



**Études économiques  
de l'OCDE**

# **ESPAGNE**





**OCDE**  
**Études économiques :**  
**Espagne**  
**2010**



**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2010*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-fr)

ISBN 978-92-64-08998-3 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-08999-0 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Espagne  
ISSN 1995-3372 (imprimé)  
ISSN 1999-043X (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2011

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Rééquilibrer l'économie</b> .....	21
Le retournement de la conjoncture a été fortement amplifié par la crise mondiale .....	22
L'Espagne a commencé à rééquilibrer son économie .....	25
Les difficultés du secteur bancaire se sont limitées à certaines caisses d'épargne .....	41
Notes .....	47
Bibliographie .....	48
Annexe 1.A1. L'efficience économique des banques espagnoles : une analyse de frontière stochastique .....	50
Annexe 1.A2. Progrès des réformes structurelles .....	55
<b>Chapitre 2. Rétablir la viabilité budgétaire</b> .....	61
L'Espagne est confrontée à des défis budgétaires de taille .....	62
Une dégradation structurelle des finances publiques .....	62
Parvenir à un assainissement rapide des finances publiques tout en en atténuant l'impact sur la croissance .....	67
Mesures permettant un assainissement budgétaire durable .....	73
Notes .....	94
Bibliographie .....	95
Annexe 2.A1. Le système public de retraite et les réformes récentes .....	97
<b>Chapitre 3. Réformer le marché du travail</b> .....	99
Le marché du travail espagnol pendant la crise .....	100
Réduire le dualisme du marché du travail .....	106
Réformer le système de négociation collective .....	114
Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs non qualifiés ..	116
Améliorer l'appariement entre offre et demande de travail .....	122
La nécessité d'une réforme globale .....	125
Notes .....	128
Bibliographie .....	129
<b>Chapitre 4. Action en faveur d'une utilisation durable de l'eau</b> .....	131
Les ressources en eau font l'objet d'une intense exploitation .....	132
Caractéristiques de la demande d'eau .....	138
Caractéristiques du cadre institutionnel .....	144
Notes .....	157
Bibliographie .....	158

<b>Glossaire</b> .....	161
<b>Encadrés</b>	
1.1. Perspectives économiques à court terme .....	32
1.2. La production potentielle après la crise et au-delà .....	33
1.3. Réformes de la réglementation des marchés de produits mises en œuvre en Espagne depuis 1998 .....	35
1.4. Les tests de résistance des banques espagnoles .....	43
1.5. Le Fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire .....	45
1.6. Recommandations en vue de l'adaptation de l'économie aux déséquilibres macroéconomiques .....	46
2.1. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire .....	64
2.2. Dans quelle mesure les efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire ? .....	65
2.3. Mesures d'assainissement budgétaire .....	68
2.4. Règles nationales de stabilité budgétaire .....	89
2.5. Systèmes de financement pour les administrations régionales .....	91
2.6. Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire .....	92
3.1. La riposte immédiate à la crise .....	104
3.2. Les réformes à deux vitesses de la législation sur la protection de l'emploi en Espagne depuis 1984 .....	107
3.3. Le réaménagement de la LPE dans le cadre de la réforme du marché du travail de 2010 .....	111
3.4. La réforme des indemnités de licenciement de 2003 en Autriche .....	112
3.5. Les mesures de réforme de 2010 visent à renforcer la capacité d'adaptation des entreprises face aux chocs .....	116
3.6. Le cadre institutionnel de la formation continue en Espagne .....	120
3.7. La gestion des performances du service public de l'emploi en Suisse .....	123
3.8. Recommandations .....	126
4.1. Le Plan hydrologique national révisé (2005-2008) : Plan AGUA .....	137
4.2. Répartition des responsabilités .....	144
4.3. Recommandations .....	155
<b>Tableaux</b>	
1.1. Indicateurs économiques .....	24
1.2. Études concernant la surévaluation du marché du logement en Espagne ....	39
1.A1.1. Scores d'efficacité économique .....	51
2.1. Effet net des mesures discrétionnaires de relance budgétaire sur le solde financier des administrations publiques .....	64
2.2. La consolidation budgétaire depuis 2000 .....	66
2.3. Effet net des mesures budgétaires de 2010 sur le solde des administrations publiques .....	69
2.4. Structure des recettes fiscales .....	71
2.5. Impôts sur la propriété .....	76
2.6. Évolution prévue du ratio dépenses publiques pour les retraites/PIB et facteurs explicatifs .....	80
2.7. Taux de remplacement bruts théoriques par niveau de salaire .....	84
2.8. Dépenses des administrations régionales .....	87
2.9. Résultats budgétaires par niveau d'administration .....	88

