faisant l'objet d'échanges internationaux, et aideraient ainsi à neutraliser l'impact de la baisse de la demande interne sur l'activité (chapitres 2 et 4).

La politique budgétaire a pris un tour expansionniste

Dans le contexte d'un ralentissement brutal de la croissance économique, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures budgétaires expansionnistes, représentant au total 0.8 % du PIB. Côté recettes, des allègements fiscaux ont été instaurés pour un montant de l'ordre de ½ pour cent de PIB. Côté dépenses, une nouvelle prestation pour enfant, payable à la naissance, représente environ 0.1 point de PIB (elle était déjà partiellement appliquée en 2007), et les autorités se sont engagées à accélérer l'exécution de leurs projets d'infrastructures existants. Le gouvernement a débloqué 10 milliards EUR (1 % du PIB) de garanties de crédits supplémentaires pour l'émission de titres adossés à des créances hypothécaires, notés AAA, sous réserve que les fonds ainsi levés soient affectés à la réalisation de logements sociaux. Des garanties supplémentaires ont été émises par les administrations régionales. En août 2008, une nouvelle ligne de crédit publique, d'un

montant initial de 3 milliards EUR, a été mise à la disposition des promoteurs d'ensembles résidentiels pour faciliter le rééchelonnement de leur dette, à condition que les promoteurs qui souscrivent des prêts mettent en location leurs logements invendus. Des prêts bonifiés ont été offerts à titre temporaire aux entreprises pour le remplacement de véhicules. L'impact de ces programmes de prêts sur le budget devrait toutefois être réduit¹³. De plus, les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés adoptées en 2006 (OCDE, 2007b), à quoi s'ajoutent un nouvel ajustement des tranches d'imposition et l'abattement à la base destiné à compenser l'accélération de l'inflation, réduisent les recettes publiques d'environ 0.8 point de PIB à compter de 2008. Au total, la stimulation budgétaire discrétionnaire en 2008 représente 1½ point de PIB. Les stabilisateurs automatiques exercent pour leur part un effet additionnel marqué sur la situation budgétaire de l'État. Les recettes ont fortement baissé au cours des huit premiers mois de 2008, tandis que les dépenses liées au chômage sont en hausse. En outre, de nouvelles modifications techniques du régime de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, qui ont peu de chances d'avoir un effet perceptible sur l'activité économique, entraînent des pertes de recettes publiques de 0.6 point de PIB pour la seule année 2008. En définitive, le déficit budgétaire des administrations publiques devrait atteindre environ 1½ pour cent du PIB en 2008.

L'administration centrale a proposé pour 2009 un budget qui limite la croissance des dépenses à 3.3 % (environ 2 % si l'on exclut les transferts au système de sécurité sociale destinés à financer l'indemnisation du chômage), ce qui implique des dépenses en termes réels presque constantes. Les crédits militaires et les subventions au transport ont été particulièrement comprimés, de même que les crédits affectés aux dépenses de consommation hors salaires dans tous les ministères. Il se pourrait qu'en définitive le freinage des dépenses du budget de l'administration centrale ne se traduise pas intégralement par une amélioration du solde budgétaire structurel des administrations publiques. En particulier, la réduction des transferts aux niveaux infranationaux d'administration risque d'alourdir leurs déficits, et la diminution des dépenses prévues au titre des subventions salariales en faveur de certains groupes de travailleurs recrutés sur des contrats permanents reflète la baisse conjoncturelle des embauches. Côté recettes, la suppression de l'impôt sur le patrimoine, qui a déjà été adoptée, entraînera des pertes de recettes de 0.2 % de PIB, qui neutraliseront en partie l'effet restrictif du freinage des dépenses. Étant donné que les administrations infranationales prennent dans certains cas des mesures pour réduire leur masse salariale, la politique budgétaire des administrations publiques sera sans doute globalement neutre en 2009. Au total, le gouvernement central prévoit que son déficit budgétaire atteindra 1.5 % du PIB, chiffre similaire au résultat attendu en 2008¹⁴. Cependant, cette prévision repose sur un scénario plus optimiste prévoyant une croissance du PIB réel de 1 % en 2009, très supérieure aux estimations consensuelles.

Comme en 2008, le déficit budgétaire attendu de l'administration centrale dépasse nettement le plafond de 0.4 % du PIB prévu par la loi¹⁵. L'administration centrale est donc tenue de présenter un plan indiquant comment le solde budgétaire retenu comme objectif sera atteint d'ici à 2011¹⁶. Les administrations régionales et locales seront proches de leur plafond de déficit de 1 % du PIB, ce qui devrait en principe les contraindre à présenter aussi des plans d'ajustement. Toutefois, elles ont été autorisées à ne pas le faire, l'objectif étant d'éviter que la politique budgétaire ne devienne restrictive au cours des années suivantes. Comme on l'avait signalé dans des *Études* précédentes (voir tableau 1.A.1, OCDE, 2007b), les

plafonds de déficit applicables aux différents niveaux d'administration inscrits dans la législation espagnole, qui sont entrés en vigueur avec le budget 2008, ne tiennent pas dûment compte du fonctionnement des stabilisateurs automatiques.

L'orientation contracyclique donnée cette année à la politique budgétaire était appropriée pour se prémunir contre le risque de voir le ralentissement de l'activité, les pertes d'emplois et la baisse des prix des logements se renforcer mutuellement et créer ainsi un cercle vicieux. Cette approche est d'autant plus pertinente que la correction du marché du logement constitue essentiellement un choc national, face auquel aucune réaction de la politique monétaire ne peut être escomptée.

Toutefois, les marges restantes pour une action budgétaire expansionniste sont limitées. De fait, les responsables des politiques doivent porter leur attention sur le moyen terme, car les pressions sur les finances publiques risquent de s'intensifier au-delà du cycle actuel :

- Côté recettes, l'élasticité des recettes par rapport au PIB nominal a été largement supérieure à l'unité jusqu'en 2006 (voir l'Étude 2007), et les abondantes recettes exceptionnelles d'impôts directs (en particulier d'impôts sur les sociétés) en pourcentage du PIB observées depuis 2005 (tableau 1.2), même si elles ont été comptabilisées comme des gains structurels, sont probablement d'origine conjoncturelle. De fait, les bénéfices anormalement élevés ont largement contribué à la forte croissance des recettes d'impôts sur le revenu jusqu'en 2007, et cet effet est en train de s'inverser. En outre, la croissance économique devra cesser de s'appuyer sur la demande intérieure pour dépendre des exportations nettes, dont l'intensité de recettes fiscales est plus faible. Par conséquent, l'excédent structurel est sans doute largement surestimé. À cela

Tableau 1.2. **Comptes des administrations publiques**

En pourcentage du PIB

	2000	2005	2006	2007
Recettes courantes	37.6	38.6	39.8	40.6
Impôts directs	10.2	10.9	11.7	12.9
Sur les ménages	7.0	6.9	7.4	8.1
Sur les entreprises	3.2	4.0	4.3	4.8
Impôts indirects	11.4	12.2	12.4	11.8
Cotisations de sécurité sociale	12.9	12.9	13.0	13.0
Autres recettes	3.2	2.6	2.8	2.9
Dépenses courantes	36.1	35.2	35.1	35.4
Consommation publique	17.2	18.0	18.1	18.4
Subventions	1.1	1.0	1.0	1.0
Dépenses de sécurité sociale	12.0	11.6	11.5	11.6
Revenus de la propriété versés	3.2	1.8	1.6	1.6
Autres dépenses	2.6	2.7	2.8	2.7
Capacité de financement	-1.0	1.0	1.8	2.2
<i>Pour mémoire :</i>				
Solde primaire net	1.1	2.6	3.0	3.2
Recettes structurelles	37.7	38.7	39.8	40.6
Dépenses courantes structurelles, hors intérêts	33.4	33.3	33.5	34.0
<i>Solde budgétaire :</i>				
De l'administration centrale	-1.0	0.2	0.6	1.3
De la sécurité sociale	0.5	1.1	1.3	1.2
Des administrations locales et régionales	-0.4	-0.4	-0.1	-0.3

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 83, et Banque d'Espagne (2008), *Boletín Estadístico*, mai.

s'ajoute le fait que les entrées d'immigrants, qui ont fortement contribué aux excédents budgétaires, notamment au titre de la sécurité sociale, pourraient diminuer à mesure que la croissance économique se modère. De surcroît, les perspectives d'une nouvelle expansion de l'offre de main-d'œuvre féminine vont probablement s'amenuiser (voir ci-après)¹⁷.

- Côté dépenses, la dépense publique rapportée au PIB demeure faible en comparaison des autres pays, mais les dépenses hors intérêts en proportion du PIB affichent une forte hausse tendancielle, du fait en particulier de l'accroissement de l'emploi public aux niveaux infranationaux d'administration et, récemment, des fortes majorations de salaires obtenues par certains agents de l'État, ainsi que de l'augmentation des dépenses publiques en faveur de la recherche-développement. L'administration centrale a annoncé qu'elle prendra des mesures pour alléger la masse salariale en 2009, mais les économies escomptées sont faibles (250 millions EUR). Une nette hausse du ratio de dépendance des personnes âgées à partir de 2025 engendrera de fortes pressions sur les dépenses (OCDE, 2007b). Celles-ci seront amplifiées par l'instauration récente de prestations de soins de longue durée en faveur des personnes âgées. Ce programme n'a eu jusqu'ici qu'un impact budgétaire mineur, mais les dépenses au titre des soins de longue durée devraient atteindre en définitive 1 % de PIB par an. Les relèvements discrétionnaires des minimas vieillesse ces dernières années ont été aisés à financer sur les cotisations de sécurité sociale, compte tenu de l'ampleur des entrées de jeunes immigrants et de femmes sur le marché du travail. Tandis que ces majorations contribuent à atténuer la forte pauvreté qui sévit parmi les ménages de retraités, elles entraînent un gonflement permanent des dépenses de retraite. Des crédits supplémentaires ont aussi été engagés pour améliorer les politiques actives du marché du travail et l'intégration des immigrants (chapitre 2) ainsi que les bourses d'études (chapitre 3). D'autres dépenses imprévues pourraient résulter d'un futur accord international de partage du fardeau dans la lutte contre le changement climatique mondial.

Tandis que les niveaux relativement bas de la dette et des dépenses concourent à la viabilité des finances publiques, la politique budgétaire devra s'ajuster à ces modifications des perspectives à moyen terme. Côté dépenses, il est urgent d'identifier et d'éliminer les dépenses qui ne favorisent pas un renforcement de la croissance potentielle ou qui ne sont pas convenablement ciblées sur la réduction de la pauvreté, étant donné que la mise en œuvre de certaines réformes demande du temps. Parmi ces catégories de dépenses, il convient de citer les mesures en faveur du logement et les subventions salariales (chapitre 2). Les nouvelles garanties de crédit pour le logement social peuvent en outre contribuer à créer une suroffre globale de logements, et risquer ainsi de prolonger l'ajustement sur le marché du logement. Des progrès ont été accomplis dans l'amélioration de la transparence des dépenses publiques infranationales, qui représentent près de la moitié des dépenses totales (OCDE, 2005), compte tenu des opérations extrabudgétaires (annexe 1.A1). Mais il faut aller plus loin, par exemple en réformant le système de financement des autorités régionales afin de renforcer les incitations à contenir la poussée des dépenses. Côté recettes, le régime actuel d'attribution gratuite des permis d'émission de gaz à effet de serre enlève à l'État la possibilité de lever chaque année environ 0.4 % de PIB de recettes publiques, ce qui serait le cas avec une adjudication intégrale des permis, sans les pertes sèches associées à la fiscalité; de plus, cela risque de compromettre les incitations à la dépollution que le dispositif est censé renforcer (chapitre 4). Cependant, la

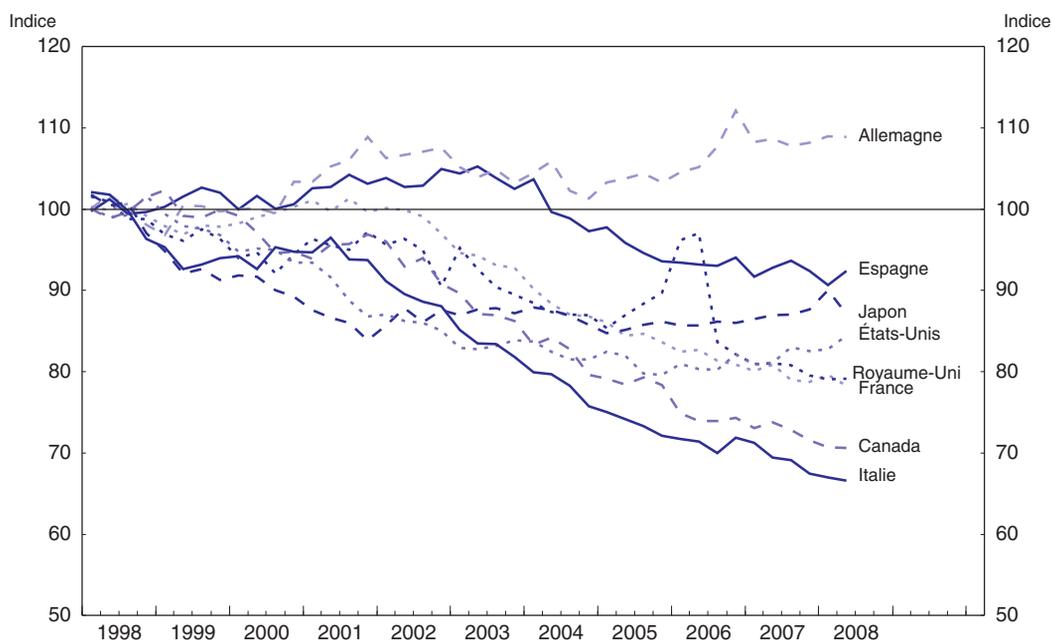
proportion de permis pouvant être mis aux enchères selon les règles de l'UE reste plafonnée à 10 %.

Le déficit courant reflète surtout la fermeté de l'investissement intérieur

Le déficit de la balance courante a atteint un niveau sans précédent de plus de 10 % du PIB en 2007. La dégradation observée au cours de la décennie écoulée est due essentiellement à la balance commerciale et reflète l'impact de l'absorption intérieure croissante sur les importations, tandis que les sorties de revenus nets de facteurs ont apporté une légère contribution. Les résultats à l'exportation se sont assez bien maintenus, par exemple en comparaison des pays du G7, Allemagne excepté (graphique 1.7)¹⁸, ce qui démontre qu'une inflation relativement élevée n'a pas jusqu'ici affecté la compétitivité de manière excessive¹⁹. Parallèlement, les prix à l'exportation ont évolué assez favorablement, affichant une progression plus vigoureuse qu'en Allemagne ou en France²⁰. La zone euro absorbe encore quelque 45 % des exportations de biens et services de l'Espagne, alors que les marchés en forte expansion, notamment en Asie de l'Est, jouent toujours un rôle mineur, y compris en comparaison internationale (FMI, 2008). Les exportations de marchandises ont bénéficié d'une présence relativement forte de secteurs ayant affiché jusqu'ici une vive expansion de la demande dans le monde entier; c'est le cas notamment du matériel de transport et de ses composantes. En revanche, les industries manufacturières pour lesquelles la croissance de la demande mondiale a été relativement faible, notamment les textiles, les vêtements et l'habillement, n'ont qu'un poids limité. La

Graphique 1.7. Résultats à l'exportation¹

Indice, 1998 = 100



1. Les résultats à l'exportation sont définis par le rapport entre le volume des exportations et les marchés d'exportation pour l'ensemble des biens et services. L'estimation des marchés d'exportation se fonde sur une moyenne pondérée des volumes des importations sur les marchés de chaque pays, les coefficients de pondération étant déterminés à partir des flux commerciaux en 2000.

Source : OCDE, base de données analytiques.

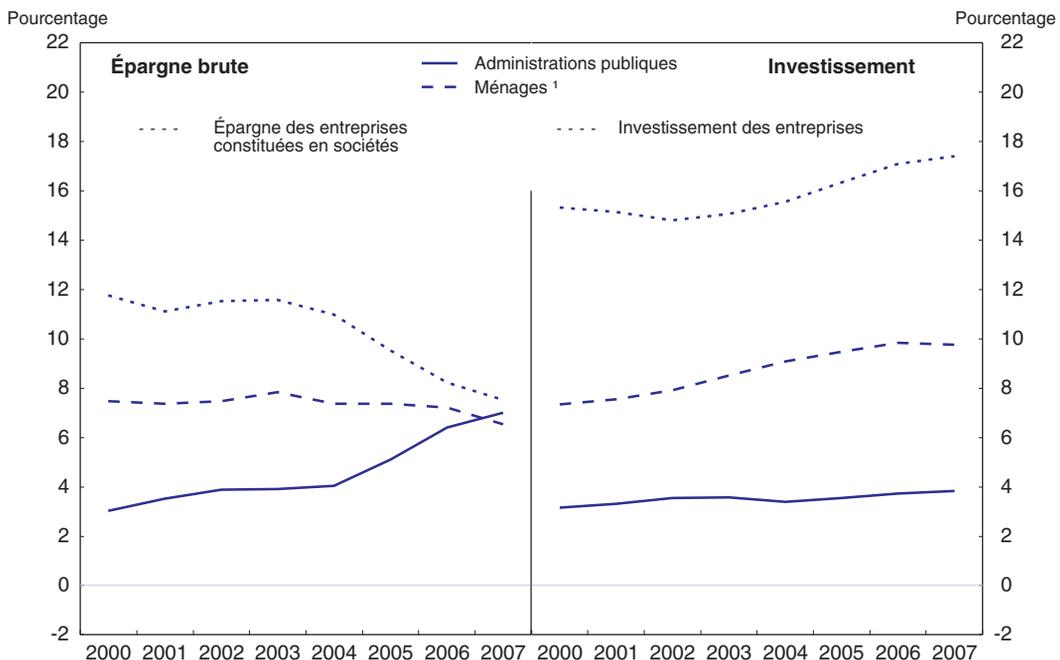
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485882452210>

faible part de ces industries dans les exportations de l'Espagne contribue aussi à expliquer l'exposition réduite des producteurs espagnols à la concurrence des fournisseurs des économies émergentes, et distingue à cet égard l'Espagne des autres pays d'Europe du Sud tels que la Grèce, l'Italie et le Portugal (FMI, 2008). Les services ont massivement contribué à la croissance des exportations ces dernières années, et ils se sont caractérisés par une intense diversification. Les services de tourisme n'ont guère contribué à l'expansion, et leur poids dans les exportations de services est désormais tombé à moins de 50 %, alors que les services financiers et les services intermédiaires aux entreprises ont pris de l'importance. La part d'exportations de ces catégories de services, dans lesquels la productivité du travail tend à être élevée, est toutefois faible au regard d'économies plus matures.

Au cours de la décennie écoulée, le lourd déficit de la balance courante a reflété la part de PIB très élevée des investissements, notamment l'investissement des entreprises et l'investissement dans le logement. Ces dépenses en capital ont dépassé l'abondante épargne des ménages, des entreprises et des administrations publiques (graphique 1.8). Indépendamment du bas niveau des taux d'intérêt réels, la croissance vigoureuse de l'emploi et de la population a été un moteur de la vive expansion de l'investissement des entreprises et de l'investissement résidentiel. De fait, bien que le rythme des investissements des entreprises ait été très élevé en comparaison internationale, l'intensité capitaliste a augmenté un plus lentement que dans les pays européens de l'OCDE ou aux États-Unis, d'où une contribution légèrement plus faible de la croissance du stock de capital aux gains de productivité du travail (voir ci-après). Le durcissement des

Graphique 1.8. Épargne et investissement au niveau national

En pourcentage du PIB



1. Ménages et institutions à but non lucratif desservant les ménages.

Source : OCDE, base de données des comptes nationaux annuels, et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485885724177>

conditions financières et le ralentissement du cycle du logement vont probablement ajouter leurs effets à ceux d'un allègement de la facture pétrolière et se traduire par une correction marquée du déficit courant, même si l'investissement des entreprises doit sans doute rester assez vigoureux pour que l'intensité capitalistique rattrape celle d'autres économies avancées de l'OCDE.

Dans l'ensemble, les banques sont relativement bien armées pour affronter le ralentissement de la construction résidentielle

Les banques espagnoles sont fortement engagées dans le secteur intérieur du logement. Une proportion importante de leurs actifs (21 %) consiste en prêts destinés à l'acquisition d'un logement, alors que cette part est à peine de l'ordre de 11 % pour la zone euro dans son ensemble. De plus, la crise internationale sur les marchés de capitaux crée un environnement plus difficile en limitant la capacité des marchés financiers mondiaux de fournir des liquidités. Toutefois, divers facteurs atténuent l'impact des évolutions du marché du logement sur le portefeuille de crédits hypothécaires des intermédiaires financiers espagnols.

Les ratios prêt/valeur sont restés assez faibles, même au plus fort de l'expansion du crédit en 2007, atteignant 65 % en moyenne; moins de 10 % des nouveaux crédits hypothécaires accordés ces dernières années ont dépassé 80 % de la valeur estimée des logements. L'engagement des emprunteurs ne se limite pas aux biens hypothéqués mais englobe toutes les autres sources de revenus et d'actifs, et la saisie du bien hypothéqué est facilitée par un registre des propriétés opérationnel. En outre, lorsque le ratio prêt/valeur est élevé, la plupart des emprunteurs sont tenus de présenter des garanties supplémentaires aux prêteurs, même si dans la majorité des cas ces garanties sont fournies par des parents, tandis que l'assurance contre la perte d'emploi semble être relativement rare. Cependant, fait exceptionnel parmi les pays de l'OCDE (voir Catte *et al.*, 2004), les prix des logements utilisés pour établir les ratios prêt/valeur ne correspondent pas aux prix de transaction effectifs mais aux prix estimés par des évaluateurs professionnels (*tasadores*). Des modifications récentes de la législation ont durci les obligations de séparation entre les activités des évaluateurs professionnels et celles des banques, tandis que les évaluateurs sont soumis à des contrôles. Toutefois, compte tenu de leurs relations contractuelles avec les banques, les évaluateurs peuvent être incités à surestimer les prix : en effet, des ratios prêt/valeur plus faibles sont susceptibles d'abaisser les coûts de provisionnement et de réduire la nécessité pour les emprunteurs de fournir des garanties supplémentaires – mais comme les banques n'ont pas retiré de leurs bilans les risques associés aux prêts hypothécaires, cela limite sans doute leurs incitations à sous-évaluer les prix des logements.

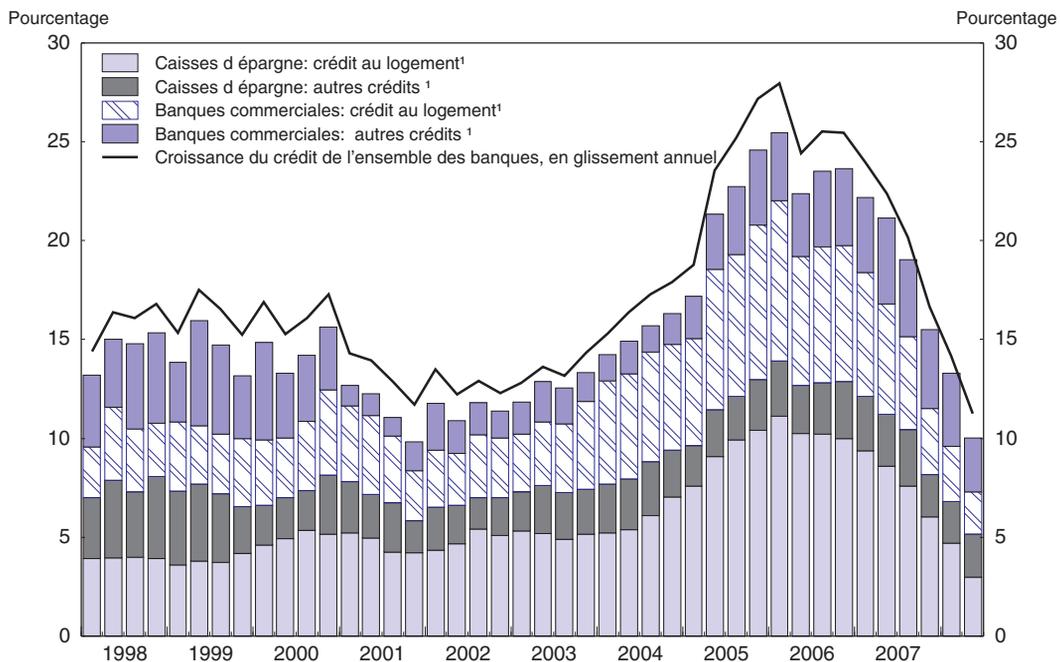
Le niveau relativement prudent des ratios prêt/valeur tient sans doute à des garde-fous spécifiques de la réglementation bancaire, qui ne se retrouvent pas dans tous les pays de l'OCDE, notamment l'interdiction faite aux banques de transférer des actifs hors de leur bilan lorsqu'elles restent sujettes aux risques associés à ces actifs. Étant donné que les banques espagnoles ont en fait conservé ces actifs dans leurs bilans et les ont utilisés comme nantissement de titres obligataires, il apparaît que les établissements espagnols n'ont pas transféré de risques à d'autres agents économiques (BdE, 2007a). Pratiquement tous les prêts hypothécaires ont été octroyés par des banques de dépôts, qui sont soumises à des règles plus strictes que les prêteurs non bancaires. Ces pratiques devraient préserver les incitations des prêteurs à évaluer de façon relativement rigoureuse la capacité de

remboursement supposée des emprunteurs. De plus, les possibilités d'extraction hypothécaire sont limitées, de même que l'accès aux emprunts hypothécaires pour les ménages qui fournissent des renseignements sur leurs revenus en recourant uniquement à l'autocertification ou qui ont connu auparavant des problèmes de crédit (Catte et al., 2004).

Les banques espagnoles sont soumises à des règles de provisionnement plus strictes que celles en vigueur dans les autres pays de l'OCDE : elles sont tenues de constituer des provisions supérieures aux montants nécessaires pour couvrir des risques de défaut spécifiques²¹. Ces dispositions ont accru les capacités d'absorption des pertes par les banques. Les provisions générales représentent près de 1 % de l'actif des banques. Tandis que les provisions ne sont pas intégrées dans le capital des banques pour le calcul des ratios de solvabilité, le capital et les réserves sont néanmoins plus élevés au regard de l'actif que dans d'autres grands pays européens, l'Italie excepté (BdE, 2008a); de plus, les ratios de solvabilité des banques sont bien plus élevés (environ deux fois plus) que ceux exigés par la Banque d'Espagne. Au demeurant, les règles relatives aux provisionnements supplémentaires ont sans doute limité l'ampleur de l'expansion procyclique des prêts qui a suivi la création de la zone euro en 1999.

L'expansion du crédit a continué de s'accélérer jusqu'en 2006 (graphique 1.9). La croissance du crédit aux entreprises de construction et aux intermédiaires du secteur du logement a été particulièrement vigoureuse, puisqu'elle a atteint 36 % en glissement

Graphique 1.9. **Croissance du crédit octroyé par les caisses d'épargne et les banques commerciales**



1. Contributions à la croissance du crédit total. Le crédit résidentiel comprend les prêts destinés à la l'achat d'un logement ainsi que les prêts aux entreprises du secteur des services immobiliers (notamment les promoteurs immobiliers) et du secteur de la construction de logements.

Source : Banco de España (2008), Boletín Estadístico.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486000162800>

annuel en juin 2007. Tandis que le ratio dépôts/actifs, à plus de 80 %, est plus élevé que dans de nombreux pays (BdE, 2007a), ces dernières années la croissance du crédit a dépassé celle des dépôts, ce qui a poussé les banques à recourir de plus en plus au financement sur le marché de gros, notamment par l'émission de titres adossés à des créances hypothécaires (le marché interbancaire n'a pas joué un rôle significatif en tant que source de financement) (BdE, 2008b). Ces titres se caractérisent par un surnantissement considérable. En particulier, le volume des *cédulas hipotecarias* est limité à 80 % des prêts hypothécaires servant de garantie, et les créances hypothécaires ne peuvent servir de garantie que si le ratio prêt/valeur correspondant est inférieur à 80 %.

Par suite de la crise financière planétaire, partout dans le monde les banques ont éprouvé de plus en plus de difficultés pour se procurer des liquidités, par exemple en émettant des emprunts obligataires. En conséquence, dans certains pays les gouvernements ont injecté des fonds propres dans les établissements confrontés à des pertes du fait de la dépréciation de leurs actifs. Les autorités espagnoles ont pris un certain nombre de mesures, destinées essentiellement à soutenir les émissions obligataires des banques espagnoles (encadré 1.2),

Encadré 1.2. **Mesures prises par le gouvernement espagnol pour soutenir les établissements de crédit**

- Un fonds a été mis en place pour acheter des titres de premier rang nouvellement émis par des banques et d'autres prêteurs, adossés à des prêts octroyés à des ménages résidents et à des entreprises non financières et négociables sur les marchés obligataires espagnols. Ce fonds a un montant initial de 30 milliards EUR, plafonné à 50 milliards EUR (environ 5 % du PIB). L'achat d'actifs sera effectué sur la base d'adjudications concurrentielles; 25 % des actifs achetés lors de chaque adjudication seront attribués aux établissements bancaires en fonction de leur contribution au total des nouveaux crédits, pour un prix égal au prix minimum déterminé durant l'adjudication.
- La garantie des dépôts est portée de 20 000 à 100 000 euros.
- L'État émettra des garanties pour de nouvelles émissions supplémentaires de titres à échéance maximale de 5 ans, jusqu'en 2009. Pour 2008, les garanties sont limitées à 100 milliards EUR (environ 10 % du PIB). Les banques devront acquitter des commissions sur ces garanties, en fonction des risques assumés par l'État pour chaque opération. Les garanties ne se limitent pas aux titres de premier ordre mais elles peuvent être soumises à des critères de solvabilité des établissements, déterminés par la Banque d'Espagne. Dans un premier temps, les garanties ne couvriront pas les prêts interbancaires, mais le gouvernement pourrait par la suite les étendre à d'autres passifs.
- L'État s'est doté de pouvoirs pour acquérir des participations dans les banques espagnoles, y compris les titres spéciaux que peuvent émettre les caisses d'épargne (*cuotas participativas*). Il n'est pas prévu de faire usage de ces pouvoirs pour le moment.

La création du fonds sera sans incidence sur le déficit public, même si elle augmentera l'endettement brut, tandis que les garanties n'auront d'effet budgétaire que si elles sont exercées. En définitive, la situation financière nette des administrations publiques ne sera sensiblement affectée par ces dispositions que si les actifs achetés ou garantis se déprécient pour tomber bien au-dessous du prix d'achat ou du prix garanti. Les risques de voir cette situation se produire sont plus grands pour les garanties, car celles-ci ne se limitent pas aux émissions obligataires de premier ordre. Les risques encourus par l'État dépendront en outre des procédures retenues pour sélectionner et tarifier les émissions éligibles.

conformément aux initiatives que les gouvernements des pays de la zone euro ont décidé de prendre dans un effort concerté pour restaurer la confiance sur les marchés de capitaux. Au total, le gouvernement a engagé des fonds équivalant à 15 % du PIB de l'Espagne pour des achats de titres et des garanties sur les nouvelles émissions obligataires.

Les risques de défaut sont concentrés parmi les promoteurs immobiliers et les récents acquéreurs de logements

Tandis que la part des créances improductives (2.5 % en août 2008) reste faible en comparaison internationale, l'engagement massif des banques espagnoles dans ce secteur risque de se traduire par une multiplication des incidents de paiement. De fait, l'augmentation du nombre de créances improductives se produit généralement bien après le début d'un fléchissement du marché du logement (voir Greenlaw et al., 2008, par exemple). Les risques seront vraisemblablement concentrés sur les prêts aux promoteurs immobiliers, car ceux-ci seront plus directement touchés par la contraction du volume des transactions immobilières et par la chute des prix des logements neufs. Selon des tests de tension effectués par la Banque d'Espagne (Banco de España, 2008b), l'augmentation du nombre de défauts parmi les promoteurs immobiliers aurait un impact très limité sur les bilans globaux des banques, puisqu'elle n'absorberait qu'environ 60 % des provisions, si bien qu'il n'y aurait même aucune incidence directe sur la rentabilité affichée. Toutefois, dans cette analyse, les taux de défaut n'étaient censés atteindre que les niveaux observés lors du précédent ralentissement du marché du logement en 1993 (13 %), or il faut s'attendre cette fois à une contraction beaucoup plus prononcée de la construction résidentielle, ce qui se traduirait vraisemblablement par une proportion plus élevée de prêts en souffrance. Le taux de recouvrement des créances improductives a été estimé à 50 %. L'activité annuelle de construction résidentielle avait baissé de 4 % lors de son point bas en 1993. Toutefois, l'OCDE prévoit une baisse de la construction de logements de 20 % en volume en 2009. Néanmoins, comme l'a déclaré l'autorité de régulation, à savoir la Banque d'Espagne (2008a), d'autres facteurs, notamment l'amélioration de la gestion des risques de crédit par les banques, pourraient agir à l'encontre d'une augmentation plus forte du nombre de créances improductives. Les prêts pour des activités liées à la construction de logements semblent particulièrement concentrés parmi les caisses d'épargne, qui représentent environ la moitié de l'actif du secteur bancaire mais ont une part de marché supérieure à la moitié pour ce type de prêts. Fin 2007, les engagements des caisses d'épargne auprès des promoteurs immobiliers représentaient 14 % de leur actif total (BdE, 2008c), soit près du double de l'engagement des banques commerciales constituées en société. Comme indiqué au chapitre 4, les caisses d'épargne sont tenues de respecter certaines limitations pour lever des fonds propres sur le marché. Par conséquent, dans l'éventualité de pertes sur leurs actifs, il est plus probable qu'elles réduiront la croissance de leurs bilans si elles souhaitent réduire leur endettement, encore que les effets macroéconomiques consécutifs pourraient être atténués si d'autres institutions prennent le relais.

Tandis que les risques de défaillances hypothécaires résultant de la dépréciation des actifs immobiliers sont dans l'ensemble modérés, comme on l'a vu plus haut, les risques de défaut de remboursement de ces prêts seront plus élevés si les pertes d'emplois prennent de l'ampleur. Le risque de perte d'emploi est particulièrement élevé dans les ménages dont les chefs sont jeunes, étant donné qu'une très forte proportion de jeunes travailleurs a des contrats temporaires (voir plus loin). Le poids de ce segment des

détenteurs de crédits hypothécaires dans le portefeuille hypothécaire des banques est toutefois limité par le fait que 64 % des personnes âgées de 18 à 35 ans ne vivent pas dans leur propre résidence principale et ne constituent donc pas un ménage à part entière, mais cohabitent très souvent avec leurs parents (BdE, 2008a), tandis que la plupart des autres emprunteurs sont propriétaires (et non locataires) de leur résidence principale. Cependant, pour les ménages dont le chef est jeune la charge de la dette est lourde. En 2005 – dernière année pour laquelle des données d'enquête sont disponibles –, 47 % des ménages dont le chef avait moins de 35 ans avaient contracté un emprunt pour l'achat d'une résidence principale. La dette totale de ces ménages (essentiellement sous forme d'emprunts hypothécaires) atteignait environ le double de leur revenu disponible annuel, et pour 36 % d'entre eux ce ratio était d'au moins 300 % (BdE, 2007b). Près d'un quart de ces ménages endettés avaient des ratios dette/patrimoine brut supérieurs à 75 %, leur patrimoine brut étant essentiellement immobilier, et cette part a probablement augmenté depuis lors. Une baisse de 20 % des prix des logements – qui pourrait les rapprocher de leur valeur intrinsèque estimée²² – rendrait négatif le patrimoine de certains de ces ménages, surtout si les prix de transaction des logements repris sont sensiblement inférieurs aux prix du marché. Ils risquent donc de ne pouvoir assurer le remboursement de leurs prêts hypothécaires si, au même moment, l'un des salariés du ménage perd son emploi. De surcroît, ces ménages sont fortement exposés au risque de taux d'intérêt. La baisse continue des taux courts par rapport aux pics récents pourrait atténuer leurs difficultés financières. Contrairement à ce qui est le cas dans beaucoup de pays européens, le droit espagnol des faillites ne prévoit pas de procédures spécifiques pour les défaillances de consommateurs. En raison de cette lacune, il est plus difficile pour les ménages d'avoir accès au dispositif de « nouveau départ », selon lequel, sous des conditions restrictives, des ménages insolubles peuvent être entièrement libérés de leurs dettes. Cet obstacle freinerait la réinsertion sur le marché du travail des individus surendettés qui ont perdu leur emploi.

Une meilleure adéquation des travailleurs aux emplois peut atténuer l'impact du ralentissement économique et augmenter la contribution des travailleurs qualifiés à la performance économique

Dans l'ensemble, l'emploi s'est contracté au cours de l'année écoulée, de 1½ pour cent selon les données salariales de l'Office de la sécurité sociale pour septembre. Les pertes d'emplois ont été particulièrement massives dans la construction, mais elles ont aussi touché le secteur manufacturier, les services immobiliers et le commerce de détail. L'offre de travail continuant de croître, le chômage a réagi rapidement au ralentissement de l'activité. Le taux de chômage a atteint 10.4 % de la population active (sur la base de données d'enquête comparables au plan international) au deuxième trimestre, soit 2½ points de plus en un an. L'immigration a contribué pour quelque 2¼ points à la croissance de la population d'âge actif en 2006, et rien n'indique que les entrées d'immigrants diminuent pour le moment²³. Le taux d'activité féminine continue de croître, quoique à un rythme plus faible.

Les possibilités d'une nouvelle expansion de l'offre de main-d'œuvre féminine vont vraisemblablement s'amenuiser dans les années à venir. Le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 29 ans est aujourd'hui inférieur de 8 points seulement à celui des hommes du même groupe d'âge, et proche des niveaux les plus élevés observés dans les pays de l'OCDE. En revanche, le taux d'activité des femmes plus âgées est beaucoup plus bas que

dans les pays de l'OCDE obtenant les meilleurs résultats, en raison d'effets de cohorte et d'un faible niveau d'instruction. Le remplacement des cohortes âgées à faible taux d'activité par des jeunes femmes à taux d'activité élevé restera toutefois une source de croissance de l'offre de travail.

La réaction rapide de l'emploi dans la construction à la récession naissante s'explique à la fois par l'intensité de main-d'œuvre de ce secteur et par la proportion élevée de travailleurs précaires, avec en particulier des salariés sous contrat temporaire et de nombreux travailleurs indépendants, souvent tributaires d'une seule entreprise, qui jouent un rôle particulièrement important dans la construction. Au cours de l'année écoulée, le taux de chômage a augmenté plus fortement parmi les travailleurs âgés de 20 à 29 ans que dans les autres groupes d'âge. La poussée récente du chômage a été en outre beaucoup plus marquée chez les immigrants que dans la population autochtone (tableau 1.3). La proportion de jeunes et d'immigrants ayant des contrats temporaires est particulièrement élevée (chapitre 2). Cette tendance pourrait s'accroître à court terme, car de plus en plus de contrats temporaires viennent à expiration et les employeurs s'ajustent à la dégradation de l'emploi en réduisant les recrutements.

Tableau 1.3. **Taux de chômage selon le statut au regard de l'immigration**

En pourcentage, données non désaisonnalisées

	2006				2007				2008		
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3
Moyenne	9.1	8.5	8.2	8.3	8.5	8.0	8.0	8.6	9.6	10.4	11.3
Nés en Espagne	8.6	8.0	7.7	7.7	7.8	7.3	7.4	8.0	8.7	9.3	10.2
Nés à l'étranger	12.3	12.0	10.9	12.0	12.6	12.0	11.8	12.4	14.7	16.5	17.4

Source : Institut national de statistique, Enquête sur la population active.

Les travailleurs à faible niveau d'instruction, encore très nombreux, affichent toujours des taux d'emploi élevés au regard de leurs homologues plus instruits, si l'on en juge par une comparaison internationale (OCDE, 2007a)²⁴. Mais ils voient aussi leurs perspectives d'emploi se dégrader assez rapidement. De fait, les cycles d'activité passés se sont caractérisés par une hausse du taux de chômage beaucoup plus prononcée chez les travailleurs non qualifiés. De surcroît, indépendamment du ralentissement actuel de l'activité, la construction, qui emploie un grand nombre de ces travailleurs, n'est guère susceptible d'en absorber beaucoup dans les années à venir. En même temps, la pauvreté est relativement marquée parmi les familles avec enfants dans lesquelles au moins l'un des adultes travaille (tableau 1.4), ce qui tient à la fois à l'effectif encore élevé des travailleurs peu instruits et à la pression fiscale comparativement forte qui s'exerce sur ces familles (chapitre 2)²⁵. Des mesures visant à réduire cette charge fiscale pourraient tout à la fois atténuer la pauvreté et améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs à niveau d'instruction limité.

La segmentation du marché du travail entre les travailleurs sous contrat temporaire et les travailleurs sous contrat permanent contribue dans une large mesure à limiter l'accès des jeunes – dont beaucoup sont désormais hautement qualifiés – à des emplois en rapport avec leurs compétences (voir plus loin). Le manque d'accès à un logement lie les jeunes au domicile parental et contribue à l'inadéquation entre leurs qualifications et les compétences requises par les emplois qu'ils exercent.

Tableau 1.4. **Taux de pauvreté relative chez les ménages dont un membre travaille¹, 2006**

	Ensemble des ménages	
	Sans enfants à charge	Avec enfants à charge
Belgique	4	4
Allemagne	6	5
Grèce	11	17
Espagne	6	14
France	5	7
Italie	5	14
Portugal	11	12
Suède	8	7
Royaume-Uni	6	10

1. Part des ménages ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian équivalisé des ménages.

Source : Eurostat.

La politique du marché du travail est donc confrontée aux défis suivants (chapitre 2) :

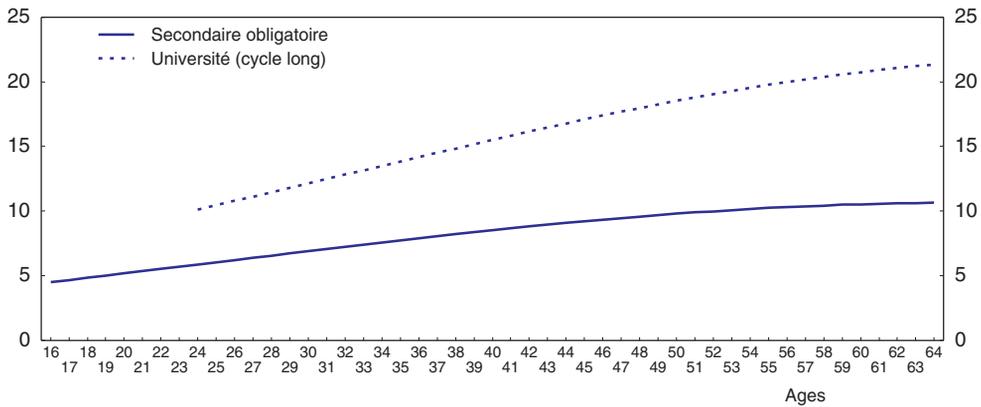
- Améliorer le placement des chômeurs. L'expérience acquise dans divers pays de l'OCDE montre que des mesures d'activation efficaces rendent le marché du travail plus résilient face à des chocs négatifs. En Espagne, les politiques d'activation reposent sur des principes sains, mais des améliorations sont possibles, surtout en ce qui concerne les travailleurs peu qualifiés et les immigrants. Des mesures visant à améliorer les incitations à l'emploi des travailleurs peu qualifiés peuvent aussi réduire les taux de pauvreté.
- Améliorer l'appariement des travailleurs qualifiés aux emplois. Cela exige une réforme fondamentale de la législation de protection de l'emploi applicable aux travailleurs intégrés. Des mesures ont été prises pour améliorer la mobilité des jeunes étudiants et travailleurs, mais la politique du logement doit être davantage axée sur la réduction des entraves à la mobilité.

L'amélioration des résultats scolaires pourrait contribuer davantage à la performance économique

Le niveau d'instruction supérieur a augmenté de manière spectaculaire au cours de la décennie écoulée : près de 40 % des travailleurs âgés de 25 à 35 ans ont un diplôme d'études supérieures, chiffre beaucoup plus élevé que la moyenne OCDE et qui dépasse de 20 points la proportion observée dans le groupe des 45-55 ans. Cette vaste expansion de l'offre de travailleurs à niveau d'instruction élevé est largement amplifiée par le fait que les jeunes cohortes plus instruites, qui sont entrées récemment sur le marché du travail ou qui sont sur le point de le faire, sont relativement nombreuses. À vrai dire, la taille de la cohorte de 25-34 ans dépasse de plus de 43 % celle de la cohorte de 50-59 ans²⁶. L'économie n'a pas encore pleinement bénéficié de cet afflux considérable de travailleurs hautement qualifiés. Ainsi, les salaires augmentent plus fortement avec l'expérience pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les travailleurs peu qualifiés (graphique 1.10). Au demeurant, ce résultat ne reflète pas les effets de cohorte découlant d'un rendement des études plus faible pour les jeunes travailleurs, mais au contraire les primes à l'expérience plus substantielles intégrées dans les salaires des diplômés de l'enseignement supérieur. De fait, il ressort du tableau 1.7 que les études supérieures ne sont pas moins rentables

Graphique 1.10. Profils âge-rémunération des diplômés de l'université et du premier cycle de l'enseignement secondaire

Euros par heure en 2005



Source : García Montalvo, J., J.M. Peiro et A. Soro Bonmatí (2006), *Los jóvenes y el mercado de trabajo de la España urbana: resultados del Observatorio de Inserción Laboral 2005*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486012011155>

pour les jeunes travailleurs que pour leurs aînés. Cela donne à penser que leur contribution potentielle à la croissance de la productivité n'a pas encore été épuisée.

Tandis que des profils expérience-gains plus accentués sont également observés dans d'autres pays de l'OCDE, l'insertion professionnelle des jeunes est plus difficile en Espagne, où elle entraîne des pertes de productivité dans l'économie, étant donné le niveau d'études relativement élevé des jeunes travailleurs. Les jeunes ont peu de chances d'accéder à des emplois correspondant aux compétences qu'ils ont acquises. Seulement 40 % des diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 25-34 ans ont accès à des emplois spécialisés et à des postes de direction, alors que cette proportion atteint 60 % pour les diplômés plus âgés. Cet écart est beaucoup plus prononcé en Espagne que dans la plupart des autres pays de l'UE pour lesquels on dispose de données comparables, alors même que la part des diplômés d'âge intermédiaire et âgés dans ces catégories de postes correspond à la part observée dans les autres pays de l'UE. D'autres comparaisons internationales aboutissent à des résultats similaires²⁷. Les jeunes diplômés du deuxième cycle du secondaire éprouvent aussi des difficultés pour obtenir des postes requérant des compétences en rapport avec leur formation (tableau 1.5, partie A), même si l'offre de ces travailleurs est faible par rapport à d'autres pays (voir plus loin), ce qui démontre que l'inadéquation entre les qualifications des travailleurs et les qualifications requises pour les emplois ne traduit pas une suroffre de travailleurs qualifiés. La part des jeunes travailleurs qualifiés dont les compétences ne sont pas pleinement utilisées est beaucoup plus importante pour les titulaires de contrats temporaires que pour les titulaires de contrats permanents (tableau 1.5, partie B). La jeunesse, les contrats temporaires et le manque de mobilité géographique contribuent dans une large mesure à expliquer la probabilité de surqualification dans les modèles économétriques. Selon García Montalvo et al. (2006), les risques pour les travailleurs de 16-30 ans d'occuper des emplois qui sous-utilisent leurs qualifications sont majorés de 50 % s'ils habitent au domicile parental et sont plus que doublés s'ils travaillent sous contrat temporaire, correction faite des autres caractéristiques individuelles et professionnelles. La précarité de l'emploi dont souffrent

Tableau 1.5. Adéquation entre les qualifications des travailleurs et les qualifications requises pour les emplois, 2005

	Partie A. Par niveau d'instruction		
	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Études supérieures
Globalement satisfaisante	76.67	55.06	61.28
L'emploi requiert des qualifications plus élevées	2.78	1.83	0.91
L'emploi requiert des qualifications plus faibles	20.56	43.12	37.80
	Partie B. Par type de contrat		
	Contrat permanent	Contrat temporaire	
Globalement satisfaisante	75.00	57.85	
L'emploi requiert des qualifications plus élevées	2.25	1.88	
L'emploi requiert des qualifications plus faibles	22.75	40.27	

Source : García Montalvo *et al.* (2006). Les résultats concernent les travailleurs de 16-30 ans ; l'enquête couvrait des communes de plus de 50 000 habitants.

les jeunes travailleurs risque fort de compromettre leurs gains au cours de la vie professionnelle, car on a des raisons de penser que les titulaires de contrats temporaires sont moins susceptibles de participer à des activités de formation offertes par l'employeur (OCDE, 2006). Des réformes visant à améliorer la mobilité des travailleurs et à réduire le degré de segmentation du marché du travail entre titulaires de contrats permanents et de contrats temporaires contribueraient à une utilisation optimale du potentiel de compétences des jeunes travailleurs à niveau d'instruction élevé (chapitre 2).

L'une des priorités essentielles de la politique d'éducation est de réduire l'entrée massive de jeunes non qualifiés sur le marché du travail. Comme indiqué au chapitre 3, la proportion de jeunes qui n'achèvent pas le premier cycle de l'enseignement secondaire (30 %) est extrêmement élevée par rapport aux autres pays et bon nombre de ces jeunes n'ont pratiquement aucune chance d'acquérir une formation du deuxième cycle du secondaire. Aussi, les taux d'obtention de diplômes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire demeurent également faibles, surtout dans la filière professionnelle. Les conséquences économiques en termes de perspectives d'emploi et de rémunération sont particulièrement lourdes. De fait, le rendement des études est particulièrement élevé dans la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire (tableau 1.6), même s'il a diminué pour les jeunes travailleurs.

Les performances dans l'enseignement obligatoire, mesurées par l'enquête PISA, sont quelque peu inférieures aux moyennes OCDE, surtout en lecture. Toutefois, le taux élevé d'échec scolaire ne peut pas être attribué à des performances d'apprentissage médiocres, car la distribution de ces résultats est relativement étroite, la proportion d'élèves accusant des compétences très faibles n'étant pas beaucoup plus élevée que dans les autres pays. Tandis que les résultats modestes obtenus aux tests PISA peuvent être attribués pour partie au niveau d'instruction relativement bas de la génération parentale, il reste beaucoup à faire pour améliorer les résultats de l'éducation en poursuivant la réforme du système scolaire.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les rendements ne soutiennent pas la comparaison avec les autres pays de l'OCDE (Oliveira Martins *et al.*, 2007). Le rendement de la filière professionnelle est inférieur à celui des programmes universitaires, encore que la

différence soit beaucoup moins marquée pour les travailleurs qui ont reçu cette formation au cours des années les plus récentes (tableau 1.6). Cependant, les taux d'obtention de diplômes d'études supérieures sont particulièrement élevés dans les filières professionnelles, alors qu'ils ont stagné ces dernières années dans l'enseignement universitaire à un niveau inférieur à la moyenne OCDE.

Tableau 1.6. **Taux de rendement des études**

	Partie A. Compte tenu de la probabilité d'emploi		
	1995	2002	
Premier cycle du secondaire	2.61	2.71	
Deuxième cycle du secondaire, professionnel	13.55	14.32	
Deuxième cycle du secondaire, général	9.85	9.46	
Supérieur, professionnel	-2.41	3.87	
Diplôme universitaire court	15.65	11.64	
Diplôme universitaire long	15.66	14.18	

	Partie B. Évolution du rendement par groupe d'âge, sous réserve de l'exercice d'un emploi		
	Groupe d'âge 16-35 ans		Groupe d'âge 16-65 ans
	1995	2002	2002
Premier cycle du secondaire	-0.67	1.00	1.67
Deuxième cycle du secondaire, professionnel	10.50	7.50	12.00
Deuxième cycle du secondaire, général	11.71	6.57	10.57
Supérieur, professionnel	1.33	6.00	2.67
Diplôme universitaire court	8.29	8.57	8.86
Diplôme universitaire long	15.00	12.50	12.50

Note : Le rendement est exprimé par année d'études achevée rapportée à la période scolaire qui la précède normalement. Ainsi, le rendement des diplômes supérieurs reflète les différences de salaire horaire brut entre les titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur et les titulaires de diplômes du deuxième cycle du secondaire. Le revenu en situation de non-emploi est présumé égal à zéro. Les données sur les rémunérations correspondent à des salaires bruts. Les estimations reposent sur des équations de salaires minciennes et prennent en compte uniquement les coûts d'opportunité de l'éducation résultant des gains sacrifiés. La partie A prend également en compte l'incidence des études sur la probabilité d'emploi.

Source : García Montalvo (2008).

Les défis que doit relever la politique d'éducation sont donc les suivants :

- Réduire le nombre considérable de jeunes qui quittent l'école sans diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
- Améliorer les résultats des élèves dans l'enseignement obligatoire.
- Accroître les retombées bénéfiques des diplômes d'études supérieures en termes de rémunération et d'emploi.

La suppression des obstacles réglementaires à la concurrence peut stimuler la productivité

La croissance relativement médiocre de la productivité a contrarié la convergence du niveau de vie de l'Espagne par rapport aux pays de l'OCDE ayant les revenus les plus élevés. Dans une faible mesure, ce résultat décevant s'explique par l'expansion des activités de construction et des services immobiliers connexes (tableau 1.7). L'accroissement de la part de la construction dans la valeur ajoutée de l'économie nationale a freiné la progression de la productivité globale, car la valeur ajoutée par heure travaillée dans ce secteur ne

Tableau 1.7. **Effet de l'expansion des activités de construction sur la croissance de la productivité**

Contributions à la croissance de la productivité horaire dans les secteurs, en points de pourcentage, moyenne annuelle, 1996-2005

	Effet intrasectoriel	Effet de redéploiement
Construction	-0.15	0.33
Services immobiliers	-0.55	0.51
Autres secteurs	s.o.	-0.50
Total	-0.70	0.34

Note : s.o. = sans objet.

Source : Base de données EUKLEMS, mars 2008.

représente que les deux tiers environ du niveau moyen pour l'ensemble de l'économie. Toutefois, cet effet a été compensé par l'essor des services immobiliers, où la valeur ajoutée par heure travaillée est plusieurs fois supérieure au niveau moyen pour les secteurs marchands. Au total, l'effet de redéploiement entre les secteurs liés à la construction et les autres secteurs de l'économie est positif, quoique faible. Ce résultat corrobore des études comparatives récentes relatives à l'impact des modifications de la composition de la production sur la productivité globale dans les pays européens et aux États-Unis, d'où il ressort que ces modifications ont eu au total un léger effet positif sur la croissance de la productivité entre 1995 et 2004, aussi bien en Espagne que dans les autres pays de l'OCDE (van Ark *et al.*, 2008).

Le secteur de la construction et les services immobiliers ont également enregistré une croissance négative de la productivité, avec un certain impact sur la croissance de la productivité totale. Le recul des gains de productivité du travail dans les services immobiliers tient apparemment à un afflux de travailleurs attirés par une vive hausse des prix facturés pour ces services, qui sont probablement liés aux prix de l'immobilier. Sur la période 1996-2005, l'écart de gains de productivité négatif par rapport aux autres pays européens²⁸ est imputable pour -0.7 point aux contributions négatives de la croissance de la productivité intrasectorielle dans la construction et dans les services immobiliers. Pris ensemble, les effets de redéploiement et intrasectoriels dans les secteurs liés à la construction représentent près de -0.4 %.

Ces effets spéciaux liés à la construction ont peu de chances de se reproduire et s'inverseront sans doute plus rapidement qu'ils ne se sont accumulés, ce qui stimulera la productivité au cours des prochaines années, avec la contraction des activités de construction résidentielle. Cependant, même après correction de ces effets spéciaux, les gains de productivité ont été modestes. Cette faiblesse tient surtout à une amélioration très limitée de la productivité totale des facteurs. L'accumulation de capital par heure de main-d'œuvre utilisée a également été un peu plus lente que dans les autres pays de l'OCDE (tableau 1.8), surtout en ce qui concerne l'équipement des travailleurs en matériel TIC. Par ailleurs, la médiocrité des gains de productivité ne peut pas être imputée à un défaut d'accumulation de capital humain ou à une mauvaise utilisation de celui-ci. De fait, les modifications de la structure par compétences de l'emploi – mesurées par la composition par qualification et par âge des travailleurs, pondérée par les niveaux de rémunération relative²⁹ – semblent avoir eu un effet moyen sur la croissance de la productivité horaire aussi prononcé que dans les autres pays mentionnés au tableau 1.8. Cette évolution reflète les fortes différences de niveau d'instruction entre les travailleurs qui partent à la retraite et ceux qui entrent sur le marché du travail après avoir achevé des

Tableau 1.8. Décomposition de la croissance de la productivité du travail en Espagne, dans 10 pays européens et aux États-Unis

Économie marchande, taux de croissance moyenne annuelle, en points de pourcentage, 1995-2004

	Productivité du travail	Contributions à la croissance de la productivité du travail émanant de :			
		Composition de la main-d'œuvre	Capital TIC par heure	Capital non TIC par heure	PMF
Espagne	0.2	0.4	0.3	0.4	-0.9
10 pays de l'UE	1.5	0.2	0.5	0.5	0.3
États-Unis	3.0	0.3	0.8	0.4	1.4

Note : La composition de la main-d'œuvre est mesurée par les variations de la composition de l'emploi pour trois niveaux d'études, trois groupes d'âge et pour les deux sexes. Les TIC sont les technologies de l'information et des communications, et comprennent les équipements de technologie de l'information, les équipements de communications et les logiciels. Les biens en capital non TIC comprennent les machines et l'outillage, le matériel de transport et les bâtiments non résidentiels. Les contributions d'un intrant à la productivité sont mesurées par le taux de croissance de l'intrant, rapporté au total des heures travaillées, et pondéré en fonction des parts de revenu appropriées. La PMF est le résidu. Les dix pays de l'Union européenne sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. En raison des arrondis, les totaux ne sont pas toujours égaux à la somme exacte des composantes.

Source : van Ark et al. (2008).

études à temps complet. Cependant, on l'a vu, il est largement possible de faire en sorte qu'une main-d'œuvre à niveau d'instruction élevé contribue davantage à la croissance de la productivité.

Ainsi qu'on l'a noté plus haut, les effets de redéploiement d'un secteur à l'autre ne peuvent pas rendre compte de la relative faiblesse des gains de productivité en Espagne. De plus, en comparaison des autres pays, l'économie espagnole ne semble pas être spécialisée dans des secteurs où la croissance de la productivité est faible, si l'on excepte les activités liées à la construction³⁰. Les causes de la lenteur des gains de productivité doivent donc être cherchées au sein même des secteurs, y compris de ceux qui ne sont pas liés à la construction. Le tableau 1.9 ci-après présente une comparaison des gains de productivité intrasectorielle (compte tenu des contributions des apports de facteurs énumérés au tableau 1.8) dans un large éventail de secteurs, pour l'Espagne, les États-Unis et plusieurs pays européens. Pour l'Espagne, les gains de productivité ont été plus faibles dans de nombreuses industries, aussi bien manufacturières que de services. Dans les secteurs de

Tableau 1.9. Écart de croissance de la productivité totale des facteurs¹ dans certains secteurs

En points de pourcentage, 1996-2005

	Par rapport à 10 pays de l'UE ²	Par rapport aux États-Unis
Total des industries manufacturières	-16.5	-56.9
<i>dont :</i>		
Matériel électrique et optique	-53.0	-273.4
Électricité, gaz et eau	-1.9	11.4
Distribution de gros et de détail	-14.0	-34.3
Hôtels et restaurants	-9.7	-20.9
Transport et entreposage	-23.5	-28.6
Postes et télécommunications	-75.7	-42.7
Location de machines et d'outillage et autres services aux entreprises	2.5	-6.8

1. La productivité totale des facteurs est mesurée selon la méthode indiquée au tableau 1.8.

2. Pays énumérés dans la note de bas de page du tableau 1.8.

Source : Base de données EUKLEMS.

services, la faiblesse de la croissance de la productivité a été remarquable dans les postes et télécommunications³¹ ainsi que dans les transports. Pour les services postaux et de télécommunications ainsi que quelques secteurs manufacturiers liés aux TIC inclus dans la rubrique « fabrication de matériel électrique et optique », une partie de l'écart de croissance de la productivité s'explique par des différences dans la croissance des déflateurs implicites de la valeur ajoutée, qui sont apparemment assez marquées en Espagne. Dans ces secteurs, les problèmes de mesure des prix peuvent aussi jouer un rôle, même si le poids de ces activités dans l'économie n'est pas assez significatif pour qu'il en résulte une forte incidence sur la performance de la productivité globale. L'écart de croissance de la productivité dans la distribution de gros et de détail a un effet significatif sur la performance globale de l'économie, car ce secteur réalise une forte proportion de la valeur ajoutée totale. Selon des données provenant d'autres pays de l'OCDE, l'assouplissement des restrictions à l'implantation de grandes surfaces favorise une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications et stimule la croissance de la productivité totale des facteurs (van Ark et al., 2008).

La production par travailleur s'est accélérée en 2006 et 2007, à la fois dans les services marchands et dans les industries manufacturières, encore que cela reflète surtout un haut degré d'utilisation des capacités, l'écart de production ayant atteint son point maximal. Toutefois, la convergence des dépenses de R-D rapportée au PIB et des dépôts de brevets du secteur privé vers les niveaux des pays à haut revenu ces dernières années pourrait être interprétée comme dénotant une certaine amélioration de la croissance sous-jacente de la productivité, même si le rythme reste modéré et que les écarts de performance sont encore significatifs. Le chapitre 4 examine comment des réformes conçues pour stimuler la concurrence et améliorer la réglementation des marchés de produits peuvent contribuer à rehausser la performance en matière de productivité.

Notes

1. L'indice des prix des logements publié par le ministère du Logement repose sur des estimations de prix du marché établies par des évaluateurs professionnels (*tasadores*), et non sur les prix des transactions. Un indice complémentaire récemment introduit par l'Institut national de statistique, et fondé sur les prix de transaction, dénote une légère baisse en glissement annuel au second trimestre (-0.2 %).
2. Selon la BBVA (2007), la durée moyenne d'un projet de construction résidentielle est de deux ans. Rodríguez López et Fellingner Jusué (2007) ont estimé une équation prédisant les variations des prix immobiliers en fonction des variations du parc de logements et des variations du coût d'usage du capital résidentiel (net des impôts et à l'inclusion de la composante rétrospective des anticipations des prix des logements), équation qui génère des prévisions de la baisse des prix des logements en termes réels comprises entre 1 et 3 % en 2008 et en 2009. Toutefois, cette équation ne tient pas compte du rôle que peuvent jouer les anticipations prospectives et les conditions de crédit, et les prévisions résultantes dépendent de taux d'intérêt qui sont inférieurs aux niveaux observés en juin 2008. De fait, étant donné que les variations de la croissance du parc de logements sont faibles et que les variations des taux d'intérêt ne sont pas prévisibles, ces équations ne peuvent pas prédire des variations significatives de la croissance des prix des logements.
3. Voir García Montalvo (2007). Le poids relatif de ces variables dépend de la période examinée.
4. Cette demande pourrait être un peu plus soutenue si la réduction tendancielle de la taille des ménages jusqu'aux niveaux des autres pays européens observée ces dernières années se poursuit (Banco de España, 2008a).
5. Cette estimation inclut la demande intérieure de résidences secondaires. La contribution des achats effectués par des non-résidents a été estimée à 30 000 unités en 2007 (Rodríguez López et Fellingner Jusué, 2007). Si les mises en chantier de logements reculaient de 50 % sur l'ensemble de l'année 2008 par rapport à l'année précédente, le nombre des mises en chantier atteindrait

- 380 000. Les logements neufs devront aussi couvrir la dépréciation du parc immobilier existant, qui est estimée aux environs de 56 000 unités par an (environ 0.2 % du parc total; Ministerio de Vivienda, 2008a), ce qui signifie que la variation nette consécutive du parc immobilier pourrait être compatible avec les déterminants démographiques de la demande.
6. Selon des données communiquées par le ministère espagnol du Logement, environ 3 % des logements sont déclarés vides sans être déclarés disponibles à la vente ou à la location, tandis que 3 % encore sont mis en vente ou en location sans être déclarés occupés.
 7. Une proportion de 16 % était mentionnée dans l'Étude 2007, sur la base du recensement des logements de 2001, qui semble avoir été entaché d'erreurs statistiques.
 8. Le stock de logements neufs en vente était estimé à 4.5 unités pour 1 000 habitants (Ministerio de Vivienda, 2008c).
 9. Dans l'étude MIIFR (2006), le parc de logements français était estimé à 516 unités pour 1 000 habitants.
 10. Les données sont disponibles jusqu'en avril et sont sujettes à des effets de calendrier. Les statistiques mensuelles et trimestrielles en matière de logement proviennent de sources différentes. Le nombre des nouveaux emprunts hypothécaires semble aussi avoir plafonné en avril, mais cette statistique est également difficile à interpréter en raison d'effets calendaires et de l'instabilité de la série.
 11. On peut supposer que le niveau d'équilibre des prix est déterminé par une parité approximative des prix des biens échangeables (nets des impôts sur les biens et services achetés sur le marché intérieur), tandis que les prix des biens non échangeables varieraient selon les différences d'un pays à l'autre concernant les écarts de productivité entre secteurs exportateurs et secteurs non exportateurs. Si les différences de productivité dans l'ensemble de l'économie résultent essentiellement des différences de productivité dans le secteur des biens exportables, il existe une relation positive entre la productivité macroéconomique et le niveau des prix de tous les biens et services. Voir par exemple Obstfeld et Rogoff (1999). De plus, les différences de revenu par habitant pourraient influencer sur les niveaux des prix, en raison d'une concurrence imparfaite sur les marchés de biens exportables, ce qui peut entraîner des écarts à la parité, par exemple, parce que les producteurs pratiquent des prix plus élevés dans les pays à haut revenu. Le graphique 1.6 présente les résidus d'une régression du niveau des prix sur les variables, de façon à prendre en compte l'influence de ces dernières sur le niveau des prix.
 12. Les résidus présentés au graphique 1.6 ne peuvent fournir qu'une indication approximative, car ils sont tirés d'une équation à forme fonctionnelle inconnue. En particulier, la relation entre la productivité de l'ensemble de l'économie et les prix n'est peut-être pas linéaire, car les pays ayant la productivité moyenne la plus élevée ont plus de chances d'appliquer une réglementation favorable à la concurrence sur les marchés des biens et services non échangeables, ce qui devrait abaisser leurs prix relatifs. Pour tenir compte de ces non-linéarités, un terme de productivité au carré a été introduit. Le nombre d'heures travaillées rapporté à la population a été inclus pour neutraliser les différences de niveaux de revenu, qui peuvent être corrélées au niveau de prix en raison d'une concurrence imparfaite et d'une discrimination par les prix sur les marchés de biens exportables. En outre, étant donné que des ajustements de pouvoir d'achat sont effectués dans les deux membres de l'équation, les erreurs de mesure correspondantes pourraient fausser le coefficient de productivité. L'utilisation du niveau d'instruction comme variable instrumentale de la productivité et l'introduction d'indicateurs de la réglementation des marchés de produits dans l'équation n'ont guère modifié les résultats en ce qui concerne la position de l'Espagne (ce qui n'est pas vrai pour tous les autres pays). Toutes les variables sont exprimées par rapport aux États-Unis. La régression a été appliquée à tous les pays de l'OCDE pour lesquels des données étaient disponibles.
 13. Parmi les autres mesures de relance, on peut citer l'accroissement de l'aide sociale aux personnes qui ont récemment perdu leur emploi, des incitations fiscales à la rénovation des logements et des garanties supplémentaires pour les prêts aux petites et moyennes entreprises.
 14. Le résultat du budget 2008 est affecté par des effets ponctuels négatifs sur les recettes publiques, liés aux modifications des remboursements de TVA aux entreprises et à des modifications comptables de l'imposition des sociétés, pour un montant de 0.6 % du PIB.
 15. Ce plafond englobe un montant au titre des dépenses d'investissement et de R-D.
 16. Cela suppose que la croissance du PIB réel reste inférieure à 2 % en 2011. Si elle est plus élevée, le budget devra atteindre l'équilibre.
 17. La décade de l'inflation pourrait aussi freiner la croissance des recettes par le biais d'une atténuation de la dérive fiscale, mais cet effet est déjà compensé par l'indexation partielle des tranches d'imposition (voir l'Étude 2007).

18. Le FMI (2008) parvient à des conclusions similaires, dans une analyse comparée de l'évolution des parts de marché qui couvre d'autres pays d'Europe du Sud, notamment le Portugal et la Grèce.
19. Les tendances démographiques ont également favorisé la performance relative à l'exportation de l'Espagne, la population d'âge actif affichant une croissance plus vigoureuse que dans les autres pays. Toutefois, ces facteurs ne peuvent pas expliquer en totalité les résultats relativement favorables. Aux États-Unis, la population d'âge actif a augmenté à un taux similaire à celui de l'Espagne, mais supérieur de 0.7 point par an à celui du Royaume-Uni et de 1.5 point par an à celui de l'Allemagne ou de l'Italie.
20. L'indice des prix à l'exportation a augmenté d'environ 20 % depuis 1998, contre 10 % en Allemagne, alors qu'il a stagné en France. Toutefois, une croissance très vigoureuse des prix à l'exportation a été également enregistrée en Italie (Banco de España, 2008c).
21. Il s'agit notamment des provisions « statistiques », qui doivent être calculées sur la base de pourcentages fixes pour chaque catégorie d'actifs, chaque pourcentage représentant le provisionnement spécifique net qui a été nécessaire en moyenne dans le passé au cours du cycle, pour des provisions spécifiques. La provision statistique est appliquée si elle excède le provisionnement spécifique. Si le provisionnement spécifique est supérieur au provisionnement statistique exigé, les provisions statistiques cumulées peuvent être abaissées. Voir, par exemple, Mann et Michael (2002).
22. Des données montrent clairement une surévaluation considérable des prix de logements, estimée entre 24 et 31 % en 2004, selon les chiffres cités dans Girouard et al. (2006b). Ce phénomène s'est sans doute accentué en 2007.
23. Selon l'Enquête sur la population active, l'augmentation du nombre de ressortissants étrangers dans la population d'âge actif ne s'est pas sensiblement modérée avant le premier trimestre 2008.
24. Toutefois, cela reflète dans une certaine mesure la composition par âge de la population, étant donné que les cohortes de jeunes travailleurs sont nombreuses et que les taux d'emploi des travailleurs non qualifiés baissent fortement avec l'âge.
25. Les prestations monétaires et les allègements fiscaux en faveur des familles ont représenté 0.5 % du PIB en Espagne en 2003, alors qu'elles atteignent ou dépassent 1.5 % du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE à revenu élevé, selon la base de données de l'OCDE sur la famille.
26. Selon les estimations démographiques de l'Institut national de statistique. Moins de la moitié de cette différence est le fait des immigrants (et ceux-ci sont inclus dans les statistiques sur le niveau d'études).
27. Voir Eurostat (2005). Selon une analyse des carrières de diplômés de l'enseignement supérieur en 1999, citée dans García Montalvo et al. (2006), 18 % des diplômés espagnols de l'université étaient affectés à des postes qui ne nécessitaient pas de qualifications de niveau supérieur, la proportion correspondante étant de 8 % dans 10 pays de l'UE.
28. Dans les pays de l'UE, la croissance moyenne de la productivité dans la construction et les services immobiliers a été proche de zéro entre 1996 et 2005.
29. La variable de composition par compétences distingue trois niveaux d'instruction différents.
30. Entre 1995 et 2005, la somme des contributions aux gains de productivité de tous les secteurs de l'économie marchande ne varie pas sensiblement si ces secteurs font l'objet d'une pondération en fonction de leurs parts de la valeur ajoutée observée dans les pays de l'UE15, et non en fonction de leurs parts effectives.
31. Dans les services postaux et de télécommunications ainsi que dans quelques secteurs manufacturiers liés aux TIC inclus dans les activités de fabrication de matériel électrique et optique, une partie de l'écart de croissance de la productivité tient à des différences dans la croissance des déflateurs implicites de la valeur ajoutée, qui apparaît relativement élevée en Espagne. Dans ces secteurs, les problèmes de mesure des prix jouent aussi un rôle significatif.

Bibliographie

- Banco de España (2007a), *Informe de estabilidad financiera*, 11/2007.
- Banco de España (2007b), « *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2005: métodos, resultados y cambios entre 2002 y 2005* », *Boletín Económico*, décembre 2007.
- Banco de España (2008a), *Informe anual 2007*.

- Banco de España (2008b), *Informe de estabilidad financiera*, mai.
- Banco de España (2008c), *Boletín Estadístico 2007*.
- BBVA (2007), *Situación Inmobiliaria*, Servicio de Estudios Económicos, juin.
- Catte, P., R. Price, N. Girouard et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, Paris.
- Eurostat (2005), *Key Data on Education in Europe 2005*.
- FMI (2008), *France, Greece, Italy, Portugal, and Spain – Competitiveness in the Southern Euro Area*, IMF Country Report n° 08/145, avril.
- García Montalvo, J. (2001), *Educación y empleo de los graduados superiores en Europa y en España*, Valencia, Fundación Bancaja.
- García Montalvo, J., J.M. Peiro et A. Soro Bonmatí (2006), *Los jóvenes y el mercado de trabajo de la España urbana: resultados del Observatorio de Inserción Laboral 2005*, Valencia, Fundación Bancaja.
- García Montalvo, J. (2007), « Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España », *Papeles de Economía Española* n° 113, pp. 138-156.
- García Montalvo, J. (2008), « The return to schooling in Spain », document non publié, établi dans le cadre d'un contrat de consultant pour l'OCDE, Université Pompeu Fabra, Barcelone.
- Girouard, N., M. Kennedy et C. André (2006a), « Has the rise in debt made households more vulnerable? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 535, Paris.
- Girouard, N., M. Kennedy, C. André et P. van den Noord (2006b), « Recent house price developments: the role of fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475, Paris.
- Greenlaw, D., J. Hatzius, A. Kashyap et H.S. Shin (2008), « Leveraged Losses: Lessons from the Mortgage Market Meltdown », *US Monetary Policy Forum*, conference draft.
- Mann, F. et I. Michael (2002), « Dynamic provisioning: issues and application », *Financial Stability Review*, Bank of England, décembre.
- Ministère du Logement et des Infrastructures de la République italienne, Fédération italienne du logement (MIIR) (2006), *Housing Statistics in the European Union 2005-2006*.
- Ministerio de Vivienda (2008a), *Estimación del parque de vivienda. Flujos de salida*.
- Ministerio de Vivienda (2008b), *Encuesta sobre la compra de vivienda principal en el período 2002-2006*.
- Ministerio de Vivienda (2008c), *Estudio de oferta de vivienda de nueva construcción en zonas urbanas año 2007*.
- Obstfeld, M. et K. Rogoff (1999), *Foundations of International Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, États-Unis.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonnette et C. Saadi. (2007), « The policy determinants of tertiary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576.
- Rodríguez López, J. et E. Fellingner Jusué (2007), *El Mercado de la vivienda en España. Previsiones 2007-2009*, étude présentée par le ministère du Logement.
- Van Ark, B., M. O'Mahony et P. Timmer (2008), « The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22 n° 1, pp. 25-44.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les actions prises à la suite des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations figurent à la fin des chapitres de la présente *Étude*.

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis décembre 2006
Gestion de la politique budgétaire à moyen et long terme	
Incorporer dans le code d'imposition du revenu un ajustement plus systématique des tranches d'imposition et des abattements en fonction de l'inflation.	En 2008, les tranches d'imposition et les abattements personnels et pour charges de famille ont été indexés sur un objectif d'inflation de 2 %.
Revoir les incitations fiscales en faveur des plans de retraite privés.	Néant.
Améliorer la coopération entre les autorités fiscales et policières pour accroître l'efficacité des enquêtes en matière de fraude fiscale.	Néant.
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.	L'Agence d'évaluation est tenue de mettre les résultats de ses analyses à la disposition du grand public.
Élaborer une stratégie globale pour s'attaquer aux déficits futurs du système de retraite et accroître les incitations à travailler à un âge avancé, stratégie qui pourrait combiner une réforme paramétrique (par exemple, un allongement progressif de la période de cotisations requise pour avoir droit à une pension à taux plein, tandis que les prestations seraient calculées d'après les gains au cours de la vie entière) avec un accroissement de l'épargne publique.	Néant.
Encourager les personnes handicapées à reprendre une activité en instaurant des prestations d'invalidité liées à l'exercice d'un emploi. Envisager d'étendre la durée de la période de maladie financée par l'employeur.	Les allocations liées à l'exercice d'un emploi pour les travailleurs handicapés actifs ont été majorées en 2008.
Dans la nouvelle loi de stabilité budgétaire, fixer des seuils de croissance économique utilisés pour déterminer les besoins de soldes publics aux niveaux national et infranational par rapport à la croissance de la production potentielle, et faire réaliser les calculs par une entité impartiale et de bonne réputation. Éviter une application trop mécanique de la loi, qui pourrait aboutir à un résultat budgétaire procyclique. 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.	Aucune mesure depuis l'instauration de la loi de stabilité budgétaire.
Définir les plafonds de dépenses fixés dans le processus budgétaire de l'administration centrale en fonction du PIB potentiel estimé.	Néant.
En élaborant la stratégie budgétaire, continuer de s'appuyer sur une évaluation prudente des conditions macroéconomiques futures. Analyser les raisons de la forte élasticité implicite des recettes fiscales par rapport au PIB observée ces dernières années.	Néant.

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis décembre 2006
Réforme du secteur public	
Améliorer la transparence des budgets des administrations infranationales et les soumettre à un audit par un organisme indépendant pour éviter l'expansion des opérations extrabudgétaires par l'intermédiaire d'entreprises publiques.	En 2007 a été publié un inventaire de toutes les entités qui dépendent des administrations régionales.
Veiller à ce que le mécanisme de financement régional n'alourdisse pas indûment la charge de l'administration centrale, et faire en sorte qu'il soit à l'épreuve des évolutions démographiques en effectuant des transferts plus étroitement liés à leurs effets budgétaires nets. Inciter les administrations régionales et locales à recourir de plus en plus à leurs propres pouvoirs fiscaux.	Néant.
Développer l'étalement concurrentiel pour les services fournis par les administrations infranationales, y compris dans les hôpitaux régionaux, et en publier les résultats. Promouvoir le partage d'expérience parmi ces administrations. Assouplir l'obligation faite aux administrations régionales de consacrer un montant minimum de dépenses aux soins de santé.	Un rapport publié par un groupe de travail (avec la participation du gouvernement) sur l'analyse des dépenses de santé comprend une évaluation comparative des dépenses de santé et des mesures prises pour maîtriser ces dépenses.
Éviter de recourir à des subventions affectées, ou tout au moins rendre plus transparents leur montant global et les critères utilisés pour les allouer aux différentes régions.	Néant, mais il faut noter que les subventions affectées représentent une faible part du financement régional en comparaison des autres pays.
Atténuer l'avantage accordé aux régions moins développées dans l'allocation des investissements de l'administration centrale. Utiliser des instruments plus efficaces pour soutenir le potentiel de croissance des régions pauvres, notamment en ce qui concerne les politiques d'éducation.	Néant.
Améliorer le recours des administrations locales à l'impôt foncier et supprimer l'impôt local sur les sociétés.	Néant.
Instituer un ticket modérateur sous conditions de ressources pour les dépenses pharmaceutiques des retraités.	Néant.
Améliorer le fonctionnement du marché du logement	
Supprimer progressivement la déductibilité fiscale des versements d'intérêts hypothécaires.	Les seuils maximaux pour les paiements hypothécaires déductibles ne sont pas corrigés de l'inflation.
Améliorer la sécurité juridique dans le cadre des relations entre propriétaires et locataires.	Six nouveaux tribunaux ont été créés dans des régions où le nombre des procédures d'expulsion est élevé.
À moyen terme, évaluer l'utilité de la Société publique de location. Réévaluer les programmes d'aide au logement. Revoir le rapport coût-efficacité du système de logement social, en faisant appel à un mécanisme de bons pour les groupes défavorisés.	Une évaluation de la Société publique de location est prévue, et les programmes d'aide au logement seront révisés dans le cadre du nouveau plan logement 2009-12.
Accroître la résilience de l'économie	
Réformer le système de négociations collectives, en permettant aux entreprises de s'affranchir des accords salariaux conclus au niveau des régions et/ou des branches d'activité. Supprimer les clauses d'indexation <i>ex post</i> liant la croissance des salaires à l'inflation.	Néant.
Renforcer les incitations à réduire l'intensité énergétique de la production.	Les secteurs industriels couverts par la directive européenne se conforment aux limites d'émission de GES et opèrent dans le cadre du système européen d'échange de droits d'émission.
Renforcer la politique d'innovation	
Autoriser plus d'un projet bénéficiant de l'aide publique par chercheur principal.	Néant.
Améliorer l'indépendance budgétaire gestionnelle et administrative des centres publics de recherche.	Une nouvelle loi (<i>Ley de Agencias</i>) facilite la gestion des centres publics de recherche et leur accorde une plus grande autonomie.
Améliorer la qualité de la recherche dans le secteur public grâce à des rémunérations plus attractives et à un recrutement des chercheurs davantage fondé sur l'évaluation de leurs performances.	Le ministère des Sciences et de l'Innovation est en train d'élaborer un profil de carrière des chercheurs qui récompensera la qualité. Le gouvernement prévoit de revaloriser sensiblement les rémunérations des chercheurs.

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis décembre 2006
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. Évaluer les diverses incitations visant à stimuler les dépenses privées de recherche et d'innovation et à diffuser les TIC.	Parmi les initiatives prises figure la mise en place de points d'accès à l'information électronique pour tous les renseignements sur les programmes d'aide à la R-D. Un programme a été lancé en vue d'évaluer toutes les initiatives R-D du programme INGENIO. Un nouveau dispositif (AVANZA) a été créé pour favoriser le rattrapage dans l'utilisation de technologies TIC.
Renforcer l'enseignement supérieur	
Améliorer et mieux diffuser les informations statistiques sur le fonctionnement et les résultats des universités. Accorder plus de poids aux efforts de recherche appliquée et au transfert 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 promotion de la qualité. Renforcer le système de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus. Accroître les dépenses universitaires par étudiant, notamment en relevant les droits de scolarité. Lier le financement des universités à leurs performances. Supprimer les obstacles à la mobilité des enseignants vers le secteur privé et à leur participation à des entreprises 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. Instituer un cofinancement public-privé des projets de formation.	L'ANECA s'emploiera avec les universités à mettre en place des mécanismes d'évaluation. Avec la loi sur les universités de 2007, la recherche appliquée et le transfert de technologie deviennent une fonction principale des universités. En 2007, ces prêts ont été mis en place pour les études de troisième cycle. Les professeurs peuvent prendre des congés sabbatiques pour travailler dans des entreprises. Les universités sont autorisées à créer des instituts conjoints de recherche avec les entreprises. Néant.
Améliorer les conditions-cadres de l'entrepreneuriat	
Réduire les obstacles réglementaires à la participation des investisseurs institutionnels dans les sociétés de capital-risque. Envisager de mettre en place un contrat de travail unique, avec une hausse graduelle des indemnités de licenciement en fonction de l'ancienneté. Renforcer les mesures d'activation en contrepartie d'une moindre protection de l'emploi permanent. Réduire les incertitudes d'application de la LPE et les obstacles à la mobilité des travailleurs.	Néant. Néant.
Problèmes du marché du travail	
L'évaluation continue des PAMT devrait être indépendante et comprendre un mécanisme de rétroaction en vue d'améliorer les mesures. Durcir les conditions d'éligibilité au programme de prestations de chômage en zone rurale pour accroître la mobilité régionale de la main-d'œuvre. Afin d'accroître l'activité féminine, développer les structures d'accueil des jeunes enfants et les services de soins de santé et de soins à domicile pour les personnes âgées dépendantes.	Un nouveau cadre pour l'évaluation des PAMT est en place, une évaluation externe des services publics de l'emploi sera réalisée tous les trois ans et des évaluations internes auront lieu chaque année. Néant. Un nouveau système de soutien public aux personnes âgées dépendantes est mis en place progressivement en collaboration avec les autorités régionales.
Améliorer le fonctionnement des marchés de produits	
Adopter le projet de réforme de la loi générale sur la concurrence, et en particulier le programme de clémence. Accroître l'indépendance des organismes de réglementation sectoriels. S'employer plus activement à évaluer l'impact sur la concurrence de certaines réglementations sectorielles, notamment dans le secteur des services professionnels. Réduire le pouvoir de marché des sociétés d'électricité verticalement intégrées. Supprimer les obstacles à l'implantation de nouvelles entreprises, notamment étrangères. Favoriser le développement des contrats bilatéraux à terme. Adopter une règle d'ajustement des tarifs plus transparente et plus rapide en fonction des coûts de production.	Mesure appliquée. Néant. La réglementation des services professionnels est partiellement affectée par la mise en œuvre de la directive européenne sur les services. Une évaluation des réglementations supplémentaires sur les services professionnels est en cours. Des enchères virtuelles entre les centrales ont eu lieu depuis la mi-2007 et le recours aux contrats bilatéraux s'est développé. Les tarifs (nets des frais de transport) reflètent les prix de gros de l'électricité et sont actualisés sur une base trimestrielle.

Recommandations des précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis décembre 2006
Abaisser le plafond de la participation des <i>entreprises gazières</i> à ENAGAS. Favoriser l'émergence d'un marché secondaire de gros dans le secteur du gaz.	Les premières enchères pour l'allocation de capacités de stockage de gaz ont eu lieu en avril 2008. Les capacités de stockage peuvent être vendues sur un marché secondaire sur une base bilatérale.
Confier à l'Autorité de régulation des télécommunications la responsabilité de veiller à la protection des consommateurs.	Néant.
Mettre en œuvre la directive européenne sur les services pour réduire les barrières régionales à l'implantation de nouveaux hypermarchés. Assouplir les réglementations générales, au moins en ce qui concerne les critères définissant les hypermarchés, lesquels font l'objet de contraintes d'autorisation spéciales. Supprimer les obstacles locaux à l'ouverture de stations-service dans les supermarchés et hypermarchés.	La directive européenne sur les services est en cours d'application. En conséquence, certains obstacles régionaux à l'ouverture de nouveaux hypermarchés vont être démantelés, et d'autres barrières seront remplacées par des mesures moins restrictives.
Amender les restrictions excessives et parfois discriminatoires dans le secteur des <i>pharmacies</i> .	Néant.
Soumettre les services de fret et de transport régional de passagers à des appels d'offres obligatoires.	Néant.
Supprimer les dernières contraintes injustifiées imposées pour l'obtention d'une licence d'exploitation de <i>services de transport routier de marchandises</i> .	Les obstacles géographiques aux licences d'exploitation ont été supprimés.
Abroger les restrictions à l'importation de <i>ciment</i> .	Néant.
Dans le domaine des <i>marchés publics</i> , s'employer activement à renforcer le portail Internet pour réduire les coûts de gestion et améliorer la transparence. Abaisser les seuils au-dessus desquels un appel d'offres public est obligatoire.	La nouvelle réglementation sur les marchés publics développe le recours aux procédures électroniques pour rationaliser les coûts et accélérer les appels d'offres.
Poursuivre la libéralisation des services postaux.	Un nouvel organisme indépendant de régulation, la <i>Comisión Nacional del Sector Postal</i> , a été mis en place.

Chapitre 2

Améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi

Le ralentissement de l'activité économique et les changements structurels à opérer pour renouer avec une croissance durable impliquent la nécessité de trouver une meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois. Ce chapitre examine les principaux dispositifs institutionnels et les politiques visant le marché du travail qui peuvent expliquer le décalage entre les qualifications des travailleurs et les emplois disponibles, décalage qui est important au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays. Une stratégie bien conçue d'activation des chômeurs peut aider les bénéficiaires d'allocations chômage à trouver dès que possible un emploi qui leur convienne, et contribuer à minimiser le risque que l'accès aux allocations chômage nuise à la motivation vis-à-vis du travail. Un niveau satisfaisant de coordination entre la gestion des allocations chômage et les politiques d'activation est de nature à éviter les phénomènes de trappes à prestations si les politiques d'activation permettent aux bénéficiaires d'avoir de nouveau droit à des allocations chômage. La réforme de la législation de protection de l'emploi aiderait à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes hautement qualifiés, ainsi que d'autres groupes qui ont des difficultés pour entrer sur le marché du travail. Les immigrants ont un taux d'activité élevé et un taux de chômage relativement bas, mais ils occupent des emplois précaires pour lesquels ils sont surqualifiés. Il y a donc de la marge pour améliorer leur intégration sur le marché du travail. Les réformes de la politique du logement devraient viser à lever les obstacles à la mobilité géographique, et le système de négociations salariales devrait être réformé de façon à favoriser une allocation efficiente de la main-d'œuvre en permettant que les conventions salariales reflètent les situations au niveau des entreprises.

Orienter les chômeurs vers l'activité

Une stratégie bien définie d'activation des chômeurs peut aider à garantir que les bénéficiaires d'allocations chômage aient de bonnes chances d'obtenir un emploi aussi rapidement que possible, et contribuer à minimiser le risque que l'accès à des allocations chômage ne nuise à la motivation vis-à-vis du travail. Fondamentalement, les stratégies d'activation cherchent à encourager les demandeurs d'emploi à être plus déterminés dans leurs efforts pour trouver du travail et/ou améliorer leur employabilité¹. Il importe d'orienter les dépenses vers les mesures dont on a pu constater l'efficacité. De fait, en Espagne comme dans d'autres pays de l'OCDE, il semble y avoir amplement possibilité d'améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT) à un niveau de dépenses donné. Mais, si l'expérience d'autres pays peut suggérer de grandes orientations, de nouvelles évaluations s'imposent pour identifier les mesures efficaces au regard de leur coût. Étant donné le caractère décentralisé de l'administration publique en Espagne, il importe de parvenir à une bonne coordination des PAMT avec la gestion du système d'allocations chômage (OCDE, 2006a).

L'Espagne suit actuellement une stratégie d'activation bien conçue, mais des améliorations sont possibles

On est de plus en plus conscient, dans les pays de l'OCDE, de la nécessité de fonder les stratégies d'activation sur le principe d'obligations mutuelles (OCDE, 2007d). Une intégration minutieuse des mesures actives et passives, conjuguée avec un suivi attentif de la recherche d'emploi, peut effectivement encourager les demandeurs d'emploi à faire preuve de plus de diligence dans leurs efforts pour trouver du travail et/ou améliorer leur employabilité. De fait, les observations empiriques confirment que les effets désincitatifs des allocations chômage sont plus faibles dans les pays qui consacrent davantage de ressources aux PAMT (Bassanini et Duval, 2006). Plusieurs autres études macroéconomiques récentes concernant l'impact des dépenses consacrées aux PAMT sur le chômage, globalement, montrent qu'elles accélèrent le retour à l'emploi des bénéficiaires d'allocations et d'autres demandeurs d'emploi (OCDE, 2007d).

La stratégie d'activation de l'Espagne repose sur divers services du marché du travail et cours de formation qui, pour la plupart, sont accessibles à tous les chômeurs (voir encadré 2.1). Après un entretien approfondi destiné à permettre d'apprécier la disponibilité pour un emploi et d'identifier les qualifications du chômeur, un plan d'action individualisé est mis en place et la participation du demandeur d'emploi au plan est obligatoire. Des entretiens poussés entre le demandeur d'emploi et un conseiller ont lieu régulièrement, en moyenne six fois par an, même si la fréquence est un peu moindre que dans la plupart des autres pays de l'OCDE². Dans la plupart des cas, les demandeurs d'emploi sont dirigés vers les emplois vacants directement par les services de l'emploi, ce qui non seulement aide à éviter que le chômage ne se prolonge, mais permet aussi de vérifier la disponibilité pour un emploi. En outre, le nombre moyen d'orientations directes vers un emploi par chômeur est parmi les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2007d).

Encadré 2.1. La stratégie d'activation en Espagne

Bien que de nombreux pays mènent actuellement une stratégie d'activation fondée sur le principe d'obligations mutuelles, on sait relativement peu de choses de la façon dont ils mettent véritablement en œuvre ces stratégies. L'édition 2007 des *Perspectives de l'emploi* (OCDE, 2007d) a tenté de combler cette lacune en s'appuyant sur les réponses détaillées des gouvernements des pays de l'OCDE. La description qui est faite ci-dessous de la stratégie d'activation de l'Espagne repose sur ces résultats.

Le chômeur doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional du service public de l'emploi (SPE) dans un délai de 15 jours ouvrables. Les allocations sont versées dès le premier jour de chômage, sans délai d'attente, et elles peuvent être versées pour les deux semaines précédant l'inscription initiale au chômage. La personne doit ensuite signer une convention par laquelle elle s'engage à rechercher activement du travail, à accepter les offres d'emploi appropriées et à apporter la preuve au bureau régional du SPE qu'elle s'est effectivement rendue aux entretiens d'embauche. Un entretien approfondi a lieu, dans la plupart des cas dans un délai de deux semaines après l'inscription au chômage, après quoi un niveau d'employabilité est déterminé et un plan d'action individuel mis en place. Le plan d'action individuel peut notamment couvrir les éléments suivants : plan de formation et d'emploi, conseils pour renforcer l'estime de soi et la motivation, et recherche active d'emploi (cours de formation à la recherche d'emploi et aux techniques d'entretien). Les actions inscrites dans le plan d'action individualisé sont obligatoires et, si la personne ne s'y conforme pas, le versement des allocations peut être interrompu ou bien, si la personne ne perçoit pas d'allocations, l'accès au service public de l'emploi peut être suspendu. Des entretiens poussés, au cours desquels on vérifie les démarches de recherche d'emploi, ont lieu tous les deux mois en moyenne. En Espagne, la plupart des offres d'emploi sont des offres « fermées » – en ce sens qu'il n'est pas fait de publicité et qu'elles sont directement proposées aux demandeurs d'emploi par l'administrateur du SPE au niveau régional.