4.1.	Utilisation d'eau d'irrigation en agriculture .....	139
4.2.	Consommation d'eau d'irrigation par bassin hydrographique et par tranche de rentabilité .....	142
<b>Graphiques</b>		
1.1.	Évolution macroéconomique récente .....	23
1.2.	Évolution récente des marchés financiers .....	24
1.3.	La dette des ménages dans la zone euro .....	25
1.4.	Poids de la dette des entreprises non financières par secteur .....	26
1.5.	Épargne et investissement .....	27
1.6.	Solde des opérations courantes .....	28
1.7.	Indicateurs de compétitivité .....	30
1.8.	Résultats à l'exportation .....	31
1.9.	Variation de la production potentielle .....	33
1.10.	La réforme de la réglementation des marchés de produits en Espagne : profonde, étendue et soutenue dans le temps .....	35
1.11.	Le marché du logement .....	39
1.12.	Ratio de prêts improductifs .....	42
2.1.	Dette et solde financier des administrations publiques .....	63
2.2.	Effet de la crise sur les finances publiques .....	63
2.3.	Dépenses publiques et recettes fiscales .....	68
2.4.	Ratio de recettes de la TVA .....	72
2.5.	Taux effectifs marginaux d'imposition des sociétés .....	75
2.6.	Taxes sur les transports et utilisation du réseau routier .....	77
2.7.	Recettes des péages .....	77
2.8.	Prévisions concernant le taux de dépendance des personnes âgées .....	78
2.9.	Projections concernant les dépenses liées à l'âge .....	79
2.10.	Âge effectif moyen de la retraite par rapport à l'âge officiel .....	81
2.11.	Dépenses par niveau d'administration .....	86
2.12.	Dépenses publiques de santé et d'éducation .....	87
3.1.	Évolution de l'emploi .....	100
3.2.	Structure de l'emploi par secteur et par région .....	101
3.3.	Le chômage chez les jeunes et les travailleurs immigrés .....	102
3.4.	Courbe de Beveridge .....	103
3.5.	Chômage de longue durée et pauvreté .....	104
3.6.	L'emploi temporaire .....	106
3.7.	Impact des négociations collectives sur les salaires .....	115
3.8.	Taux d'emploi des jeunes adultes et taux de diplômés de l'enseignement professionnel .....	117
3.9.	Sorties prématurées du système scolaire .....	118
3.10.	Formation professionnelle continue .....	121
4.1.	Ressources en eau et prélèvements .....	133
4.2.	Prélèvements d'eau par secteur .....	134
4.3.	Prélèvements souterrains par secteur .....	135
4.4.	Aquifères risquant de ne pas atteindre un bon état quantitatif .....	135
4.5.	Irrigation par type de technique .....	140
4.6.	Productivité, utilisation d'eau et valeur ajoutée de l'agriculture irriguée .....	141
4.7.	Prix unitaires des services d'eau et d'assainissement fournis aux ménages ..	147

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 21 octobre 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 novembre 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Andrés Fuentes, Anita Wölfl et Juan S. Mora-Sanguinetti, sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb. Cette étude a également bénéficié de la collaboration de consultants extérieurs.

L'*Étude* précédente de l'Espagne a été publiée en novembre 2008.

## Ce livre contient des...



**StatLinks**

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

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.