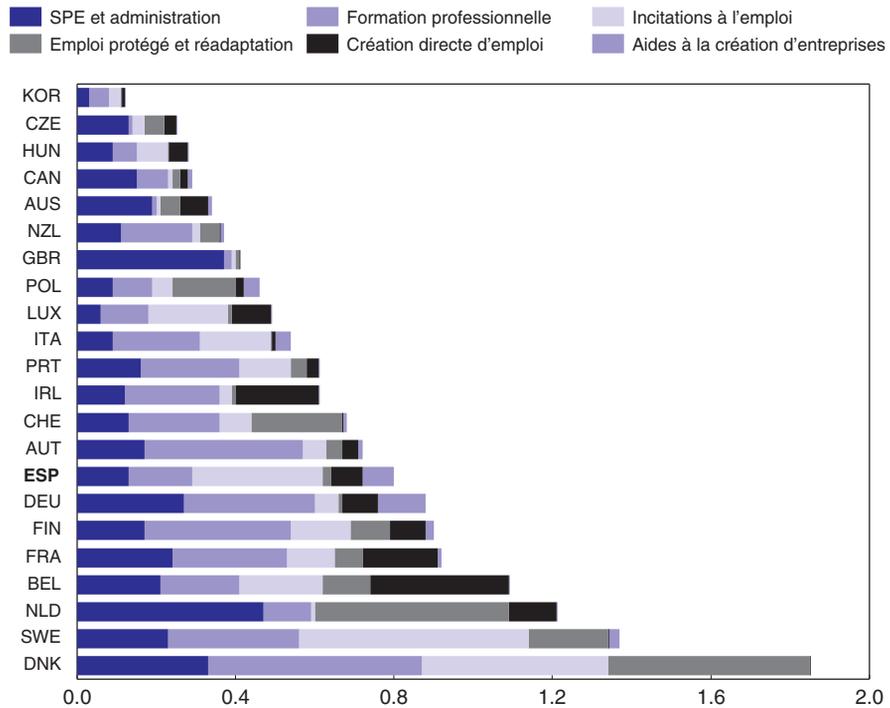
On dépense beaucoup pour des aides à l'emploi relativement inefficaces...

Les observations empiriques provenant d'études au niveau international tendent à indiquer que les dépenses en faveur des PAMT atténuent l'impact initial des chocs macroéconomiques (OCDE, 2006a). En outre, il semble que la composition des dépenses en faveur des PAMT a une certaine importance : ainsi, l'étude évoquée plus haut montre que les programmes de formation ont un impact notable sur le chômage. On peut aussi dégager un certain nombre d'indications générales des évaluations microéconométriques des PAMT, de plus en plus nombreuses, réalisées de par le monde : les services d'aide à la recherche d'emploi, relativement peu coûteux, et la gestion individualisée des cas donnent souvent de bons résultats, alors que les programmes publics de création d'emplois ne marchent pas (Commission européenne, 2006). En outre, les programmes de subventions salariales et d'aides à l'emploi tendent à donner des résultats médiocres en termes d'effets nets sur les perspectives futures d'emploi des participants (OCDE, 2007g). Les études donnent aussi à penser que les résultats des différents programmes d'activation varient largement selon les pays, ce qui incite à penser que les détails de la conception des programmes déterminent en grande partie la réussite.

Ce que l'Espagne dépense, au total, en faveur des programmes actifs du marché du travail est proche de la moyenne européenne (graphique 2.1). Une part notable des dépenses (environ 40 %) est consacrée aux aides à l'emploi, essentiellement pour

Graphique 2.1. Dépenses publiques en faveur des programmes actifs du marché du travail dans les pays de l'OCDE

2007 ou dernière année disponible, en pourcentage du PIB



Source : OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486037805137>

promouvoir les contrats permanents (voir plus loin). Pour l'essentiel, il s'agit d'aides versées aux employeurs qui créent un contrat d'emploi permanent pour des chômeurs. Ce type d'aide a vraisemblablement des effets d'inertie très importants et on considère généralement que c'est la mesure d'activation la moins efficace au regard de son coût³. Par ailleurs, le conseil et l'aide à la recherche d'emploi semblent insuffisamment développés en Espagne (OCDE, 2007g).

... et peu de programmes font l'objet d'une évaluation

Il peut être intéressant d'examiner si les programmes d'activation sont efficaces au regard de leur coût, en ce sens qu'ils permettent de réaliser des économies sur les dépenses liées aux prestations (du fait que les bénéficiaires sortent plus vite du chômage) qui excèdent le coût budgétaire direct des mesures, et aussi d'examiner quels sont les programmes comparativement les plus efficaces. Cependant, en Espagne, rares sont les PAMT visant les chômeurs qui font l'objet d'évaluations régulières (OCDE, 2007g), et les évaluations rigoureuses des programmes d'activation entreprises par des chercheurs et des institutions privées sont peu nombreuses (Commission européenne, 2006). Des évaluations de ce type ont été réalisées en Australie, en France, en Suisse et au Royaume-Uni, notamment, parmi les pays de l'OCDE, et elles servent à améliorer la conception des PAMT. Les mesures qui sont financées par des fonds de la Commission européenne font l'objet d'évaluations régulières, mais ces évaluations ne permettent pas toujours de savoir clairement quelles sont les mesures les plus efficaces pour les différentes catégories de

travailleurs (OCDE, 2005). Dans le cadre d'un train de mesures destinées à améliorer l'efficacité des PAMT entrées en vigueur en 2008, le service public de l'emploi (*Servicio Público de Empleo Estatal*, SPEE) fera l'objet d'une évaluation extérieure tous les trois ans, et une évaluation interne sera menée chaque année. Cependant, il y a beaucoup d'exemples de dispositifs, en Espagne, qui ont un coût budgétaire non négligeable et qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation. Par exemple, environ 6 % des jeunes (chiffre de 2004) qui deviennent chômeurs participent à des programmes de création d'emplois destinés à faciliter l'intégration des chômeurs sur le marché du travail par le biais d'emplois temporaires. En outre, 11 % des jeunes au chômage (chiffre de 2004 également) participent à des programmes de promotion de l'emploi agricole dans les zones rurales. Ces deux programmes existent depuis le milieu des années 80 mais n'ont jamais été évalués (OCDE, 2007g). Les programmes de création d'emplois se sont souvent révélés un moyen inefficace pour placer les chômeurs sur des emplois non subventionnés (OCDE, 2006a).

La coordination entre les instances régionales et les instances centrales peut être améliorée

L'administration centrale (par le biais du SPEE) conçoit et finance les politiques passives et actives, et les régions, pour leur part, sont chargées de gérer les politiques actives du marché du travail⁴. Cela signifie que les régions ne bénéficient pas pleinement des retombées positives, sur le plan budgétaire, d'un recul du chômage – c'est l'administration centrale qui en bénéficie grâce à la réduction du nombre de demandes d'allocations chômage. Par contre, les régions qui réussissent à réinsérer les chômeurs dans l'emploi reçoivent moins de financements de l'administration centrale car les ressources sont réparties entre les régions en fonction du nombre des chômeurs. En outre, l'interruption du versement des allocations chômage aux demandeurs d'emploi qui ne respectent pas les obligations de recherche d'emploi se traduit, pour la région, par une diminution des transferts de l'administration centrale au titre des chômeurs, ce qui n'incite pas à appliquer des sanctions en pareil cas. Il y a aussi le risque, comme on l'a vu dans d'autres pays très décentralisés tels que le Canada et la Suisse, que les PAMT ne soient pas conçues de façon à améliorer l'employabilité mais plutôt à placer les allocataires sur des emplois à court terme qui leur permettront de bénéficier à nouveau des allocations chômage financées par l'administration centrale. Par exemple, s'agissant des créations directes d'emploi, le SPEE travaille en coopération avec les communautés autonomes pour aider les chômeurs à trouver un emploi temporaire subventionné. On a pu constater que ce processus est parfois utilisé pour aider les jeunes les plus défavorisés à se constituer un historique de cotisations suffisant pour acquérir des droits à prestations (OCDE, 2007g).

Améliorer les politiques actives du marché du travail et le service public de l'emploi

L'accroissement des financements pour des PAMT mieux ciblées pourrait provenir d'une réduction des dépenses consacrées aux aides à l'emploi (voir plus loin). Cependant, il faut développer les évaluations pour identifier les PAMT qui contribuent effectivement au retour des chômeurs dans l'emploi. Il importe que les évaluations mettent en lumière les exemples de bonnes pratiques au niveau régional à titre de point de départ pour une meilleure coordination entre l'administration centrale et les communautés autonomes, et pour un développement de la coopération entre les communautés. La performance des services régionaux de l'emploi devrait être mesurée et située par rapport à un référentiel, et cette information devrait être rendue publique pour soumettre les régions peu

performantes à la pression politique et les amener ainsi à améliorer leurs résultats, comme cela se fait, par exemple, en Suisse (OCDE, 2007c). Lier la réussite des placements à un avantage financier pourrait contrebalancer l'effet désincitatif qui résulte, dans une certaine mesure, de la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration.

L'amélioration de la coordination entre la gestion des allocations chômage et les politiques d'activation est indispensable également pour éviter le phénomène des trappes à prestations, surtout si l'on utilise les PAMT pour faire en sorte que les allocataires aient de nouveau droit à des allocations chômage. Apprécier la disponibilité des chômeurs pour un emploi et recueillir toutes autres informations pertinentes au moment d'enregistrer les demandes de prestations est essentiel pour permettre des interventions précoces et efficaces. Cependant, les chômeurs ont droit à des allocations chômage dès le premier jour de chômage, et les prestations peuvent être versées à titre rétroactif (pour une période pouvant aller jusqu'à deux semaines) à compter de la date initiale d'inscription au chômage. Il se peut qu'un certain nombre d'affectations potentielles de demandeurs d'emploi sur des emplois vacants qui leur conviennent n'aient pas lieu durant le bref laps de temps pendant lequel des prestations sont déjà servies. Par conséquent, l'inscription pour un placement devrait être une condition préalable du versement des prestations et l'entretien approfondi devrait être obligatoire dès l'inscription.

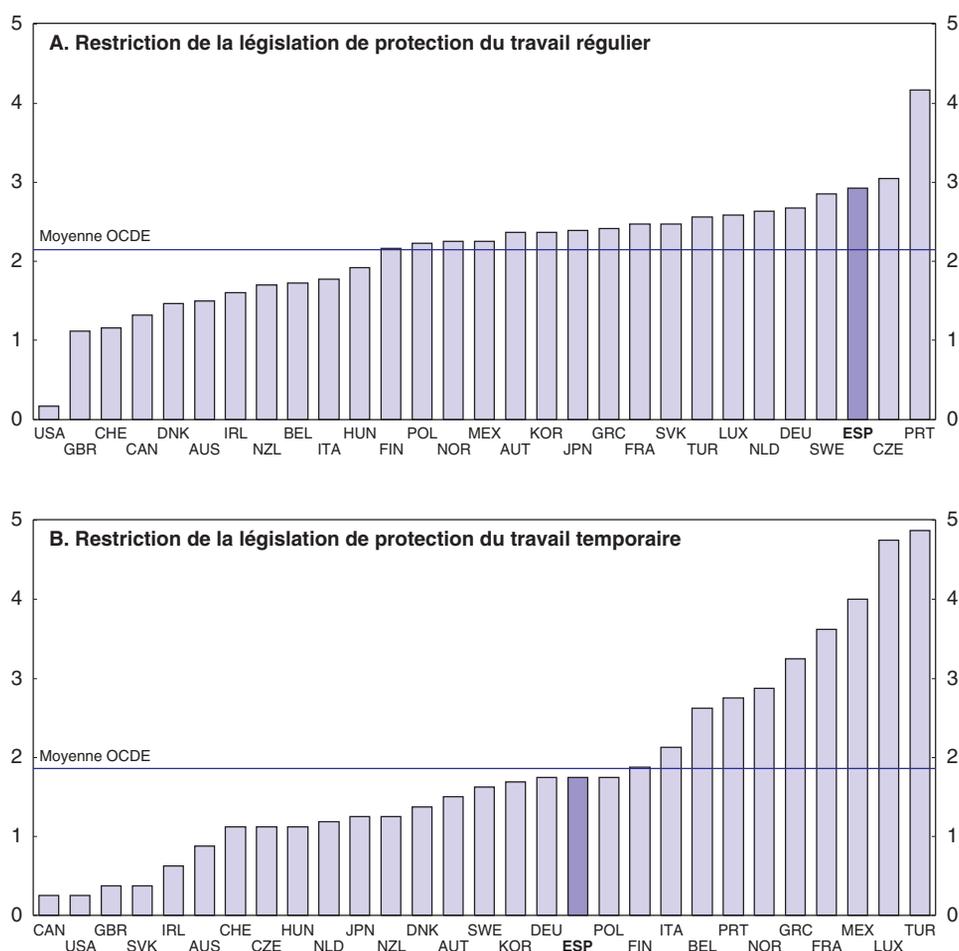
De nombreuses évaluations récentes montrent que l'aide à la recherche d'emploi et le suivi peuvent avoir un impact notable sur les taux de retour à l'emploi. Bien que l'Espagne ait des procédures explicites pour un suivi régulier des efforts de recherche d'emploi, les entretiens intensifs par lesquels se fait la vérification des efforts de recherche n'ont pas lieu aussi fréquemment que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La moitié des pays de l'OCDE exigent que les demandeurs d'emploi rendent compte de leurs efforts de recherche d'emploi toutes les deux semaines ou chaque mois (OCDE, 2007d), et l'Espagne devrait adopter une pratique similaire. Lorsque l'épisode de chômage se prolonge, la participation obligatoire à des PAMT peut aider à améliorer les perspectives d'emploi et à réduire le risque de chômage de longue durée ou de sortie du marché du travail. En Espagne, bien qu'il n'y ait pas d'obligation générale de participer à un programme de type PAMT à un certain moment de l'épisode de chômage, les bénéficiaires d'allocations chômage doivent néanmoins accepter d'être dirigés vers ce type de programme par un conseiller du SPE. Cependant, rendre la participation à un programme de type PAMT obligatoire après une certaine période de recherche d'emploi infructueuse pourrait être utile et aider à éviter les abus. La proportion de contrats effectivement conclus par le biais du SPEE est faible, et cela concerne essentiellement des demandeurs d'emploi peu qualifiés. Autoriser les agences de travail temporaire et d'autres sociétés à but lucratif à offrir des services de placement aux chômeurs permettrait aussi d'accroître l'efficacité des placements dans leur ensemble.

Réduire la dualité du marché du travail

La législation de protection de l'emploi (LPE) – autrement dit, l'ensemble de règles régissant l'embauche et le licenciement des salariés – reste l'une des plus contraignantes de la zone OCDE. L'indicateur global du degré de rigueur de la LPE calculé par l'OCDE (OCDE, 2008c) place l'Espagne en troisième position parmi les pays de l'OCDE à cet égard, et les comparaisons internationales sont plus radicales encore si l'on considère uniquement l'indicateur clé, à savoir le niveau des indemnités de licenciement dues aux

travailleurs permanents (graphique 2.2). En Espagne, cet indicateur signale la lourdeur du système, les tribunaux jugeant la plupart des licenciements abusifs – environ 90 % des cas, ces dernières années. Par suite, dans la majorité des cas, les indemnités de licenciement atteignent 45 jours de salaire par année de présence, dans la limite d'un plafond de 42 mois pour un contrat classique. Par contre, les contrats temporaires impliquent des coûts de licenciement bien moindres (8 jours de salaire par année de présence), et bien qu'ils ne doivent être utilisés que pour une durée limitée⁵, il semble qu'ils ont largement été utilisés au-delà de la limite légale (OCDE, 2007a). Les contrats temporaires sont à ce point favorables en termes de coûts de main-d'œuvre et de risques pour l'employeur qu'ils continuent d'être largement utilisés, en dépit de tentatives de réformes répétées prévoyant des incitations financières et des indemnités de licenciement réduites en cas d'embauche de certaines catégories de travailleurs sur des contrats permanents⁶. Bien que la part des contrats temporaires dans l'emploi total se soit réduite récemment, à hauteur d'environ 27 %⁷, elle reste néanmoins deux fois supérieure à la moyenne OCDE qui est de 13 %.

Graphique 2.2. **Législation pour la protection de l'emploi (LPE), 2006**
Indice de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



Source : OCDE (2008), *Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486058367804>

La législation pour la protection de l'emploi est un frein à l'intégration des jeunes, des femmes et des immigrés...

La LPE accroît la sécurité de l'emploi pour les travailleurs en place. Mais elle peut aussi limiter les créations d'emploi en rendant l'ajustement des effectifs plus coûteux pour les entreprises. En outre, les délais, longs et variables, qui caractérisent les procédures administratives et judiciaires de mise en œuvre de la LPE tendent à rendre ces coûts imprévisibles (OCDE, 2007g). Toutefois, cette incertitude a sans doute été réduite par la possibilité offerte aux employeurs en 2002 de verser aux travailleurs licenciés un paiement compensatoire anticipé qui équivaut au montant qu'ils percevraient si le licenciement était déclaré abusif par les tribunaux, ce qui permet à l'employeur d'éviter de payer les salaires pendant que l'affaire est en instance. L'effet net de la LPE sur l'emploi total est *a priori* ambigu et peut jouer dans l'un ou l'autre sens, encore que la majorité des études empiriques sur le sujet concluent que la LPE n'a qu'un effet positif limité sur le chômage (OCDE, 2006a).

Les effets de la LPE varient apparemment selon les groupes sur le marché du travail. Une LPE stricte tend à compromettre les perspectives d'emploi des catégories qui ont le plus de mal à entrer sur le marché du travail, notamment les jeunes, les femmes et les immigrés, du fait qu'elle réduit la rotation de la main-d'œuvre et l'embauche. Bassanini et Duval (2006) ont montré qu'une réforme partielle du marché du travail – abaissement de la protection pour les emplois temporaires et contrats permanents inchangés – encourage le recours aux emplois temporaires et la dualité du marché du travail. Les employeurs tendent à recourir largement aux contrats temporaires pour embaucher de nouveaux travailleurs et sont réticents à transformer ces contrats en contrats permanents. Comme les travailleurs qui ont beaucoup d'ancienneté ont droit à des indemnités de licenciement importantes mais renoncent à ce droit s'ils changent volontairement d'emploi (OCDE, 2006a), la rotation de la main-d'œuvre se concentre sur les catégories surreprésentées dans l'emploi temporaire, en particulier les jeunes, qui risquent de se trouver pris au piège des emplois « précaires », avec un haut niveau de précarité de l'emploi et un sous-investissement sur le capital humain dans l'entreprise. Le degré effectif de protection des travailleurs titulaires d'un contrat permanent sera vraisemblablement supérieur à ce qu'impliquent les seuls coûts, élevés, de licenciement car les travailleurs temporaires peuvent servir d'amortisseur en cas de réduction des effectifs. En résumé, la dualité marquée du marché du travail a rendu plus difficile l'accès aux contrats permanents pour les jeunes (plus qualifiés que leurs aînés) et pour les immigrés, ce qui gêne leur intégration.

Il semble clair que la segmentation du marché du travail contribue à la situation de « surqualification » des jeunes (voir chapitre 1). La forte incidence des contrats temporaires chez les jeunes contribue à ce qu'ils occupent des postes qui ne sont pas à la hauteur de leurs qualifications. Bien que les entrants hautement qualifiés aient de grandes chances d'obtenir en définitive un contrat permanent, cette situation a eu des conséquences particulièrement négatives pour la productivité en Espagne, où le niveau de qualification des travailleurs entrés récemment sur le marché du travail est nettement supérieur à celui des cohortes plus âgées. Des travaux empiriques récents tendent à indiquer qu'une protection contraignante des contrats réguliers a un effet négatif sensible, quoique faible, sur la productivité à long terme (OCDE, 2007d). Cependant, l'effet peut être nettement plus important en Espagne du fait que la forte proportion de contrats temporaires chez les jeunes contribue à une sous-utilisation de leurs compétences. En effet, les écarts de niveau

de formation entre les cohortes d'âge sont beaucoup plus marqués en Espagne que dans les autres pays de l'OCDE (chapitre 3).

Les efforts déployés dans le passé pour encourager le recours aux contrats permanents ont surtout pris la forme d'incitations financières en direction des employeurs

Une vaste réforme du marché du travail a été introduite au milieu de 2006, après une année de consultations entre le gouvernement et les partenaires sociaux, qui a abouti à un consensus. Cette réforme est décrite en détail dans l'Étude 2007. Entre autres mesures, on a tenté de limiter le recours excessif aux contrats temporaires, les incitations financières publiques en faveur des contrats permanents impliquant des coûts de licenciement réduits ont été accrues et des subventions ont été accordées, pour une durée limitée, pour tous les contrats temporaires transformés en contrats permanents à coûts de licenciement réduits. En outre, les cotisations d'assurances sociales ont été abaissées et certaines prestations ont été augmentées, et le gouvernement a aussi prévu de moderniser le service public de l'emploi, d'accroître les financements en faveur des PAMT et d'augmenter le nombre des inspecteurs chargés de s'assurer de l'application stricte de la réforme dans les établissements. Depuis que la réforme a été introduite, la part des contrats temporaires a été réduite de 4.4 points de pourcentage. La réforme n'a toutefois pas permis de modifier la solide protection dont bénéficient les contrats permanents et donc de traiter le problème fondamental qu'une LPE stricte en faveur des travailleurs permanents pose pour les jeunes, les femmes et les immigrés : elle limite la rotation des effectifs, notamment en décourageant les départs volontaires.

Options pour une réforme

Plusieurs options existent pour réduire la LPE dont bénéficient les contrats réguliers tout en assurant une protection suffisante aux travailleurs. Sans doute serait-il possible de rallier les soutiens politiques nécessaires à un assouplissement du niveau de protection si cela allait de pair avec des mesures destinées à améliorer l'aide aux travailleurs qui perdent leur emploi. Ces mesures, toutefois, impliquent des dépenses publiques relativement lourdes. Les indemnités de licenciement en cas de contrat permanent devraient être rendues moins généreuses, ce qui réduirait l'écart de traitement entre contrats temporaires et contrats permanents. Pour ce faire, on pourrait notamment créer un contrat d'application universelle prévoyant des indemnités de licenciement qui augmenteraient avec l'ancienneté dans l'emploi, jusqu'à une limite qui resterait en-deçà des niveaux actuels. Cela serait utile pour promouvoir l'emploi. Si ce n'est pas possible, on pourrait envisager d'allonger la période d'essai associée à un contrat permanent (habituellement déterminée dans le cadre des négociations salariales et souvent fixée en-deçà du maximum prévu par le Code du travail), ce qui pourrait aider les employeurs à mieux apprécier la productivité des nouveaux embauchés et les inciter à recruter dans le cadre de contrats permanents. Pour y parvenir, on pourrait faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de se soustraire aux conventions collectives conclues à un niveau plus élevé (voir plus loin). Allonger la période d'essai encouragerait le recours aux contrats permanents, mais il faudrait veiller à ce que la période d'essai ne soit pas trop longue afin d'éviter que les employeurs n'abusent du système. Outre qu'elles constituent un filet de sécurité pour les travailleurs licenciés, les indemnités de licenciement contribuent aussi à élever le coût des licenciements, ce qui réduit la volatilité de l'emploi

(OCDE, 2005). On pourrait aussi envisager de moduler les primes d'assurance-chômage payées par les employeurs en fonction de leurs antécédents⁸, à l'instar de ce qui se fait aux États-Unis (Blanchard et Tirole, 2003; Dolado et Jimeno, 2004). Avec ce type de système, les cotisations des employeurs au titre de l'assurance-chômage dépendent de leurs antécédents en matière de licenciements, de sorte que les entreprises qui licencient davantage assument une plus large part du coût social induit par la volatilité de leur demande de main-d'œuvre.

Améliorer l'intégration des immigrés

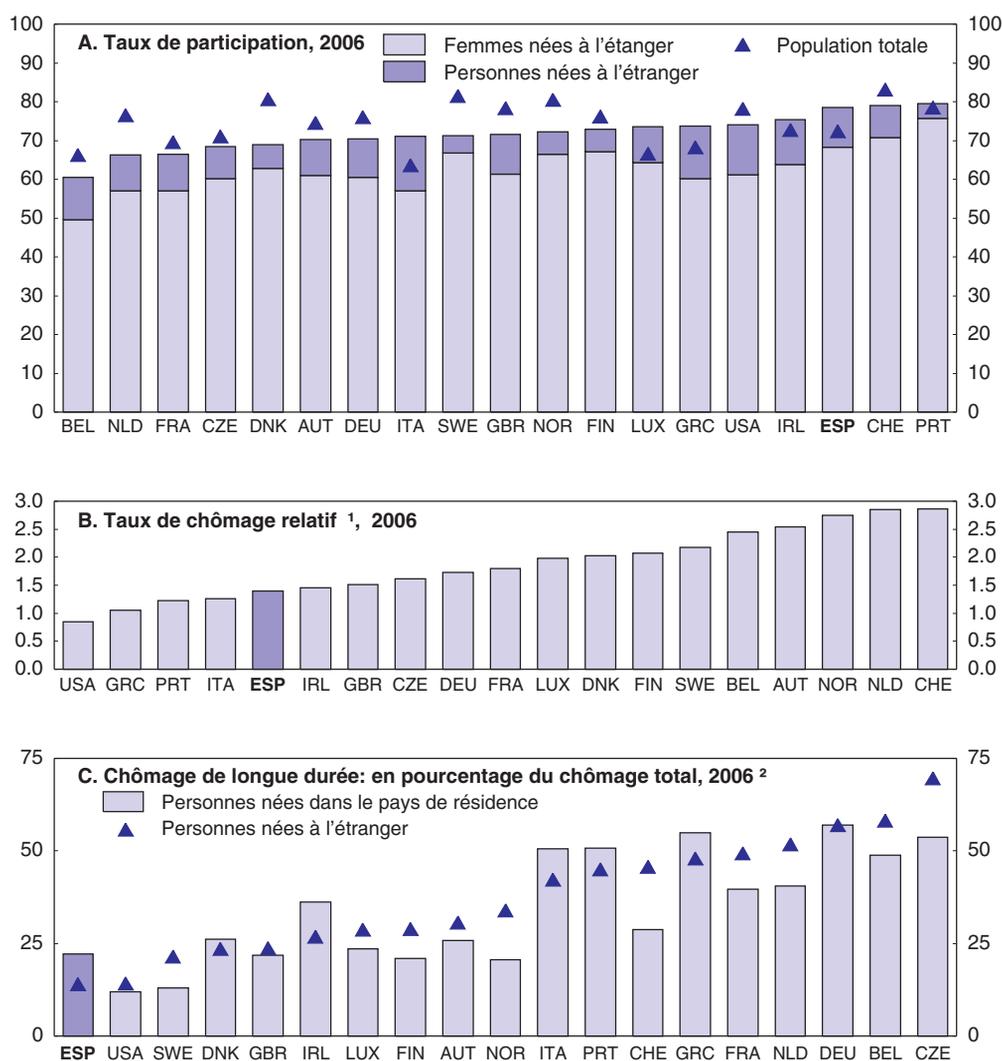
L'immigration est un phénomène relativement récent mais qui prend de plus en plus d'ampleur en Espagne. Une stratégie d'intégration récemment adoptée à l'échelon national et un vaste programme de régularisation, en 2005, sont des éléments importants qui ont concouru à la remarquable intégration des immigrés sur le marché du travail. Cependant, cela s'est produit à un moment où l'économie, et l'emploi en particulier, étaient en plein essor. En 2007, il y avait près de 4.8 millions d'immigrés en Espagne, soit près de 10 % de la population totale. Sur l'ensemble, environ 40 % venaient de pays d'Amérique latine, 22 % de pays de l'UE25 et près de 17 % d'Afrique. En moyenne, 500 000 immigrés environ sont arrivés en Espagne, chaque année, depuis 2001. Comme les immigrés vont être durement touchés par les licenciements dans les secteurs de la construction et des services, il deviendra de plus en plus important d'améliorer leur intégration dans l'économie et dans la société en général. En septembre 2008 est entré en vigueur un nouvel ensemble de mesures destinées à inciter les immigrés qui perdent leur emploi à rentrer dans leur pays, prévoyant notamment un paiement forfaitaire des allocations chômage et une aide pour couvrir les frais de voyage. Cependant, il est probable que les immigrés seront peu nombreux à utiliser de ce dispositif car ceux qui en bénéficieront ne pourront pas solliciter un permis de travail en Espagne pendant trois ans. Réflétant l'importance que revêt la question de l'intégration réussie des immigrés aux yeux des autorités, un secrétariat d'État à l'Immigration a été créé dans le cadre d'une réorganisation qui a conduit à un redéploiement des responsabilités en matière d'immigration, celles-ci ne relevant plus du ministère de l'Intérieur. Un nouveau Plan d'intégration pour 2007-10 a été élaboré après des négociations approfondies avec les autorités régionales et locales et les partenaires sociaux, y compris des représentants des immigrés. Le plan bénéficie de financements appréciables – 2 milliards d'euros sur la période – et prévoit notamment d'améliorer l'accès des immigrés aux PAMT et de mieux adapter les politiques publiques à leurs besoins, d'intensifier la recherche pour identifier les pratiques optimales en matière d'intégration et de lutter contre la discrimination et l'exploitation au travail.

Les immigrés ont un faible taux de chômage mais occupent des emplois précaires pour lesquels ils sont surqualifiés

Les observations empiriques tendent à indiquer que, dans les pays de l'OCDE, les immigrés réussissent généralement moins bien sur le marché du travail que les personnes nées dans le pays. Ils se heurtent à de multiples obstacles et désavantages parmi lesquels on peut citer, en particulier, les contraintes juridiques, la connaissance de la langue, les habitudes sociales et culturelles, la qualité de la formation et la reconnaissance et la validation des compétences. Cependant, contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays européens où la probabilité des immigrés d'être au chômage est supérieure à celle des autochtones (à situation comparable), l'Espagne a assez bien réussi l'intégration dans

l'emploi des immigrés arrivés récemment sur son territoire (graphique 2.3). L'augmentation significative de la part des immigrés sur le marché du travail (ils représentent aujourd'hui plus de 12 % de la population active totale) s'explique à la fois par l'importance des flux d'immigrés qui sont parvenus en Espagne ces dernières années et par leur taux d'activité nettement plus élevé. Le taux d'activité supérieur de la population immigrée est la conséquence d'une structure d'âge comparativement plus jeune, et aussi de taux d'activité supérieurs, dans des groupes d'âge spécifiques, par rapport à la population née dans le pays. Les immigrés ont aussi des taux d'emploi plus élevés que les autochtones, sont moins susceptibles de connaître le chômage de longue durée et, jusque récemment, enregistraient des taux de chômage à peine supérieurs à ceux des travailleurs espagnols.

Graphique 2.3. **Intégration des immigrés sur le marché du travail dans certains pays de l'OCDE**



1. Ratio nés à l'étranger/autochtones.

2. Ou dernière année disponible.

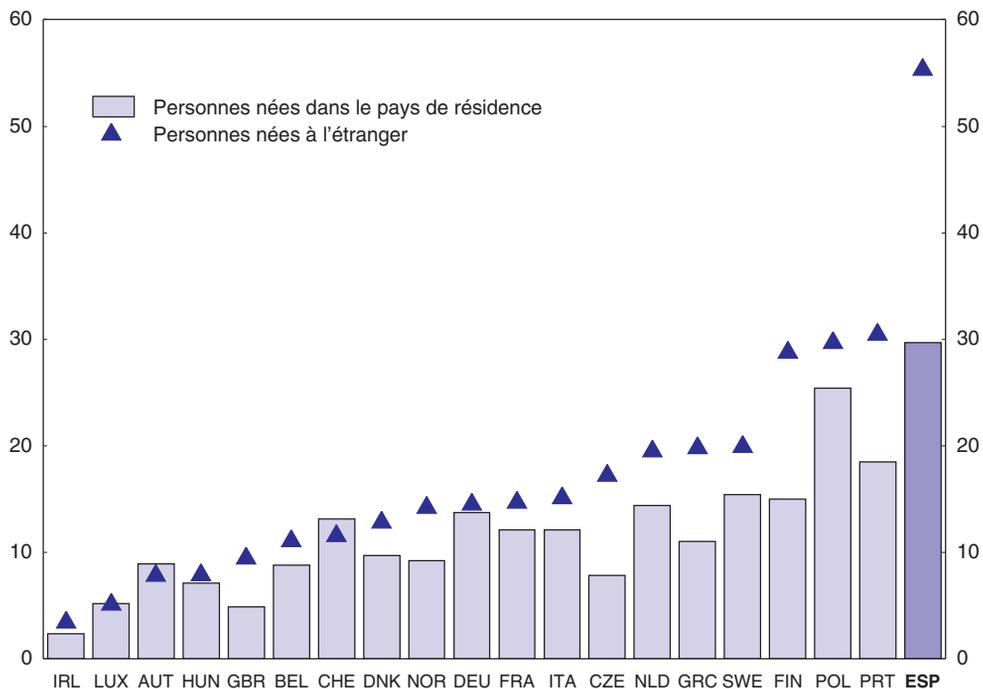
Source : OCDE (2008), *Perspectives des migrations internationales* : SOPEMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486142245366>

Bien que l'emploi des immigrés ait fortement augmenté jusqu'en août 2008, la récente poussée du chômage, provoquée par la chute de l'emploi dans la construction, a été relativement marquée parmi ce groupe de travailleurs (voir chapitre 1)⁹, du fait probablement du degré élevé de flexibilité de cette main-d'œuvre à statut précaire, souvent titulaire d'un contrat temporaire. En effet, près de 56 % des immigrés ont un contrat temporaire – presque deux fois plus que les travailleurs nés dans le pays et beaucoup plus que ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.4)¹⁰. Les immigrés récents ont un niveau de formation inférieur à celui des autochtones qui entrent sur le marché du travail – 21 % seulement environ des immigrés présents dans le pays depuis 10 ans ou moins ont un niveau de formation supérieur, alors que la proportion est de près de 45 % pour les autochtones dans la tranche d'âge de 25-34 ans (graphique 2.5). Les salaires des immigrés tendent à converger peu à peu vers ceux des autochtones, mais en général l'écart n'est jamais complètement comblé, ce qui reflète en partie les différences en termes de capital humain. En outre, il apparaît que le marché du travail ne récompense pas suffisamment l'investissement des immigrés dans l'éducation, ni l'expérience professionnelle acquise dans leur pays d'origine – les immigrés occupent généralement des emplois qui ne reflètent pas convenablement leurs compétences et on constate que le décalage persiste au fil des années (Fernández et Ortega, 2006). Les immigrés sont davantage susceptibles de travailler dans les secteurs relativement peu qualifiés de l'économie, en particulier la construction, l'agriculture, le tourisme et les services domestiques. Dans certains de ces secteurs, l'emploi a fortement augmenté ces dernières

Graphique 2.4. **Emploi temporaire selon le lieu de naissance**

En pourcentage du total, 2005

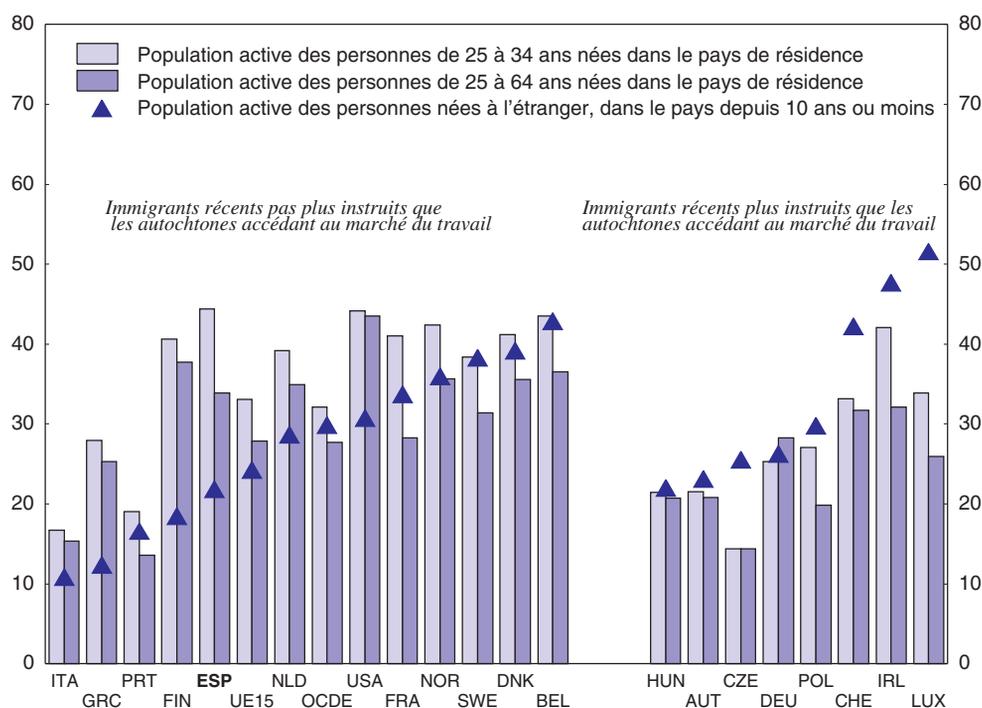


Source : OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales* : SOPEMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486228222343>

Graphique 2.5. Niveau d'instruction des immigrants par rapport aux autochtones dans certains pays de l'OCDE

Main-d'œuvre à niveau de qualification supérieure, 2005



Source : OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI*; et OCDE (2008), *Panorama des statistiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486238443524>

années. Le pourcentage de travailleurs immigrants employés dans les services domestiques était particulièrement élevé : en 2006, environ 18 % des travailleurs étrangers en Espagne travaillaient dans les « services aux ménages », et il s'agissait très majoritairement de femmes (OCDE, 2008b).

En reconnaissant les compétences acquises par les immigrants, on contribuerait à améliorer leurs performances sur le marché du travail

En Espagne, comme dans la plupart des autres pays, les immigrants ont apparemment des difficultés à faire convenablement reconnaître leurs qualifications acquises à l'étranger et se retrouvent donc à occuper des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés. Plus de 40 % des immigrants se trouvaient dans cette situation en 2004, ce qui est le taux le plus élevé des pays de l'OCDE. Ce fort taux de surqualification ne s'observe pas uniquement chez les immigrants ; il est aussi exceptionnellement élevé parmi les travailleurs nés en Espagne. En outre, s'il est vrai que les immigrants semblent évoluer vers de meilleurs emplois à mesure que leur temps de présence dans le pays augmente, néanmoins plus de 30 % des immigrants résidant dans le pays depuis 11 ans ou plus occupent toujours un emploi pour lequel ils sont surqualifiés. Les employeurs n'ont pas nécessairement un comportement discriminatoire à l'encontre des travailleurs immigrants, mais la situation reflète simplement le coût potentiel de l'incertitude quant à la productivité de ces travailleurs par rapport à des postulants nés dans le pays, quant aux qualifications

acquises dans le pays d'origine et quant à une expérience professionnelle qu'il n'est pas facile de vérifier ni d'évaluer. Des travaux empiriques récents confirment que les marchés du travail dans les pays de l'OCDE distinguent clairement entre les titres obtenus dans le pays d'accueil et ceux obtenus à l'étranger (OCDE, 2007f), ce qui explique en partie les écarts de salaire entre travailleurs immigrés et travailleurs nés dans le pays.

Cela donne à penser que les procédures de reconnaissance des qualifications formelles peuvent être améliorées. De fait, des mesures en ce sens aideraient à faire de la surqualification des travailleurs immigrés un avantage, en favorisant leur redéploiement vers des activités plus productives, la construction résidentielle s'ajustant pour sa part à des niveaux d'activité plus bas. Certains pays de l'OCDE ont créé des agences qui sont chargées d'évaluer et de certifier les titres étrangers. Par exemple, le Danemark a créé une agence qui fournit des évaluations officielles des qualifications étrangères à tous les niveaux et a récemment institué des centres régionaux pour évaluer et certifier les qualifications et compétences non formelles (OCDE, 2007f), tandis que l'Irlande a créé un guichet unique auquel les employeurs et les immigrés peuvent s'adresser pour s'informer (OCDE, 2008a). Par delà le problème général de l'équivalence des qualifications étrangères, la nécessité d'obtenir une licence pour exercer certaines professions libérales réglementées peut poser un obstacle supplémentaire aux immigrés, qui désirent mettre pleinement à profit leur formation et leurs compétences dans le pays d'accueil (voir chapitre 4). Les immigrés qui arrivent peuvent avoir une expérience appréciable dans leur domaine, acquise dans leur pays d'origine, mais ils auront peut-être du mal à la faire valider.

On estime qu'acquérir un niveau suffisant de maîtrise de la langue locale est déterminant pour une bonne intégration. Il ressort d'une récente étude dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2007f), qu'une certaine maîtrise de la langue accroît notablement les chances d'emploi des étrangers par rapport aux autochtones. D'autres études empiriques confirment que la maîtrise de la langue est l'un des aspects les plus importants, en termes de capital humain, pour l'intégration (Chiswick et Miller, 2007). Pour bon nombre d'immigrés venant d'Amérique latine, la question de la langue revêt moins d'importance. Néanmoins, plus de 60 % des immigrés proviennent de pays non hispanophones. L'offre de cours de langue à l'intention des adultes, qui est principalement la responsabilité des régions, semble insuffisante et la coordination entre régions fait souvent défaut (OCDE, 2006b). Il semblerait donc nécessaire d'améliorer l'offre de cours destinés à enseigner les langues officielles. Les rares évaluations empiriques des formations en langue qui existent tendent à indiquer que l'impact est clairement positif pour les immigrés nouvellement arrivés (en particulier au tout début), mais diminue notablement au fil du temps (OCDE, 2007e). Un moyen de renforcer les incitations à acquérir de telles connaissances consisterait à adapter le système national de certification des connaissances linguistiques aux besoins des immigrés et des employeurs potentiels.

L'intégration des immigrés peut encore largement être améliorée

Pour faire en sorte que les qualifications étrangères soient convenablement comprises et reconnues, on pourrait créer une agence qui serait chargée de reconnaître les qualifications étrangères à tous les niveaux, et on devrait s'efforcer de conclure des conventions bilatérales avec les pays d'origine pour reconnaître et certifier les titres. En outre, il conviendrait de prendre d'autres mesures pour éviter que les employeurs n'aient le sentiment de prendre un risque en embauchant des immigrés. Cela plaiderait en faveur

de mesures destinées à réduire les incertitudes et les coûts liés à l'embauche d'immigrés, au moins temporairement, de façon à permettre aux employeurs d'apprécier les capacités de recrues potentielles. Par exemple, le service public de l'emploi en Suède a un programme d'évaluation des compétences en cours d'emploi qui permet de réaliser une évaluation rapide, en moins de trois semaines, de l'expérience professionnelle, des compétences et des titres acquis à l'étranger. À l'issue de cette période, un certificat est délivré qui peut être présenté à l'occasion d'une future demande d'emploi (OCDE, 2007b).

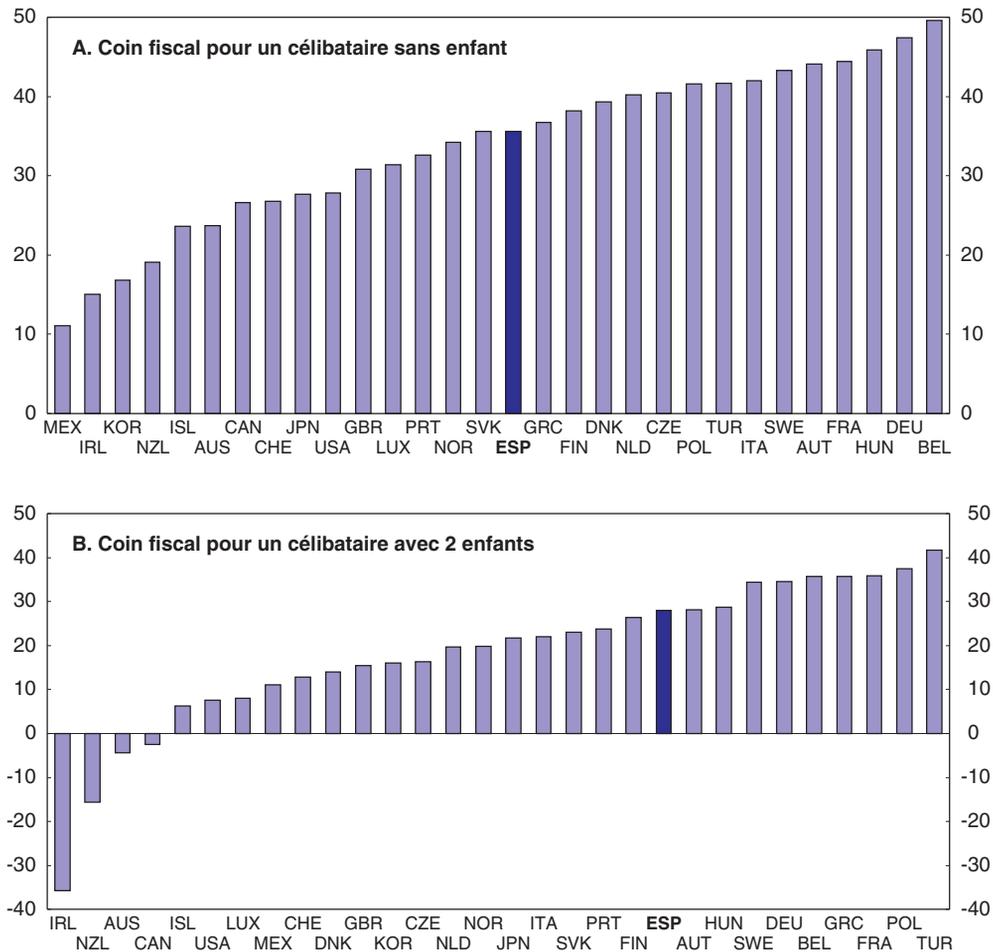
Dans la mesure où les immigrés sont surreprésentés dans les groupes défavorisés sur le marché du travail, les réformes préconisées pour réduire le dualisme du marché du travail et améliorer la qualité des stratégies d'activation, complétées par des programmes du marché du travail ciblés sur les immigrés, pourraient avoir des effets particulièrement favorables pour ces derniers (Jean *et al.*, 2007). Pour identifier et appliquer les pratiques d'intégration qui se révèlent efficaces, un système de référentiel pourrait être mis en place pour apprécier les réussites des autorités régionales sur le plan de l'intégration des immigrés, à l'instar de ce qui se fait au Danemark (OCDE, 2007f). Il conviendrait aussi de prendre des mesures pour accroître la mobilité professionnelle – par exemple, en réduisant le nombre d'emplois fermés aux étrangers. En particulier, on devrait envisager de mettre fin à l'interdiction pour les immigrés venant de pays extérieurs à l'UE (mais titulaires d'un permis de travail en règle) d'occuper un emploi dans le secteur public. Pour sa part, le Danemark s'est fixé comme objectif d'atteindre une part d'immigrés employés dans le secteur public qui corresponde à leur part dans la population.

Introduire une prestation liée à l'exercice d'un emploi pour améliorer les perspectives d'emploi des non-qualifiés et réduire la pauvreté

Les gouvernements ont eu de plus en plus recours aux prestations liées à l'exercice d'un emploi pour accroître l'intérêt financier que peut présenter un travail. Les prestations liées à l'exercice d'un emploi dans le même temps complètent le revenu disponible des ménages dans lesquels au moins un adulte travaille mais dont les revenus du travail sont néanmoins insuffisants pour éviter la pauvreté à la famille, et améliorent l'attractivité du travail par rapport au non-emploi (qui peut avoir pour corollaire la dépendance à l'égard des prestations sociales). Les prestations liées à l'exercice d'une activité peuvent aussi notablement abaisser le taux marginal effectif d'imposition qu'implique le fait de sortir du chômage (ou de l'inactivité) pour prendre un emploi, encore qu'à mesure que le bénéfice des prestations est retiré, la charge fiscale qu'induit un accroissement des gains peut affaiblir les incitations à augmenter le nombre d'heures travaillées et/ou à occuper un emploi mieux rémunéré. Les travaux empiriques tendent à montrer qu'avec un système bien conçu, l'augmentation du niveau d'activité peut plus que compenser la réduction du nombre d'heures travaillées de la part de certaines personnes qui occupaient déjà un emploi (OCDE, 2006a). Une analyse fondée sur une microsimulation (Immervoll *et al.*, 2006) tend à montrer qu'un changement marginal vers des prestations liées à l'exercice d'un emploi améliorerait le niveau de bien-être dans les 15 pays de l'UE considérés, y compris l'Espagne.