## STATISTIQUES DE BASE DE L'ESPAGNE (2009)

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (milliers d'habitants)	
Total	506.0	Madrid	3 256
Terres cultivées (2007)	248.9	Barcelone	1 622
		Valence	814
		Séville	703

### LA POPULATION

En milliers		Population active totale (milliers)	23 037
Population	45 929	Emploi par secteur (en % du total)	
Accroissement naturel net	109	Agriculture	4.2
Solde migratoire	175	Industrie	14.4
Densité au km <sup>2</sup>	90.8	Construction	9.7
		Services	71.8

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB)		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	1 054	En % du PIB	24.0
Par tête en USD	31 953	Par tête en USD	7 669

### L'ÉTAT

En % du PIB		Composition du Parlement (sièges en mars 2008)	350
Dépenses de consommation	21.1	Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	169
Recettes	34.7	Parti populaire (PP)	154
Solde budgétaire	-11.1	Convergence et Union (CIU)	10
Investissement fixe		Parti nationaliste basque (PNV)	6
En % de la formation brute de capital fixe	18.2	Autres	11

Prochaines élections générales : 2012

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	23.4	Importations de biens et services (en % du PIB)	25.5
Exportations en % du total des biens exportés		Importations en % du total des biens importés	
Produits alimentaires	13.5	Produits alimentaires	7.0
Autres biens de consommation	27.2	Autres biens de consommation	24.0
Énergie	3.4	Énergie	16.4
Autres biens intermédiaires	47.4	Autres biens intermédiaires	44.5
Biens d'équipement	8.5	Biens d'équipement	8.1

### LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		Nombre d'unités monétaires par USD, moyenne journalière	
		Année 2009	0.720
		Octobre 2010	0.720

## Résumé

**L'économie sort lentement d'une profonde récession qui aura des conséquences durables.** Si, en termes de PIB réel, cette récession est comparable à celles qu'ont connues les autres économies avancées de l'OCDE, elle a entraîné une augmentation beaucoup plus marquée du chômage et une détérioration plus prononcée des finances publiques, l'une et l'autre largement structurelles. En Espagne, les effets de la crise mondiale ont été aggravés par une expansion insoutenable de la demande intérieure, sous l'impulsion de l'investissement en logements et de l'investissement des entreprises, aboutissant à un endettement croissant du secteur privé. Bien que les autorités aient mené une politique budgétaire et financière relativement prudente avant la crise, la confiance des investisseurs s'est dégradée pendant celle-ci et la reprise pourrait s'en ressentir dans la mesure où les marges sur les emprunts souverains restent élevées. Néanmoins, après la publication des résultats des tests de résistance auxquels les banques ont été soumises et à la suite des initiatives énergiques prises par les autorités, les conditions de financement se sont améliorées.

**Rééquilibrer l'économie espagnole exigera des efforts plus intenses et plus amples de la part des autorités.** Celles-ci ont réagi en accélérant substantiellement le processus d'assainissement budgétaire, en s'employant activement à remédier à certains des problèmes dont les institutions du marché du travail souffrent depuis longtemps, en engageant une action décisive pour renforcer les caisses d'épargne et en lançant des réformes destinées à lever les obstacles à la concurrence sur les marchés de produits. Ces efforts doivent être intensifiés et amplifiés. Il ne sera pas possible de rétablir les équilibres économiques sans réformer le marché du travail. Jointe à des réformes des marchés de produits, la réforme du marché du travail contribuera à améliorer la compétitivité. Des mesures doivent être prises pour assurer la viabilité des finances publiques, comme les autorités en ont la ferme intention. Enfin, pour promouvoir une croissance durable, il faudra aussi s'attaquer aux problèmes environnementaux, notamment la rareté d'eau.

**Le vaste déficit budgétaire structurel doit être comblé.** Plus de la moitié de la détérioration du solde des administrations publiques a probablement un caractère en grande partie structurel. Le programme d'assainissement élaboré par le gouvernement devrait se traduire par des progrès notables dans la voie de la viabilité budgétaire, mais des mesures spécifiques doivent être élaborées. Une fois les finances publiques suffisamment assainies, il serait possible de réformer le système fiscal de manière à favoriser davantage la croissance en transférant une partie du poids de la fiscalité des revenus du travail vers la consommation et le patrimoine immobilier. Pour maîtriser les coûts considérables liés au vieillissement, il va falloir réformer sans retard les pensions de vieillesse, notamment en relevant l'âge légal de la retraite et en limitant les subventions implicites à la cessation anticipée d'activité, afin de permettre une transition progressive.