En Espagne, alors que le coin fiscal moyen qui pèse sur le travail n'est pas particulièrement lourd au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays, la charge fiscale sur les bas salaires, dans les familles avec enfants, reste relativement lourde (graphique 2.6), même après les allègements apportés par la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2006. Cela tient en partie à la faiblesse relative des

Graphique 2.6. **Coin fiscal moyen sur un salaire égal à 67 % du salaire moyen**
En % des coûts de main-d'œuvre, 2007



Source : OCDE, base de données sur la fiscalité et les salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486272886217>

allocations familiales. Les taux de pauvreté relative se trouvent également concentrés parmi les familles avec enfants (chapitre 1). Cela étant, la part des travailleurs non qualifiés est élevée, également, au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays (voir chapitre 4). Cela indique que le nombre de travailleurs dont l'incitation à travailler pourrait être renforcée par suite de la réduction du taux marginal d'imposition des revenus serait important par rapport au nombre de travailleurs dont l'incitation à travailler serait affaiblie à mesure que le bénéfice des prestations leur serait retiré. On devrait donc envisager d'instaurer une prestation liée à l'exercice d'un emploi, dont le niveau dépendrait du nombre des enfants dans le ménage. Le bénéfice de cette prestation pourrait être soumis à l'exigence d'un volume minimum d'heures travaillées et il pourrait être retiré progressivement au-delà d'un certain niveau de revenu du ménage déterminé par référence à un seuil de pauvreté.

Abaisser les obstacles à la mobilité géographique des travailleurs en matière de logement

Les taux de migrations internes, en Espagne, sont parmi les plus bas de la zone OCDE, ce qui contribue sans doute au maintien de la forte dispersion des taux de chômage selon les régions. En accroissant la mobilité de la main-d'œuvre, on faciliterait le redéploiement des travailleurs entre les secteurs, on contribuerait à élever le rendement de l'éducation en permettant une meilleure adéquation des travailleurs, en fonction de leurs qualifications, et des emplois disponibles, et on faciliterait l'accès des jeunes à un premier emploi.

Les données empiriques suggèrent que la forte variabilité du chômage selon les régions s'explique sans doute aussi, au moins en partie, par l'étroitesse du marché locatif (Barcelo, 2006). De fait, le marché locatif privé reste le plus étroit des pays européens (OCDE, 2007a), même si la part du stock de logements loués a augmenté légèrement en 2007. Il semble assez peu attrayant pour des propriétaires privés de louer un appartement car ils auront du mal à faire partir le locataire, en cas par exemple de non-paiement du loyer, les procédures légales étant excessivement longues (De los Llanos, 2006). Les plans visant à accélérer le règlement des différends entre locataires et propriétaires avec la mise en place de procédures judiciaires plus rapides (OCDE, 2007a) n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre, même si des progrès ont été réalisés récemment – six nouveaux tribunaux (sur 10 prévus) ont été ouverts dans des zones où les procédures d'expulsion sont nombreuses. Afin d'accélérer les expulsions, de nouvelles réformes légales sont à l'étude, notamment la possibilité d'appliquer les procédures d'arbitrage aux contrats de location.

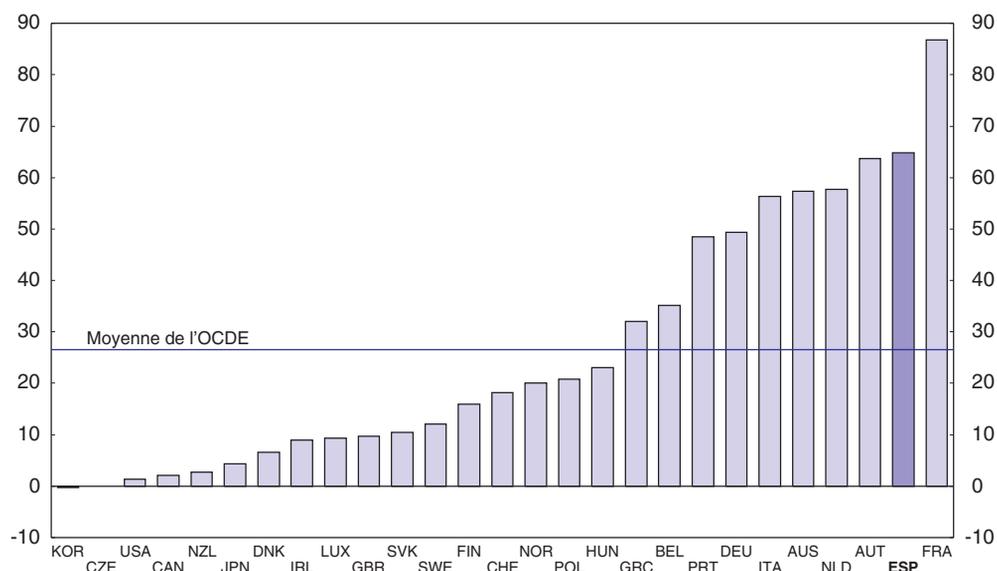
Les dépenses publiques en faveur du logement sont significatives, puisqu'elles représentaient près de 0.7 % du PIB entre 2005 et 2008, hors dépenses fiscales, et elles visent principalement le développement du logement social. En 2008, les autorités centrales et régionales s'étaient fixé comme objectif de construire près de 70 000 nouveaux logements aidés, dont 70 % sont destinés à être vendus à leurs occupants. En outre, les autorités ont annoncé leur volonté d'augmenter substantiellement la construction de logement social, qui serait portée à 150 000 unités par an en moyenne au cours de la prochaine décennie, au moins 40 % des logements ainsi construits étant destinés au marché locatif. D'autres mesures ont été prises récemment pour stimuler ce marché. Du côté de la demande, des prestations en espèces soumises à conditions de ressources ont été instaurées au profit des jeunes âgés de 22 à 30 ans pour couvrir leurs dépenses de loyer. Cette mesure, apparemment bien ciblée, devrait avoir un effet d'aubaine relativement limité et améliorer l'adéquation de l'offre de main-d'œuvre jeune avec les emplois disponibles. En outre, pour éliminer le biais en faveur de l'achat induit par la possibilité de déduire les remboursements d'emprunt de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les loyers ont été rendus déductibles pour tous les ménages, jusqu'à une certaine limite par rapport aux revenus. Du côté de l'offre, des mesures ont notamment été prises pour aider la construction et/ou rénover des logements destinés à l'habitat social, et dégager des logements sociaux dans le parc existant sur le marché libre. Par ailleurs, les revenus provenant de la location d'un bien immobilier sont exonérés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Plusieurs communautés autonomes ont aussi créé des agences publiques de location qui essaient de stimuler le marché locatif en jouant le rôle d'intermédiaire (et en supportant une partie des risques) entre propriétaires et locataires. Ces agences sont du même type que celle qui a été créée à l'échelon central à la fin de 2005 (OCDE, 2007a).

La finalité de la réforme devrait être d'encourager le développement du marché locatif privé. La première priorité serait peut-être d'améliorer l'application des contrats. Cela aiderait aussi à mobiliser la demande de logements de la part des jeunes (dont beaucoup continuent de vivre chez leurs parents) et des titulaires de faibles revenus pour qui il est plus facile de louer que d'acheter. En outre, il conviendrait de réformer le logement social. Le logement social étant proposé à des prix inférieurs à ceux du marché, il y a un excédent de demande qui se gère par des listes d'attente. Les longues listes d'attente pour avoir accès à un logement social, en location ou en accession à la propriété, augmentent le coût d'opportunité qu'il y a à accepter un emploi impliquant un déménagement, ce qui nuit à la mobilité géographique de la main-d'œuvre. De plus, proposer des logements sociaux en accession à la propriété, en particulier à l'intention des jeunes, est une mesure assez mal ciblée sur les pauvres car il est probable que le revenu des ménages augmente vers la fin du cycle de vie, alors que ceux qui auront bénéficié d'un logement aidé en profiteront toute leur vie. Afin d'éviter de créer des obstacles à la mobilité des travailleurs tout en continuant d'aider ceux qui en ont le plus besoin à accéder à un logement décent, il conviendrait de réorienter les ressources consacrées au subventionnement du logement social vers des prestations en espèces soumises à conditions de ressources préaffectées et de supprimer le logement social en accession à la propriété. Enfin, les aides fiscales au logement en faveur des propriétaires occupants et de la location, outre qu'elles ont un coût budgétaire élevé (environ 0.7 % du PIB en 2008), sont sans doute assez mal ciblées sur les pauvres, car elles s'opèrent par le biais de déductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques; or, parmi les plus pauvres, beaucoup ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. De même, la mesure consistant à exonérer les revenus provenant des loyers de l'impôt sur le revenu pour les bailleurs est mal ciblée car elle n'est pas soumise à condition de ressources. Il serait donc souhaitable, à moyen terme, d'éliminer les distorsions inscrites dans le système fiscal en accélérant autant que possible la suppression de la déductibilité fiscale des remboursements d'emprunt et des loyers.

Réformer le processus de négociation collective

Un système de négociation collective décentralisé permet aux salaires de refléter la situation au niveau des entreprises, tandis qu'un système centralisé peut permettre d'exploiter les économies d'échelle en matière de négociation et d'intégrer des externalités qui ne sont pas prises en compte par les travailleurs et les employeurs au niveau individuel. L'actuel système n'a les avantages ni de l'un ni de l'autre système. Les négociations salariales ont lieu principalement au niveau des branches ou au niveau régional – les négociations au niveau de l'entreprise ou au niveau national sont rares (OCDE, 2005) – mais les clauses d'extension légale de nombreuses conventions collectives font que celles-ci s'appliquent à toutes les entreprises et régions, y compris aux entreprises qui n'ont pas pris part à la négociation. C'est pourquoi, malgré un taux de syndicalisation relativement bas, le taux de couverture des conventions collectives est très important (graphique 2.7). Le recours aux clauses de rattrapage pour protéger les travailleurs contre une accélération imprévue de l'inflation¹¹ est fréquent : en 2007, 50 % environ des travailleurs du secteur privé ont ainsi bénéficié de la mise en jeu d'une clause de rattrapage¹². Tandis que les clauses d'indexation impliquent qu'en général une fraction seulement de l'augmentation imprévue de l'inflation est incorporée dans les majorations de salaire, l'application de ces clauses est particulièrement problématique en cas de chocs d'offre négatifs comme la récente hausse des prix du pétrole, qui induisent une

Graphique 2.7. **Écart entre le taux de couverture des conventions collectives et le taux de syndicalisation¹, 2003-04**



1. Le taux de couverture des conventions collectives correspond au pourcentage de travailleurs couverts par des conventions collectives, qu'ils soient ou non syndiqués. Le taux de syndicalisation est le pourcentage de travailleurs appartenant à un syndicat. Chaque point sur le graphique correspond à la différence arithmétique simple entre ces deux mesures.

Source : OCDE (2008), *Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486360513151>

accélération des hausses de salaire et augmentent la probabilité de voir le ralentissement de la demande intérieure s'accompagner d'une dégradation particulièrement marquée de la situation sur le plan de la production et de l'emploi.

Les conventions conclues à un niveau supérieur à celui de l'entreprise prévoient un droit d'option pour les entreprises qui peuvent décider, individuellement, de ne pas appliquer les dispositions de la convention. Cependant, dans la pratique, ce droit d'option est soumis à des conditions restrictives en rapport avec la performance des entreprises, ce qui fait qu'il a rarement été utilisé. En permettant aux négociations salariales de se dérouler au niveau régional (comme c'est le cas actuellement), mais en remplaçant l'application obligatoire des résultats par un système autorisant les entreprises à n'adopter la convention salariale que si elles le souhaitent, on permettrait aux petites entreprises de faire l'économie du coût de négociations décentralisées si elles le souhaitent, tout en permettant une plus grande dispersion des salaires. Si cette réforme ambitieuse n'est pas possible, on devrait envisager de faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de ne pas appliquer des conventions négociées au niveau régional ou au niveau sectoriel. Afin de réduire les effets en retour de l'inflation sur les salaires, il conviendrait d'encourager l'élimination totale des clauses d'indexation sur l'inflation dans les conventions collectives. Si cela n'est pas réalisable à court terme, toute indexation devrait se fonder sur un indice d'inflation excluant les prix du pétrole et des autres produits de base, ce qui atténue encore le degré d'indexation, de manière à minimiser les effets indirects sur l'inflation.

Encadré 2.2. **Recommandations visant à flexibiliser le marché du travail**

Améliorer les politiques actives du marché du travail

- Réduire les aides à l'embauche de chômeurs sous contrat permanent et réorienter ces aides vers des politiques actives du marché du travail (PAMT) mieux ciblées.
- Afin d'identifier les PAMT les plus efficaces, développer les évaluations. Mettre en place un système de référentiel des services de l'emploi au niveau régional et rendre cette information publique. Les services régionaux de placement qui obtiennent de bons résultats devraient être récompensés financièrement.
- Faire de l'inscription en vue d'un placement une condition préalable à l'admission au bénéfice des prestations et mener un entretien approfondi dès l'inscription. Raccourcir les délais de notification de leurs efforts de recherche d'emploi pour les bénéficiaires d'allocations chômage. Rendre la participation à des programmes de type PAMT obligatoire après une certaine période de recherche infructueuse d'emploi.

Réduire le dualisme du marché du travail

- Abaisser le degré de générosité des indemnités de licenciement pour les titulaires de contrats permanents, de manière à réduire l'écart de degré de protection entre contrats temporaires et contrats permanents. Envisager d'instaurer un contrat de travail unique avec des indemnités de licenciement notablement réduites par rapport à celles prévues actuellement en cas de contrat permanent. Si ce n'est pas possible, envisager de faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises d'appliquer une période d'essai plus longue avant d'accorder un contrat permanent, en assouplissant les conditions dans lesquelles elles peuvent se soustraire à l'application des conventions collectives (voir plus loin). Envisager de mettre en œuvre un système de primes d'assurance-chômage modulées en fonction de l'expérience statistique pour les employeurs en contrepartie d'une réduction des indemnités de licenciement.

Améliorer l'intégration des immigrés

- Créer une agence qui serait chargée de la reconnaissance des qualifications étrangères à tous les niveaux. Conclure des conventions bilatérales avec les pays d'origine pour reconnaître et certifier les titres obtenus dans ces pays. Envisager d'introduire un dispositif d'évaluation des compétences en cours d'emploi pour permettre une évaluation rapide de l'expérience professionnelle, des compétences et des titres acquis à l'étranger.
- Intensifier les efforts visant à accroître le volume et améliorer la qualité de l'offre des formations publiques en langues. Adapter le système national de certification linguistique aux besoins du marché du travail.
- Élargir la gamme des PAMT destinées à répondre aux besoins des immigrés, comme prévu dans le Plan d'intégration de 2008.
- Afin d'identifier et de mettre en œuvre les pratiques qui se sont révélées efficaces, appliquer un système de référentiel pour voir quelles sont les administrations régionales qui ont réussi l'intégration des immigrés.
- Réduire le nombre des emplois fermés aux étrangers. En particulier, permettre aux immigrés extérieurs à l'UE (mais titulaires d'un permis de travail en règle) d'occuper un emploi au moins dans certains secteurs de l'administration publique.

Encadré 2.2. Recommandations visant à flexibiliser le marché du travail (suite)**Introduire un système de prestation liée à l'exercice d'un emploi pour valoriser le travail et lutter contre la pauvreté**

- Envisager d'introduire une prestation liée à l'exercice d'un emploi ciblée sur les ménages à faible revenu et tenant compte du nombre d'enfants au sein du ménage.

Réduire les obstacles à la mobilité géographique des travailleurs en matière de logement

- Mettre pleinement en œuvre les plans actuels visant à accélérer le règlement des différends entre locataires et propriétaires en instaurant des procédures judiciaires plus rapides, de façon à améliorer la mobilité géographique des travailleurs.
- Réorienter les ressources consacrées au subventionnement du logement social vers des prestations en espèces soumises à conditions de ressources préaffectées, et supprimer le logement social en accession à la propriété. Mettre fin à la déductibilité fiscale des remboursements d'emprunt et des loyers.

Réformer le système des négociations collectives

- Remplacer l'application obligatoire des conventions salariales conclues à un niveau supérieur à celui de l'entreprise par un système laissant la liberté aux employeurs de choisir d'adopter ou non la convention salariale. Une autre option de réforme consisterait à faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de ne pas appliquer des conventions négociées au niveau régional ou sectoriel. Encourager l'élimination des clauses d'indexation sur l'inflation présentes dans les conventions collectives. Si cela n'est pas réalisable à court terme, utiliser un indice d'inflation excluant les prix du pétrole et des autres produits de base, ce qui atténuera encore le degré d'indexation, de manière à minimiser les effets indirects sur l'inflation.

Notes

1. Cela se reflète dans la stratégie de l'OCDE pour l'emploi dans sa nouvelle formulation qui note que les services publics de l'emploi doivent être convenablement financés pour mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail bien conçues tout en garantissant le respect strict des critères de disponibilité pour l'emploi comme condition d'accès aux prestations (OCDE, 2006a).
2. La moitié des pays de l'OCDE exigent que les demandeurs d'emploi rendent compte de leurs démarches de recherche d'emploi toutes les deux semaines ou au moins tous les mois (OCDE, 2007d).
3. Voir, par exemple, les résultats dans Mato *et al.* (2004) et Cueto et Mato (2006). García et Rebollo (2007) observent que les subventions salariales n'ont qu'un effet limité sur le taux de passage à un emploi permanent, que ce soit à partir d'un contrat temporaire ou à partir d'une situation de chômage.
4. Les communautés autonomes peuvent aussi mettre sur pied et financer leurs propres politiques actives du marché du travail.
5. Dans le cadre de la réforme de 2006 du marché du travail, il a été décidé que le recours aux contrats temporaires n'était possible que pour deux contrats consécutifs sur le même poste, dans une limite de 24 mois au cours d'une période de 30 mois. Après cela, le salarié a droit à un contrat permanent.
6. L'embauche de femmes, de jeunes (moins de 30 ans) et de seniors (plus de 45 ans) à titre permanent implique des indemnités de licenciement moindres, de 33 jours de salaire par année de présence, plafonnées à 24 mois.
7. La réduction de la part des contrats temporaires est sans doute aussi imputable, du moins en partie, à la contraction du secteur de la construction, où le recours au travail temporaire est plus développé qu'en moyenne.

8. On parle aussi, parfois de système de bonus-malus.
9. Selon la dernière enquête sur la population active, au troisième trimestre 2008 le taux de chômage des travailleurs nés à l'étranger a atteint 17.45 %, soit près de 5.7 points de plus en un an, tandis que le taux de chômage des autochtones s'est établi à 10.2 %, soit une hausse de 2.8 points.
10. C'est, de loin, le taux le plus élevé observé dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2007f).
11. Dans 64 % des conventions collectives, l'ajustement est fonction de l'écart entre le taux d'inflation observé et le taux d'inflation attendu (généralement fixé à 2 %). Dans 18 % des conventions collectives, la clause de rattrapage est activée si le taux d'inflation excède l'augmentation initiale des salaires. Dans 12 % des conventions, l'ajustement est fonction de l'écart entre le taux d'inflation observé et un taux d'augmentation prédéterminé. Dans les cas restants (6 % des conventions), l'ajustement s'opère sous une autre forme.
12. En 2007, plus de 80 % des travailleurs du secteur privé étaient couverts par une convention collective et, parmi ces travailleurs, près de 71 % bénéficiaient d'une clause de rattrapage.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions », *OECD Social Employment and Migration Working Paper*, n° 35, et *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, Paris.
- Barcelo, C. (2006), « Housing tenure and labour mobility: A comparison across European countries », *Banco de España Working Paper* n° 0603, Madrid.
- Blanchard, O. et J. Tirole (2003), « Contours of Employment Protection Reforms », *Department of Economics Working Paper* n° 03-35, MIT, Cambridge, Massachusetts.
- Chiswick, B.R. et P.W. Miller (2007), « The Critical Period Hypothesis for Language Learning: What the 2000 US Census Says », *IZA Discussion Paper*, n° 2575, Bonn.
- Cueto, B. et F. Mato (2006), « An analysis of self-employment subsidies with duration models », *Applied Economics*, vol. 38, pp. 23-32.
- De los Llanos, M. (2006), « Las Medidas de la Política de Vivienda en Materia de Alquiler y Vivienda Protegida », *Boletín Económico del Banco de España*, Madrid, juillet-août.
- Dolado, J. et J.F. Jimeno (2004), « Contratación Temporal y Costes de Despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectivas del pasado », *Working Paper* n° 48/2004, Fundación Alternativas, Madrid.
- Commission européenne (2006), *ALMPs in Europe*, Bruxelles.
- Fernández, C. et C. Ortega (2006), « Labour Market Assimilation of Immigrants in Spain: Employment as the Expense of Bad Job-Matches? », *FEDEA Working Paper* n° 2006-21.
- García, I. et Y. Rebollo (2007), « The Use of Permanent Contracts Across Spanish Regions: Do Regional Wage Subsidies Work? », *FEDEA Working Paper* n° 2007-08.
- Immervol, H., H. Jacobsen Kleven, C. Thustrup Kreiner et E. Saez (2006), « Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis », *IZA Discussion Paper* n° 1810, Bonn.
- Jean, S., O. Causa, M. Jimenez et I. Wanner (2007), « Migration in OECD countries: Labour market impact and integration issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 562, Paris.
- Mato, F., B. Cueto et M. Dávila (2004), « Evaluation of Labour Market Policies: An Analysis of Self-Employment Subsidies », *ICE Revista de Economía* n° 813, pp. 247-258, février.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006b), « Les réponses locales apportées à un nouveau problème : l'intégration des immigrés en Espagne », chapitre 5 dans *De l'immigration à l'intégration : Des solutions locales à un défi mondial*, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.

OCDE (2007d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2007e), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI*, Édition 2007, Paris.

OCDE (2007f), *Jobs for Immigrants, Volume 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris.

OCDE (2007g), *Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth : Espagne – Résumé en français*, Paris.

OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, Paris.

OCDE (2008b), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2008*, Paris.

OCDE (2008c), *Objectif croissance 2008*, Paris.

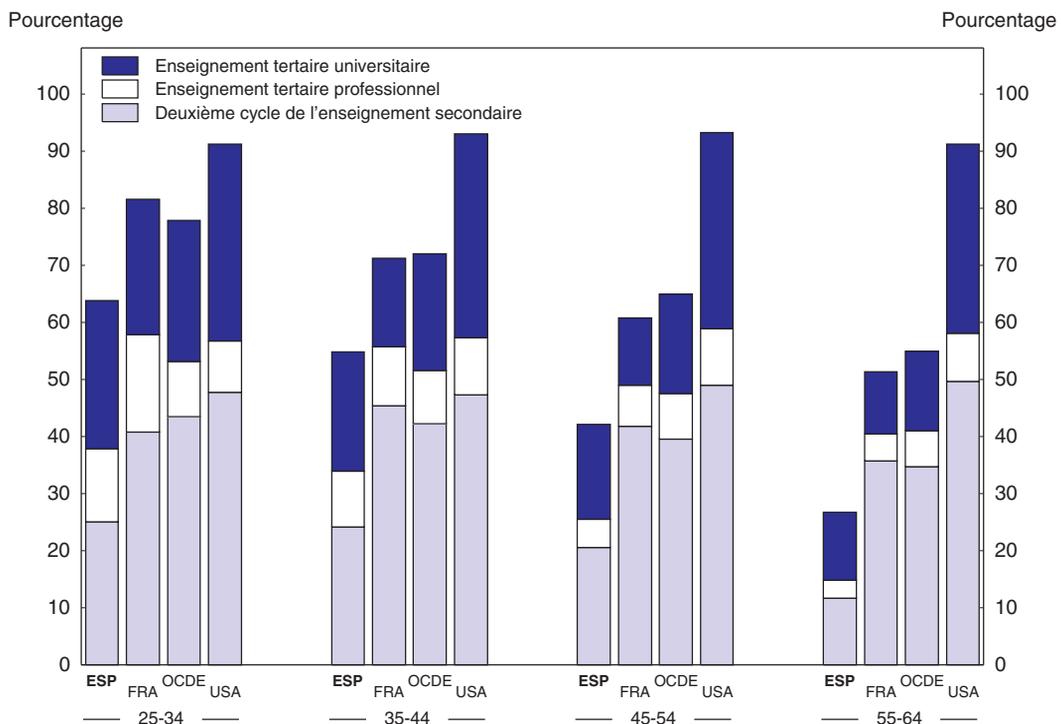
Chapitre 3

Améliorer les résultats de l'enseignement

En l'espace de trente ans, les effectifs des services d'éducation préscolaire et de l'enseignement supérieur ont progressé de manière spectaculaire. Pourtant, la proportion de jeunes peu qualifiés qui entrent sur le marché du travail est particulièrement élevée pour un pays à haut revenu, ce qui s'explique notamment par de forts taux d'abandon dans le premier cycle du secondaire, avec, en corollaire, l'un des taux de redoublement les plus élevés de la zone OCDE. L'offre de travailleurs possédant une formation professionnelle de niveau intermédiaire est singulièrement faible, malgré les grands avantages que ces qualifications procurent en termes de débouchés sur le marché du travail, encore que la situation dans ce domaine se soit récemment dégradée. Des possibilités s'offrent jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire pour améliorer les résultats de l'enseignement, comme en témoigne l'étude PISA, même si la faible variance de ces résultats fait que la proportion des élèves faibles n'est pas particulièrement élevée. Des réformes importantes ont été entreprises pour résoudre ces problèmes, mais d'autres mesures sont nécessaires pour diminuer les redoublements et améliorer les résultats de l'enseignement. Il faut pour cela renforcer la responsabilité des établissements scolaires et de leur personnel, et développer leur autonomie. Par ailleurs, la formation professionnelle doit être rendue plus intéressante. S'agissant de l'enseignement supérieur, peu d'universités espagnoles ont acquis une réputation internationale, et il est possible de renforcer les avantages économiques résultant des formations supérieures, notamment en réformant les mécanismes de financement.

Depuis le retour de la démocratie en Espagne en 1975, les niveaux d'instruction de la population ont considérablement augmenté, comme le montre la proportion de diplômés de l'enseignement secondaire du deuxième cycle et de l'enseignement supérieur dans les cohortes successives (graphique 3.1). Les diplômés du supérieur sont, en particulier, beaucoup plus nombreux, tant dans les filières générales que dans les filières à visée professionnelle. Adopté en 1990 et pleinement appliqué par les autorités régionales en 2002, le report de l'âge de fin de scolarité obligatoire de 14 à 16 ans, dans un système d'enseignement non sélectif, marque une étape supplémentaire dans la progression des niveaux de formation. De gros efforts ont également été consentis pour l'éducation des jeunes enfants : l'Espagne figure parmi les quelques pays de l'OCDE qui prennent en charge quasiment la totalité des enfants de trois à six ans.

Graphique 3.1. **Taux de réussite dans l'enseignement secondaire et supérieur**
Par niveau et par groupe d'âge, 2006



Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/486366223186>

Les travailleurs non qualifiés sont néanmoins particulièrement nombreux pour un pays à revenu élevé, ce qui s'explique en partie par le faible niveau d'instruction des groupes d'âge moyen. Près d'un quart de la population en âge de travailler ne possède pas

le certificat de scolarité obligatoire (ministère de l'Éducation et de la Science, MEC, 2007a). En outre, l'afflux de jeunes sans qualifications sur le marché du travail demeure très important : près d'un tiers des jeunes quittent encore le système scolaire sans avoir au moins terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et nombre d'entre eux ne terminent pas non plus le premier cycle. Parallèlement, l'offre de travailleurs ayant une formation professionnelle est relativement limitée. De nombreuses améliorations sont possibles dans l'enseignement primaire et secondaire, comme le confirment les résultats de l'étude PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study* – enquête internationale sur la compréhension de l'écrit) et du Programme international sur le suivi des acquis des élèves (PISA). L'accès au deuxième cycle du secondaire et à l'enseignement universitaire est très limité pour les jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés, et aucune université espagnole ne s'est hissée dans le groupe de tête des établissements de renommée mondiale dans la plupart des filières classiques. On estime que le rendement des études supérieures est peu élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais cela tient largement au rendement des études suivies par les travailleurs âgés, qui ont obtenu leur diplôme il y a très longtemps. Les pourcentages de diplômés issus de la filière professionnelle sont élevés, alors que le rendement de cette formation est inférieur à celui des programmes universitaires, et il reste encore à améliorer les débouchés de ces deux types de diplômes.

Les dépenses par élève exprimées en fonction du PIB par habitant dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire sont proches de la moyenne de la zone OCDE et de celle de l'UE19. Étant donné que le revenu par habitant en Espagne reste plus bas que dans la plupart des pays à haut revenu de l'OCDE, le niveau de ressources consacré à chaque élève est assez modeste, surtout si l'on tient compte des apports informels limités résultant de la génération précédente, relativement mal formée¹. Dans l'enseignement supérieur, les dépenses cumulées sur la durée des études de chaque diplômé sont proches de la moyenne OCDE, en raison notamment de la durée comparativement longue des études, en particulier dans les filières générales (OCDE, 2007d). Comme indiqué plus loin, la plupart des dépenses d'éducation sont effectuées par les administrations régionales, ce qui dénote la gestion décentralisée du système éducatif, la structure institutionnelle et les conditions-cadres étant déterminées au niveau de l'administration centrale.

La politique de l'éducation est ainsi confrontée à plusieurs défis :

- Augmenter la proportion des élèves obtenant au moins un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ce qui suppose en particulier de réduire le grand nombre de jeunes qui ne peuvent pas poursuivre leurs études secondaires parce qu'ils échouent à l'examen de fin du premier cycle.
- Améliorer les résultats scolaires dans l'enseignement obligatoire, qui sont nettement inférieurs à ceux des pays les plus performants, tout en veillant à ce que l'impact du milieu socio-économique d'origine sur ces résultats reste faible, comme le révèle l'étude PISA.
- Accroître le rendement des formations supérieures, sous forme de revenus plus élevés.
- Des dispositions ont été récemment adoptées pour relever ces défis et prendre en compte les recommandations de l'OCDE. En particulier, la Loi organique sur l'éducation (*Ley orgánica de educación*, LOE) de 2006 a introduit des modifications de l'éducation préscolaire jusqu'au deuxième cycle du secondaire. La réforme universitaire, adoptée

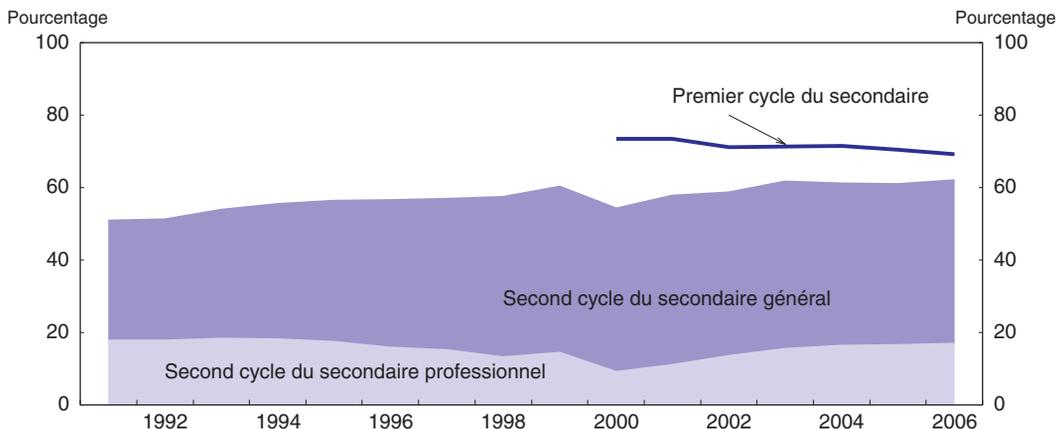
en 2007, a déjà été examinée dans l'*Étude 2007*. Ce chapitre analyse les carences qui subsistent en termes de résultats de l'enseignement et les progrès réalisés en vue de les éliminer, puis formule quelques propositions sur la façon de donner suite à ces réformes.

Les résultats de l'enseignement

Les taux de réussite dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire sont faibles...

Bien que le deuxième cycle de l'enseignement secondaire soit aujourd'hui considéré comme le minimum nécessaire pour tous les actifs dans les pays à haut revenu, le taux de diplômés à ce niveau en Espagne est encore faible par rapport aux autres pays; de surcroît, il ne progresse plus depuis dix ans : il n'a augmenté que de manière marginale depuis 2001 et il est à peine supérieur à celui de la cohorte des 25-34 ans (graphique 3.2). L'entrée massive de jeunes peu qualifiés sur le marché du travail vient ainsi grossir l'offre déjà abondante des travailleurs non qualifiés plus âgés.

Graphique 3.2. **Taux de réussite dans l'enseignement secondaire**¹



1. Données préliminaires pour 2006.

Source : Ministère de l'Éducation et des Affaires sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486371703266>

Dans une certaine mesure, la faiblesse du taux de diplômés dans le deuxième cycle du secondaire reflète la relative facilité avec laquelle les jeunes actifs peu qualifiés trouvent du travail dans certaines régions, où le tourisme, notamment, leur procure des débouchés. Du reste, une analyse de régression multivariée révèle que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'habiter le long de la côte méditerranéenne a un effet négatif sur la poursuite des études secondaires du deuxième cycle, effet que les chercheurs expliquent par l'abondance d'emplois non qualifiés dans le secteur touristique (Calero, 2006b; MEC, 2007a). Toutefois, peu de régions affichent des taux de diplômés largement supérieurs à 60 %. Dans tout le pays, le taux de fréquentation dans l'enseignement secondaire du deuxième cycle, quel qu'en soit le type, dépend fortement du niveau d'instruction des parents : plus de 83 % des enfants dont la mère a fait des études supérieures sont diplômés du deuxième cycle du secondaire, alors qu'ils ne sont que 51 % parmi les enfants dont les parents n'ont pas terminé le premier cycle du secondaire. Les écarts sont également prononcés si l'on considère le revenu du ménage : 73 % des enfants

de ménages dont le revenu se situe dans le quintile supérieur de l'éventail des revenus obtiennent leur diplôme du deuxième cycle du secondaire, alors qu'ils sont 51 % seulement parmi les enfants des ménages du quintile inférieur (Fundación Alternativas, 2008). Seuls 33 % des enfants issus de l'immigration poursuivent des études secondaires du deuxième cycle, contre 56 % des enfants autochtones (Calero, 2006b).

... notamment dans l'enseignement professionnel

Le taux de réussite dans le deuxième cycle du secondaire est particulièrement faible dans les filières à visée professionnelle (essentiellement, le *ciclo formativo profesional de grado medio*, CFPM²). Le *bachillerato*, filière générale du deuxième cycle du secondaire, attire 80 % des diplômés du premier cycle, tandis que les parents de la plupart des élèves qui suivent le CFPM ont des niveaux d'instruction modestes (MEC, 2007a). Les employeurs estiment que l'éventail de qualifications de l'offre de main-d'œuvre ne met pas assez l'accent sur les formations professionnelles du deuxième cycle du secondaire. Le rendement de l'enseignement secondaire professionnel semble relativement élevé, en particulier lorsqu'on prend en compte les écarts de probabilité d'emploi selon le parcours scolaire (tableau 1.5). Les diplômés de ce niveau semblent avoir de meilleures perspectives de gains que les diplômés du *bachillerato* qui ne poursuivent pas d'études supérieures. En outre, les meilleurs diplômés du premier cycle du secondaire étant plus susceptibles de choisir la voie du *bachillerato*, en raison de la mauvaise image des filières professionnelles du deuxième cycle du secondaire, le rendement du CFPM est probablement sous-estimé³, même s'il a reculé pour les jeunes actifs (tableau 1.6).

L'échec scolaire est très fréquent, notamment dans le premier cycle de l'enseignement secondaire

Le faible taux de réussite dans le deuxième cycle du secondaire s'explique en grande partie par la proportion élevée des élèves qui quittent l'école sans le certificat du premier cycle de l'enseignement secondaire obligatoire (*graduado en educación secundaria obligatoria*, GESO, voir également l'annexe 3.A1), que les élèves sont censés obtenir à 16 ans, à la fin de leur scolarité obligatoire. En 2005, près de 30 % des élèves ont quitté l'école secondaire du premier cycle sans avoir obtenu leur GESO. Ce diplôme est en général nécessaire pour pouvoir accéder au deuxième cycle du secondaire, tant pour la filière classique que pour les principaux cursus professionnels (CFPM). Des programmes de repli ont été créés pour les élèves qui ne parviennent pas à décrocher le GESO, en particulier les *programas de garantía social* (PGS – programmes de garantie sociale; voir par exemple OCDE, 2007f pour une description plus détaillée). Ces programmes fournissent un enseignement de base général et professionnel essentiellement destiné à des emplois manuels. Toutefois, les taux de réussite sont faibles (environ 4.5 % de l'ensemble d'un groupe d'âge). Les PGS sont désormais remplacés par les *programas de cualificación profesional inicial* (PCPI – programmes de qualification professionnelle initiale) (voir plus loin), qui sont mieux intégrés avec les principales filières d'enseignement, notamment le CFPM. La forte proportion d'élèves qui n'obtiennent pas le certificat d'études obligatoires tient dans une large mesure à leur milieu socio-économique d'origine (voir par exemple Fundación Alternativas, 2008, qui donne des informations sur les taux d'obtention de diplômes en fonction du revenu et de la situation professionnelle des parents).

Certains élèves parviennent à obtenir leur diplôme par la suite. À l'âge de 22 ans, la proportion de jeunes qui ne sont pas diplômés du premier cycle du secondaire n'est plus

que de 14 %, bien que ce pourcentage ait tendance à augmenter depuis quelques années⁴. Pourtant, ces diplômés tardifs ne semblent pas regagner beaucoup de terrain en termes de participation à des programmes de formation complémentaire ou d'amélioration de leurs perspectives professionnelles, peut-être en raison du temps perdu et de l'image négative attachée à l'échec initial. Seuls 14 % des élèves ayant échoué à l'épreuve de fin de scolarité obligatoire ont ensuite intégré un programme de formation professionnelle du deuxième cycle du secondaire (CFPM) au cours des quatre années suivantes, ce qui donne à penser que la part des élèves qui réussissent à entrer dans le deuxième cycle du secondaire après un premier échec à l'épreuve de fin de scolarité obligatoire est très faible. À l'inverse, pratiquement tous les élèves qui obtiennent leur certificat de scolarité obligatoire poursuivent leurs études dans le deuxième cycle du secondaire (INE, 2007). D'un autre côté, les quelques élèves qui, malgré leur échec au GESO, parviennent à entrer dans la filière professionnelle CFPM, réussissent pour la plupart à obtenir leur diplôme, et leur taux de réussite n'est pas sensiblement inférieur à celui des élèves qui se présentent au CFPM après avoir obtenu le GESO à la première tentative⁵.

Les perspectives sur le marché du travail des jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme sont très limitées, même dans les conditions macroéconomiques très favorables à l'emploi des actifs non qualifiés que l'Espagne connaît depuis dix ans (chapitre 1). Les données d'enquête montrent que 41 % des travailleurs qui ont abandonné l'école sans le certificat GESO en 2001 n'ont trouvé aucun emploi au cours de l'année suivante⁶. Pour les diplômés du CFPM, le taux correspondant était de 29 % (Fundación Alternativas, 2008).

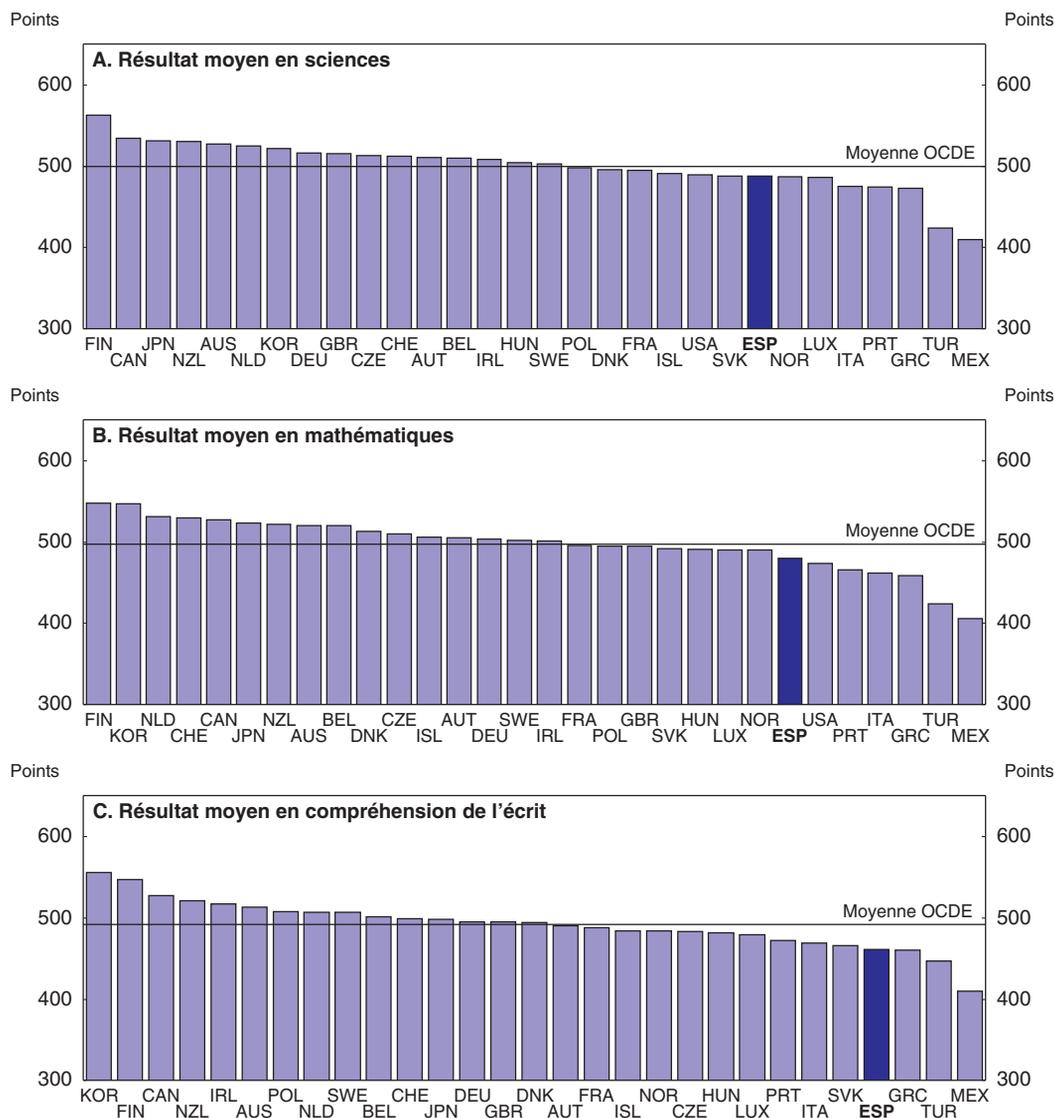
Les élèves sont également très nombreux à échouer à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Seuls 60 % des élèves ayant obtenu le GESO et préparé le *bachillerato* obtiennent ce diplôme dans les délais prévus, et 23 % ne l'obtiennent jamais. Parmi les élèves qui optent pour le CFPM, 72 % décrochent leur diplôme de fin d'études (estimations faites à partir des données d'INE, 2007). Ces taux d'échec expliquent pour l'essentiel l'écart entre les taux de diplômés du premier et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans le graphique 3.3.

Il reste beaucoup à faire pour améliorer la maîtrise de l'écrit, des mathématiques et des sciences à l'âge de 15 ans

Les résultats obtenus par les jeunes Espagnols de 15 ans dans l'étude PISA 2006 étaient au-dessous de la moyenne dans les trois domaines de compétences retenus (graphique 3.3). L'Espagne occupe l'un des rangs les plus bas parmi les pays de l'OCDE à haut revenu, même si, compte tenu des nombreux pays qui tournent autour de la moyenne en sciences et en mathématiques, les notes des jeunes Espagnols ne sont pas loin de la moyenne dans ces deux matières. Par ailleurs, le niveau de formation relativement médiocre de la génération des parents peut – du moins d'un point de vue statistique – expliquer en partie les résultats assez faibles des élèves espagnols⁷. De fait, lorsqu'on élimine les effets statistiques du niveau de formation des parents et du PIB par habitant, les notes en sciences correspondent à la moyenne des pays de l'OCDE et sont égales par exemple à celles de l'Allemagne, l'un des pays les mieux placés sur l'échelle non ajustée de culture scientifique.

Néanmoins, au vu des résultats de l'étude PISA, de très nombreuses améliorations sont possibles. Les résultats en lecture sont les plus faibles, et ils se sont très fortement détériorés depuis 2000, une proportion croissante d'élèves n'atteignant pas le niveau de base en compréhension de l'écrit. Il ressort de l'enquête PIRLS que le niveau en lecture est

Graphique 3.3. Résultats moyens des élèves à l'étude PISA 2006 de l'OCDE



1. Plus le score est élevé, plus le résultat est bon.

Source : OCDE, Pisa 2006 : *Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, vol. 1.

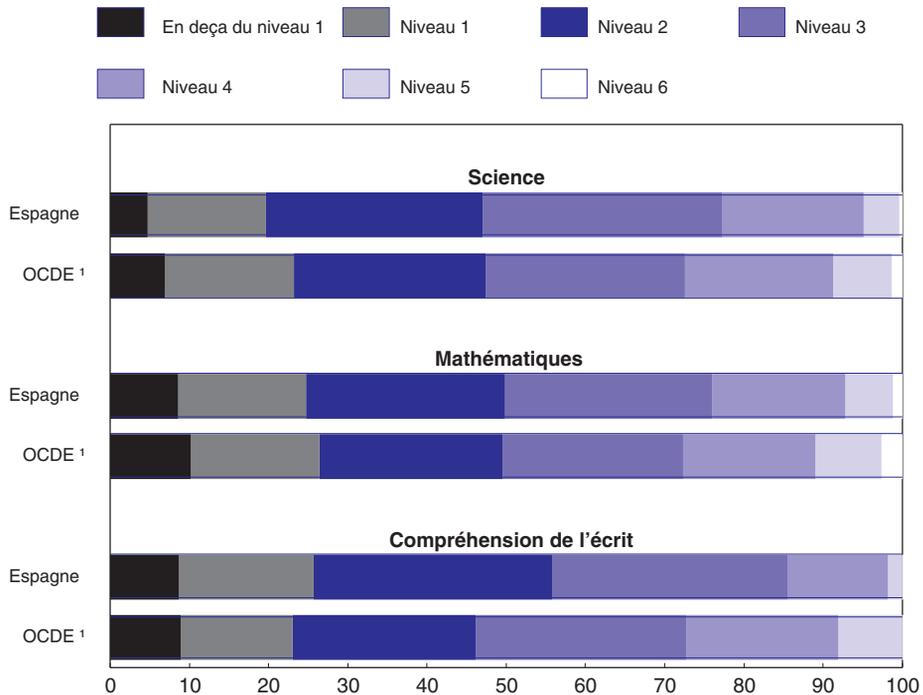
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486380518511>

également faible chez les élèves de l'école primaire⁸, qui sont relativement nombreux à ne pas en maîtriser les rudiments. L'étude révèle en outre que les résultats dans le primaire sont très largement inférieurs à la moyenne parmi les enfants dont les deux parents sont d'origine étrangère. En outre, de nombreux enfants ayant participé à l'enquête PIRLS avaient auparavant bénéficié des services d'éducation préscolaire, ce qui laisse à penser que les performances des établissements scolaires (y compris éventuellement des centres d'éducation préscolaire) doivent être améliorées.