**Pour assurer le retour des chômeurs à l'emploi, il est indispensable de réformer en profondeur toute une série d'institutions.** L'adoption de la réforme du marché du travail constitue un pas dans la voie d'une réduction de la protection excessive dont bénéficient les travailleurs titulaires de contrats permanents, mais des incertitudes subsistent quant à la manière dont les tribunaux interpréteront certaines des nouvelles dispositions. Il faudrait veiller à ce que les

droits à indemnités de licenciement soient sensiblement réduits, au moins dans tous les nouveaux contrats comme prévu. Les employeurs et les travailleurs peuvent plus facilement choisir de déroger aux accords de branche. Néanmoins, il serait sans doute souhaitable de mettre un terme à l'extension statutaire des conventions collectives à toutes les entreprises. Afin de valoriser le capital humain, il y aurait lieu d'assouplir les conditions d'accès des jeunes au deuxième cycle de l'éducation et de la formation professionnelles. Les résultats des services publics de l'emploi régionaux devraient faire l'objet d'une évaluation comparative. Les bénéficiaires d'allocations de chômage devraient être davantage incités à rechercher un emploi.

**Il faut recourir davantage à des instruments économiques pour la gestion de l'eau.**

Les tarifs de l'eau devraient mieux refléter les coûts totaux, y compris les coûts d'opportunité liés à sa rareté et les coûts environnementaux. Il faudrait assurer un recouvrement des coûts plus transparent et plus large. La tarification volumétrique devrait être développée pour l'irrigation. Dans le même ordre d'idées, il serait envisageable d'assouplir certaines restrictions concernant les échanges de concessions. L'imposition de redevances de prélèvement dans les formations aquifères surexploitées permettrait de lutter contre leur sollicitation excessive, et il faudrait à cette fin consacrer des ressources adéquates aux mesures de contrôle. Il conviendrait d'assurer une meilleure gouvernance de la politique de l'eau en faisant participer à la gestion de l'eau un plus grand nombre d'intervenants outre le secteur de l'irrigation, comme des représentants de la communauté scientifique.



## Évaluation et recommandations

---

### *Après une profonde récession, la reprise va sans doute être lente*

---

Après avoir connu une croissance rapide pendant une décennie, en 2008 l'Espagne est entrée dans une récession d'une gravité et d'une durée sans précédent. La contraction de la production a été du même ordre que dans les autres pays européens, mais elle a entraîné une hausse massive du chômage. La récession a accéléré l'ajustement du déficit de balance courante qui s'était accumulé sous l'effet de la forte expansion de l'endettement du secteur privé, lequel avait permis de financer un niveau élevé des investissements productifs et immobiliers. Une lente reprise s'est amorcée au premier semestre 2010, mais la croissance semble devoir rester molle en raison des nouveaux ajustements nécessaires dans le secteur du logement et du niveau élevé de la dette privée. Le chômage devrait par conséquent rester élevé. Comme l'assainissement des finances publiques pèsera lui aussi sur la reprise dans le court terme, il est indispensable de redonner confiance aux agents économiques nationaux et internationaux.

---

### *Il est indispensable de préserver la confiance des investisseurs quant à la viabilité des finances publiques pour favoriser la reprise*

---

Grâce à la politique budgétaire relativement prudente qu'il avait menée avant la crise, le gouvernement disposait de marges de manœuvre suffisantes pour laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle et pour soutenir l'activité par d'importantes mesures de relance. Ces mesures conjoncturelles n'expliquent qu'à hauteur de 40 % environ la détérioration de la situation budgétaire, qui est passée d'un excédent de 1.9 % du produit intérieur brut (PIB) à un déficit de 11.1 % en 2009. Le reste du retournement est structurel et tient principalement à une baisse prolongée de la demande intérieure, source importante de recettes fiscales, et à une moindre croissance du PIB potentiel sous l'effet de l'augmentation du chômage structurel. Cette détérioration du solde budgétaire structurel, jointe à l'accroissement prévisible des dépenses liées au vieillissement, lequel s'accélérera vers 2030, a amené les marchés financiers à s'interroger sur la viabilité de la situation budgétaire. Les marges sur les emprunts souverains ont atteint un sommet en mai 2010, incitant le gouvernement à prendre de nouvelles mesures d'assainissement des finances publiques et de réforme structurelle. Ces mesures, conjuguées aux effets exercés sur les marchés des obligations publiques de la zone euro par le lancement du programme pour les marchés de titres de la Banque centrale européenne prévoyant l'achat d'emprunts d'État, et par l'annonce du mécanisme européen de stabilisation financière, ont permis une