Les résultats des jeunes Espagnols à l'étude PISA se distinguent par leur faible variance globale. La variance des résultats est particulièrement faible entre les établissements. Par ailleurs, l'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les

résultats au PISA est moins forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007b), si bien que la proportion des élèves qui n'atteignent pas les niveaux de compétence de base n'est pas beaucoup plus élevée que dans les autres pays à haut revenu, encore que cet avantage considérable soit en partie perdu à cause de taux d'échec scolaire élevés qui se caractérisent par une forte stratification sociale. La proportion d'élèves qui obtiennent de bons résultats est faible (graphique 3.4). À la différence des résultats entre établissements, la variance des résultats à l'intérieur de chaque établissement est élevée.

Graphique 3.4. Répartition des scores au PISA par niveau de compétence atteint



1. Moyenne pondérée.

Source : OCDE, Pisa 2006 : Données, vol. 2.

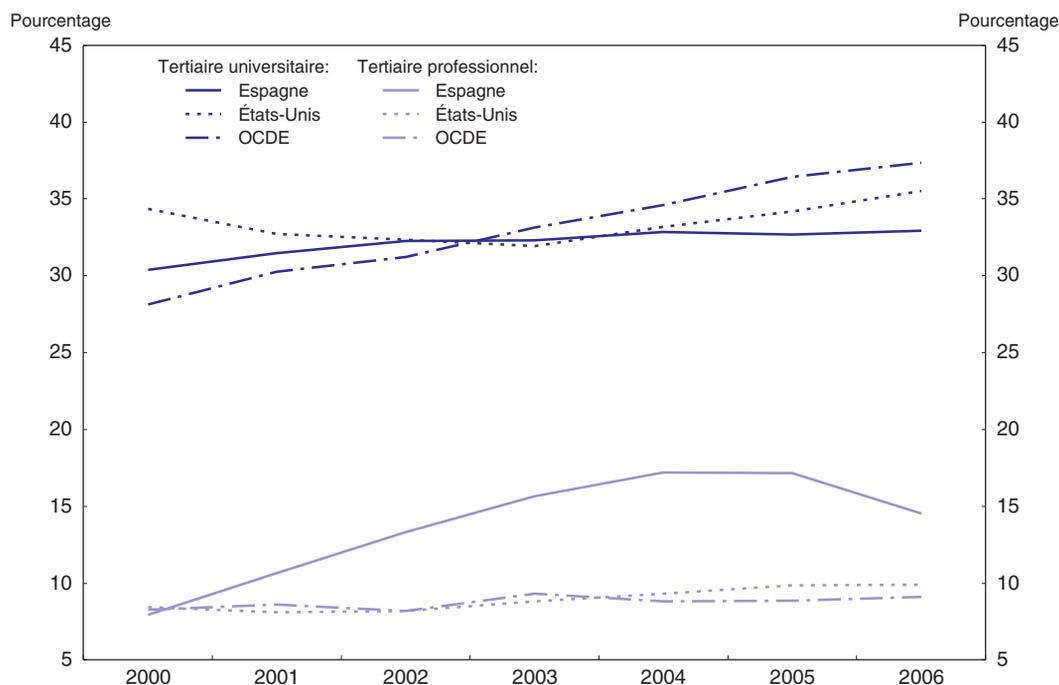
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486385585888>

Les effectifs dans l'enseignement supérieur sont nombreux, mais le rendement est faible

La proportion de diplômés du supérieur parmi les jeunes actifs en Espagne dépasse la moyenne OCDE et continue de progresser, le taux de réussite dépassant les taux de réussite actuels et moyens dans la zone OCDE. Le taux d'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur professionnel figure parmi les plus élevés de la zone OCDE, alors que le taux de diplômés de l'université stagne et est aujourd'hui inférieur à la moyenne des pays membres (graphique 3.5).

Le taux de rendement interne privé des études supérieures est l'un des plus bas de la zone OCDE (graphique 3.6), en raison d'un moindre avantage de salaire brut par rapport aux travailleurs diplômés du deuxième cycle du secondaire (Oliveira Martins *et al.*, 2007)⁹. Toutefois, il ne semble pas que ce faible rendement puisse être dû pour une large part à l'essor de l'enseignement supérieur, du moins entre 1995 et 2002, dernière année pour

Graphique 3.5. **Taux de réussite dans l'enseignement supérieur**
En pourcentage du groupe d'âge théorique d'obtention d'un diplôme



Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

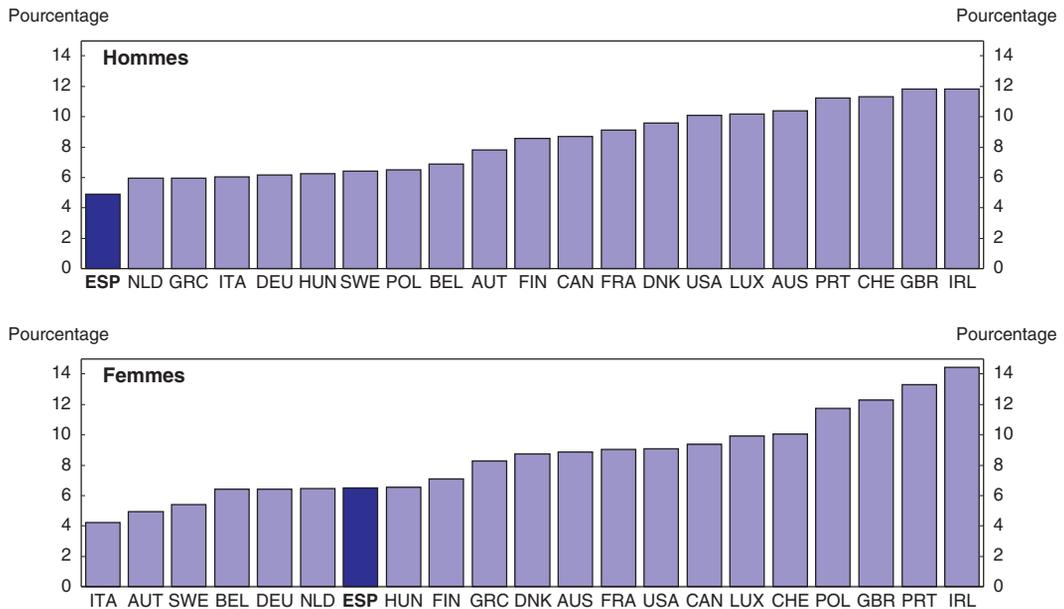
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486408254530>

laquelle on dispose d'estimations des taux de rendement de l'enseignement. Les rendements ont quelque peu diminué entre ces deux dates pour les diplômés de l'université, alors qu'ils ont progressé pour ceux de l'enseignement supérieur professionnel (tableau 1.6). S'agissant des jeunes travailleurs, les taux de rendement ont augmenté à la fois pour les diplômés des cursus universitaires courts et pour les diplômés des programmes d'enseignement supérieur professionnel¹⁰.

La répartition des diplômés selon le domaine d'études choisi est une cause potentiellement importante des écarts de taux de rendement entre pays, dans la mesure où les revenus sont très différents selon la discipline étudiée – les diplômés en sciences et en ingénierie bénéficiant des rendements les plus élevés, suivis des diplômés en sciences sociales. En Espagne toutefois, la composition des diplômés de l'enseignement supérieur ressemble à celle des autres pays et n'explique donc pas les taux de rendement inférieurs (Oliveira Martins *et al.*, 2007)¹¹. La compression des salaires, résultant par exemple de négociations collectives, pourrait aussi, en principe, contribuer à une diminution du rendement des études supérieures, mais elle n'en est probablement pas la cause principale, dans la mesure où il est difficile de faire le rapprochement entre la compression des salaires et le fait constaté dans une étude de l'OCDE (Oliveira Martins *et al.*, 2007), à savoir que l'impact des études supérieures sur la probabilité d'emploi, bien que positif, est relativement modeste par rapport aux autres pays.

Parmi les programmes d'études supérieures, les cursus universitaires longs semblent avoir les taux de rendement les plus élevés, suivis des programmes courts. Le rendement des formations supérieures professionnelles est plus faible (voir le tableau 1.5), mais les

Graphique 3.6. **Estimations des taux de rendement interne des études supérieures**¹
2001²



1. On suppose une hausse de productivité du travail uniforme pour tous les pays de 1.75 % par an.

2. À l'exception de la Pologne et de la Suisse : 2000, et de la Hongrie : 1997.

Source : Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The policy determinants of investment in tertiary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486408556754>

taux de rendement sont comparativement moins défavorables pour les diplômés de ces formations si l'on ne retient que les jeunes actifs jusqu'à 35 ans (tableau 1.6), comparaison peut-être plus pertinente vu l'évolution du système éducatif ces dernières décennies. Pour les très nombreux diplômés de l'enseignement supérieur professionnel (près de 30 % de l'ensemble des travailleurs ayant une formation supérieure (OCDE, 2007a)), le rendement moyen de leurs études semble subir un recul, qui pourrait atteindre pas moins de 2.5 points de pourcentage¹², encore que cet effet soit moindre pour les jeunes actifs.

Le système d'enseignement obligatoire non sélectif dans les écoles privées et publiques atténue l'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats des élèves

L'enseignement primaire (de 6 à 12 ans, si l'élève ne redouble pas) et le premier cycle du secondaire (de 12 à 16 ans) ne pratiquent pas de sélection, même si une certaine forme de répartition des élèves par classe selon leur niveau est appliquée dans de nombreux établissements. Jusqu'au premier cycle du secondaire, environ un tiers des jeunes Espagnols sont inscrits dans des écoles privées, presque toutes financées par l'État. Les établissements privés qui reçoivent des fonds publics (*escuelas concertadas*) ne peuvent pas imposer de droits de scolarité, ils doivent respecter les mêmes principes d'admission et sont soumis aux mêmes règles de gestion que les écoles publiques. L'admission dans l'enseignement obligatoire est régie par des règles administratives qui donnent notamment la priorité aux enfants qui habitent à proximité de l'école en question, mais les parents ont une certaine marge de manœuvre pour le choix de l'établissement, et la

concurrence joue : 80 % environ des écoles secondaires du premier cycle sont en concurrence avec au moins une autre école du voisinage (OCDE, 2007b). Le choix des parents entraîne également une certaine réactivité de l'offre puisque les subsides publics des établissements financés par l'État dépendent du nombre d'élèves inscrits et que les écoles sont fermées lorsque les effectifs sont insuffisants.

L'absence de sélection à l'école contribue probablement à limiter l'incidence du milieu socio-économique sur les résultats des élèves mesurés dans le cadre du PISA. Si les élèves des établissements qui pratiquent une forme de répartition par niveau obtiennent des résultats légèrement meilleurs, les écarts sont restreints et disparaissent lorsqu'on tient compte des différences liées au milieu d'origine des effectifs dans les écoles appliquant diverses méthodes internes de répartition par niveau¹³. Les éléments qui tendent à démontrer les effets de l'émulation en classe sont peut-être le signe que l'enseignement non sélectif n'est pas préjudiciable aux bons élèves et qu'il pourrait améliorer les résultats moyens, mais les données ne sont pas encore concluantes¹⁴. Les données empiriques internationales semblent indiquer que les très nombreuses écoles privées existantes peuvent améliorer les performances du système scolaire dans son ensemble, à condition qu'elles soient essentiellement financées sur fonds publics (Wößmann, 2005b)¹⁵. À l'inverse, dans les pays où de nombreux élèves sont inscrits dans des écoles privées financées en grande partie par des fonds privés, les résultats semblent globalement moins bons, peut-être parce que cela favorise l'antisélection et limite la possibilité de choix.

Certaines tensions sont toutefois apparues au sein du système. On a signalé des pratiques qui découragent les élèves de milieux défavorisés de s'inscrire dans des écoles privées. Certains établissements semblent également avoir sollicité des contributions financières des parents, par exemple sous forme de droits pour la cantine et le transport, qui sont fournis gratuitement dans la plupart des écoles, à quoi s'ajoutent autres pratiques sélectives (OCDE, 2006; Calero, 2006a). Des mesures ont été prises pour limiter la possibilité qu'ont les écoles privées d'imposer des droits annexes aux parents. D'un autre côté, les écoles privées financées par l'État reçoivent moins de subventions par élève inscrit que les écoles publiques. Cette structure compense peut-être l'impact du milieu d'origine plus favorable des élèves des écoles privées sur leurs besoins financiers. Il serait cependant préférable de subordonner plus étroitement les financements au nombre d'élèves qui ont besoin de plus de soutien scolaire, et les établissements privés seraient peut-être ainsi moins enclins à recourir à des pratiques sélectives. Il convient de faire respecter l'interdiction d'augmenter les droits que doivent verser les parents dans toutes les écoles primaires et secondaires du premier cycle financées sur fonds publics, ainsi que l'interdiction d'imposer des critères de sélection. Il faut appliquer des règles du jeu équitables pour l'attribution des ressources aux établissements publics et privés financés sur fonds publics.

En outre, les règles qui régissent le système des *escuelas concertadas* ne s'appliquent pas à l'enseignement secondaire du deuxième cycle : les établissements privés peuvent en effet bénéficier de fonds publics tout en imposant des droits de scolarité. De plus, contrairement aux écoles privées du premier cycle du secondaire, ces établissements peuvent fixer leurs propres critères de sélection. Des subventions publiques sont prévues pour que les enfants de familles modestes puissent s'inscrire dans ces établissements, mais ces financements mixtes risquent d'entraîner une concurrence entre des écoles qui cherchent à attirer des élèves en fonction de leur milieu socio-économique, et non à rehausser la « valeur » de l'enseignement prodigué aux élèves; les études empiriques

consacrées aux établissements d'enseignement secondaire du premier cycle semblent montrer que ces pratiques pourraient avoir une incidence négative sur les performances globales. Il faudrait envisager de lier le versement de subventions aux établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle à l'obligation d'assurer un enseignement gratuit, comme c'est le cas dans le premier cycle du secondaire.

Améliorer l'intégration des enfants d'immigrants

Environ 9 % des élèves inscrits dans les services d'éducation préscolaire (et 8 % à l'école primaire) sont issus de l'immigration. Près de la moitié de ces enfants viennent de pays hispanophones (MEC, 2008a). Les écoles publiques accueillent 67 % de l'ensemble des élèves, mais 82 % des élèves étrangers.

De nombreuses régions ont instauré des programmes spéciaux pour l'accueil des enfants d'immigrants. Dans bien des cas, ces enfants sont séparés des autres élèves pendant une courte période, généralement six mois, afin de les aider à rattraper le niveau scolaire de leurs camarades espagnols. Certains éléments semblent indiquer que ces programmes contribuent à l'intégration des enfants d'immigrants (OCDE, 2006), même si les évaluations des spécialistes de l'éducation sont nuancées (voir l'analyse de García Castaño *et al.*, 2008). Les résultats scolaires de ces élèves demeurent néanmoins faibles : la plupart d'entre eux n'obtiennent pas le certificat GESO et n'atteignent que rarement le niveau d'instruction de leurs parents, même lorsque l'espagnol est leur langue maternelle¹⁶. L'écart de résultats au PISA entre les enfants d'immigrants et les autochtones est égal à l'écart moyen correspondant dans la zone OCDE (OCDE, 2007a), malgré la proportion relativement élevée d'enfants originaires de pays hispanophones. Cependant, l'arrivée assez récente de nombreux immigrants, et le grand nombre d'immigrants qui sont attirés par la demande de main-d'œuvre peu qualifiée en Espagne, peuvent rendre l'intégration de ces groupes plus difficile qu'ailleurs.

Le pouvoir central réserve des dotations aux autorités régionales afin qu'elles financent des programmes destinés à l'intégration des enfants d'immigrants, dotations qui sont allouées en vertu d'accords conclus entre les autorités centrales et régionales. Le versement de ces fonds ne semble pas lié à une évaluation des retombées des programmes régionaux sur les résultats scolaires et la réussite des enfants issus de l'immigration. Sachant que les transferts affectés ne sont pas toujours dépensés de manière efficace, il est particulièrement important d'établir un lien de ce type. Il faut subordonner le versement des fonds centraux aux autorités régionales, notamment pour les programmes visant à favoriser l'intégration des enfants d'immigrants, aux résultats de l'évaluation, par le pouvoir central, de l'efficacité avec laquelle ces programmes améliorent les résultats scolaires et les niveaux d'instruction.

Lutter contre l'échec scolaire dans l'enseignement obligatoire

La Loi organique sur l'éducation (LOE), adoptée en 2006, prévoit un certain nombre de mesures destinées à améliorer les résultats de l'enseignement dans tous les établissements, ainsi qu'à relever les taux de réussite dans le premier et le deuxième cycles du secondaire (encadré 3.1). À cette fin, la nouvelle loi étend les possibilités d'offrir des programmes de mise à niveau pour les élèves en difficulté, notamment les *programas de diversificación curricular* (programmes de diversification scolaire), et prévoit des mesures pour recenser rapidement et soutenir les élèves en retard dans le primaire. De fait, certains éléments semblent indiquer que ces mesures ont permis d'améliorer les chances des

Encadré 3.1. Dispositions de la Loi organique sur l'éducation (*Ley orgánica de educación, LOE*) visant à améliorer les résultats scolaires

La LOE, votée en mai 2006, prévoit une mise en œuvre progressive des mesures décrites ci-après jusqu'en 2010. Elle remplace plusieurs lois précédentes, notamment la récente *Ley orgánica de la calidad de la Educación* (LOCE) décrite dans OCDE (2003), qui a été cependant à peine appliquée puisque révoquée suite à un changement de gouvernement en 2004. La LOE développe des structures qui avaient été définies dans la législation précédente en des points précis. Les changements mentionnés dans ce chapitre renvoient généralement à la situation qui prévalait avant la LOCE. Pour tous les niveaux d'enseignement, la LOE instaure de nouveaux contenus de programmes et fixe des objectifs éducatifs fondés sur les compétences, lorsque ceux-ci relèvent du pouvoir central (voir également l'encadré 3.2).

Éducation préscolaire

Les autorités régionales doivent accroître l'offre de places dans les centres agréés de garde des enfants jusqu'à l'âge de trois ans, bien qu'elles ne soient pas obligées d'atteindre des objectifs quantitatifs spécifiques. La LOE confirme également que l'éducation préscolaire est gratuite, comme il était stipulé dans la LOCE. Elle établit, pour cette phase d'éducation, des objectifs éducatifs, en particulier des rudiments de calcul et de lecture, mais laisse les autorités régionales décider des objectifs éducatifs pour les tout jeunes enfants inscrits dans les services de garde agréés (*educación infantil, primer ciclo*).

Enseignement primaire

La loi exige des établissements scolaires qu'ils s'efforcent de déceler rapidement les difficultés d'apprentissage et de les surmonter à l'aide de programmes de soutien spéciaux destinés aux élèves faibles (*programas de refuerzo*). Il est également prévu d'augmenter le nombre d'heures de cours en mathématiques et en langues étrangères. Les écoles primaires doivent déterminer le degré de maîtrise des compétences fondamentales à la fin de la quatrième année.

Enseignement secondaire obligatoire

Mesures visant à renforcer l'autonomie et la responsabilité des établissements scolaires

La loi offre aux autorités régionales la possibilité d'accorder plus d'autonomie aux établissements scolaires. Outre le projet pédagogique, les écoles doivent élaborer et rendre publics des plans de gestion définissant leurs priorités de travail. Les établissements scolaires sont autonomes sur toutes les questions qui ont trait à l'organisation et à la gestion, ainsi qu'aux méthodes d'enseignement. La loi autorise également les autorités régionales à laisser les établissements scolaires sous-traiter la prestation de services annexes. S'agissant de la gestion du corps enseignant, les régions peuvent laisser les écoles proposer des critères particuliers relatifs aux qualifications des enseignants engagés par les administrations régionales chargées de l'éducation.

Des évaluations régulières, réalisées à l'aide de contrôles sur des échantillons d'établissements scolaires, ont été instaurées pour les élèves de 12 ans.

Mesures visant à étendre le choix des programmes scolaires

La LOE élargit la possibilité pour les élèves de choisir les matières qu'ils vont étudier, notamment pendant la dernière année du premier cycle du secondaire. Comme c'était le cas avant la LOE, les élèves doivent choisir trois options, mais l'éventail des matières optionnelles a été élargi et comprend désormais deux matières à visée professionnelle (technologie générale et informatique) au lieu d'une seule. La liste des matières, imposée à tous les établissements, est stipulée dans la LOE. Pour l'année précédente, le choix est limité, et la liste ne comprend que des matières générales.

Encadré 3.1. Dispositions de la Loi organique sur l'éducation (*Ley orgánica de educación, LOE*) visant à améliorer les résultats scolaires (suite)

Mesures visant à faciliter le passage au deuxième cycle de l'enseignement secondaire

La loi étend le recours aux programmes de diversification scolaire (*programas de diversificación curricular*). Ces programmes, qui ont été mis en place en 1990, ont pour objectif d'aider les élèves qui risquent de ne pas obtenir le certificat de scolarité obligatoire. Dans le cadre de ces programmes, les élèves peuvent suivre un cursus différent du cursus général et spécifiquement adapté à leurs besoins, ils peuvent également y participer dès l'âge de 15 ans (au lieu de 16). Y sont admis les élèves ayant redoublé et qui continuent d'avoir des résultats médiocres. Les élèves qui suivent ces programmes – dont la conception est du ressort de chaque établissement – bénéficient d'un encadrement renforcé et travaillent en plus petits groupes. La nouvelle législation impose également des plans d'action spécifiques pour les élèves qui ne réussissent pas dans certaines matières sans pour autant être obligés de redoubler.

La LOE instaure également les programmes de qualification professionnelle initiale (*programas de cualificación profesional inicial, PCPI*) à la place des programmes de garantie sociale (*programas de garantía social*). À l'instar des programmes de garantie sociale, ces nouveaux programmes se composent d'un ensemble de cours de formation générale et professionnelle de base pour les élèves qui n'ont pas obtenu le certificat de scolarité obligatoire, mais ils admettent également, au contraire de leurs prédécesseurs, les élèves qui sont encore dans le premier cycle du secondaire mais qui risquent d'échouer et dont les résultats ne se sont pas améliorés grâce à d'autres programmes (tels que les programmes de diversification scolaire). Alors que les programmes de garantie sociale ne débouchaient sur aucun diplôme officiel, et ne permettaient donc pas d'accéder au deuxième cycle de l'enseignement secondaire général, les PCPI sont dans une certaine mesure reliés aux cursus généraux. Ils comprennent un module (optionnel pour les élèves de plus de 16 ans) qui, en cas de réussite, permet aux élèves d'obtenir le certificat de scolarité obligatoire puisqu'ils ont acquis les compétences fondamentales requises pour ce diplôme. En outre, les qualifications professionnelles acquises dans le cadre des PCPI sont reconnues comme compétences fondamentales au titre du CFPM. Les autorités régionales sont également habilitées à mettre en place des cursus qui préparent les diplômés des PCPI à passer l'examen d'entrée aux programmes d'enseignement secondaire professionnel du deuxième cycle (CFPM).

Pour améliorer la maîtrise de l'écrit, la loi stipule que du temps sera consacré à la lecture dans toutes les matières et que les ressources des bibliothèques scolaires seront accrues. Les autorités régionales peuvent allouer des fonds supplémentaires aux établissements scolaires afin de prendre en compte les différences de composition des effectifs.

Formation initiale des enseignants

Les formations pédagogiques que doivent suivre les enseignants vont être renforcées. Les enseignants nouvellement formés dans l'enseignement secondaire devront suivre une formation d'un an leur permettant d'acquérir les aptitudes pédagogiques et didactiques nécessaires et débouchant sur un master. Par ailleurs, la formation postsecondaire globale des enseignants du primaire et de l'éducation préscolaire ainsi que des services de garde des tout jeunes enfants (*educación infantil*) va passer de trois à quatre ans. Dans les deux cas, l'accent sera mis sur la formation pratique.

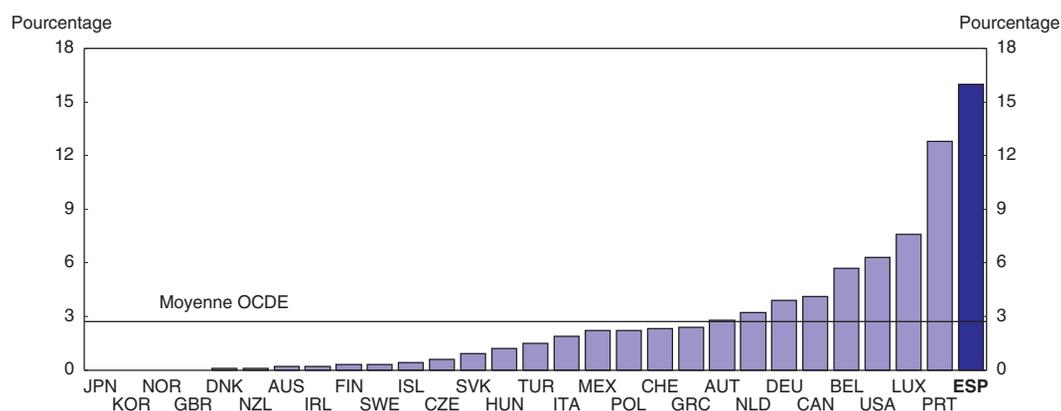
élèves faibles d'obtenir le certificat de scolarité obligatoire (OCDE, 2006), même si peu d'élèves ont bénéficié de ces programmes jusqu'à présent, et que les mesures permettant de recenser rapidement et d'aider les élèves en difficulté contribuent à réduire les redoublements (OCDE, 2007g). L'application de ces programmes diffère d'une région à l'autre, mais aussi selon les établissements, qui sont chargés de leur mise au point. Toutefois, il n'existe aucune évaluation à l'échelle nationale qui permettrait de déterminer les retombées de ces divers programmes sur les résultats scolaires. Les programmes de diversification scolaire et les mesures visant à recenser les besoins éducatifs à un stade précoce doivent être mis en œuvre et évalués afin de déterminer les meilleures pratiques.

La LOE établit également de nouveaux programmes pour les élèves qui ont échoué dans leurs études secondaires du premier cycle ou qui risquent d'échouer en dernière année de ce cycle. Les élèves concernés auront ainsi plus de chances d'acquérir des diplômes officiels leur facilitant l'accès au deuxième cycle du secondaire. D'un autre côté, ces nouveaux programmes risquent aussi d'inciter les enseignants et les établissements à « s'occuper » des élèves faibles en les séparant des autres, en les faisant redoubler puis en les plaçant dans ces programmes spéciaux. Quoi qu'il en soit, tous ces programmes s'attaquent trop tard à l'échec scolaire, lorsque les problèmes – et notamment le redoublement – sont déjà là, et ils doivent être complétés par des mesures préventives.

Le redoublement favorise l'abandon scolaire

L'importance de l'échec scolaire dans l'enseignement secondaire du premier cycle est étroitement liée à la très forte proportion d'élèves qui redoublent une ou plusieurs classes, proportion bien plus élevée que dans tous les autres pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles dans l'étude PISA (graphique 3.7). La fréquence des redoublements augmente fortement à la fin de l'enseignement obligatoire, à partir de l'âge de 14 ans, alors que le redoublement est rigoureusement limité par la réglementation à l'école primaire. Plus de 40 % des élèves de 15 ans ont redoublé au moins une classe. Un grand nombre d'élèves qui ont atteint l'âge de fin de scolarité obligatoire (16 ans) quittent l'école sans avoir suivi toutes les classes jusqu'au certificat de scolarité obligatoire. Près

Graphique 3.7. Taux de redoublement dans le premier cycle de l'enseignement secondaire dans les pays de l'OCDE¹



1. Il a été demandé aux chefs d'établissement d'indiquer le pourcentage de redoublants dans le premier cycle du secondaire (CITE 2) durant l'année scolaire écoulée.

Source : OCDE, PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486410707333>

de 20 % des élèves de chaque groupe d'âge semblent ainsi abandonner l'enseignement secondaire du premier cycle¹⁷, ce qui représente environ les deux tiers du nombre total d'élèves qui n'obtiennent pas le certificat GESO. Depuis 2000, la proportion d'élèves qui quittent le premier cycle du secondaire sans le GESO a augmenté en raison de l'allongement de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans.

Les données empiriques montrent que le redoublement n'a que peu d'intérêt d'un point de vue éducatif pour les élèves concernés (voir par exemple l'étude réalisée en 1984 par Seibel sur la France ainsi que la bibliographie dans OCDE, 2008 ou OCDE, 2007a). En outre, les élèves qui redoublent perdent par la suite une année de revenus et génèrent des dépenses publiques supplémentaires. Dans la mesure où le redoublement n'a que peu de retombées bénéfiques sur les résultats scolaires des élèves concernés, il ne permet pas non plus d'atténuer les effets négatifs que les élèves faibles pourraient avoir sur leurs camarades. En conséquence, les redoublants, qui restent donc plus longtemps dans l'établissement, peuvent exercer une influence négative, quelle qu'elle soit, sur leurs camarades pendant plus longtemps, ce qui aggrave encore les coûts sociaux du redoublement. Dans la mesure où, comme cela semble fréquent en Espagne, de nombreux élèves abandonnent l'école prématurément dès qu'ils atteignent l'âge de fin de scolarité obligatoire, les coûts pour la collectivité sont probablement très élevés, étant donné que les redoublants ne parviennent pas à accéder à l'enseignement secondaire du deuxième cycle et se voient ainsi refuser des perspectives d'emploi raisonnables.

Pour réduire le redoublement, la LOE exige des établissements scolaires qu'ils améliorent la détection précoce des problèmes d'apprentissage et stipule qu'ils doivent fournir des cours supplémentaires aux élèves qui ont des difficultés sur les compétences de base et adapter l'organisation des cours afin de mieux prendre en compte la diversité. La mise en œuvre de ces mesures dépend toutefois des autorités régionales et de chaque établissement scolaire. Cependant, les comparaisons internationales des scores du PISA font apparaître que les résultats sur les compétences de base pourraient ne pas être la cause principale de la proportion élevée de redoublements. Ainsi qu'il a été dit plus haut, du fait de la variance restreinte des scores des jeunes Espagnols au PISA, la proportion d'élèves qui n'atteignent pas le niveau de base en lecture, mathématiques et science n'est pas sensiblement supérieure à celle de nombreux autres pays à haut revenu, qui ont tous des taux de redoublement bien moindres. Si les redoublants font moins bien au PISA que leurs camarades non redoublants, par exemple sur l'échelle de culture scientifique (MEC, 2007d), leur score moyen se situe malgré tout au milieu du niveau 2 de compétence, selon lequel les élèves « possèdent les connaissances scientifiques requises pour fournir des explications plausibles dans des contextes familiers ou tirer des conclusions de recherches simples » (OCDE, 2007a). Les écarts de résultats au PISA entre redoublants et non redoublants sont analogues en compréhension de l'écrit et en mathématiques.

Les règles relatives aux notes qui entraînent automatiquement le redoublement ont été quelque peu assouplies par rapport à la législation précédente, bien qu'elles restent plus strictes qu'entre 1990 et 2002 (*Ley orgánica general del sistema educativo* – LOGSE), période pendant laquelle les redoublements étaient malgré tout fréquents. Les élèves peuvent être contraints de redoubler s'ils n'ont pas le niveau requis dans trois matières au moins (sur neuf). Lorsqu'on estime qu'un élève n'a pas le niveau dans quatre matières ou plus, le redoublement est automatique. À l'opposé, le redoublement est bien plus restrictif dans l'enseignement primaire, où un seul redoublement est admis sur les six années que dure ce cycle.

Presque toutes les matières suivies dans le premier cycle du secondaire sont prescrites par la loi et sont de type général et non professionnel. Pour obtenir le certificat GESO, les élèves doivent obtenir la moyenne dans toutes les matières. Si l'importance égale que la loi accorde à l'ensemble des matières est, dans la pratique, modulée en fonction du niveau requis dans les matières qui ne sont pas considérées comme essentielles, cette règle peut néanmoins encourager les sorties précoces du système éducatif. Les spécialistes de l'éducation font valoir qu'il existe des complémentarités entre les matières générales et professionnelles dans le processus d'apprentissage des élèves qui s'intéressent davantage aux cursus professionnels (OCDE, 2006). Ces arguments semblent indiquer qu'il pourrait être intéressant d'élargir encore l'éventail des options proposées, y compris dans les matières professionnelles. Par ailleurs, l'introduction d'options de type professionnel dans l'enseignement secondaire obligatoire du premier cycle permettrait d'établir des liens avec les cursus de formation secondaire professionnelle du deuxième cycle, et la multiplication des options pourrait susciter l'intérêt des élèves les plus doués, ce qui aiderait à améliorer les résultats à l'extrémité supérieure de l'échelle de performance. La LOE offre légèrement plus de possibilités aux élèves qui souhaitent choisir des options professionnelles, mais ces possibilités restent limitées. Le choix des options durant la dernière étape de la scolarité obligatoire devrait être encore élargi, notamment en ce qui concerne les matières à visée professionnelle. Les critères d'admission en classe supérieure et d'accès au deuxième cycle du secondaire devraient se concentrer davantage sur les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel programme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

La nature des coûts sociaux liés au redoublement laisse supposer que les enseignants n'en tiennent pas compte lorsqu'ils décident de faire redoubler un élève. Les enseignants peuvent par exemple recourir au redoublement pour éliminer des élèves faibles de leurs classes; en effet, les enseignants du premier cycle du secondaire gardent parfois leurs classes pendant plusieurs années consécutives, bien que cela ne semble pas être une règle. En outre, les enseignants sont tenus de couvrir un certain programme au cours de l'année scolaire, ce qui peut les inciter à faire redoubler des élèves (OCDE, 2006). Un grand nombre d'enseignants estiment eux-mêmes que la décision de redoublement ne tient pas ou guère compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (MEC, 2003). Ces éléments donnent à penser que les établissements scolaires devraient être tenus pour responsables des résultats scolaires de leurs élèves, l'objectif étant de réduire le redoublement au minimum, de manière à inciter les enseignants à améliorer le niveau de leurs élèves et non à finir un programme établi (voir plus loin). On observe en effet une forte corrélation négative entre le taux de redoublement et l'existence d'examens externes, lesquels constituent un instrument essentiel de la responsabilisation des établissements scolaires (voir OCDE, 2007a et plus loin). D'ailleurs, dans tous les pays ayant participé à l'étude PISA 2006, la présence d'examens fondés sur des normes externes explique pour près de 25 % les écarts de taux de redoublement entre pays. Des examens externes de ce type pourraient effectivement inciter les établissements scolaires à améliorer les résultats de tous les élèves, même s'ils progressent chacun à leur rythme, plutôt que de chercher à couvrir un programme scolaire défini.

Améliorer les résultats dans l'enseignement primaire et secondaire

Les données empiriques font apparaître qu'une autonomie accrue des établissements scolaires qui doivent répondre de leurs performances entraîne une amélioration des

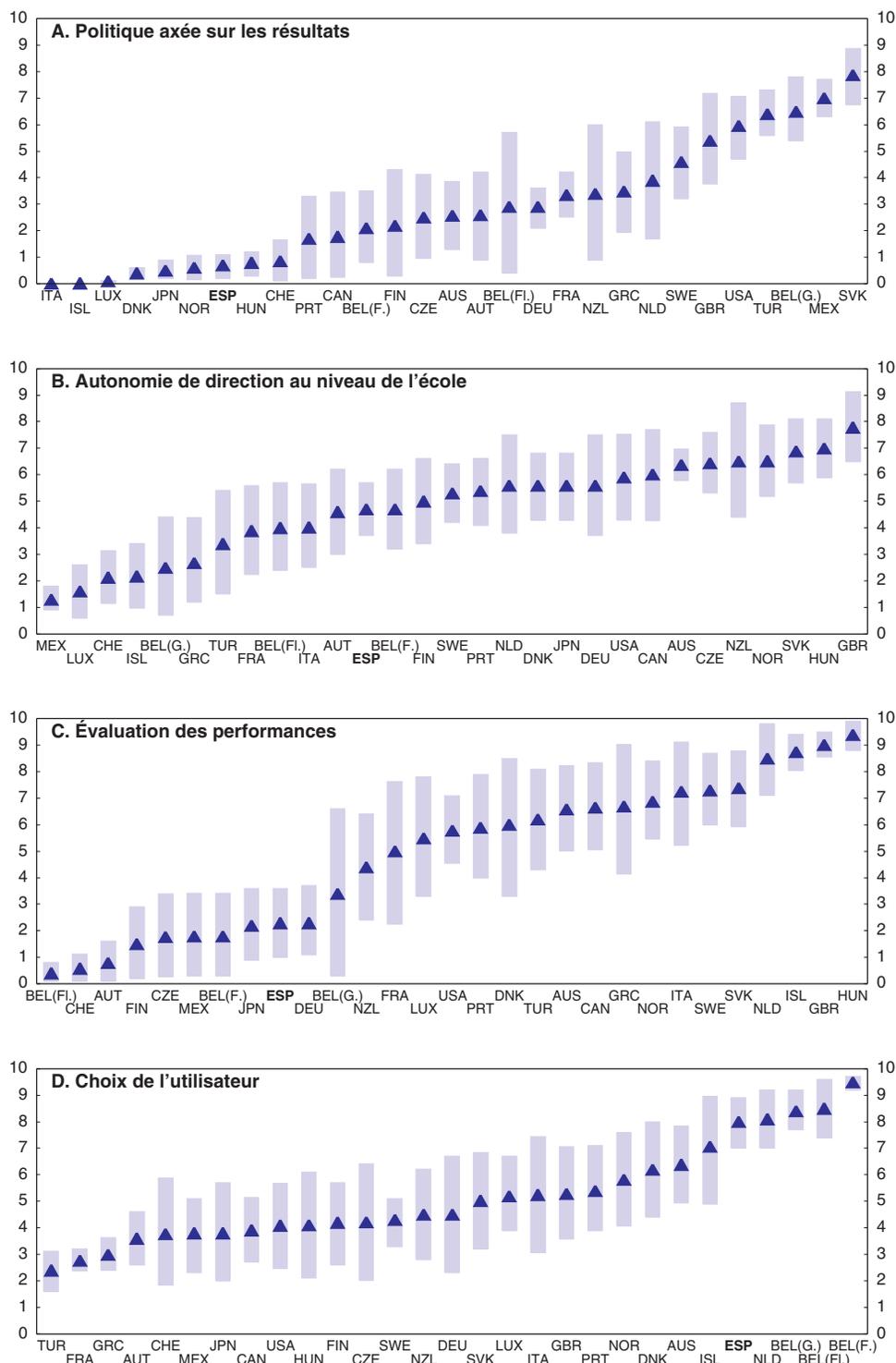
résultats des élèves. Les écoles comptables de leurs performances sont plus susceptibles de mettre à profit leur autonomie pour trouver les meilleurs moyens d'améliorer les résultats de leurs élèves compte tenu de leurs caractéristiques spécifiques. Ainsi, on estime que les établissements scolaires qui peuvent librement fixer le salaire de leurs enseignants obtiennent des résultats légèrement meilleurs en mathématiques¹⁸, mais ces effets n'apparaissent que s'il existe des mécanismes de responsabilité tels que des examens finaux externes (Wößmann, 2005a)¹⁹. L'autonomie des établissements scolaires sur les questions de procédure, par exemple le choix des manuels, l'achat de matériel pédagogique, le recrutement des enseignants et l'utilisation du budget, devrait également avoir une incidence bénéfique sur les résultats scolaires. Selon Wößmann (2005a), la mise en place d'examens finaux définis à l'extérieur réduit le redoublement et améliore en outre les résultats de l'enseignement; de fait, cette amélioration équivaut pratiquement à ce que les élèves apprennent en moyenne au cours d'une année scolaire, et l'effet semble bien plus important encore si pendant leur parcours scolaire les élèves passent régulièrement des épreuves normalisées destinées à suivre leurs résultats²⁰. Plusieurs mesures de renforcement de la responsabilité des établissements scolaires ont été prises dans les pays de l'OCDE : examens finaux centralisés et épreuves externes répétées et régulières pour suivre les progrès des élèves, publication et suivi qualitatif des résultats scolaires. Quelle que soit la méthode employée, le recueil d'informations sur les résultats doit être suivi d'une analyse permettant de formuler des recommandations à partir des pratiques des établissements scolaires.

La responsabilité des établissements scolaires est limitée

Le système scolaire espagnol n'encourage guère la responsabilité (graphique 3.8). Il n'existe pas d'examens finaux externes à l'issue des études secondaires du premier cycle, pas plus qu'à la fin du deuxième cycle, même si les élèves qui ont obtenu le *bachillerato* doivent réussir un examen centralisé s'ils veulent entrer à l'université. L'inspection scolaire se concentre essentiellement sur l'application des règles relatives aux moyens mis en œuvre dans l'enseignement. La LOE exige des évaluations régulières des compétences des élèves de 10 et 14 ans dans des établissements choisis de manière aléatoire. Une étude pilote a été menée en avril dernier et sera suivie tous les trois ans d'une évaluation des performances des élèves dans des établissements donnés. Des contrôles par échantillonnage ont déjà été réalisés ponctuellement au niveau régional et à l'échelle nationale à différents niveaux de l'enseignement obligatoire et ont par exemple mis en évidence des insuffisances en langues étrangères. Toutefois, ces études n'ont jusqu'à présent pas été utilisées pour étudier l'incidence des différentes politiques éducatives régionales sur les résultats de l'enseignement.

Le rôle considérable des politiques régionales de l'éducation (encadré 3.2), qui se traduisent par des différences profondes dans les modalités d'application des programmes-cadres nationaux (tels que les *programas de diversificación curricular*), donne à penser que ces évaluations pourraient éclairer les politiques régionales et encourager l'innovation dans ce domaine. En outre, il ne suffit pas de contrôler un nombre limité d'établissements pour les responsabiliser tous, et il appartient aux autorités régionales de décider si ces contrôles seront étendus à l'ensemble des écoles. Bien que la LOE spécifie les compétences de base que les élèves doivent acquérir, au niveau national il n'existe pas encore d'objectif éducatif à l'aune duquel les performances des établissements peuvent être mesurées, alors que plus de la moitié des programmes de l'enseignement obligatoire

Graphique 3.8. Cadres d'action pour l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire dans les pays de l'OCDE¹



1. Le graphique montre la moyenne et l'intervalle comprenant 90 % des 1 000 indicateurs calculés avec des coefficients de pondération aléatoires. Les données portent sur l'année 2006.

Source : Gonand, F. (2006), *Public spending efficiency in primary and secondary education: institutional indicators*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486441237404>

Encadré 3.2. Responsabilités des divers niveaux d'administration et financement régional de l'enseignement

Suite au processus de délégation des pouvoirs de décision aux régions, amorcé au début des années 80 et achevé en 2000, 95 % de l'ensemble des dépenses d'éducation relèvent des autorités régionales, les financements du pouvoir central se résumant pour l'essentiel à des subventions aux familles modestes avec enfants. Bien que les régions soient soumises à des obligations de moyens par le pouvoir central dans l'enseignement primaire et secondaire, les niveaux de dépenses d'une région à l'autre présentent des différences considérables, que ce soit dans l'enseignement obligatoire ou dans les services de garde des jeunes enfants et d'éducation préscolaire, bien que les écarts de rémunération entre éducateurs soient généralement minimes. Dans une certaine mesure, les différences régionales en matière de dépenses s'expliquent par la proportion variable des élèves inscrits dans des établissements privés, lesquels reçoivent moins de financements par élève. Des données empiriques donnent à penser que les écarts touchant aux ressources (y compris les ressources humaines) allouées à l'éducation n'interviennent pas dans les différences de résultats scolaires d'une région à l'autre (Santín, 2006). Toutefois, cette étude repose sur les données de l'enquête PISA 2000, qui ne tenait pas entièrement compte des effets de la différenciation régionale croissante des politiques. Les écarts de dépenses d'éducation par habitant ne sont pas fortement corrélés au PIB par habitant.

À tous les niveaux d'administration, il appartient au gouvernement central de veiller à l'égalité d'accès à l'enseignement et à une homogénéité suffisante des programmes d'une région à l'autre. Le pouvoir central régleme également les titres scolaires et professionnels et les aides financières accordées aux élèves. Les responsabilités législatives sont encore plus décentralisées dans l'enseignement supérieur, où seuls le cadre juridique et le système de bourses relèvent de la compétence du pouvoir central.

Dans le système d'éducation préscolaire comme dans l'enseignement primaire et secondaire, le pouvoir central établit les directives scolaires générales et le contenu minimum des programmes. Au niveau des établissements, les autorités nationales définissent 65 % de l'ensemble des programmes dans les régions où le castillan est la seule langue parlée et 55 % dans les régions qui ont une autre langue officielle. Les régions définissent le reste des programmes scolaires, mettent en application la législation nationale et sont chargées des services à caractère social destinés au personnel et aux élèves. Les services d'inspection relèvent des régions, alors que l'évaluation est une responsabilité partagée. La conférence des ministres de l'Éducation coordonne les politiques d'éducation. Les autorités locales sont chargées de fournir et d'entretenir les infrastructures de garde des jeunes enfants et d'éducation préscolaire ainsi que les écoles primaires, et peuvent contribuer aux activités périscolaires dans tous les établissements. Elles sont également représentées au sein des organes de décision des écoles (conseils d'établissement).

sont définis par le pouvoir central. Le gouvernement a néanmoins l'intention d'élaborer des indicateurs permettant de déterminer le degré de maîtrise des compétences de base et pouvant être utilisés pour définir des niveaux de référence (MEC, 2007a). Les pouvoirs publics souhaitent également proposer des accords entre l'État et les établissements scolaires concernant les objectifs que ces derniers doivent atteindre, même si ces accords devraient être appliqués par les autorités régionales. Certaines régions, dont l'Andalousie, ont établi des accords de ce type. Il serait souhaitable de contrôler les résultats des élèves par échantillonnage à l'échelle nationale pour évaluer les retombées des différentes

politiques régionales de l'éducation et ainsi déterminer les pratiques exemplaires. La responsabilité de chaque établissement doit être renforcée. Pour ce faire, des épreuves externes au niveau des écoles devraient être étendues à l'ensemble des régions et utilisées pour comparer les résultats à des objectifs convenus et déterminer les priorités en vue d'améliorer les performances. Il serait utile de compléter ces mesures avec des examens de fin d'études centralisés dans les premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire.

Les établissements scolaires n'ont que peu d'autonomie

Les établissements scolaires espagnols ont moins d'autonomie que ceux de la plupart des pays de l'OCDE. Le choix du matériel pédagogique leur revient pour l'essentiel – comme dans la majorité des pays membres – et ils gèrent librement leur budget, encore que l'importance des salaires des enseignants, sur lesquels les écoles n'ont pas de prise, limite leur autonomie budgétaire. Peu de chefs d'établissement indiquent qu'ils ont une certaine latitude pour la définition du contenu des programmes et le choix des cursus. Les établissements publics ne peuvent pas recruter librement leurs enseignants, même si la LOE prévoit la possibilité pour les écoles d'influencer ces décisions, qui sont prises par les autorités régionales à l'issue de concours centralisés. Les établissements privés, y compris ceux qui bénéficient de fonds publics, peuvent librement embaucher et licencier leurs enseignants (MEC, 2007d). Toutes les écoles sont liées par des conventions collectives sur les salaires.

La LOE permet aux autorités régionales d'attribuer plus de responsabilités aux établissements scolaires. Par exemple, les régions peuvent transférer leur pouvoir de soustraire certains services. Cependant, la LOE limite toujours l'autonomie des établissements à de nombreux égards : le recrutement des enseignants est toujours du ressort des administrations régionales chargées de l'éducation et les modifications de l'organisation des emplois du temps et du nombre d'heures de cours ainsi que la mise en place de projets pédagogiques expérimentaux doivent être approuvées par l'administration (Commission européenne, 2007). En outre, la LOE contient toujours des prescriptions détaillées sur les moyens que les établissements doivent utiliser. Ainsi, pour améliorer les résultats en lecture, la LOE requiert que du temps d'enseignement soit spécifiquement consacré à la lecture dans toutes les matières.

Le degré d'autonomie est limité, mais le manque de mécanismes permettant de rendre les établissements scolaires comptables de leurs résultats donne à penser qu'une plus grande indépendance ne contribuerait peut-être pas en soi à améliorer les résultats de l'enseignement. De fait, si les écoles privées financées sur fonds publics, qui sont beaucoup plus autonomes que leurs homologues publiques, obtiennent de meilleurs résultats au PISA, leur avance disparaît lorsqu'on tient compte du milieu socio-économique des élèves (Calero et Escardíbul, 2007; OCDE, 2006a). Il est possible que le manque de responsabilité empêche de générer les gains que les écoles privées pourraient espérer grâce à leur autonomie accrue. On peut en conclure que les pouvoirs publics devraient avoir pour priorité de responsabiliser davantage les établissements scolaires espagnols afin d'améliorer les résultats de l'enseignement. Lorsque des mesures auront été mises en place pour accroître la responsabilité, il faudra aussi étendre l'autonomie des établissements, notamment en ce qui concerne le recrutement des enseignants et le contenu des programmes scolaires. À cet égard, le gouvernement a l'intention de laisser les écoles disposer librement de certaines heures de cours (MEC, 2007a).

Les établissements scolaires qui sont tenus pour responsables de leurs performances et se voient accorder plus de marges de manœuvre doivent être dirigés par des équipes compétentes. La LOE précise les qualifications requises pour la sélection des chefs d'établissement dans les écoles publiques, mais leur formation est courte et il n'est pas clairement spécifié que le chef d'établissement se doit d'améliorer les résultats de l'enseignement. Les comparaisons internationales semblent indiquer que lorsque la formation des chefs d'établissement est axée sur le rôle de l'école dans les résultats de l'enseignement et que les responsabilités des dirigeants sont bien définies, les établissements scolaires mettent mieux à profit leur autonomie (Pont *et al.*, 2008). Sauf lorsqu'il n'y a pas de candidat susceptible de convenir, le futur chef d'établissement est choisi parmi les enseignants de l'école en question, ce qui limite la possibilité de choisir le dirigeant le plus qualifié. Le gouvernement envisage de renforcer la direction des établissements scolaires en lui accordant plus de pouvoirs sur la gestion du personnel et sur la définition des priorités pédagogiques. Les chefs d'établissement ne sont guère mieux payés que les enseignants, ce qui n'incite pas les cadres qualifiés à postuler, problème qui va devenir plus critique si la responsabilité et l'autonomie sont renforcées. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre en effet qu'un avantage de salaire notable pour les chefs d'établissement, ainsi que des critères reposant uniquement sur l'aptitude, apportent un complément essentiel à l'autonomie et à la responsabilité (Pont *et al.*, 2008). La responsabilité qui incombe aux chefs d'établissement d'améliorer les résultats de l'enseignement devrait être plus précisément définie. Il serait également souhaitable d'élargir l'éventail des candidats parmi lesquels les dirigeants d'établissement peuvent être choisis afin que leur sélection repose uniquement sur leurs compétences. Enfin, l'avantage de salaire des chefs d'établissement devrait être augmenté.

Le cadre général de la profession enseignante doit être amélioré

La réforme de la formation des enseignants progresse

Si la volonté d'intégration sociale qui caractérise les établissements scolaires espagnols par rapport à d'autres pays a probablement contribué à limiter l'impact du milieu socio-économique sur les résultats scolaires, la forte variation des résultats du PISA à l'intérieur des établissements appelle aussi l'attention sur le corps enseignant. Les qualifications requises des futurs enseignants du secondaire concernant la discipline qu'ils souhaitent enseigner sont exigeantes, mais la formation et les compétences pédagogiques demandées sont jusqu'ici assez modestes. Il se pourrait donc que les enseignants trouvent particulièrement difficile de s'occuper des élèves faibles, auxquels leur formation ne les a pas préparés (OCDE, 2006a). À ce jour, seuls les enseignants du secondaire doivent avoir suivi une formation pédagogique (*Certificado de Aptitud Pedagógica*, CAP), qui dure généralement moins de deux mois. D'ailleurs, à l'école primaire, 40 % des élèves seulement apprennent la lecture avec des enseignants formés spécifiquement à l'apprentissage de la lecture, pourcentage largement inférieur à celui d'autres pays ayant participé à l'enquête PIRLS (MEC, 2007b). La moitié des enseignants indiquent qu'ils n'ont pas été formés pour adapter les méthodes et l'organisation de l'enseignement à la diversité de leurs élèves, et la majorité d'entre eux reconnaissent que la diversité en classe demande des changements de pédagogie auxquels ils n'ont pas été préparés. C'est peut-être la raison pour laquelle la plupart des enseignants rejettent le principe de l'enseignement non sélectif jusqu'à l'âge de 16 ans, en particulier dans les établissements publics (MEC, 2003).

Un corps enseignant doté des qualifications pédagogiques validées semble constituer un déterminant essentiel des résultats des établissements scolaires (Clotfelter et al., 2007), même lorsqu'on tient compte du niveau de ressources investi dans le système scolaire (Sutherland et Price, 2007), ce qui laisse à penser que la faiblesse de ces qualifications représente une lacune considérable. Pour résoudre ce problème, une réforme de la formation des enseignants vient d'être engagée, qui exige des aptitudes pédagogiques de haut niveau, depuis l'éducation préscolaire jusqu'au deuxième cycle du secondaire (encadré 3.1). Cette réforme arrive à point nommé, car dans les dix ans à venir un tiers des éducateurs de l'enseignement préscolaire et primaire devront être remplacés, et des pensions de retraite anticipée plus généreuses pourraient accélérer le renouvellement du corps enseignant et améliorer ainsi le niveau de qualification. Néanmoins, des mesures incitant les enseignants en activité à acquérir de nouvelles qualifications validées pourraient aussi contribuer à améliorer les résultats de l'enseignement.

Cependant, les données empiriques semblent également indiquer qu'il n'est pas possible de définir un profil général optimal pour les enseignants. À l'inverse, l'expérience montre que les chefs d'établissement peuvent désigner les bons enseignants d'après leur contribution aux progrès des élèves (Hanushek et Rivkin, 2006; OCDE, 2005). Au vu de ces éléments probants, il semble d'autant plus justifié de déléguer les pouvoirs de recrutement, de promotion et de licenciement des enseignants au niveau des établissements scolaires, lorsque la responsabilité de ces derniers aura été renforcée. En effet, des observateurs ont fait valoir que les procédures centralisées actuelles de recrutement des enseignants, qui reposent sur des critères d'accès officiels, ne permettent pas d'assurer la sélection des candidats les plus aptes. Cette structure rigide des critères d'embauche, gérée par des conseils de recrutement dont les membres ne sont pas choisis selon des critères professionnels liés à leur capacité d'évaluer les candidats (del Pozo Ortiz, 2008), peut également avoir des conséquences néfastes sur la qualité du processus de formation des futurs enseignants, dans la mesure où les compétences qu'ils acquièrent risquent de ne pas être correctement évaluées. En revanche, l'autonomie des établissements scolaires pourrait également permettre d'obtenir d'utiles informations en retour sur les formations proposées à l'université, qui serait alors mieux à même de les adapter aux besoins pédagogiques des établissements scolaires. Il est donc souhaitable de réformer les procédures de sélection des enseignants.

Les carrières des enseignants doivent être réformées

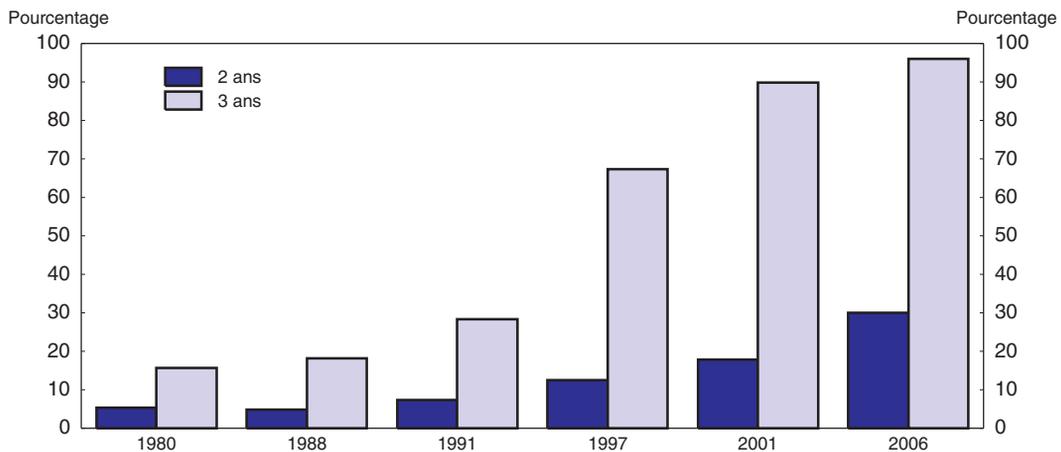
Les enseignants des établissements publics, qui ont le statut de fonctionnaire, jouissent d'un haut degré de protection de l'emploi et sont relativement bien payés, mais le système de promotion et la structure des salaires sont peu incitatifs. Les promotions reposent largement sur l'ancienneté et, en règle générale, ni les dirigeants d'établissement ni les enseignants ne reçoivent de rétributions financières liées aux résultats obtenus. Toutefois, dans quelques régions (l'Andalousie, par exemple), une partie de la rémunération est liée aux performances, et des concours de qualité des établissements (« *Marta Mata* »), auxquels sont associées de petites rétributions financières, induisent certaines incitations pour les chefs d'établissement. Des données récentes font apparaître que les incitations professionnelles liées aux résultats peuvent avoir une incidence bénéfique sur les résultats scolaires (Hanushek et Rivkin, 2006 et sa bibliographie; OCDE, 2005). Le pouvoir central envisage également d'accorder aux enseignants des distinctions pour contribution exceptionnelle à l'amélioration des pratiques éducatives. Il

faudrait développer les possibilités de promotion ou d'autres formes de gratification pour le corps enseignant et le personnel de direction.

L'accès aux services de garde d'enfants reste limité pour les familles qui en ont le plus besoin

Si la quasi-totalité des enfants bénéficient d'une éducation préscolaire à partir de trois ans, l'accès aux services de garde pour les enfants de moins de trois ans reste limité et inégal d'une région à l'autre, même si d'importants progrès ont été accomplis. En 2006, 30 % des enfants âgés de deux ans et 16 % des enfants âgés d'un an fréquentaient des centres de garde agréés (graphique 3.9). Le nombre d'enfants inscrits dans des structures de garde, agréées ou non, est beaucoup plus élevé mais les normes de service et d'éducation dans les centres non agréés sont généralement plus faibles. Grâce au développement de l'éducation préscolaire ces dernières années, il est possible d'améliorer nettement les résultats scolaires ultérieurs des enfants, si l'on en juge par les données relatives aux effets cumulés de l'éducation. On peut donc en conclure qu'une scolarité précoce optimise l'égalité des chances dans l'enseignement par la suite, notamment pour les enfants dont les parents sont relativement peu instruits (Cunha et al., 2006).

Graphique 3.9. Taux de préscolarisation des enfants âgés de 2 et 3 ans



Source : Ministère de l'Éducation et de la Science.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486461138732>

Les enfants dont la mère a un niveau d'instruction relativement limité sont moins susceptibles de fréquenter un centre de garde, ce qui suggère un fort potentiel d'amélioration dans ce domaine parmi les enfants qui en ont le plus besoin²¹, peut-être parce que certaines femmes moins instruites ont une plus faible propension à entrer sur le marché du travail, et préfèrent s'occuper elles-mêmes de leurs enfants. Les places dans les centres publics agréés sont subventionnées et les frais sont modulés en fonction des ressources, avec accès gratuit pour les familles les plus pauvres. Bien que les enfants de familles à faible revenu soient prioritaires, il semble que ce rationnement touche également l'offre de places aux enfants de familles appartenant à un milieu socio-économique défavorisé. Les droits demandés par les centres privés, qui représentent près de la moitié des places, sont très élevés.

Le financement des structures d'accueil de la petite enfance incombe aux autorités régionales, mais l'administration centrale y participe également. L'État espagnol a lancé un plan ambitieux, qui vise à augmenter l'accès aux services de garde des enfants âgés de 0 à 2 ans de 30 points de pourcentage en moyenne d'ici à 2012, ce qui suppose la création de 300 000 places supplémentaires. L'amélioration de l'accès aux services de garde d'enfants permet non seulement d'optimiser les résultats de l'enseignement le plus tôt possible, mais elle contribue aussi à augmenter l'offre de main-d'œuvre et à développer la mobilité des jeunes ménages, dans la mesure où ces derniers deviennent moins dépendants de leur famille pour la garde de leurs enfants. Le financement des structures de garde d'enfants par le pouvoir central est justifié par le fait que leur impact positif en matière d'enseignement est associé à des externalités géographiques importantes, les enfants qui bénéficient de ces services pouvant être amenés à résider dans une autre région lors de leur entrée dans la vie active à l'âge adulte.

Dans ces conditions, les subventions de l'administration centrale aux centres de garde d'enfants agréés devraient être ciblées sur les familles à faible revenu. Pour ce faire, l'aide publique pourrait être distribuée aux ménages modestes avec enfants sous la forme de chèques-service couvrant la totalité des frais de garde dans un centre agréé. Par ailleurs, compte tenu des externalités géographiques, les objectifs minimums d'éducation des services de garde devraient être définis au niveau de l'administration centrale, comme c'est déjà le cas pour les établissements d'enseignement préscolaire.

L'aide versée aux familles dont les enfants ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire doit être améliorée

Les élèves du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur peuvent déposer une demande de bourse sous condition de ressources auprès des autorités régionales et de l'administration centrale. Néanmoins, deux tiers des fonds attribués à ces bourses sont destinés aux étudiants inscrits à l'université. Les ressources allouées aux ménages modestes ayant au moins un enfant inscrit en deuxième cycle du secondaire ont été fortement revues à la hausse, mais elles demeurent limitées : en 2006, un dixième des élèves inscrits dans un établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire percevaient une bourse de 450 EUR en moyenne par an (MEC, 2008b). Les bourses sont attribuées sur demande uniquement et dépendent des revenus du ménage et des résultats scolaires.

Ce système de bourses présente quelques faiblesses. *Tout d'abord*, les bourses ne sont pas accessibles aux élèves ayant atteint l'âge de 16 ans avant d'avoir achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire, qui sont à ce titre autorisés à quitter l'école²². Pour ces élèves, le manque à gagner associé à la poursuite des études au détriment d'un emploi non qualifié risque d'être très élevé, surtout si les parents n'évaluent pas à leur juste valeur les bénéfices tirés de l'éducation, ce qui est souvent le cas, ou si les taux d'actualisation sont élevés en raison des contraintes d'endettement ou de l'absence de patrimoine financier. Le faible niveau des prestations pour enfant à charge²³, parmi les moins généreuses de la zone OCDE, peut également inciter les jeunes à entrer plus tôt sur le marché du travail. Le taux de pauvreté parmi les familles ayant des enfants est en effet relativement élevé (chapitre 1). Par ailleurs, les prestations pour enfant à charge sont uniquement versées jusqu'à 18 ans, âge auquel nombre d'étudiants n'ont pas encore achevé le deuxième cycle du secondaire.

Ensuite, les bourses étant principalement octroyées aux élèves de l'enseignement supérieur, leur capacité à améliorer le niveau d'instruction des jeunes issus de milieux défavorisés est limitée. En effet, en raison de leur jeune âge, les élèves tendent à sous-estimer les avantages de l'enseignement secondaire de deuxième cycle, ce qui conforte l'argument selon lequel cette formation doit être considérée comme un bien tutélaire. Des systèmes de prêts remboursables en fonction des revenus constitueraient un mécanisme de financement plus approprié pour les étudiants dans l'enseignement supérieur. De plus, seuls les diplômés du deuxième cycle du secondaire peuvent intégrer l'enseignement supérieur. Les bourses octroyées dans le cadre du deuxième cycle du secondaire ont un effet redistributif légèrement favorable aux ménages les plus modestes, tandis que les bourses accordées aux élèves de l'enseignement supérieur ont un effet régressif (Calero, 2006b).

Enfin, le faible nombre de boursiers dans le deuxième cycle du secondaire s'explique non seulement par une inégalité sociale dans l'accès à ce niveau d'enseignement mais aussi par une information insuffisante des élèves et de leurs familles, qui ne déposent pas de demandes car ils ignorent leurs droits. Les données empiriques recueillies aux États-Unis montrent en effet que, si les programmes d'aide ciblés peuvent contribuer efficacement à améliorer le taux d'inscription des jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés, la complexité et l'incertitude perçue des programmes de bourses nuisent à l'efficacité des aides ciblées et les rendent même parfois totalement inutiles (voir Dynarski et Scott-Clayton, 2008, ainsi que les références qui y sont citées).

Des études ont démontré qu'une hausse du revenu disponible des ménages avec enfants contribue à l'amélioration des résultats scolaires²⁴. L'aide financière offerte aux élèves de l'enseignement secondaire devrait les inciter à poursuivre leurs études au-delà de 16 ans. Dans cette optique, les prestations pour enfant à charge pourraient être revues à la hausse et subordonnées au maintien dans le système scolaire à temps plein. La hausse des prestations pourrait être associée au versement d'une allocation liée à l'exercice d'un emploi pour les ménages aux revenus modestes (voir chapitre 2).

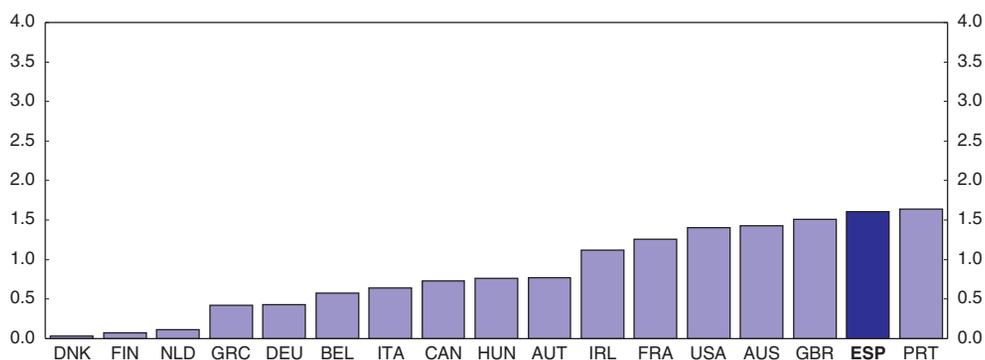
Une réforme plus poussée du cadre réglementaire de l'enseignement supérieur améliorerait les perspectives de revenus

Les politiques de financement ont des conséquences sur la poursuite des études supérieures

Depuis 2007, l'Espagne a mis en place un système de prêts financés sur fonds publics et remboursables en fonction des revenus, qui est toutefois réservé aux étudiants de troisième cycle inscrits en master. L'absence d'un tel système pour les autres étudiants limite le montant des fonds pouvant être levés auprès des étudiants eux-mêmes, par l'intermédiaire des droits de scolarité, pour financer l'enseignement supérieur. Les étudiants s'acquittent en effet de droits de scolarité peu élevés dans les universités publiques (631 EUR en moyenne en 2003) et les élèves suivant une formation professionnelle supérieure (*ciclos de formación profesional superior*, CFPS) ne doivent payer aucun droit de scolarité. Par ailleurs, de nombreux étudiants aux moyens financiers limités peuvent être dans l'impossibilité de suivre des études supérieures (graphique 3.10) ou ne peuvent suivre qu'une formation supérieure professionnelle, même si leur profil est plus adapté à une formation universitaire, parce que les formations professionnelles sont plus courtes²⁵ et moins coûteuses. À l'inverse, les étudiants issus de familles aisées peuvent être incités à entreprendre des études universitaires alors qu'ils seraient davantage

Graphique 3.10. Estimation de l'impact d'un allègement des contraintes financières sur le taux de diplômés de l'enseignement supérieur¹

2006, points de pourcentage



1. Effet d'un alignement du ratio coûts d'investissement/ressources de financement sur la valeur minimum dans l'échantillon (Suède).

Source : Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The policy determinants of investment in tertiary education », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 576.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486548486141>

prédisposés à une formation professionnelle. Il est frappant de constater que peu d'élèves issus de milieux socio-économiques modestes étudient à l'université : parmi les jeunes dont les parents n'ont pas fait d'études secondaires, 13 % seulement font des études universitaires, alors que la proportion correspondante est de 65 % chez les jeunes dont les parents ont obtenu un diplôme universitaire de cycle long²⁶. En revanche, l'accès à l'enseignement supérieur dans son ensemble (y compris l'enseignement professionnel supérieur) semble assez équitablement réparti entre les différents groupes socio-économiques (OCDE, 2007d). Outre les inégalités que cela implique, le décalage instauré entre les étudiants et les cursus contribue à diminuer le rendement des études supérieures. C'est pourquoi des prêts remboursables en fonction des revenus devraient être proposés à l'ensemble des étudiants de l'enseignement supérieur, y compris à ceux qui suivent une filière professionnelle. En outre, les droits de scolarité devraient être revus à la hausse à l'université et imposés pour les formations supérieures professionnelles.

La récente réforme de l'enseignement supérieur marque un pas en avant dans l'amélioration des résultats de l'enseignement

La loi sur la réforme de l'université, votée en avril 2007, renforce l'évaluation de la qualité de l'enseignement universitaire, accroît l'autonomie des établissements universitaires en ce qui concerne le contenu de leurs programmes et propose des cours structurés en modules en vue d'encourager la mobilité des étudiants entre les universités (voir l'Étude 2007 pour une présentation détaillée du projet de loi). Par ailleurs, la structure à deux niveaux des diplômes a été modifiée conformément au processus de Bologne mené à l'échelle européenne. Si les cursus courts et longs étaient auparavant menés en parallèle, ce qui contraignait souvent les étudiants à prendre très tôt une décision quant à la durée de leurs études, il est désormais possible de s'inscrire en master dès l'obtention du premier diplôme universitaire, ce qui pourrait encourager les étudiants à suivre des cursus plus longs, qui affichent les meilleurs rendements (tableaux 1.1 et 1.2).

D'importants progrès restent à accomplir. Certaines régions, comme celle de Valence, ont aligné le financement des universités sur des indicateurs de production, tandis que d'autres ont conservé leurs critères de financement historiques. Les mécanismes de financement actuels semblent avoir favorisé une utilisation peu efficiente des ressources, comme en témoigne le niveau élevé du ratio enseignants/élèves par rapport aux autres pays de l'OCDE (Santiago *et al.*, 2008). La durée réelle des études est souvent longue (huit ans en moyenne pour un diplôme en ingénierie) et très supérieure à la durée obligatoire prévue, même si le processus national d'accréditation des nouveaux diplômes conformes au processus de Bologne tient compte des programmes d'études et de durées de cursus réalistes. Il semble également que les universités soient peu incitées à réduire leurs coûts, notamment par le biais de l'utilisation partagée d'infrastructures (Santiago *et al.*, 2008). L'autonomie des universités reste limitée en ce qui concerne les dispositions contractuelles et salariales du personnel enseignant : ainsi, 51 % des postes universitaires doivent obligatoirement faire l'objet de contrats de fonction publique (voir l'Étude 2007 et MEC, 2007c). La réforme des universités doit donc se poursuivre : il convient de lier plus étroitement leur financement aux indicateurs de qualité de l'enseignement et de renforcer leur autonomie, notamment en ce qui concerne la définition des dispositions contractuelles et salariales des enseignants.

Les universités espagnoles sont peu spécialisées, ce qui limite les possibilités de développement de centres d'excellence (MEC, 2007c). La concurrence est très faible entre les établissements de chaque région, tant du point de vue du financement (les universités sont financées par les régions) que de la mobilité des étudiants. La pénurie de logements locatifs joue également un rôle dans la faible mobilité des étudiants, qui sont contraints de vivre chez leurs parents et de s'inscrire dans une université locale. Les mesures adoptées récemment pour encourager la mobilité, notamment en améliorant l'accès aux logements locatifs pour les jeunes, devraient également avoir un impact positif pour les étudiants (chapitre 2). La mise en œuvre d'un système de prêts publics remboursables en fonction des revenus pour l'ensemble des étudiants contribuerait aussi à optimiser leur mobilité, en les rendant moins dépendants de leurs parents.

S'il est souhaitable que la mobilité des jeunes augmente, à la fois pendant et après leurs études, comme cela pourrait être le cas si un système de prêts remboursables en fonction des revenus est adopté pour l'ensemble des étudiants et que la disponibilité des logements locatifs s'améliore, elle pourrait néanmoins accentuer les externalités géographiques générées par les responsabilités endossées par les régions en ce qui concerne la prestation et le financement de l'enseignement supérieur. L'augmentation de la mobilité pourrait en effet dissuader les autorités régionales de distribuer les ressources nécessaires à un enseignement de premier ordre dans les établissements universitaires : les bénéficiaires qui en découleraient, en termes d'amélioration des perspectives de revenus et d'emploi pour les diplômés, iraient en effet en premier lieu aux étudiants venus d'autres régions ou à ceux qui trouveraient un emploi ailleurs. Ces externalités géographiques seraient particulièrement sensibles pour les centres d'excellence, attirant des étudiants venus de toute l'Espagne. Le versement, par le pouvoir central, d'aides au logement des étudiants témoigne de l'importance de ces externalités²⁷, qui seraient également présentes en l'absence de mobilité, dans la mesure où les régions ne conservent pas les recettes fiscales générées par leurs résidents²⁸. Ces arguments laissent à penser qu'un mécanisme de financement national est indispensable pour encourager les universités à développer des centres d'excellence reconnus à la fois au niveau national et à l'échelle

mondiale. Il conviendrait donc d'envisager la création d'un système de financement national, en complément du financement régional existant, de manière à récompenser la mise en œuvre de centres d'excellence universitaires susceptibles d'attirer des étudiants et des enseignants hautement qualifiés provenant de toute l'Espagne et d'autres pays. Par ailleurs, un système de financement de ce type entraînerait un certain degré de concurrence entre les universités espagnoles. L'Allemagne a mis en place un système analogue pour l'enseignement de troisième cycle et la recherche universitaire, dans le cadre de la décentralisation des responsabilités relatives à la filière universitaire²⁹.

L'attrait des filières professionnelles peut être amélioré

Dans une large mesure, le nombre limité de diplômés du deuxième cycle du secondaire dans les filières professionnelles reflète le taux d'échecs élevé au GESO, qui dissuade les élèves de s'inscrire dans ces formations. Par ailleurs, les écoles professionnelles du deuxième cycle du secondaire pâtissent d'une mauvaise réputation. Bien qu'il demeure élevé, le taux de rendement de l'enseignement professionnel du deuxième cycle du secondaire est orienté à la baisse et le rendement de l'enseignement professionnel supérieur est inférieur à celui des filières générales. Les probabilités d'emploi des diplômés de filières professionnelles semblent également diminuer plus fortement avec l'âge que celles des diplômés de filières générales. Dans ces conditions, des actions visant à améliorer l'attractivité des filières professionnelles pourraient contribuer non seulement à augmenter le nombre de diplômés du deuxième cycle du secondaire mais aussi à optimiser les débouchés des diplômés de filières professionnelles sur le marché du travail.

Les établissements d'enseignement professionnel au niveau du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur sont étroitement intégrés aux établissements d'enseignement secondaire général et partagent donc à ce titre leurs caractéristiques institutionnelles. Des mesures visant à améliorer l'indépendance et la responsabilité des établissements contribueraient à améliorer la qualité et la pertinence des formations à vocation professionnelle par rapport aux besoins du marché du travail. Un pas a été fait dans cette direction en autorisant la création d'établissements d'enseignement professionnel distincts des établissements de la filière générale et bénéficiant de l'autonomie nécessaire pour le recrutement de leurs enseignants. Le renforcement de leur responsabilité pourrait passer par une évaluation de leur capacité à procurer des emplois adaptés à leurs diplômés. La publication de ces résultats pourrait aider les élèves dans le choix de leur établissement et ainsi créer une émulation entre les écoles. Les écoles professionnelles devraient être évaluées en fonction de leur capacité à assurer la transition de leurs diplômés vers des emplois qualifiés. Dans les établissements professionnels du deuxième cycle du secondaire, les compétences demandées aux enseignants sont généralement les mêmes que celles des enseignants du premier cycle du secondaire (MEC, 2008b). La loi actuelle autorise l'embauche de professionnels issus de l'entreprise, mais leur nombre reste limité. Or les employeurs déplorent l'absence de représentants du monde de l'entreprise au sein du corps enseignant, arguant que les professeurs ne sont pas suffisamment au fait des derniers progrès technologiques (Círculo de Empresarios, 2007). Il convient donc d'étudier la possibilité d'ouvrir plus largement le corps enseignant aux représentants de l'entreprise dans les établissements professionnels. Une réduction des coûts de licenciement prévus par la législation du travail pour les contrats à durée indéterminée faciliterait le recrutement de professionnels issus de l'entreprise.

En matière de formation professionnelle, les pouvoirs publics sont conseillés par le Conseil général pour la formation professionnelle, qui réunit des experts représentant l'administration centrale et les partenaires sociaux (MEC, 2007c)³⁰ et permet de garantir l'adaptation des programmes scolaires aux besoins des employeurs. Par ailleurs, les établissements d'enseignement professionnel imposent à leurs élèves de valider un module de formation pratique en entreprise dans le cadre de leur cursus. Néanmoins, le contenu des programmes est défini à la fois par l'administration centrale et par les autorités régionales, ce qui peut nuire à sa pertinence par rapport aux besoins du marché du travail local et aux capacités technologiques des entreprises, amplifiant ainsi l'impact négatif de l'absence de mobilité. Le décalage entre les qualifications des travailleurs diplômés du CFPM et les compétences requises pour le premier emploi qu'ils occupent est important : en moyenne, plus de 40 % des diplômés occupent des emplois pour lesquels ils n'ont pas été formés. Quatre ans après l'obtention du diplôme, cette proportion reste aussi élevée. Par ailleurs, ce décalage semble concerner les diplômés de toutes les spécialités, à l'exception du secteur de la construction (INE, 2007), ce qui suggère qu'il n'est pas le fruit d'un excédent d'offre ou de demande pour des compétences spécifiques à l'échelle nationale. Il conviendrait donc de permettre aux établissements d'enseignement professionnel de mieux adapter leurs programmes aux besoins du marché du travail local.

L'enseignement professionnel ne propose que très peu de cours d'ordre général, à l'exception des compétences de base nécessaires pour atteindre certains objectifs propres à l'enseignement professionnel. Or, les entreprises souhaitent que les programmes d'enseignement professionnel contiennent davantage de contenus d'ordre général, comme l'expression orale et écrite et les langues étrangères (Círculo de Empresarios, 2007). L'absence de contenu d'ordre général dans les formations professionnelles peut en effet nuire à la capacité des étudiants de faire face à l'évolution des technologies, ce qui a un impact négatif sur leurs perspectives d'emploi ultérieures. L'insuffisance des compétences d'ordre général des travailleurs ayant suivi une formation professionnelle pourrait se révéler particulièrement pénalisante compte tenu de l'allongement de la vie active et de la diminution de l'afflux de jeunes actifs. Le taux d'emploi des actifs ayant suivi une formation professionnelle au niveau du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur diminue plus fortement avec l'âge que celui des diplômés de l'enseignement supérieur général (tableau 3.1). En conséquence, il faudrait renforcer le contenu général des programmes de formation professionnelle.

L'un des facteurs susceptibles d'expliquer la réputation médiocre des filières CFPM pourrait être l'impossibilité d'accéder aux formations de l'enseignement supérieur. La passerelle d'accès traditionnelle aux formations professionnelles supérieures (CFPS) est en effet le *bachillerato*. Or, contrairement aux titulaires du *bachillerato*, les diplômés du CFPM n'ont accès qu'à une palette limitée de formations CFPS et doivent passer un examen d'entrée spécifique. Les conditions d'admission de ces élèves semblent peu attractives, vu la faible proportion d'étudiants poursuivant des études supérieures dès l'obtention de leur diplôme, proportion qui n'atteint que 5 % (12 % au cours des cinq années suivant le diplôme)³¹. Seuls 0.5 % d'entre eux accèdent à l'université à l'issue de leur diplôme, après avoir réussi un examen d'entrée (Fundación Alternativas, 2008). En intégrant des matières générales aux programmes de formation professionnelle, l'Espagne améliorerait l'accès direct à l'enseignement supérieur, notamment professionnel, de même que les possibilités de transfert du deuxième cycle du secondaire vers les formations supérieures professionnelles.

Tableau 3.1. **Taux d'emploi par groupe d'âge et par niveau d'études**
2005, en pourcentage

	Pré-scolaire et primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire – filière générale	Deuxième cycle du secondaire professionnel et postsecondaire non supérieur	Enseignement supérieur – professionnel	Enseignement supérieur – général
	0/1	2	3A	3B, C et 4	5B	5A et 6
Hommes et femmes						
25-34 ans	63.3	73.9	75.3	79.7	82.5	80.9
35-44 ans	63.4	69.1	80.6	76.8	83.3	87.8
45-54 ans	56.0	66.9	76.6	72.4	84.9	88.3
55-64 ans	35.6	44.9	49.9	52.7	55.7	67.2
Hommes						
25-34 ans	77.0	87.2	82.1	90.0	88.8	83.9
35-44 ans	80.2	87.9	91.9	92.4	93.0	94.3
45-54 ans	78.7	87.2	88.1	88.0	90.7	93.5
55-64 ans	55.6	62.2	60.5	61.4	57.9	71.4
Femmes						
25-34 ans	44.1	55.1	68.3	69.1	75.6	78.8
35-44 ans	44.3	49.6	69.1	60.9	70.7	82.3
45-54 ans	36.4	47.0	63.5	61.8	72.9	82.6
55-64 ans	19.8	28.9	37.4	45.2	49.0	60.5

Source : OCDE (2008), base de données sur l'éducation, l'emploi, le travail et les affaires sociales.

Encadré 3.3. **Recommandations pour l'amélioration des résultats de l'enseignement**

Préserver un système éducatif favorisant l'intégration dans l'enseignement primaire et secondaire

- Il convient de faire respecter l'interdiction d'instaurer des droits dans toutes les écoles primaires et secondaires du premier cycle financées sur fonds publics, ainsi que l'interdiction d'imposer des critères de sélection. Il faut appliquer des règles du jeu équitables pour l'attribution des ressources aux établissements publics et privés financés sur fonds publics.
- Il faudrait envisager de lier le versement de subventions aux établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle à l'obligation d'offrir un enseignement gratuit.
- Le versement des fonds centraux aux autorités régionales, notamment pour les programmes visant à favoriser l'intégration des enfants d'immigrants, devrait être subordonné aux résultats de l'évaluation, par le pouvoir central, de l'efficacité avec laquelle ces programmes améliorent les résultats scolaires et les niveaux d'instruction.

Augmenter la proportion de diplômés du deuxième cycle du secondaire

- Pour favoriser l'accès à l'enseignement du deuxième cycle du secondaire, le choix des options durant la dernière étape de l'enseignement obligatoire devrait être encore élargi, pour inclure notamment des options à visée professionnelle. Des programmes de diversification scolaire et les mesures visant à recenser à un stade précoce les besoins éducatifs doivent être mis en œuvre et évalués afin de déterminer les meilleures pratiques.

Encadré 3.3. **Recommandations pour l'amélioration des résultats de l'enseignement** (suite)

- Les critères d'admission en classe supérieure et d'accès au deuxième cycle du secondaire devraient se concentrer davantage sur les compétences nécessaires pour suivre n'importe quelle formation secondaire du deuxième cycle.
- L'aide financière en faveur des élèves de l'enseignement secondaire devrait les inciter à poursuivre leurs études au-delà de 16 ans. Dans cette optique, les prestations pour enfant à charge pourraient être revues à la hausse et subordonnées au maintien dans le système scolaire à temps plein. La hausse des prestations pourrait être associée au versement d'une allocation liée à l'exercice d'un emploi pour les ménages aux revenus modestes.

Améliorer la responsabilité et l'autonomie des établissements scolaires

- Il conviendrait de contrôler les résultats des élèves par échantillonnage à l'échelle nationale pour évaluer les retombées des différentes politiques régionales de l'éducation et ainsi déterminer les pratiques exemplaires.
- La responsabilité de chaque établissement doit être renforcée. Pour ce faire, des épreuves externes au niveau des écoles devraient être étendues à l'ensemble des régions et utilisées pour comparer les résultats à des objectifs convenus et déterminer les priorités en vue d'améliorer les performances.
- Il faudrait renforcer l'autonomie des établissements scolaires, notamment en ce qui concerne les décisions de recrutement du corps enseignant et le contenu des programmes scolaires. Les établissements devraient disposer de l'autonomie nécessaire pour recruter, rémunérer et licencier les enseignants.

Réformer la carrière des enseignants

- Il convient de développer les possibilités de promotion ou d'autres formes de gratification pour le corps enseignant et le personnel de direction.
- Les mesures incitant les enseignants en activité à acquérir de nouvelles qualifications pédagogiques validées devraient être renforcées.
- Il est souhaitable d'élargir l'éventail des candidats parmi lesquels les dirigeants d'établissement peuvent être choisis, afin que leur sélection repose uniquement sur leurs compétences.
- Il faut faire en sorte que les chefs d'établissement bénéficient d'un avantage de salaire plus important par rapport aux enseignants, afin d'attirer des candidats compétents, surtout si la responsabilité et l'indépendance des établissements scolaires sont renforcées.

Améliorer l'accès à l'enseignement préscolaire, ainsi que sa qualité

- Les subventions de l'administration centrale aux services agréés de garde d'enfants devraient cibler les familles aux revenus modestes. Pour ce faire, l'aide publique pourrait être distribuée aux ménages modestes avec enfants sous la forme de chèques-service couvrant la totalité des frais de garde dans un établissement agréé.
- Les objectifs éducatifs minimums des centres de garde devraient être déterminés au niveau du pouvoir central.

Encadré 3.3. **Recommandations pour l'amélioration des résultats de l'enseignement** (suite)

Optimiser le rendement des études supérieures et développer l'accès à l'université

- Des prêts remboursables en fonction des revenus ultérieurs devraient être proposés à l'ensemble des étudiants de l'enseignement supérieur, y compris à ceux qui suivent une filière professionnelle. En outre, les droits de scolarité devraient être revus à la hausse à l'université et imposés pour les formations professionnelles supérieures.
- Le financement des universités doit être plus étroitement lié aux indicateurs de qualité de l'enseignement. L'autonomie des établissements doit être renforcée, notamment en ce qui concerne la définition des dispositions contractuelles et salariales.
- Il conviendrait d'envisager la création d'un système de financement national, en complément du financement régional existant, de manière à récompenser la mise en œuvre de centres d'excellence universitaires.

Rendre les formations professionnelles plus attrayantes

- Les établissements d'enseignement professionnel devraient être évalués en fonction de leur aptitude à assurer la transition de leurs diplômés vers des emplois qualifiés et les résultats de ces évaluations devraient être publiés.
- Les compétences générales de base devraient tenir une plus grande place dans les programmes de formation professionnelle du deuxième cycle du secondaire.
- Il faut améliorer les possibilités de transfert du deuxième cycle du secondaire vers l'enseignement supérieur.
- Il faut envisager d'ouvrir plus largement le corps enseignant des établissements professionnels aux représentants du monde de l'entreprise.
- Il conviendrait de permettre aux établissements d'enseignement professionnel de mieux adapter leurs programmes aux besoins des marchés du travail locaux.

Notes

1. Dans l'ensemble, les dépenses d'éducation rapportées au PIB ont diminué entre 1995 et 2004 pour atteindre l'un des niveaux les plus bas de la zone OCDE, notamment dans le primaire et le secondaire. Cette évolution s'explique en grande partie par la courbe démographique : les enfants en âge scolaire représentent désormais une part relativement faible de la population espagnole.
2. Les statistiques de l'OCDE classent également les *Programas de garantía social* (PGS) dans le deuxième cycle du secondaire (voir plus loin).
3. L'estimation du rendement ne tient pas compte des effets de composition : les élèves ayant de bons résultats au GESO (*grado en educación secundaria obligatoria* – certificat d'enseignement secondaire obligatoire) sont plus susceptibles de choisir le programme du *bachillerato* que celui du CFPM.
4. Il était de 10 % en 2004.
5. Environ 60 %, contre approximativement 70 % pour les élèves titulaires du GESO (estimations de l'OCDE d'après INE, 2007).
6. En outre, dans les régions qui enregistrent des taux d'échec élevés, les taux de recrutement ne sont pas beaucoup plus faibles, ce qui semble indiquer que les simples effets de sélection ne jouent qu'un rôle limité.
7. Voir OCDE (2006a). La variable de contrôle utilisée pour le niveau de formation de la génération des parents était la part de la population des 34-44 ans titulaires au minimum d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire. Le PIB par habitant était également inclus comme variable de contrôle.

8. Les élèves participant à l'enquête ont achevé la 4^e année d'enseignement primaire. À la différence du PISA, le critère de sélection n'est pas l'âge, ce qui entraîne des écarts d'âge moyen entre les pays participants. En Espagne, les élèves participants sont en moyenne relativement jeunes, ce qui peut également contribuer à la faiblesse des résultats.
9. L'étude tient compte d'autres déterminants du taux de rendement, tels que les effets des taux d'imposition marginal et moyen, l'impact de la formation supérieure sur la probabilité d'emploi (pour autant que la personne décide d'entrer sur le marché du travail), les droits à prestations de chômage et de retraite et les coûts directs des études.
10. Il convient toutefois de noter que pour les jeunes actifs, le rendement estimé ne tient pas compte des écarts de probabilité d'emploi en fonction des niveaux de formation.
11. Cependant, si la part totale des diplômés du supérieur en sciences et en ingénierie est analogue à celles des autres pays européens à haut revenu de l'OCDE, une très grande proportion d'entre eux ont suivi un cursus professionnel et non universitaire.
12. Il ne s'agit que d'une estimation approximative, qui s'appuie sur les écarts entre les taux de rendement des formations supérieures de type général et de type professionnel, écarts qui ne sont toutefois pas estimés selon la même méthode que les taux de rendement interne dans Oliveira Martins *et al.* (2007).
13. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les établissements qui n'appliquent pas de mécanisme de répartition des élèves par niveau ou qui appliquent un mécanisme de répartition limité obtiennent de meilleurs résultats que ceux qui appliquent un mécanisme de répartition pour toutes les matières. Toutefois, ces établissements peuvent être simplement plus sélectifs à l'admission ou faire partie de systèmes sélectifs.
14. Les éléments relatifs à l'émulation en classe ne sont pas encore concluants dans la mesure où les données disponibles n'ont pas encore permis, dans leur grande majorité, de résoudre les problèmes d'estimation (tels que l'autosélection et la simultanéité, voir l'analyse de Nechyba, 2006). Les études existantes mettent effectivement en évidence des effets de l'émulation en classe, et certaines rendent compte d'effets asymétriques. Parmi les analyses récentes, qui résolvent en partie les problèmes d'estimation, on peut citer Hanushek *et al.* (2003), qui indiquent que les élèves dont les résultats se situent dans le quartile supérieur ne sont pas influencés par les résultats des autres élèves, à l'inverse des élèves dont les résultats se situent dans les quartiles inférieurs (voir également la bibliographie dans Calero et Escardíbul, 2007). Des effets asymétriques de l'émulation en classe seraient également cohérents avec l'amélioration des résultats moyens au PISA en Pologne après que l'âge auquel les enfants sont orientés dans le premier cycle du secondaire a été repoussé (mentionné dans OCDE, 2007a). À la lumière de ces faits, il semble donc que faire redoubler les élèves faibles pourrait peser sur les résultats des élèves moyens ou des autres élèves faibles.
15. Selon cette étude, les pays qui se caractérisent par de nombreux établissements privés et, dans le même temps, par une proportion élevée de financements publics, ont généralement de meilleurs résultats en mathématiques au PISA. Wößmann explique cela par des règles de concurrence équitables en ce qui concerne l'admission des élèves. Le risque de concurrence par la sélection est également réduit. Il convient de faire la distinction entre la question de l'incidence des écoles privées sur les résultats éducatifs d'ensemble et le fait de savoir si les écoles privées produisent de meilleurs résultats que les écoles publiques. Sur un plan général, les données concernant les performances relatives des écoles privées sont mitigées; voir par exemple l'examen de Calero et Escardíbul (2007). Les recherches citées dans Wößmann, à partir des données du PISA pour 19 pays, apportent quelques éléments indiquant que les écoles privées financées sur fonds publics sont plus efficaces pour les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés.
16. Voir Castaño *et al.* (2008), qui citent des données sur des enfants originaires de la République dominicaine.
17. Estimation faite à partir d'une cohorte de 428 000 enfants. Estimations de l'OCDE d'après MEC (2008a).
18. De 4 points au PISA et de 20 points dans l'étude TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) par rapport à un résultat moyen de 500 points dans chacune de ces deux études.
19. À l'inverse, des examens finaux externes peuvent aller à l'encontre du but recherché si les établissements scolaires ne sont pas libres de choisir le contenu des programmes scolaires. Avec des examens finaux externes, on estime que le score au PISA augmente de 19 points dans les établissements qui peuvent choisir librement le contenu des programmes, alors qu'il recule de

- 12 points dans les établissements qui ont ce droit mais où il n'existe pas d'examens finaux externes.
20. Avec des épreuves normalisées, on estime que les résultats en mathématiques au PISA gagnent 28 points grâce à la mise en place d'examens centralisés. En l'absence d'épreuves normalisées, le gain ne serait que de 9 points (Wößmann, 2005a). En outre, lorsqu'il n'existe pas d'examens externes, des épreuves normalisées régulières n'ont pas les effets escomptés.
 21. Sur la base des résultats d'une enquête menée auprès des ménages pour l'ensemble des services de garde d'enfants (Fundación Alternativas). Pour les centres agréés, Calero (2006a) et OCDE (2006a).
 22. Un système distinct de bourses sous condition de ressources a été mis en place pour l'éducation préscolaire et la scolarité obligatoire, mais les montants versés par élève sont beaucoup plus faibles.
 23. L'allocation pour enfant à charge s'élève à 291 EUR par an et par enfant. L'allocation pour le premier enfant est entièrement supprimée si le revenu annuel brut du ménage est supérieur à 9 000 EUR environ (ce seuil augmente à chaque enfant supplémentaire) (OCDE, 2007e).
 24. Akee et al. (2008) constatent que les enfants issus de ménages bénéficiant d'une prestation en espèces se distinguent à l'âge adulte par un niveau d'instruction plus élevé et par une plus faible incidence des infractions mineures.
 25. Tandis que la durée du premier cycle de la filière universitaire est de quatre ans, la formation professionnelle supérieure se déroule désormais sur un an ou deux suite à la mise en œuvre du processus de Bologne.
 26. Voir l'étude OCDE (2008a), qui cite des recherches effectuées en 2003.
 27. La prestation de logements étudiants par les autorités régionales attirerait davantage d'étudiants venus d'autres régions.
 28. Près de la moitié des recettes des autorités régionales proviennent d'autres sources que les impôts locaux. Consulter l'Étude 2005.
 29. Voir par exemple l'Étude 2008 de l'Allemagne pour un examen des externalités géographiques de l'enseignement universitaire en Allemagne et l'Étude 2006 pour l'évaluation de l'initiative allemande.
 30. Il est conseillé par l'Institut national des qualifications (*Instituto Nacional de las Cualificaciones*, INCUAL), qui œuvre à la définition et à l'accréditation des programmes et dont le président est nommé par le ministère de l'Éducation.
 31. Entre 2001 et 2005. Voir INE (2007).

Bibliographie

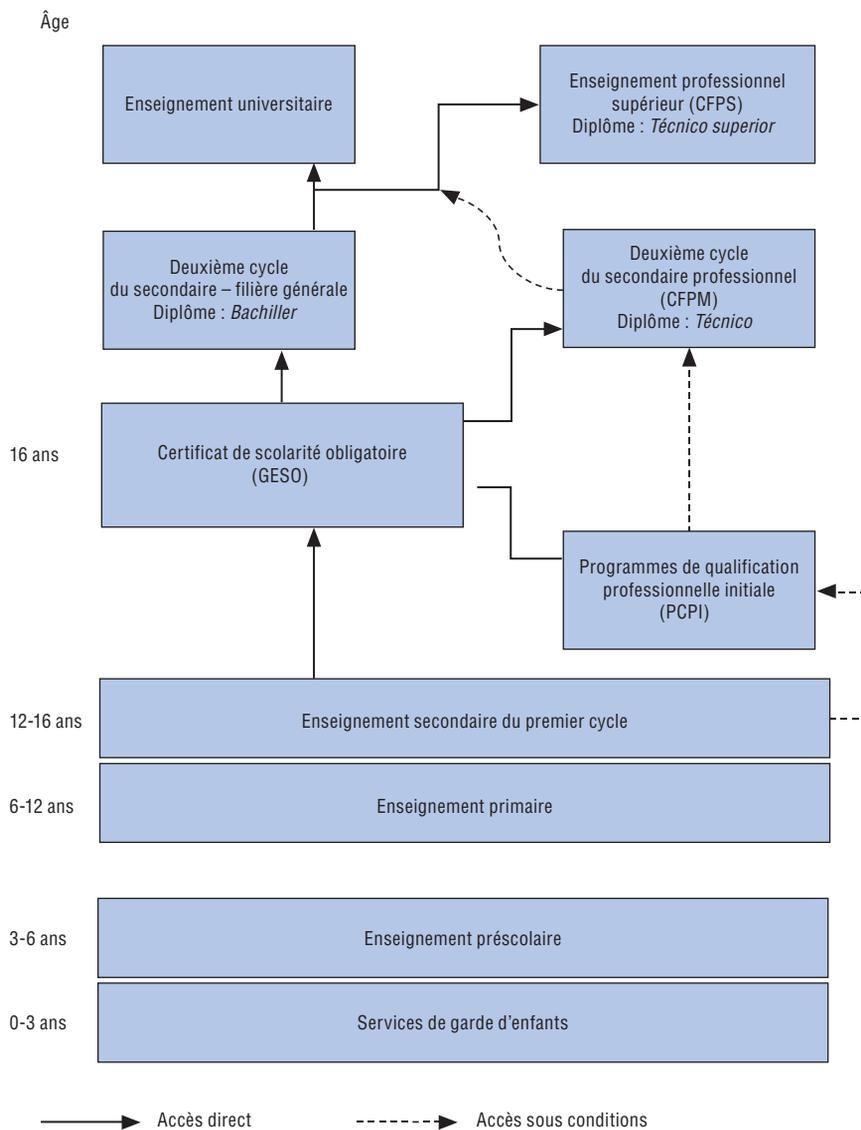
- Akee, R.K.Q., W. Copeland, G. Keeler, A. Angold et J.E. Costello (2008), « Parents' Incomes and Children's Outcomes: A Quasi-Experiment », *IZA Discussion Paper* n° 3520.
- Budría, S. A. et I. Moro-Egido (2006), « Education, educational mismatch, and wage inequality: Evidence for Spain », *Economics of Education Review*, vol. X, pp. 1-10, octobre.
- Calero, J. (2006a), *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. ministère de l'Éducation et de la Science, Madrid.
- Calero, J. (2006b), « Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias », document de travail de Fundación alternativas, n° 83.
- Calero, J. et J. Oriol Escardíbul (2007), « Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003 », *Hacienda Pública Española*, n° 83, 4/2007.
- Círculo de Empresarios (2007), *Formación Profesional: una necesidad para la empresa*.
- Círculo de Empresarios (2008), *Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura*.
- Clotfelter, C.T., H.F. Ladd et J.L. Vigdor (2007), « How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Achievement? », *NBER Working Paper*, n° 12828.
- Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner et V. Dimitriy Masterov (2006), « Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation », *Handbook of Education Economics*, Elsevier-North Holland, Amsterdam, pp. 697-812, chapitre 12.

- Del Pozo Ortiz, A. (2008), « La necesaria reforma de la función pública docente recogida en la LOE », *Revista de Educación*, vol. 345, pp. 457-479.
- Dynarski, S, et J.E. Scott-Clayton (2008), « Complexity and Targeting in Federal Student Aid: A Quantitative Analysis », *NBER Working Paper*, n° 13801.
- Commission européenne (2007), *Eurybase, La base de données sur les systèmes éducatifs en Europe*, Direction générale de l'éducation et de la culture – Espagne, Bruxelles.
- Fundación Alternativas (2008), Sistema de indicadores, <http://oed.falternativas.org/>.
- García Castaño, F.J., M. Rubio Gómez et O. Bouachra (2008), « Población inmigrante y escuela en España: un balance de investigación », *Revista de educación*, n° 345, ministère de l'Éducation et de la Science, pp. 23-60.
- García Montalvo, J. (2008), *The returns to education in Spain*, document non publié, établi pour le Département des affaires économiques de l'OCDE.
- Gonand, F, I. Joumard et R. Price (2007), *Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 543, février.
- Hanushek, E.A et S.G. Rivkin (2006), « Teacher Quality », *Handbook of Education Economics*, Elsevier-North Holland, Amsterdam, chapitre 18, pp. 1051-1078.
- Hanushek, E., J. Kain, J. Markman et S. Rivkin (2003), « Does peer ability affect student achievement? », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18 (5), pp. 527-544.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2007), *Encuesta de transición educativo-formativa e inserción laboral*.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2003), *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000*.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2006a), « Resultados de la Evaluación de la Educación Primaria 2003 – Número 1 », dans *Apuntes del Instituto de Evaluación*, n° 1.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2007a), « Informe 2007: Objetivos Educativos y puntos de referencia 2010 ».
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2007b), PIRLS 2006, *Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora de la IEA, Informe español*.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2007c), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report for Spain*, à paraître.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2007d), PISA 2006, *Informe español*.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2008a), *Estadísticas de educación n° universitaria*.
- Ministère de l'Éducation et de la Science (2008b), *Estadística de Becas y Ayudas al estudio, Año 2005-2006*.
- Nechyba, T. (2006), « Income and Peer Quality Sorting in Public and Private Schools », dans *Handbook of Education Economics*, Elsevier-North Holland, Amsterdam, chapitre 22, pp. 1327-1368.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants*, Paris.
- OCDE (2006), *Equity in Education Thematic Review, Spain Country Note*, Paris.
- OCDE (2007a), PISA 2006, vol. 1, Paris.
- OCDE (2007b), PISA 2006, vol. 2, Paris.
- OCDE (2007d), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2007e), *Prestations et salaires 2007*, Paris.
- OCDE (2007f), *Des emplois pour les jeunes*, Espagne, Paris.
- OCDE (2007g), *En finir avec l'échec scolaire : 10 mesures pour une éducation équitable*, Paris.
- OCDE (2008a), *Thematic Review of Tertiary Education, Spain Country Note*, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonnette et C. Saadi (2007), « The policy determinants of tertiary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, septembre.

- Pastor, J.M., J.L. Raymond, J.L. Roi et L. Serrano (2007), « Capital Humano », dans *Papeles de Economía Española*, vol. 113, pp. 190-206.
- Pont, B., B. Nusche et D. Hopkins (2008), *Improving School Leadership: Case Studies and Concepts for Systemic Action*, OCDE, Paris.
- Santín, D. (2006), « La medición de la eficiencia de las escuelas: una revisión crítica », *Hacienda Pública Española*, vol. 177 (2), pp. 57-82.
- Santiago, P., J.J. Brunner, G. Haug, S. Malo, P. di Pietrogiacomio (2008), *Thematic Review of Tertiary Education, Spain Country Note*, OCDE, Paris.
- Seibel, C. (1984), « Genèses et conséquences de l'échec scolaire : vers une politique de prévention », dans la *Revue française de pédagogie*, n° 67, pp. 7-28.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Liens entre les indicateurs d'efficacité et les indicateurs institutionnels dans le secteur de l'enseignement primaire et secondaire », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, juin.
- Wößmann, L. (2005a), « The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA », *Education Economics*, vol. 13 (2), pp. 134-169.
- Wößmann, L. (2005b), « Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-country evidence on their effectiveness in providing cognitive skills », *PERG Research Paper*, Université Harvard, Cambridge, Massachusetts.

ANNEXE 3.A1

Principaux éléments du système éducatif espagnol



Chapitre 4

Favoriser la concurrence sur les marchés de produits pour renforcer la productivité

Bien que des progrès sensibles aient été accomplis en vue d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits dans un certain nombre de domaines, il est encore possible de renforcer considérablement sa contribution à la croissance de la productivité. Les obstacles à la concurrence restent de taille, notamment dans les secteurs producteurs de biens et services intermédiaires, ce qui implique que leur impact négatif sur la productivité touche l'ensemble de l'économie. Nous examinons dans ce chapitre les obstacles au renforcement de la concurrence sur les marchés de biens et services, et analysons les améliorations intervenues ces dernières années. Ces réformes concernent des éléments sectoriels tels que la réglementation des industries de réseau – en particulier des secteurs de l'énergie, des télécommunications, des transports et des services postaux – ainsi que d'autres marchés, tels que ceux des caisses d'épargne, du commerce de détail et des professions libérales réglementées. Les mesures récemment annoncées par les autorités, par exemple à l'égard de certaines industries de réseau et des services professionnels, constituent une étape dans cette direction.

La croissance tendancielle de la productivité a été relativement faible en termes de comparaison internationale, même une fois pris en compte les effets de composition liés à la taille exceptionnellement importante du secteur de la construction. Ces dix dernières années, les gains de productivité semblent avoir été particulièrement minimes par rapport aux autres pays dans les services de transport ainsi que dans les postes et télécommunications (voir le chapitre 1). Le gouvernement est conscient de l'importante contribution au renforcement de la productivité et de l'emploi que peut apporter un cadre réglementaire propice à la concurrence. Des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines de l'action publique, notamment dans certaines industries de réseau, et une réforme essentielle du droit de la concurrence et de son système d'application a été mise en œuvre à l'automne 2007 (voir l'*Étude 2007* pour de plus amples informations sur cette réforme).

Néanmoins, des obstacles de taille à la concurrence subsistent dans certains secteurs. Une intensification de la concurrence dans les industries de réseau, ainsi que dans les services professionnels, qui pourrait résulter par exemple de certaines des mesures récemment annoncées par les autorités, aurait un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie, dans la mesure où ces secteurs fournissent des consommations intermédiaires aux autres branches d'activité. Une concurrence limitée entre fournisseurs peut en effet alourdir le coût des consommations intermédiaires, et rendre les produits fournis moins innovants et de moindre qualité, ce qui pèse sur la productivité dans les secteurs d'aval. En outre, une intensification de la concurrence dans le commerce de détail pourrait contribuer à juguler l'inflation, et renforcer du même coup la compétitivité des secteurs producteurs de biens et services pouvant faire l'objet d'échanges internationaux. Des analyses empiriques récentes de l'OCDE montrent qu'une réglementation restreignant la concurrence ralentit le rythme de rattrapage des pays situés à la frontière technologique, où la productivité du travail est la plus forte (Conway et Nicoletti, 2006; OCDE, 2007d). Nous présentons dans ce chapitre des propositions de réformes destinées à intensifier la concurrence et à améliorer la réglementation des marchés de produits, afin de renforcer la productivité.

Les autorités de régulation sectorielles peuvent être considérablement renforcées

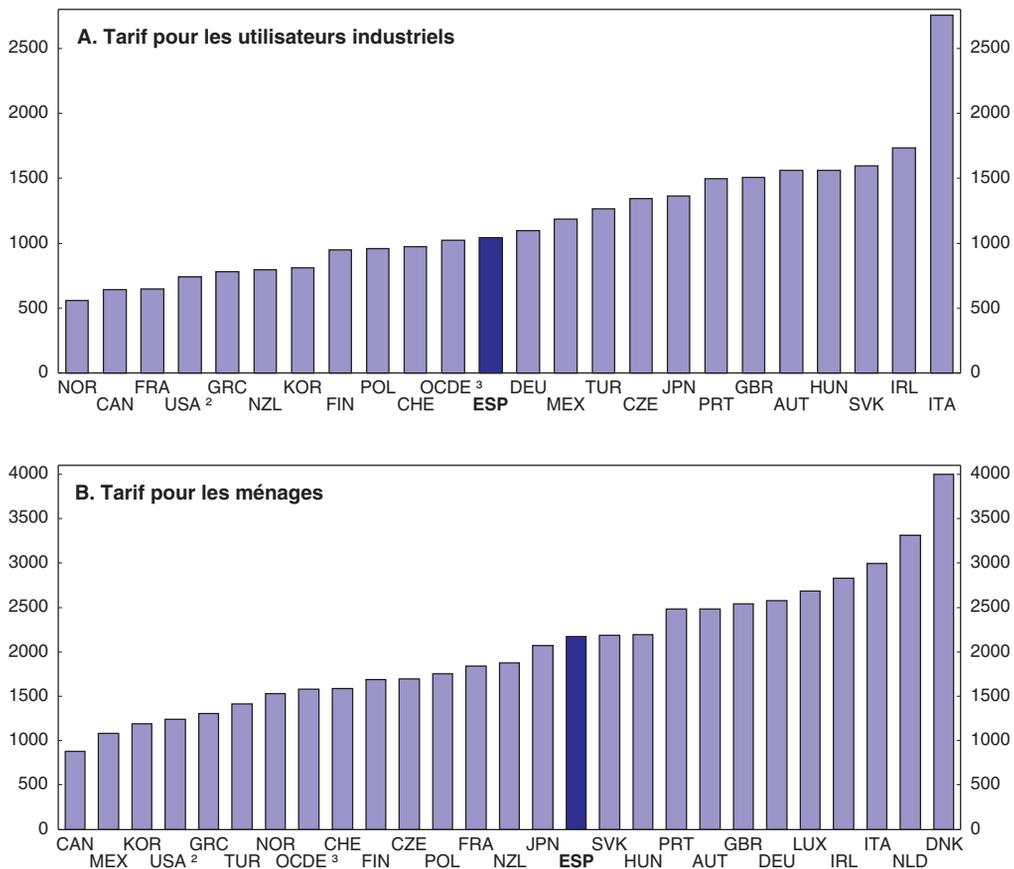
S'il existe des autorités de régulation sectorielles dans la majorité des industries de réseau, dans certains cas l'indépendance à l'égard du gouvernement est relativement faible. Dans le secteur des chemins de fer, l'autorité de régulation est un service du ministère des Travaux publics, même si sa réorganisation est à l'étude. Le mandat des hauts responsables nommés au sein des autorités de régulation est généralement limité à six ans et peut être renouvelé, ce qui tend à restreindre leur indépendance. Les prérogatives des autorités de régulation sont moins étoffées que dans d'autres pays de l'OCDE, si bien qu'il leur est plus difficile d'empêcher les entreprises en place d'user de leur pouvoir de marché pour restreindre l'entrée de nouveaux concurrents. Ainsi, la *Comisión*

Nacional de Energía (CNE, Commission nationale de l'énergie) n'est pas habilitée à fixer les tarifs d'accès aux réseaux, car ses fonctions se limitent à soumettre un rapport au ministère de l'Industrie, auquel il revient de trancher la question. De plus, ce ministère peut annuler les décisions de la CNE. Dans certaines branches d'activité, comme la *distribution d'eau* et les *services aéroportuaires*, il n'existe pas encore d'autorité de régulation indépendante. Une autre lacune tient au fait que, en général, si les autorités de régulation peuvent être contraintes à se présenter devant le Parlement, elles ne sont pas tenues de le faire régulièrement.

Renforcer l'indépendance des autorités de régulation des industries de réseau et leur accorder des pouvoirs suffisants peut contribuer à ce que les entrants potentiels sur le marché considèrent la réglementation comme neutre et prévisible, ce qui facilite leur entrée et la rend plus crédible. Par ricochet, cela discipline les comportements des entreprises en place en matière de tarification. Il existe un certain consensus sur les caractéristiques institutionnelles les plus propices à l'émergence d'autorités de régulation fortes (voir OCDE, 2005 et Smith, 1997). *Premièrement*, les autorités de régulation doivent entretenir des relations d'indépendance avec les entreprises relevant de leur compétence, les consommateurs et autres groupes d'intérêts privés, afin de prendre sans ingérence extérieure leurs décisions en matière de tarification et d'accès aux infrastructures. *Deuxièmement*, elles doivent également être indépendantes du pouvoir politique, de manière à ne pas donner l'impression aux entrants que l'État peut intervenir dans l'intérêt des entreprises en place. Limiter à un seul mandat les fonctions des responsables des autorités de régulation limite le risque qu'ils soient influencés par le gouvernement, en particulier en fin de mandat. Les décisions des autorités de régulation devraient être définitives, et ne pas être susceptibles d'annulation par d'autres services. *Troisièmement*, les autorités de régulation devraient se voir accorder tous les attributs de l'autonomie d'organisation nécessaires pour qu'elles puissent disposer des compétences spécialisées requises et étayer les relations d'indépendance susmentionnées. *Quatrièmement*, elles devraient non seulement rendre des comptes aux ministres, mais aussi au Parlement et aux groupes d'intérêts concernés, en étant tenues d'expliquer leur décisions de manière claire et transparente. Une responsabilisation accrue des autorités de régulation contribue à la légitimité et à la crédibilité de leurs activités, renforce la confiance de la population à leur égard, et permet à leurs décisions de résister à l'épreuve des recours et du droit de regard exercé tant par la population que par les pouvoirs publics. Le gouvernement s'est engagé à soumettre d'ici 2009 une proposition visant à accroître l'indépendance, les pouvoirs de surveillance et la responsabilité des organismes de régulation sectoriels. Certaines des modifications nécessaires pourraient être calquées sur la réforme de l'autorité de la concurrence, dont l'indépendance a été renforcée en 2007.

Le cadre réglementaire du marché de l'électricité a été sensiblement amélioré

Le marché espagnol de l'électricité a été libéralisé en 1998 et a été récemment au cœur d'un vif débat, essentiellement lié aux préoccupations suscitées par l'augmentation possible des prix de détail. Même si les comparaisons de prix internationales doivent être interprétées avec prudence, étant donné que les écarts de prix reflètent d'autres facteurs que le degré de libéralisation du marché ou de concurrence, les prix de détail applicables aux ménages apparaissent relativement élevés en Espagne (graphique 4.1), malgré le fait qu'ils demeurent fortement réglementés (voir ci-après). Des modifications significatives du cadre réglementaire devraient prendre effet à partir de 2009, et améliorer les

Graphique 4.1. **Prix de l'électricité facturés aux entreprises et aux ménages**Dollars des États-Unis/TEP, 2007¹

1. TEP = tonne-équivalent pétrole. 2005 pour le Canada et la Grèce, 2006 pour le Japon et l'Allemagne.

2. Prix hors taxes pour les États-Unis.

3. Moyenne pondérée.

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE), *Energy Prices and Taxes*, 2^e trimestre 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486550043544>

perspectives de concurrence effective. Il n'en reste pas moins que des progrès supplémentaires sont encore possibles.

Les capacités d'interconnexion avec les autres pays restent limitées, mais l'éventail des producteurs s'est sensiblement élargi

Le marché de l'électricité n'est pas suffisamment ouvert au reste du monde, ce qui limite les pressions concurrentielles. Bien que les capacités d'interconnexion avec le Portugal aient augmenté, des problèmes de congestion subsistent. Les échanges avec la France restent extrêmement limités, puisqu'ils représentent moins de 3 % de la demande d'énergie, et les interconnexions existantes sont fortement engorgées (Commission européenne, 2007b). Deux entreprises verticalement intégrées (Endesa et Iberdrola)¹ représentent près de la moitié de la production d'électricité, mais leur poids relatif a sensiblement diminué depuis la libéralisation du secteur. En outre, l'éventail des producteurs s'est sensiblement élargi sur ce marché. Gas Natural, opérateur historique du

secteur du gaz, et d'autres entreprises internationales, ont investi dans des centrales à gaz à cycle combiné. Par ailleurs, les entreprises relevant du régime spécial applicable aux énergies renouvelables représentent maintenant environ 12 % de la production totale d'électricité. La séparation structurelle entre le réseau de transport de l'électricité et les activités concurrentielles a probablement favorisé l'arrivée de nouveaux entrants, en supprimant des incitations à la discrimination à leur égard. Les acteurs du marché s'accordent toutefois à considérer que la procédure d'autorisation de construction de nouvelles centrales électriques est longue et lourde, et qu'elle peut constituer un obstacle de taille à l'entrée de nouveaux participants (Pérez-Arriaga, 2005). Cette procédure d'autorisation fait intervenir un grand nombre d'organismes à chaque niveau d'administration, dont l'hétérogénéité peut déboucher dans certains cas sur des chevauchements d'activités. En outre, le manque d'indépendance de l'autorité de régulation (évoqué plus haut) est également susceptible de saper la confiance des nouveaux entrants dans l'équité des conditions de concurrence avec les entreprises en place.

De nouveaux contrats de transactions à terme et de fourniture d'électricité à moyen et long terme ont été récemment introduits, mais ils restent peu courants, car la plupart des opérations ont lieu sur le marché spot, où les prix et les quantités vendues sont déterminés par une procédure d'adjudication à prix uniforme. Or, des données internationales laissent à penser que les marchés spot de l'électricité – même lorsque l'offre est suffisamment fragmentée – sont sujets à manipulation, en particulier au cours des périodes de pointe, où les producteurs peuvent augmenter leurs prix sans perdre de parts de marché (Beato et Delgado, 2007). De plus, l'utilisation de contrats à moyen terme améliore la concurrence sur le marché spot, dans la mesure où la quantité offerte par le fournisseur sur ce marché – et donc l'avantage potentiel d'une augmentation de la marge bénéficiaire – s'en trouve réduite (Newbery, 1998)². Enfin, cela se traduit par une atténuation de l'incertitude relative aux fluctuations des prix, qui peut favoriser une augmentation des dépenses d'équipement.

Les prix de détail réglementés faussent le fonctionnement du marché

Les prix de détail de l'électricité sont réglementés par les pouvoirs publics et fixés sans que soit pleinement prise en compte l'évolution concrète du coût de l'énergie, ce qui se traduit par un déficit considérable (de l'ordre de 3 milliards EUR en 2006 et de 1.2 milliard EUR en 2007). Ce déficit est couvert à l'aide d'obligations émises par les distributeurs, et sera comblé au moyen d'une majoration du tarif d'accès (réglementé) (Vives, 2006). Cela signifie que les distributeurs au détail peuvent engranger l'intégralité du prix du marché de l'électricité qu'ils vendent, mais que les consommateurs futurs devront acquitter des tarifs plus élevés pour résorber le déficit accumulé. La faible répercussion des coûts de l'électricité sur les prix de détail rend la demande finale moins sensible aux variations de ces coûts, et explique en partie le non-respect par l'Espagne des objectifs précédemment fixés en matière d'émissions de gaz à effet de serre (voir ci-après).

Les prix de détail sont également faussés par le mécanisme de rémunération des capacités de réserve dont bénéficient les producteurs pour leur contribution à la fiabilité du système électrique (Fabra, 2006). Une majoration des prix de détail est fixée par les autorités, et les fonds collectés (qui se montaient approximativement à 1 milliard EUR en 2006) sont répartis entre les fournisseurs en fonction du temps pendant lequel leurs installations sont disponibles pour accroître la production. Néanmoins, les entreprises qui

reçoivent ces paiements ne sont quasiment soumises à aucune obligation d'augmentation effective de leurs capacités. Si les installations d'un producteur ne sont pas disponibles à un moment où elles seraient nécessaires, il perd la rémunération des capacités de réserve à laquelle il pouvait prétendre pour la journée correspondante (soit une somme relativement faible) mais pas pour le reste de l'année (Pérez-Arriaga, 2006). Par conséquent, à l'heure actuelle, la rémunération des capacités de réserve n'est toujours pas suffisamment liée à l'utilisation des capacités lorsque celle-ci est élevée, et dépend en fait de l'existence de capacités disponibles. Or, ces capacités disponibles peuvent elles-mêmes créer une barrière à l'entrée, dans la mesure où il existe un risque qu'elles soient exploitées pour faire baisser les prix du marché en cas d'arrivée d'un nouvel entrant. Les autorités se préparent à instaurer une rémunération variable qui sera liée à l'utilisation effective des capacités en période de pointe.

Les autorités ont agi sur plusieurs fronts

Plusieurs améliorations ont été récemment apportées au marché. *Premièrement*, les capacités d'interconnexion avec le Portugal ont été accrues depuis la mise en place en 2006 du *Mercado Ibérico de Electricidad* (MIBEL, Marché ibérique de l'électricité), un marché de gros intégré. Un opérateur de marché unique a été créé, et un prix commun de l'électricité est maintenant fixé pour les deux pays si les capacités d'interconnexion le permettent. En outre, des efforts sont accomplis pour harmoniser les réglementations des deux pays. Il reste néanmoins possible d'accroître encore les capacités d'interconnexion, notamment pour tirer parti des investissements complémentaires dans la production prévus au Portugal, qui permettront une augmentation de la production plus rapide que la progression anticipée de la demande intérieure (OCDE, 2008a). En juin 2008, les gouvernements de l'Espagne et de la France sont convenus de construire un nouveau réseau d'interconnexion qui devrait porter la capacité d'interconnexion à 5 % de la demande de pointe en 2011.

Deuxièmement, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE (tels que la Belgique, le Canada, la France et les Pays-Bas) a été mis en place en 2008 un système de centrales virtuelles, dans le cadre duquel Iberdrola et Endesa sont tenues de vendre aux enchères une partie de leur capacités de production à d'autres entreprises. Celle qui remporte l'enchère acquiert une option d'achat d'électricité (utilisée en base ou en période de pointe) à un prix d'exercice prédéterminé, jusqu'à concurrence de la capacité qui a été payée. Les autorités visent à intensifier la concurrence dans les activités de production en favorisant le développement des marchés à terme de l'électricité, en renforçant la liquidité des marchés à long terme, et en réduisant l'importance du marché spot (Pérez-Arriaga, 2005).

Enfin, en 2007 a été adoptée une nouvelle loi relative au secteur de l'électricité, qui contenait plusieurs modifications bienvenues concernant les modalités de fixation des prix réglementés de l'électricité vendue au détail. Tous les fournisseurs du marché réglementé peuvent maintenant acheter de l'énergie dans le cadre de ventes aux enchères de contrats bilatéraux à moyen terme (trois mois) conclus avec des producteurs. Le prix de l'électricité résultant de ces enchères se répercute ensuite pleinement sur le prix de détail réglementé, qui peut faire l'objet d'une révision trimestrielle. Cela a réduit quelque peu l'effet de distorsion induit par les prix de détail réglementés. La subvention nécessaire pour combler la différence entre le prix de détail réglementé et les coûts de production, liée à des tarifs trop bas, est affectée aux activités réglementées, sous la forme de tarifs d'accès plus bas. En conséquence, les prix de détail nets des coûts de transport correspondent au

coût effectif de l'électricité, ce qui élimine les distorsions de concurrence³. En outre, la plupart des tarifs de détail haute tension réglementés ont été supprimés en juillet 2008, et la réglementation des prix de détail se limitera à un tarif maximum applicable aux clients basse tension (qu'il s'agisse de ménages ou de petites entreprises) d'ici à 2011. Si la fixation des prix de détail relève de la compétence du ministère, ces tarifs risquent de rester insuffisants pour couvrir les coûts, en raison de pressions politiques. Étant donné que les prix de détail pour les consommateurs basse tension restent massivement subventionnés, 52 % de l'électricité totale consommée est achetée sur le marché réglementé, et les changements de fournisseurs sont extrêmement rares. Le nouveau bureau (créé en août 2008) chargé de superviser et de réguler le changement de fournisseurs sur les marchés du gaz et de l'électricité pourrait faciliter les opérations pour les consommateurs en fournissant des informations appropriées sur les tarifs et en veillant à l'application d'un ensemble de règles claires.

Il est possible d'aller plus loin en matière d'intensification de la concurrence

Les réformes devraient être poursuivies en vue de déployer les moyens nécessaires pour que le marché fonctionne correctement, et de redonner aux prix de marché un rôle central dans la détermination des décisions de production et d'investissement. Compte tenu de la suppression progressive des tarifs réglementés, il est particulièrement important que les capacités d'interconnexion avec la France et le Portugal soient étoffées comme prévu, et que les barrières à l'entrée encore en place soient démantelées. Pour ce faire, les autorités pourraient simplifier le processus d'agrément des nouvelles centrales électriques en regroupant toutes les procédures en une seule (sous forme de « guichet unique »), en définissant formellement les mécanismes de coordination entre les entités concernées, et en accroissant les ressources humaines et techniques affectées au traitement des demandes. De plus, renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation (comme indiqué plus haut) permettrait d'accroître la confiance des nouveaux entrants quant à l'équité des conditions de concurrence avec les entreprises en place. Les prix de détail réglementés devraient être éliminés aussitôt que possible, et les aides aux ménages à bas revenu devraient prendre la forme de transferts monétaires soumis à conditions de ressources. Si les prix réglementés ne peuvent être éliminés pour tous les consommateurs, c'est à l'autorité de régulation qu'il devrait incomber de les définir. Par ailleurs, l'autorité de régulation devrait déterminer les tarifs d'accès au réseau de distribution. Il est important de rémunérer correctement les capacités de réserve, afin d'éviter que l'offre ne soit insuffisante en période de pointe. Pour ce faire, il faudrait améliorer le système actuel de rémunération de ces capacités de réserve, en instaurant un lien plus direct entre les sommes versées et l'utilisation des capacités lorsque celle-ci est élevée, au lieu de subordonner simplement ces versements à l'existence de capacités disponibles, comme le prévoient les autorités.

La concurrence s'est renforcée sur le marché du gaz naturel

Le marché espagnol du gaz naturel est relativement récent et connaît une vigoureuse expansion, liée notamment au développement de la production d'électricité en cycle combiné. Le marché a atteint un niveau élevé de concurrence effective (Bel et al., 2006; Commission européenne, 2007b) après avoir été libéralisé davantage à la mi-2007, lorsqu'a été adoptée une nouvelle loi transposant les éléments de la directive européenne sur le marché intérieur du gaz naturel qui n'avaient pas encore été intégrés dans la législation.

Cette nouvelle loi limite le champ d'application des prix de détail réglementés aux ménages et aux petites entreprises (*tarifa de último recurso*) et impose la séparation fonctionnelle des activités de transport et de distribution finale des entreprises qui exercent également des activités de négoce. Le gestionnaire du réseau de transport, *Enagas*, a fait l'objet d'une séparation structurelle complète, et les acteurs du marché s'accordent à reconnaître que les conditions d'accès au réseau se sont considérablement améliorées ces dernières années. La part de marché de l'opérateur historique (Gas Natural) est tombée en deçà de 45 % et l'offre s'est considérablement élargie sur le marché – où sont entrées de grandes entreprises productrices d'électricité, notamment des sociétés étrangères. Les prix de détail restent proches de la moyenne OCDE, tant pour les ménages que pour les entreprises (tableau 4.1), mais il se peut que les écarts de prix d'un pays à l'autre ne reflètent pas uniquement des degrés différents de concurrence. Comme dans le cas du marché de l'électricité, les consommateurs peuvent librement choisir leur fournisseur. La libéralisation du marché a progressé plus rapidement sur le marché du gaz naturel, où 95 % de la consommation totale est achetée sur le marché libre. Les changements de fournisseurs semblent extrêmement rares, mais la création du bureau chargé de superviser ces opérations pourrait contribuer à leur montée en puissance. Les autorités devraient envisager de renoncer aux tarifs réglementés et veiller à ce que le niveau des prix reflète de manière adéquate les différentes composantes des coûts, tout en aidant les personnes les plus démunies au moyen de transferts monétaires ciblés.

Tableau 4.1. **Prix du gaz naturel facturés aux entreprises et aux ménages**USD/Tep, 2007¹

	A. Prix facturés aux entreprises	B. Prix facturés aux ménages
Nouvelle-Zélande	231.9	1 381.3
Canada	287.2	542.6
Finlande	297.6	426.2
États-Unis	323.5	555.0
Grèce	347.1	667.6
OCDE ²	356.7	670.1
Royaume-Uni	369.8	836.9
Mexique	385.6	701.6
Pologne	416.7	765.0
Espagne	422.5	964.3
République tchèque	435.2	641.7
France	460.1	873.1
Portugal	476.4	1 194.4
Japon	483.6	1 376.0
Turquie	489.8	577.2
Italie	504.6	1 040.7
Irlande	517.7	1 021.6
Corée	612.3	792.2
Suisse	640.6	963.1
Hongrie	649.1	683.7

1. Tep = tonne d'équivalent pétrole. Les données correspondent à 2005 pour la Grèce et à 2006 pour l'Irlande, l'Italie et le Japon.

2. Moyenne pondérée.

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE), *Energy Prices and Taxes*, 2^e trimestre 2008.

Des efforts supplémentaires s'imposent pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

Le gouvernement reste pleinement déterminé à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du pays, et cette stratégie peut également bénéficier à l'économie espagnole. Selon des données provisoires, le mouvement de croissance tendancielle des émissions de GES s'est inversé en 2006 et 2007, puisqu'elles ont diminué de 4 % environ depuis 2005. Cette baisse tenait essentiellement au niveau élevé des émissions en 2005, dû essentiellement à la forte sécheresse qui avait réduit la production hydroélectrique de 40 %, laquelle avait dû être remplacée par du courant produit à partir de sources d'énergie à forte intensité d'émissions. Néanmoins, les émissions de GES sont toujours supérieures de près de 50 % au niveau de l'année de référence (1990), et l'Espagne figure parmi les pays de l'OCDE les plus éloignés de l'objectif de Kyoto, même si ses émissions par habitant restent inférieures à la moyenne OCDE. Compte tenu de la difficulté de réaliser l'objectif national fixé en 2005, à savoir une augmentation des émissions de GES limitée à 24 % par rapport au niveau de 1990 pour 2008-12, le gouvernement a relevé cet objectif à 37 %⁴.

Ce nouvel objectif reste cependant inférieur de près de 13 points de pourcentage aux niveaux prévus. En fait, d'après les dernières projections officielles (présentées à la Commission européenne en décembre 2007), à politiques inchangées, les émissions se stabiliseront à un niveau supérieur de près de 50 % à celui de 1990. Par conséquent, pour que soit atteint l'objectif d'émissions de GES arrêté pour la période 2008-12, ces émissions devront être réduites d'environ 27 millions de tonnes de CO₂ par an⁵. L'administration centrale a pris un certain nombre de dispositions en vue de réduire les émissions de GES de la moitié de ce volume environ, consistant notamment à exonérer les véhicules peu polluants du paiement de la taxe d'immatriculation des véhicules et à imposer une taxe plus élevée aux véhicules très polluants, à quoi s'ajoutent des mesures destinées à réduire la consommation d'énergie dans les bâtiments publics. En outre les autorités ont adopté un objectif national ambitieux de renforcement de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, qui devront représenter 12 % de la consommation totale d'énergie et 29 % de la consommation d'électricité d'ici à 2010. Le nombre de quotas d'émission alloués en vertu de la directive européenne applicable sera réduit de 16.2 % (par rapport à la période 2005-07). Des permis ont été directement attribués aux entreprises gratuitement, sur la base d'un système d'évaluation comparative utilisant comme point de référence la technologie de production la plus propre disponible dans chaque secteur.

Une autre solution, consistant à vendre les permis d'émission de CO₂ via un mécanisme d'enchères, permettrait à l'économie espagnole d'atteindre les objectifs environnementaux retenus à moindre coût en termes d'efficacité, et ce pour deux raisons. *Premièrement*, il est difficile d'éviter de lier l'allocation des quotas d'émission aux activités génératrices d'émissions. Par conséquent, dans la mesure où les agents économiques peuvent anticiper les futures règles d'attribution des permis d'émission, les incitations à lutter contre la pollution peuvent être réduites et des entreprises en place non viables peuvent être incitées à rester en activité pour recevoir des permis d'émission gratuits. *Deuxièmement*, vendre la totalité des permis d'émission à attribuer via un mécanisme d'enchères permettrait à l'État de réduire la dette publique de près de 0.4 point de PIB par an, sans recourir à des prélèvements fiscaux générateurs de distorsions. En outre, un système bien conçu d'échange de droits d'émission de CO₂ se traduit par des coûts d'opportunité marginaux au niveau de l'émission de CO₂, que les permis soient vendus aux enchères ou alloués gratuitement – ce dernier point étant simplement un problème de

répartition des rentes économiques. Les permis d'émission de CO₂ devraient donc être cédés aux enchères. Les règles communautaires applicables à l'actuel Plan national d'allocation de quotas limitent à 10 % la proportion de permis pouvant être vendus. L'Espagne devrait également user de son influence pour éliminer ce plafond.

Un système de tarifs d'achat (appelé régime spécial) est en place pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables depuis 1997. Les propriétaires des réseaux de distribution sont tenus d'acquiescer tout le courant électrique fourni par les entreprises relevant du régime spécial, pour lesquelles la demande est donc de fait parfaitement élastique. Les entreprises relevant du régime spécial peuvent également faire le choix de participer au marché de gros, sur lequel elles bénéficient d'une prime par rapport au prix du marché. Dans un cas comme dans l'autre, l'objectif est de rémunérer l'énergie produite à partir de sources renouvelables à un prix garantissant la rentabilité des installations productrices. Cette prime est payable sur toute la durée de vie utile de l'actif employé pour produire du courant électrique, alors que ce versement est limité à un nombre d'années déterminé dans d'autres pays. Le coût de ces tarifs est compensé par une surtaxe appliquée à la facture d'électricité des consommateurs, qui est proportionnelle à leur consommation globale d'électricité. La principale justification de ce régime spécial est qu'il permet d'internaliser les avantages sociaux marginaux résidant dans les bénéfices environnementaux des énergies renouvelables. Ce régime spécial a effectivement permis d'accroître l'offre d'énergie renouvelable, mais les données disponibles laissent à penser qu'il ne constitue pas la solution offrant le meilleur rapport coût-efficacité pour réduire les émissions de GES (OCDE, 2004). Aussi, pour évaluer l'intérêt de ce régime spécial, il faut pratiquer de nouvelles analyses coût-efficacité et, en particulier, des comparaisons avec d'autres méthodes de lutte contre la pollution.

Le marché des télécommunications est devenu plus ouvert à la concurrence

La concurrence est forte sur les marchés de la téléphonie fixe et de la téléphonie mobile

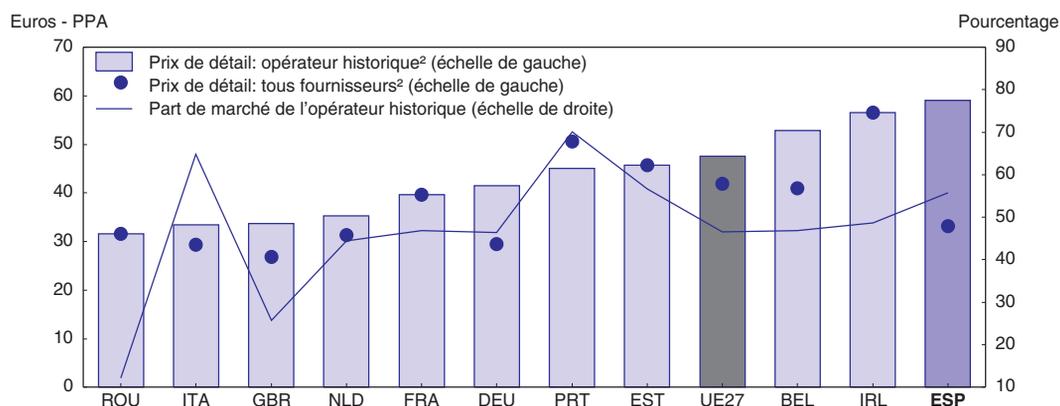
La croissance du secteur des télécommunications se poursuit à un rythme soutenu, grâce à des améliorations du cadre réglementaire qui ont stimulé la concurrence. Celle-ci est vigoureuse dans les services vocaux, où la téléphonie mobile représente plus de 45 % de l'ensemble du trafic (*Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, 2007). L'offre s'est considérablement élargie sur le marché, puisque sept nouveaux entrants ont lancé des services de téléphonie mobile en 2007. L'Espagne est un des pays de l'Union européenne (UE) où la portabilité des numéros est la plus utilisée, tant pour les lignes mobiles (13,4 millions de numéros) que pour les lignes fixes (3 millions), ce qui montre qu'il n'est pas coûteux pour les consommateurs de changer de fournisseur.

L'opérateur historique reste en position de force sur le marché du haut débit et est en train de déployer un nouveau réseau en fibre optique

Le marché de l'accès haut débit à Internet est engagé sur un sentier de croissance dynamique. Les lignes ADSL (raccordement numérique asymétrique) représentent près de 75 % des connexions à haut débit, tandis que les connexions par câble ont atteint une part de marché de 20 %. Dernièrement, le dégroupage de la boucle locale a dépassé l'accès au débit pour devenir le principal moyen d'accès, après le câble, pour les concurrents de l'opérateur historique. L'augmentation du nombre de lignes dégroupées laisse à penser que certains progrès ont été accomplis dans le processus de dégroupage, et les prix de détail moyens ont récemment reflué vers les niveaux internationaux. Néanmoins, selon une étude réalisée par l'autorité de régulation, la *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (CMT,

Commission du marché des télécommunications), les prix pratiqués par l'opérateur historique, Telefónica, sont supérieurs à ceux facturés par ses homologues d'autres pays, ainsi qu'aux tarifs de ses concurrents (graphique 4.2). En outre, d'après les informations de la Commission européenne, la part de marché de Telefónica reste élevée, aux alentours de 55 %. Par ailleurs, si le taux d'équipement en connexions à haut débit a augmenté, il reste, aux environs de 19 abonnés pour 100 habitants, sensiblement inférieur à celui observé dans les pays les plus avancés de ce point de vue. Telefónica a annoncé son intention de déployer un nouveau réseau en fibre optique représentant un investissement total de l'ordre de 1 milliard EUR entre 2007 et 2010, et poursuit ses essais tant sur les lignes d'abonné numériques à très haut débit (VDSL) que sur la technologie de fibre jusqu'au domicile (FTTH). Les diverses technologies disponibles pour les réseaux en fibre optique ont des implications très différentes en termes de concurrence, en particulier s'agissant de la possibilité d'offrir aux différents opérateurs l'accès au nouveau réseau (encadré 4.1).

Graphique 4.2. Prix de détail et parts de marché des fournisseurs d'accès à haut débit¹



1. Les prix sont indiqués à parité de pouvoir d'achat (PPA) et concernent les services d'accès caractérisés par un débit annoncé compris entre 2 et 10 mégabits par seconde (Mbit/s), qui représentent environ 84 % de l'ensemble des connexions en Espagne.
2. Meilleure offre disponible.

Source : Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commission du marché des télécommunications) et Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486551562580>

Encadré 4.1. Les réseaux de nouvelle génération

L'émergence de nouveaux services fournis via Internet, tels que la télévision haute définition ou les vidéoconférences, va probablement tirer la demande de capacité de transmission à un niveau d'au moins 50 mégabits par seconde (Mbit/s). Pour renforcer la capacité disponible et pouvoir satisfaire ces nouvelles exigences, des investissements considérables seront nécessaires afin de développer des réseaux de nouvelle génération (NGN, Next Generation Networks) rapprochant les réseaux en fibre optique des utilisateurs finaux. Le déploiement d'un NGN peut se faire suivant des configurations diverses, et leurs implications pour l'évolution future de la concurrence sur le marché des services d'accès peuvent être très différentes.

Encadré 4.1. Les réseaux de nouvelle génération (suite)

Dans un réseau de fibre jusqu'au domicile (FTTH, *Fibre to the Home*) un câble en fibre optique est mis en place jusqu'à la maison ou à l'immeuble du client. Il existe deux configurations de base pour ce type de réseau. Dans un réseau point à point de fibre jusqu'au domicile (P2P-FTTH), un seul et même câble en fibre optique relie directement le central aux locaux du client. Ce type de réseau est généralement considéré comme le plus propice à la concurrence, dans la mesure où il permet un dégroupage total aisé et peu coûteux. Les coûts de déploiement de ces réseaux sont élevés, mais certains opérateurs pensent qu'ils peuvent être plus rentables à long terme (OCDE, 2007a). Dans un réseau passif optique (PON, *Passive Optical Network*), un câble en fibre optique partant du central est divisé en fibres distinctes qui sont reliées directement aux locaux des différents clients. Si le câble est divisé à proximité du client, il est uniquement possible de dégroupier ensemble tous les foyers utilisant une même fibre. Le câble peut également être divisé au niveau d'un sous-répartiteur, auquel cas le dégroupage peut avoir lieu au niveau de ce sous-répartiteur pour chaque maison particulière (OCDE, 2007b).

En lieu et place de la FTTH, certains opérateurs investissent dans des réseaux de fibre jusqu'au nœud (FTTN, *Fibre to the Node*), caractérisés par le fait que le câblage en fibre optique va jusqu'à un sous-répartiteur, à partir duquel la connexion du client repose sur une ligne d'abonné numérique à très haut débit (VDSL) faisant appel à la boucle de cuivre qui raccorde sa maison ou son immeuble au réseau. Cela exige l'installation de sous-répartiteurs à proximité des locaux des clients – pour que ceux-ci bénéficient de débits satisfaisants (de l'ordre de 50 Mbit/s), ces sous-répartiteurs ne doivent pas être distants de plus de 450 mètres environ des clients. Il est également possible d'assurer un accès direct en procédant à un dégroupage total à partir d'un réseau FTTN, mais cela soulève plusieurs difficultés. *Premièrement*, les opérateurs concurrents de l'opérateur historique devront réaliser des investissements significatifs pour pouvoir installer leur équipement dans les sous-répartiteurs. *Deuxièmement*, ces sous-répartiteurs exigent un espace considérable, ce qui peut conduire les collectivités locales et les citoyens à s'opposer à l'installation de plusieurs sous-répartiteurs au même endroit. *Troisièmement*, le déploiement d'un réseau FTTN peut être relativement rapide, et donner à l'opérateur qui en prend l'initiative un avantage d'antériorité sur ses concurrents potentiels.

Il pourrait s'avérer impossible que le dégroupage demeure la pierre angulaire de la réglementation si, pour des raisons techniques et/ou économiques, ce dégroupage est irréalisable. Dans la mesure où il n'est pas souhaitable d'imposer à une entreprise jouissant déjà d'une position dominante sur le marché de l'accès par ligne fixe le choix d'une topologie de réseau permettant le dégroupage, les principales barrières à l'entrée sur le marché auxquelles devront remédier les pouvoirs publics, dans le cas de la mise en place des réseaux optiques, seront sans doute les rendements d'échelle des travaux de génie civil et l'accès aux foyers ou aux immeubles (OCDE, 2007a). Les coûts de construction représenteront probablement jusqu'à 80 % des coûts totaux de déploiement d'un réseau FTTH, et les opérateurs historiques jouissent à cet égard d'un avantage considérable, car leur situation historique de monopole leur permet de disposer des droits de passage existants, et ils sont généralement propriétaires des conduites utilisées par les réseaux en fils de cuivre (ce qui signifie souvent qu'ils ne paient pas de droits de passage). En conséquence, les dispositions réglementaires *ex ante* les plus importantes pour réduire les goulets d'étranglement sont les suivantes : garantir aux nouveaux entrants comme aux opérateurs historiques l'accès aux droits de passage; permettre aux nouveaux entrants d'accéder aux ouvrages de génie civil existants appartenant tant aux opérateurs de réseaux qu'aux entreprises de service public et aux communes; adopter des règles garantissant le partage de l'accès aux réseaux de câblage interne des immeubles et des maisons; et faciliter l'accès aux sous-répartiteurs.

Encadré 4.1. **Les réseaux de nouvelle génération** (suite)

Lorsqu'une concurrence adéquate fondée sur les installations n'est pas viable, des règles d'accès de gros (ou accès au débit) doivent être appliquées aux nouveaux réseaux en fibre optique (OCDE, 2008b), et l'autorité de régulation doit veiller à ce que cet accès soit garanti sans discrimination.

L'autorité de régulation s'est activement employée à garantir un accès équitable au réseau de l'opérateur historique...

Les autorités ont accompli des efforts significatifs pour améliorer la protection des droits des utilisateurs et la qualité de l'information sur les services, en créant un service spécialement chargé de protéger les consommateurs de services de télécommunication, et une page Web sur laquelle les utilisateurs peuvent comparer les offres de différents fournisseurs. En outre, une nouvelle charte des droits des consommateurs devrait être en place avant la fin de 2008. La CMT, qui semble jouir d'une indépendance et de pouvoirs de réglementation plus importants que les autres autorités de régulation espagnoles, a réglé des différends concernant des questions d'accès et remédié à des manquements aux obligations prévues en matière de dégroupage de la boucle locale. Au cours de l'année écoulée, la CMT a établi que Telefónica faisait délibérément obstruction à la fourniture par d'autres opérateurs de services reposant sur le dégroupage de la boucle locale, de manière permanente et généralisée, et lui a infligé des amendes d'un montant total supérieur à 41 millions EUR. Elle a également tranché un certain nombre de litiges relatifs à des problèmes d'accès et de qualité de service, et s'est employée à simplifier les demandes et procédures de dégroupage. Par ailleurs, la Commission européenne a jugé que les prix de gros de Telefónica (avalisés par la CMT) étaient excessivement élevés, et lui a infligé une amende de plus de 150 millions EUR. Tant le gouvernement espagnol que la CMT ont formé un recours contre la décision de la Commission européenne, faisant valoir que le fait que les décisions de la CMT ont été annulées en raison d'une décision postérieure de la Commission constituait une source d'incertitude juridique. En outre, le gouvernement affirme que la décision de la Commission est fondée sur une analyse inexacte du marché. Il est peu probable que cette procédure de recours s'achève avant l'année prochaine.

... et a publié des lignes directrices pour la réglementation des réseaux de nouvelle génération

La CMT a été une des premières autorités de régulation européennes à publier, en janvier 2008, un document exposant les grandes lignes de la future réglementation des réseaux de nouvelle génération (NGN) – également qualifiés de réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA, *Next Generation Access*) –, notamment pour les réseaux en fibre optique. Ce document est l'aboutissement d'un processus de consultation du public et vise à fournir un cadre juridique cohérent et fiable à tous les opérateurs, ainsi qu'à promouvoir une concurrence fondée sur les infrastructures (*Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, 2008). Le cadre juridique applicable au réseau en cuivre déjà en place sera conservé, ce qui implique que les obligations d'accès à accorder aux autres opérateurs resteront en vigueur tant qu'une quelconque partie du réseau en cuivre sera utilisée. Une analyse de marché sera réalisée pour déterminer s'il est nécessaire de scinder les marchés en segments concurrentiel et non concurrentiel, pouvant faire l'objet d'obligations réglementaires différentes. Dans les domaines considérés comme non concurrentiels, les

opérateurs ne seront tenus d'accorder un accès de gros (ou accès au débit) que si des services haut débit ne peuvent être fournis par des concurrents. Dans les domaines déclarés concurrentiels, l'obligation d'accorder un accès de gros sera limitée à une période précise. Dans tous les domaines, les opérateurs déployant des réseaux de fibre jusqu'au domicile (FTTH) ne seront pas tenus d'assurer un dégroupage total. Dernièrement, la CMT a rendu public un ensemble de dispositions réglementaires qui s'appliqueront jusqu'à ce que le cadre réglementaire complet des NGN soit en place, afin de réduire l'avantage d'antériorité dont dispose Telefónica pour le déploiement du nouveau réseau. La CMT a notamment fait obligation à Telefónica d'accorder aux autres opérateurs l'accès à ses infrastructures à des conditions transparentes et non discriminatoires. Il s'agit d'un point important, car les ouvrages de génie civil constituent une fraction conséquente des coûts totaux de déploiement d'un nouveau réseau. Les obligations actuelles de dégroupage de la boucle locale seraient susceptibles de protéger de manière adéquate les investissements des autres opérateurs dans les commutateurs de Telefónica contre le risque de fermeture. Néanmoins, il faut s'attendre à ce que certains des commutateurs deviennent obsolètes une fois que le nouveau réseau en fibre optique sera déployé. Telefónica sera autorisé à les démanteler sous certaines conditions devant être définies par le nouveau cadre réglementaire.

De nouvelles réformes s'imposent pour assurer une concurrence vigoureuse dans un paysage changeant

Sur un marché du haut débit en expansion rapide comme celui de l'Espagne, où entrent chaque année environ 1.5 million de nouveaux clients, le fait que l'opérateur historique ait pu accroître sa part de marché tout en offrant ses services à des prix plus élevés est peut-être révélateur de problèmes sur le marché de l'accès de gros. Les manquements antérieurs de Telefónica à ses obligations de dégroupage de la boucle locale, même si la CMT a pris des mesures pour y remédier, ont pu donner à la population une impression durable de mauvaise qualité concernant les services des autres opérateurs. Cela pourrait expliquer la réticence des consommateurs à se détourner de l'opérateur historique pour souscrire aux offres plus attrayantes de ses concurrents. L'autorité de régulation devrait s'assurer que la capacité de Telefónica à conjuguer des prix élevés et une part de marché importante dans le domaine du haut débit ne tient pas à un manque de concurrence sur le marché de l'accès de gros.

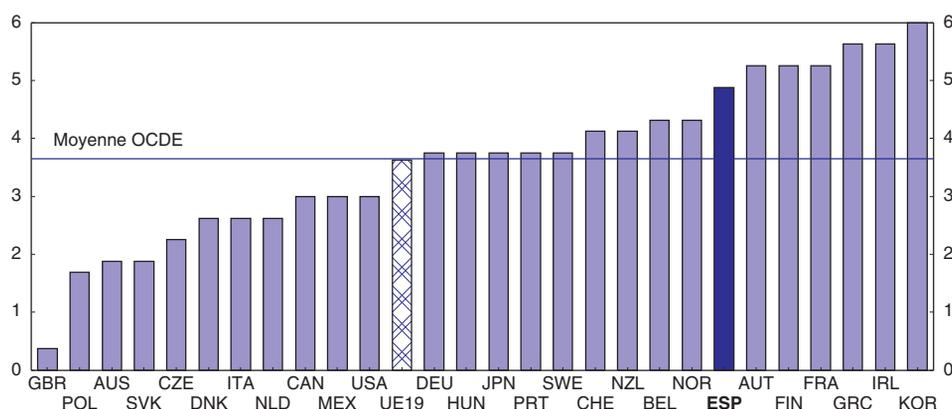
Le déploiement des réseaux NGN soulève de nouvelles difficultés en termes de cadre réglementaire, comme dans les autres pays. On ne peut que féliciter la CMT d'avoir pris les devants en publiant ses lignes directrices sur la réglementation des NGN. Le principal risque inhérent au déploiement des réseaux de nouvelle génération est que la concurrence fondée sur les infrastructures reste inexistante, ce qui déboucherait sur une situation dans laquelle l'opérateur historique retrouverait une position dominante sur le marché de gros. Or, il pourrait s'avérer extrêmement difficile d'y remédier *a posteriori* au moyen de dispositions réglementaires – comme indiqué plus haut, les procédures de dégroupage peuvent être très difficiles avec certaines architectures de réseau, et l'accès de gros pourrait être la seule source de concurrence. Dans ce cas, pour empêcher toute discrimination à l'égard des autres opérateurs recourant à l'accès de gros, des obligations de séparation seront probablement nécessaires entre les services d'accès au réseau et les services de détail concurrentiels. Pour l'heure, la CMT n'est pas expressément habilitée à imposer une séparation fonctionnelle à l'opérateur historique. Elle pourrait néanmoins le

faire, dans la mesure où elle est autorisée à prendre des mesures exceptionnelles pour préserver la concurrence sur le marché des télécommunications, mais une telle initiative devrait obtenir l'aval de la Commission européenne. Comme l'ont recommandé à la fois l'autorité nationale de la concurrence et la Commission européenne, la CMT devrait être expressément habilitée à mettre en œuvre, en dernier ressort, la séparation fonctionnelle de l'opérateur historique. Les futures dispositions réglementaires devraient imposer à l'opérateur historique d'informer de manière suffisante les autres opérateurs lorsqu'il projette de fermer des commutateurs. Les normes actuelles relatives aux infrastructures communes de télécommunications se trouvant à l'intérieur de locaux partagés ne couvrent pas la fibre optique et ne s'appliquent pas aux bâtiments anciens. Elles devraient donc être mises à jour.

Le transport ferroviaire et routier de marchandises devrait être pleinement ouvert à la concurrence

En termes de comparaison internationale, la réglementation du marché ferroviaire espagnol est restrictive (graphique 4.3). La nouvelle loi sur les chemins de fer, qui a été approuvée en 2003 mais n'a été pleinement appliquée qu'en 2005, a instauré une séparation sur le plan de la gestion et sur le plan juridique entre la gestion du réseau et les activités de transport, conformément au droit communautaire. L'ancien opérateur, Renfe, a été séparé en deux entreprises publiques indépendantes : un transporteur, Renfe (*Renfe-Operadora*), et un nouvel organisme chargé de la gestion de l'infrastructure ferroviaire, l'ADIF (*Administrador de Infraestructuras Ferroviarias*) (voir Barea et al., 2007)⁶. Le marché local et international du transport de marchandises a ensuite été libéralisé, et des entreprises privées se sont déjà vu accorder des licences d'exploitation leur permettant de faire concurrence à Renfe, même si leur part de marché reste modeste (Campos, 2008). La libéralisation du marché du transport de passagers n'aura pas lieu avant 2010 au plus tôt, et Renfe restera jusqu'à cette échéance l'unique opérateur présent sur ce marché.

Graphique 4.3. **Réglementation sectorielle du transport ferroviaire, 2003**
Indice de réglementation variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



Source : OCDE (2008), *Réformes économiques – Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486565614215>

Une nouvelle autorité de régulation, le *Comité de Regulación Ferroviaria* (Comité de régulation ferroviaire), a été créée sous l'égide du ministère des Travaux publics et chargée

d'accorder des licences ainsi que de surveiller les deux entreprises publiques. Les autorités ont annoncé un programme de réformes destinées à renforcer l'indépendance (comme l'exigent les directives européennes) et à élargir le champ de compétence de cette autorité sectorielle de régulation, qui reste limité. Les autorités pourraient avancer l'ouverture à la concurrence du transport de passagers, par exemple en rendant obligatoire l'organisation régulière d'appels d'offres pour l'exploitation des services régionaux de transport de passagers, comme le font déjà ou envisagent de le faire d'autres pays de l'OCDE. L'expérience des pays membres de l'Organisation en matière de libéralisation des services de transport de passagers indique que les opérateurs historiques disposent généralement d'un monopole de fait sur le matériel roulant, étant donné que les prescriptions techniques applicables audit matériel diffèrent suivant les pays et que les contrats de service faisant l'objet d'appels d'offres sont d'une durée relativement courte (Hoj *et al.*, 2007). Par conséquent, l'opérateur historique devrait être tenu de rendre son matériel roulant disponible selon des modalités et conditions non discriminatoires.

Les restrictions à l'entrée sur le marché et les obstacles à la concentration du secteur du transport routier devraient être supprimés

Plus de 95 % du transport intérieur de marchandises se fait par la route, proportion nettement plus élevée que la moyenne de l'Union européenne (UE), qui s'explique par le développement encore modeste de l'infrastructure ferroviaire (OCDE, 2007c). Les conditions à remplir pour obtenir une licence de transport de marchandises lourdes semblent excessives, comme l'a précédemment fait observer l'autorité nationale de la concurrence (*Tribunal de Defensa de la Competencia*, 2005); elles sont plus restrictives que celles appliquées dans les principaux pays partenaires de l'Espagne et paraissent disproportionnées. Elles limitent probablement l'entrée de nouveaux concurrents sur ce marché. En outre, il est possible qu'elles rendent plus difficiles les efforts de réorganisation et de réduction des capacités (*Comisión Nacional de la Competencia*, 2008). Les conditions restrictives d'obtention des licences de transport routier de marchandises devraient être supprimées, et les procédures d'autorisation devraient être réformées de manière à faciliter les regroupements d'entreprises. Un rapport récent de l'autorité de la concurrence (*Comisión Nacional de la Competencia*, 2008) constate que la mise aux enchères des licences de transport favorise les opérateurs en place. Dans un proche avenir, les autorités entameront le processus de renouvellement des licences de transport routier de passagers. Elles devront veiller à ce que ces licences soient mises aux enchères sur une base concurrentielle sans que les exploitants en place soient avantagés.

Le marché des services postaux a été ouvert à la concurrence

Le marché des services postaux a été libéralisé en Espagne, et un certain nombre de nouveaux opérateurs y sont entrés, même si leurs parts de marché restent limitées. Le prestataire du service universel, l'entreprise publique *Correos*, conserve environ 90 % du marché de la distribution intérieure. Comme dans d'autres pays européens, *Correos* se voit réserver en Espagne les activités de levée, de transport et de distribution des lettres et autres envois de moins de 50 grammes. Ce droit d'exclusivité ne s'applique cependant pas au courrier intra-urbain, et la distribution de la publicité directe a également été libéralisée. Globalement, le monopole garanti par la loi encore en place semble avoir concrètement un effet relativement modeste comparé aux monopoles postaux qui existent dans d'autres

pays européens, et ce domaine réservé disparaîtra lorsque le marché sera complètement libéralisé, en 2011.

L'accès au réseau postal peut être amélioré

Le réseau postal public est un vaste ensemble de ressources physiques et informationnelles incluant par exemple la distribution finale du courrier, qui fait l'objet d'un monopole naturel et qui est détenu et exploité par *Correos*. Depuis la fin de 2006, ses concurrents peuvent accéder au réseau postal public à des conditions négociées au cas par cas avec *Correos*. L'autorité de régulation joue un rôle de médiateur si les parties ne parviennent pas à s'entendre. L'accès au réseau peut garantir un partage des bénéfices découlant des économies d'échelle entre tous les acteurs du marché, et permettre du même coup à d'autres opérateurs de concurrencer *Correos* sur les segments de marché déjà libéralisés. La mise en place *ex ante* de règles de plafonnement des prix, les tarifs étant fixés plusieurs années à l'avance, pourrait atténuer l'incertitude concernant l'accès aux réseaux, tout en contribuant efficacement à faire baisser les prix d'accès. La nouvelle autorité indépendante de régulation postale, dont la mise en place est attendue pour fin 2008, devrait être chargée de faire appliquer ces règles. En outre, l'accès à la base de données des adresses physiques exactes et des changements d'adresse n'est pas garanti aux autres opérateurs. Un consensus semble se faire jour dans les pays européens quant au fait que l'autorité de régulation doit garantir aux concurrents des prestataires du service universel un niveau d'accès adéquat aux services d'aval desdits prestataires, en particulier à leurs bases de données d'adresses (Pricewaterhouse Coopers, 2007).

Les caisses d'épargne devraient être davantage exposées au jeu des mécanismes du marché

Une des principales caractéristiques du secteur bancaire espagnol réside dans la coexistence de deux grandes catégories distinctes, les *Cajas de Ahorros* (caisses d'épargne), régionales à l'origine, et les banques commerciales, les unes et les autres étant supervisées par la Banque d'Espagne⁷. Il existe également des caisses d'épargne dans d'autres pays de l'OCDE, mais les établissements espagnols se singularisent par le fait qu'ils n'ont cessé d'accroître leur part de marché, faisant concurrence aux banques commerciales et obtenant même une position dominante sur certains segments du marché. Bien qu'elles soient sensiblement à la traîne des banques commerciales en termes d'expansion internationale, les caisses d'épargne se sont développées en dehors de leur région d'origine, et plusieurs *Cajas* disposent désormais de réseaux nationaux. En tant que secteur, elles ont été extrêmement rentables et ont connu une forte croissance dans le domaine de la construction de logements : leur part du marché des crédits immobiliers hypothécaires était de 57 % fin 2007, et les prêts consentis aux promoteurs immobiliers étaient également substantiels (voir le chapitre 1).

Les *Cajas* ont un statut juridique particulier : ce sont des « fondations à but non lucratif » qui sont, de fait, sans propriétaire. Leur structure de gouvernance est telle que les personnes qui les contrôlent et prennent les décisions opérationnelles n'en sont pas les propriétaires légaux. Les caisses d'épargne sont à la fois des établissements financiers qui fonctionnent dans le cadre de l'économie de marché, et des fondations soumises à l'influence d'entités politiques, au premier rang desquelles figurent les collectivités locales et régionales. Fidèles à leurs origines, elles consacrent une part importante de leurs bénéfices (environ 25 % ces dernières années) à des dépenses sociales.

Les collectivités locales et régionales peuvent exercer leur influence par le biais de leur participation directe aux organes de direction des caisses d'épargne...

Des entités du secteur public peuvent exercer une influence politique sur les décisions commerciales des *Cajas*⁸. Elles peuvent le faire par le biais de leurs représentants directs au sein de l'organe d'administration fondamental que constitue l'Assemblée générale, généralement composée de représentants élus des fondateurs, des autorités locales et régionales, des déposants, des salariés et d'autres groupes. De nouvelles dispositions adoptées en 2002 ont commencé à atténuer cette influence politique. Cette année-là, le plafond national⁹ applicable au poids relatif des représentants du secteur public au sein de l'Assemblée générale a été abaissé à 50 % (Boix et Ureña, 2006)¹⁰, et la proportion moyenne de représentants du secteur public dans les *Cajas* a été ramenée de 48.5 % à 42.3 % entre 2002 et 2005. En outre, le mandat de ces représentants a été rendu irrévocable pendant toute sa durée et prolongé de quatre à six ans, ce qui assure un découplage entre les cycles politiques et la gestion des *Cajas*. Il est possible de protéger davantage les *Cajas* contre les influences politiques, par exemple en abaissant encore le plafond relatif aux représentants du secteur public.

... et par le biais de la réglementation

À partir d'un cadre national, les communautés autonomes peuvent adapter les règles relatives aux *Cajas* de diverses manières. Ainsi, toute fusion de caisses d'épargne de deux régions différentes doit être approuvée par les deux communautés autonomes concernées, car celles-ci doivent s'entendre sur la répartition des représentants du secteur public au sein de l'Assemblée générale de la nouvelle entité. Or, cela peut empêcher des fusions interrégionales qui pourraient être économiquement avantageuses. Une autre source de préoccupation, qui se manifeste de façon similaire pour les banques publiques des autres pays, réside dans leurs portefeuilles de participations. Le poids relatif de ces portefeuilles reste plus limité dans les actifs des caisses d'épargne que dans ceux des banques commerciales, mais il existe un risque de conflits d'intérêts si les communautés autonomes acquièrent un contrôle, même indirect, sur des entreprises privées qui sont en même temps soumises à une réglementation régionale.

Les restrictions relatives au financement externe par capitaux propres posent problème

Pour lever des capitaux externes, les *Cajas* peuvent seulement émettre des *cuotas participativas*, qui sont en substance des titres de participation sans droit de vote. Les *Cajas* peuvent aussi émettre des actions privilégiées et des titres de dette subordonnée. Celles-ci sont remboursables et doivent être rémunérés, de sorte qu'ils font partie des quasi-fonds propres. Les *cuotas participativas* émises ne doivent pas représenter plus de 50 % de la valeur des capitaux propres stricto sensu, et aucun investisseur ne peut acquérir à lui seul plus de 5 % des titres émis, ce qui revient de fait à plafonner la participation de chaque investisseur à 2.5 % des capitaux propres de la caisse d'épargne considérée. Un autre élément pouvant réduire l'intérêt des *cuotas participativas* aux yeux des investisseurs réside dans le fait que l'Assemblée générale dispose d'une certaine latitude concernant la part des bénéfices affectée à la rémunération de ces titres, alors que les porteurs n'ont aucun droit de vote au sein de l'Assemblée générale. Ces conditions risquent d'être suffisamment restrictives pour qu'il soit peu probable que les investisseurs trouvent ces titres attrayants en cas de difficultés financières des émetteurs (Deutsche Bank, 2004b et Bergés et

García, 2007). Certaines Cajas ont récemment annoncé leur intention d'émettre des *cuotas participativas*, et la première Caja à utiliser cet instrument depuis son introduction en 2002 a levé 300 millions EUR en 2008. Le volume des actions privilégiées est limité à 30 % des fonds propres stricto sensu. A la différence des *cuotas participativas*, ces titres peuvent généralement être remboursés (sous réserve de l'agrément de la Banque d'Espagne) après une période de cinq ans. Ils ont un rendement déterminé avant l'émission (qui peut par exemple être indexé sur les taux d'intérêt du marché), encore qu'il dépende de la réalisation d'un bénéfice net. Même si elles sont classées dans les fonds propres stricto sensu, les actions privilégiées sont donc considérées comme une source de fonds moins fiable que les *cuotas participativas* (Bergés et García, 2007). Par ailleurs, une caisse d'épargne ne peut être reprise par un autre établissement, si ce n'est une autre caisse d'épargne, et ce type d'acquisition n'est pas une opération simple, comme indiqué plus haut. Si une caisse d'épargne se trouvait en difficulté financière, l'insuffisance d'accès aux capitaux externes se révélerait pénalisante, car cela pourrait renforcer les politiques de prêt procycliques : la Caja serait alors plus susceptible de restreindre ses prêts afin d'augmenter le rapport entre le montant des fonds propres et la valeur des actifs; cela pourrait ralentir une recapitalisation éventuellement indispensable et accroître peut-être le besoin de fonds publics à cet effet.

De nouvelles réformes s'imposent

Les autorités devraient réviser les règles relatives aux *cuotas participativas* afin de les rendre plus attrayantes pour les investisseurs. Le principe selon lequel les fusions de Cajas sont subordonnées à l'aval des collectivités régionales devrait être supprimé, et ces regroupements devraient uniquement être soumis à l'approbation de la Banque d'Espagne et de l'autorité nationale de la concurrence. Pour simplifier ces fusions, la répartition des représentants du secteur public entre les régions présentes dans les caisses d'épargne concernées pourrait être déterminée *ex ante*. Le plafond de représentation du secteur public au sein de l'Assemblée générale devrait être sensiblement abaissé, et il faudrait renforcer la sélection des dirigeants en fonction de critères professionnels, par exemple en mettant en place un jury de sélection indépendant.

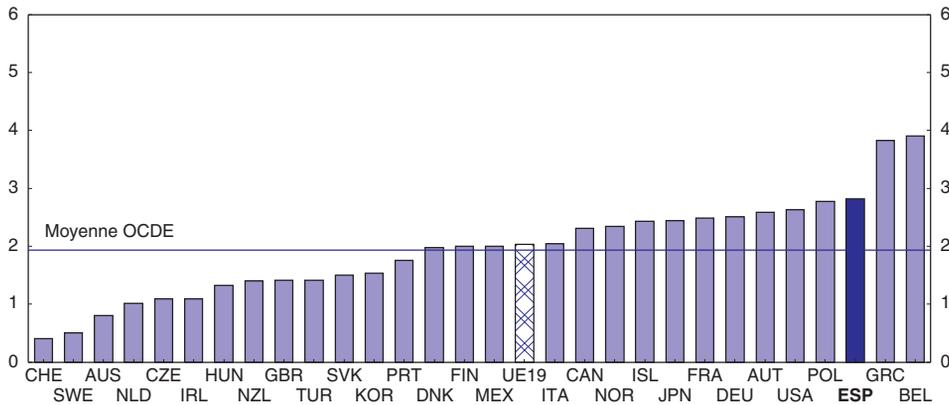
Les restrictions relatives au commerce de détail devraient être supprimées

Le secteur du commerce de détail bénéficie d'économies d'échelle et de gamme : en témoigne, dans de nombreux pays, le processus continu de changement structurel caractérisé par l'agrandissement des points de vente, la création de chaînes de magasins et le développement de la concentration et de l'intégration verticale. Ce secteur constitue le principal lien entre producteurs et consommateurs, et c'est là que sont déterminés les prix finaux à la consommation. Un secteur de la distribution efficient permet de maîtriser les coûts en amont dans le commerce de gros, où les gains de productivité ont été faibles en Espagne par rapport aux autres pays, et il offre aux consommateurs l'accès à un large éventail de biens à des prix compétitifs. L'efficacité du cadre réglementaire de ce secteur revêt donc une importance cruciale pour les performances de l'économie dans son ensemble (Høj et al., 2007).

Certains éléments portent à croire que la réglementation du commerce de détail est stricte en Espagne comparée à celle des autres pays (graphique 4.4). Il est possible que ces dispositions soient devenues encore plus rigides ces dernières années, en partie du fait de l'accroissement des pouvoirs réglementaires des collectivités locales et régionales, qui

Graphique 4.4. **Réglementation sectorielle du commerce de détail, 2003**

Indice de réglementation variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)

Source : OCDE (2008), *Réformes économiques – Objectif croissance*.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/486601328503>

sont probablement moins enclines à accorder les autorisations nécessaires à l'ouverture de grandes surfaces commerciales, sans doute parce qu'elles sont davantage exposées aux pressions des entreprises en place. La liberté de fixation des horaires d'ouverture des magasins, qui relève de la compétence des communautés autonomes, a été réduite pour les grandes surfaces, et les restrictions applicables aux hypermarchés restent fortes. Ces restrictions au commerce sont motivées en partie par des objectifs sociaux, tels que la protection des salariés sur le plan des horaires de travail. Néanmoins, elles visent également à protéger des établissements locaux en limitant les entrées de nouvelles entreprises, et empêchent du même coup la réalisation de gains d'efficacité.

Selon des données récentes, une réglementation moins restrictive du commerce de détail s'accompagne d'effets positifs en termes d'efficacité et d'emploi dans ce secteur (Høj et al., 2007). Des allègements judicieux des restrictions relatives au commerce dans les services de distribution peuvent permettre une amélioration de la concurrence et des gains d'efficacité, ainsi qu'une baisse des prix payés par les consommateurs finaux. Les réductions de coûts résultant d'un assouplissement des restrictions relatives aux grandes surfaces ont eu un effet mesurable sur la hausse des prix à la consommation en République tchèque, par exemple. La nouvelle directive européenne relative aux services vise à créer un marché unique des services, essentiellement par la suppression des règles superflues applicables au secteur des services (Commission européenne, 2007a). La transposition de cette directive offre l'occasion de démanteler les obstacles régionaux au commerce en Espagne. Les autorités devraient notamment veiller à ce que cette directive soit transposée de manière ambitieuse, comme elles l'ont déjà annoncé. En tout état de cause, l'administration centrale devrait agir avec détermination pour réduire la diversité des règles régionales dans les cas de figure non couverts par la directive, notamment en ce qui concerne la réglementation des services professionnels (voir ci-après).

La réglementation des services professionnels devrait être revue

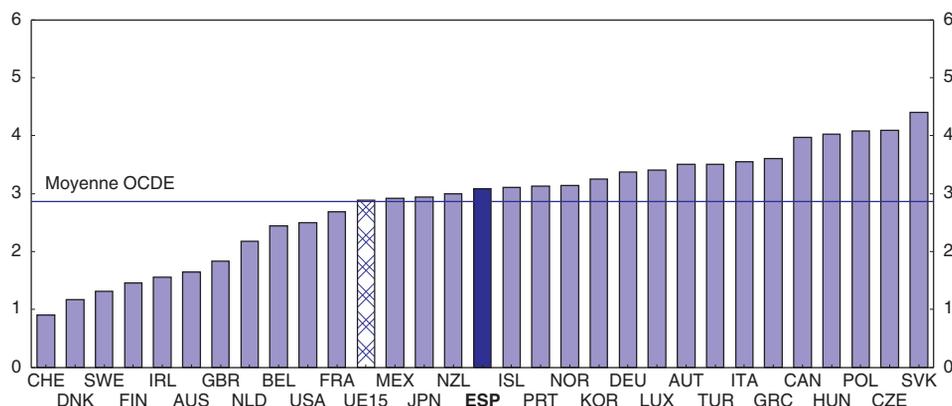
Dans les pays de l'OCDE, les services professionnels font généralement l'objet d'une réglementation omniprésente, qui impose notamment des conditions d'entrée, d'accès et de résidence, des tarifs réglementés et l'exercice exclusif de certaines fonctions (voir

Høj et al., 2007). Ces règles pourraient en principe déboucher sur une amélioration de la qualité du service et empêcher les défaillances du marché, mais des données empiriques tendent à indiquer que les restrictions qui en découlent se traduisent par des prix plus élevés et une innovation plus limitée, sans amélioration qualitative (Nguyen-Hong, 2000; Paterson et al., 2007).

En comparaison internationale, la réglementation espagnole des services professionnels ne semble pas particulièrement restrictive dans l'ensemble (graphique 4.5). L'Espagne figure cependant parmi les pays caractérisés par le plus grand nombre de règles restreignant les activités professionnelles des titulaires de diplômes universitaires ou professionnels spécifiques – qui couvrent au total 122 professions réglementées, sans tenir compte des services de santé et d'architecture. Parmi elles, 22 professions ne sont réglementées dans aucun autre des 15 États membres de l'Union européenne (UE15)¹¹, et 60 professions ne sont réglementées que dans cinq autres pays ou moins. L'Espagne se classe au quatrième rang des États membres de l'UE15 classés par ordre décroissant du degré de restriction de la réglementation applicable aux avocats (tableau 4.2). En outre, la prolifération de nouvelles associations professionnelles régionales, qui sont impliquées dans l'élaboration de la réglementation, menace de limiter la portée des systèmes nationaux d'octroi de licences et les incite à renforcer les barrières à l'entrée, ce qui pourrait également affaiblir la mobilité géographique des travailleurs sur le territoire espagnol (chapitre 2). Comme l'a souligné un récent rapport de l'autorité de la concurrence (Comisión Nacional de la Competencia, 2008), une réglementation excessive a des effets négatifs sur l'efficacité du secteur considéré; ainsi, certains éléments indiquent que la taille moyenne des entreprises de services professionnels est plus petite en Espagne que dans les autres pays européens¹². Une coordination des dispositions adoptées pour transposer la directive relative aux services et des mesures complémentaires prises pour libéraliser les services professionnels pourrait permettre d'exploiter des synergies, ce qui stimulerait le secteur des services et pourrait avoir des effets plus globaux sur la productivité et la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Les exigences de qualification relatives aux services professionnels devraient donc être revues et allégées dans toute la mesure du possible.

Graphique 4.5. Réglementation sectorielle des services professionnels, 2003

Indice de réglementation variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



Source : OCDE (2008), Réformes économiques – Objectif croissance.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/486633117423>

Tableau 4.2. Indices de réglementation des professions libérales en Espagne et dans les 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1^{er} mai 2004 (UE15)¹

2003

	Avocats		Notaires		Comptables		Architectes		Ingénieurs		Pharmaciens	
	Espagne	Moyenne	Espagne	Moyenne	Espagne	Moyenne	Espagne	Moyenne	Espagne	Moyenne	Espagne	Moyenne
Entrée sur le marché												
Total	6.5	5.2	9.4	9.5	3.4	4.5	4.0	2.6	3.2	2.4	7.5	6.6
Règles d'entrée	3.4	2.8	4.6	4.8	1.9	3.1	3.2	1.6	3.2	1.6	3.6	3.3
Octroi de licences	6.0	4.0	6.0	5.6	1.5	4.0	6.0	2.5	6.0	2.7	3.0	3.3
Critères de formation	2.5	3.1	2.5	3.8	3.3	3.7	1.9	1.6	2.1	1.4	2.1	2.5
Durée de formation spécialisée	5.0	4.1	5.0	4.7	3.0	4.1	5.0	2.8	5.0	2.4	5.0	4.8
Durée de pratique obligatoire	0.0	2.3	0.0	3.4	3.0	3.7	0.0	1.1	0.0	0.8	0.0	0.6
Nombre d'examens professionnels	2.0	2.1	2.0	2.4	4.0	3.0	0.0	0.4	0.0	0.2	0.0	1.3
Nombre de voies d'accès	6.0	4.8	6.0	5.6	4.0	4.3	4.0	2.2	6.0	3.0	6.0	5.3
Quotas	0.0	0.0	6.0	5.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	4.4
Comportement sur le marché												
Règles de comportement sur le marché	3.1	2.3	4.8	4.7	1.5	1.4	0.8	1.0	0.0	0.9	3.9	3.3
Prix et honoraires	2.0	1.7	6.0	5.0	1.0	1.2	2.0	1.8	0.0	1.3	3.0	3.7
Publicité	4.0	3.2	6.0	4.6	4.0	2.4	2.0	1.9	0.0	1.4	4.0	2.9
Localisation	0.0	1.2	6.0	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.4
Diversification	3.0	2.0	0.0	5.1	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.5	6.0	4.2
Forme juridique	5.0	3.0	6.0	3.9	2.0	2.1	0.0	0.7	0.0	0.6	6.0	3.9
Coopération interprofessionnelle	6.0	3.7	6.0	4.9	3.0	2.3	0.0	1.2	0.0	1.0	6.0	4.5

1. Chaque indice varie sur une échelle de 0 à 12, allant du degré de réglementation le plus faible au plus élevé. La valeur de l'indice global de réglementation de l'entrée sur le marché (indiquée à la ligne « Total ») est une moyenne pondérée de ses différentes composantes. Source : Paterson, I., M. Fink, et A. Ogus (2007), « Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States », *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper n° 52*, février.

Encadré 4.2. **Recommandations en vue d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits**

Renforcer les autorités sectorielles de régulation

- Il faudrait veiller à ce que les autorités de régulation entretiennent des relations d'indépendance avec les entreprises relevant de leur compétence, les consommateurs et autres groupes d'intérêt privés, ainsi qu'avec le pouvoir politique. Les fonctions des responsables des autorités de régulation devraient être limitées à un seul mandat. Il faudrait renforcer les pouvoirs des autorités de régulation et veiller à ce que leurs décisions soient définitives et ne puissent pas être annulées par d'autres services de l'État. Les autorités de régulation devraient être tenues de rendre des comptes au Parlement, et d'expliquer leurs décisions de manière claire et transparente.

Marchés de l'énergie

- Les autorités devraient, comme prévu, renforcer les capacités d'interconnexion avec la France et le Portugal.
- Les pouvoirs publics devraient démanteler les barrières à l'entrée encore en place dans le domaine de la production, en simplifiant le processus d'agrément des nouvelles infrastructures par un regroupement de toutes les procédures sous forme de « guichet unique », en définissant formellement les mécanismes de coordination entre les entités concernées, et en accroissant les ressources humaines et techniques affectées au traitement des demandes.

Encadré 4.2. **Recommandations en vue d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits** (suite)

- Les prix de détail réglementés de l'électricité et du gaz devraient être progressivement éliminés aussi rapidement que possible, et remplacés par des aides aux ménages à bas revenu prenant la forme de transferts monétaires soumis à conditions de ressources. Si les prix réglementés ne peuvent être éliminés pour tous les consommateurs, c'est à l'autorité de régulation qu'il devrait incomber de les définir. Par ailleurs, l'autorité de régulation devrait déterminer les tarifs d'accès au réseau de distribution.
- Il faudrait réformer le système actuel de rémunération des capacités de réserve, en instaurant, comme prévu, un paiement variable lié à l'utilisation des capacités lorsque celle-ci est élevée.

Réduire les émissions de gaz à effet de serre

- Les permis d'émission de CO₂ devraient être vendus aux enchères à partir de 2012, et il faudrait appuyer l'élimination des règles communautaires qui limitent à 10 % la proportion de permis pouvant être vendus.
- Il conviendrait de réaliser de nouvelles analyses coût-efficacité sur le système de tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, en le comparant avec d'autres méthodes de lutte contre la pollution axées sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Télécommunications

- Il conviendrait de s'assurer que la capacité de l'opérateur historique à conjuguer des prix élevés et une part de marché importante dans le domaine du haut débit ne tient pas à un manque de concurrence sur le marché de l'accès de gros.
- L'autorité de régulation devrait être expressément habilitée à ordonner, en dernier ressort, la séparation fonctionnelle de l'opérateur historique.
- L'opérateur historique devrait être tenu d'informer de manière suffisante les autres opérateurs lorsqu'il projette de fermer des commutateurs. Il faudrait mettre à jour les normes actuelles relatives aux infrastructures communes de télécommunications se trouvant à l'intérieur de locaux partagés, de manière à couvrir également les installations en fibre optique.

Transports routiers et ferroviaires

- Les pouvoirs publics devraient envisager de rendre obligatoire l'organisation régulière d'appels d'offres pour l'exploitation des services régionaux de transport de passagers. L'opérateur historique devrait être tenu de rendre son matériel roulant disponible à des conditions non discriminatoires.
- Les conditions restrictives d'obtention des licences de transport routier de marchandises devraient être supprimées, et les procédures d'autorisation devraient être réformées de manière à faciliter les regroupements d'entreprises. Veiller à ce que les licences de transport routier de passagers soient mises aux enchères sur une base concurrentielle sans avantager les exploitants en place.

Services postaux

- Il convient de garantir aux concurrents un niveau d'accès adéquat au réseau postal public, ainsi qu'aux bases de données d'adresses de l'opérateur postal historique.

Encadré 4.2. **Recommandations en vue d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits** (suite)

Caisses d'épargne (Cajas de Ahorros)

- Les pouvoirs publics devraient réviser les règles relatives aux *cuotas participativas*, en supprimant par exemple le plafonnement de la participation individuelle au capital des investisseurs. Il conviendrait d'explorer d'autres voies en vue d'améliorer l'accès des caisses d'épargne aux sources externes pour lever des fonds propres.
- La règle selon laquelle les fusions de caisses d'épargne sont subordonnées à l'aval des collectivités régionales devrait être supprimée, et ces regroupements devraient uniquement être soumis à l'approbation de la Banque d'Espagne et de l'autorité de la concurrence.
- Le plafond de représentation du secteur public au sein des assemblées générales des caisses d'épargne devrait être abaissé.

Services

- Les autorités devraient transposer de manière ambitieuse la directive européenne relative aux services, comme prévu par le gouvernement, afin d'abaisser les barrières à l'entrée sur le marché des services qui existent au niveau régional. Les exigences de qualification relatives aux services professionnels, qui ne sont pas couverts par cette directive, devraient être revues et allégées.

Notes

1. Endesa et Iberdrola sont l'un et l'autre des opérateurs de réseaux de distribution d'électricité mais aussi des producteurs et des distributeurs au détail.
2. Lorsqu'une entreprise relève son prix, elle est confrontée au phénomène de compensation suivant : d'une part, cette hausse de prix va réduire la quantité qu'elle vend, entraînant une perte de recettes marginales pour certaines unités. D'autre part, ce tarif plus élevé entraîne une augmentation des bénéfices réalisés sur l'énergie vendue. L'existence de marchés à long terme et de marchés de contrats à terme réduit l'ampleur du second effet, car les augmentations de prix sur le marché de gros sont sans incidence sur l'électricité vendue sur l'un ou l'autre de ces deux types de marchés.
3. Ces distorsions résultaient de la réglementation des prix de détail sur la base des coûts et du fait que seules les entreprises verticalement intégrées pouvaient approvisionner le marché réglementé.
4. Le gouvernement prévoit d'atteindre cet objectif en s'appuyant sur l'augmentation des émissions autorisée par le protocole de Kyoto (15 points de pourcentage), en utilisant des puits de carbone (2 points de pourcentage) et en achetant des permis d'émission sur les marchés internationaux (pour les 20 points de pourcentage restants).
5. Ces 27 millions de tonnes de CO₂ correspondent à la différence de 13 points entre l'objectif d'augmentation de 37 % défini par rapport au niveau de 1990 et les prévisions de croissance des émissions.
6. À ce moment-là, l'État espagnol a repris 70 % de la dette totale de Renfe, ce qui représentait environ 0.5 % du PIB (soit 5 459 milliards EUR), tandis qu'un milliard d'euros de dettes supplémentaires liées aux infrastructures a été repris par l'ADIF, ce qui a permis de garantir la solvabilité des deux nouvelles entreprises.
7. Les banques mutualistes ne jouent qu'un rôle modeste, essentiellement dans les zones rurales.
8. Certaines communautés autonomes et certaines communes ont lancé des programmes ciblés qui visent à offrir aux jeunes des conditions de crédit hypothécaire attrayantes. Ces contrats doivent faire l'objet d'offres d'appel concurrentielles, accessibles dans les mêmes conditions à tous les établissements bancaires. Dans certains cas, lorsque l'accord a été obtenu par une caisse d'épargne locale, les autorités ont mis à disposition des immeubles publics pour promouvoir ces

prêts hypothécaires. Tel a été le cas, par exemple, dans la région de Valence, qui a créé un bureau chargé de recueillir les demandes et d'effectuer les formalités nécessaires.

9. Ce sont les communautés autonomes qui décident de la répartition exacte des représentants entre les différents groupes.
10. En outre, le poids relatif des déposants à l'Assemblée générale est limité par la réglementation à une fourchette de 25 à 50 %, et celui des employés doit être compris entre 15 et 25 %. Les autres entités ne sont soumises à aucune limite explicite.
11. Parmi les professions réglementées uniquement en Espagne figurent les ingénieurs du génie maritime, le personnel de cabine, les ingénieurs en construction navale, les ingénieurs des mines, les mécaniciens navals, les cadres administratifs et les œnologues.
12. Ainsi, les sociétés d'études et les cabinets d'avocats espagnols sont sous-représentés parmi les plus grosses entreprises européennes de ces secteurs (voir Swedish Federation of Consulting Engineers and Architects, 2006).

Bibliographie

- Barea, J., D. Dizy et O. Ruiz (2007), « The new model of the railway industry in Spain within the European framework », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, n° 3, pp. 353-380.
- Beato, P. et J. Delgado (2007), « Reformas pendientes en el sector eléctrico de España », *Boletín de Economía ICE*, n° 832.
- Bel, G., J. Calzada et X. Fageda (2006), « Liberalización y competencia en España: ¿Dónde Estamos? », *Boletín de Economía ICE*, n° 829.
- Bergés, A. et A. García (2007), « Las Cajas de Ahorros: Retos de Futuro », *Analistas Financieros Internacionales Documento de Trabajo 125/2007*.
- Boix, A. et J.A. Ureña (2006), « Obra Benéfico-social de las Cajas de Ahorros y Financiación de Infraestructuras », *Revista de Administración Pública*, vol. 10, n° 170, pp. 295-323.
- Campos, J. (2008), « Recent Changes in the Spanish Rail Model: the Role of Competition », *Review of Network Economics*, vol. 7, n° 1, mars.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commission du marché des télécommunications) (2007), *Annual Report*, Barcelone.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (2008), *Principios y líneas maestras de la futura regulación de las redes de acceso de nueva generación (NGA)*, Barcelone.
- Comisión Nacional de la Competencia (Commission nationale de la concurrence) (2008), *Informe sobre la fijación de tarifas mínimas en el transporte de mercancías por carretera*, Madrid.
- Commission européenne (2007a), *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »*, Bruxelles.
- Commission européenne (2007b), *Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité*, Bruxelles.
- Commission européenne (2008), *Towards a Single European Telecoms Market: Focus on Spain*, Bruxelles.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, Paris.
- Deutsche Bank (2004a), « Italy's Savings Banks: First reforms create big universal banks with untapped potential », *Deutsche Bank Research EU Monitor, Financial Market Special*, n° 17, 25 novembre.
- Deutsche Bank (2004b), « Spain's Cajas: Deregulated, but not Depoliticised », *Deutsche Bank Research EU Monitor, Financial Market Special*, n° 20, 13 décembre.
- Fabra, N. (2006), « El Funcionamiento del Mercado Eléctrico Español Bajo la Ley del Sector Eléctrico », in *Comisión Nacional de Energía (Commission nationale de l'énergie), Energía: Del Monopolio al Mercado, CNE, Diez Años en Perspectiva*, Madrid.
- FMI (Fonds monétaire international) (2006), *Spain: Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Regulation, Supervision and Governance of the Spanish Cajas*, IMF country report n° 06/215, juin.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575, Paris.

- Newbery, D. (1998), « Competition, contracts and entry in the electricity spot market », *Rand Journal of Economics*, vol. 29, pp. 726-749.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », *Productivity Commission Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra.
- OCDE (2004), *Développement durable dans les pays de l'OCDE – Mettre au point les politiques publiques*, Paris.
- OCDE (2005), *Réforme ferroviaire et tarification de l'usage des infrastructures*, Paris.
- OCDE (2007a), *Convergence et réseaux de prochaine génération*, DSTI/ICCP/CISP(2007)2/FINAL, Paris.
- OCDE (2007b), *Broadband growth and Policies in OECD Countries*, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, Paris.
- OCDE (2007d), *Réformes économiques – Objectif croissance*, Paris.
- OCDE (2008a), *Convergence and Next Generation Networks*, Ministerial Background Report, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE – Portugal*, Paris.
- Paterson, I., M. Fink, A. Ogus (2007), « Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States », *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper* n° 52, février.
- Pérez-Arriaga, J.I. (2005), *Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*.
- Pérez-Arriaga, J.I. (2006), « Redesigning competitive electricity markets: The case of Spain », document présenté à la conférence intitulée *The European Electricity Market: Challenge of Unification*, organisée en mai, à Varsovie.
- PricewaterhouseCoopers (2007), *El impacto sobre el servicio universal de la plena realización del mercado interior postal en 2009 – Informe Final*, Bruxelles.
- Smith, W. (1997), « Utility regulators – the independence debate », *Public Policy for the Private Sector* Note 127, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C.
- Swedish Federation of Consulting Engineers and Architects (Fédération suédoise des ingénieurs et architectes) (2006), « The Consulting Engineering and Architectural Groups: A Swedish and international survey », novembre, Stockholm.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (Tribunal de la concurrence) (2005), *Restricciones legales a la competencia en el transporte de mercancías por carretera*, I 99/02.
- Ureña, J.A. (2005), *La influencia pública en las Cajas de Ahorros*, Marcial Pons, Madrid.
- Vives, X. (2006), « El Reto de la Competencia en el Sector Eléctrico », in *Comisión Nacional de Energía (Commission nationale de l'énergie), Energía: Del Monopolio al Mercado*, CNE, Diez Años en Perspectiva, Madrid.
- WIK-Consult (2006), *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*, Bruxelles.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 19 2 P) ISBN 978-92-64-05608-4 – n° 56542 2009

Études économiques de l'OCDE

ESPAGNE

THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, février 2008
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, juin 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, décembre 2008
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
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 2008/19 – Novembre 2008
Supplément n° 1

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-05608-4
10 2008 19 2 P



9 789264 056084