certaine stabilisation. Après l'adoption de ces mesures, les coûts de financement de l'État ont baissé et les conditions de financement des banques se sont améliorées. Bien que les incertitudes entourant apparemment l'exposition des banques à l'immobilier résidentiel aient contribué à une hausse temporaire des coûts du financement interbancaire par comparaison avec les autres pays de la zone euro, le secteur bancaire a globalement bien résisté à la crise, dont il est sorti avec des réserves de capitaux et des provisions abondantes, grâce notamment à une surveillance financière prudente.

---

### *Le gouvernement a décidé d'agir sur un large front*

---

Les investisseurs considèrent encore que les risques entourant les emprunts des banques et la dette publique sont beaucoup plus élevés qu'avant la crise. En particulier, si les marges sur les emprunts d'État restent élevées, les conditions de financement pourraient s'en ressentir dans le secteur privé. Face à ce problème, les autorités ont adopté toute une gamme de mesures ambitieuses, notamment un vaste programme d'assainissement des finances publiques dont les principaux éléments sont d'application quasi immédiate. Des mesures destinées à rendre plus transparente la situation financière des banques grâce à la publication des résultats détaillés des tests de résistance auxquels elles ont été soumises, ainsi que des restructurations et des réformes destinées à améliorer la résilience des caisses d'épargne, particulièrement exposées au secteur du logement, ont aussi contribué à atténuer les risques perçus. Il est indispensable de réformer les marchés de produits et du travail pour rétablir un meilleur équilibre économique. Les mesures prises jusqu'ici dans ces domaines sont importantes et vont dans la bonne direction, mais elles devront être amplifiées et complétées par d'autres initiatives, comme on le verra ci-après et, de façon plus détaillée, dans le corps de la présente *Étude*.

---

### *L'assainissement des finances publiques progresses*

---

Les mesures d'assainissement décidées par le gouvernement devraient permettre de ramener le déficit des administrations publiques de 11.1 % du PIB en 2009 à 6 % en 2011, l'objectif étant de le limiter à 3 % en 2013. C'est ainsi qu'ont déjà été mis en œuvre des relèvements de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des impôts sur le revenu des personnes physiques, une baisse de 5 % en moyenne des salaires de la fonction publique cette année, et des réductions massives des investissements publics. Les salaires des fonctionnaires et la plupart des pensions seront gelés en termes nominaux en 2011 et un seul emploi vacant sur dix sera remplacé dans le secteur public. Ces mesures sont prises en compte dans le budget de l'administration centrale pour 2011, qui prévoit une réduction des dépenses de 7.9 %. Il est important que le solde budgétaire s'améliore de façon permanente. Le gouvernement définira en détail les réductions de dépenses annoncées pour 2012 et 2013 dans les budgets futurs. Les préciser plus tôt pourrait contribuer à renforcer la confiance. *Les mesures d'assainissement doivent être strictement appliquées. Le gouvernement doit être prêt à prendre d'autres mesures si nécessaire, comme il l'a annoncé, étant donné que certaines mesures vont être assez difficiles à mettre en œuvre au fil du temps, notamment le remplacement d'un seul poste sur dix devenant vacant dans l'administration. Les priorités doivent être clairement définies où les effectifs publics peuvent être réduits sans nuire à la qualité des services.*

Si de nouvelles mesures d'assainissement se révèlent nécessaires pour respecter les objectifs budgétaires, des relèvements d'impôts pourraient également compléter les réductions de dépenses étant donné que la pression fiscale totale reste relativement faible en Espagne par comparaison avec les autres économies européennes à revenus élevés. Des majorations d'impôts judicieusement choisies pourraient aussi avoir une incidence plus limitée sur l'activité que certaines réductions de dépenses. *L'application du taux maximum de la TVA à un plus grand nombre de biens et services serait un moyen d'accroître les recettes, étant donné que la fiscalité indirecte a des effets négatifs plus limités sur l'activité économique que beaucoup d'autres impôts. Le recours à des taxes environnementales plutôt qu'à des subventions pour encourager des comportements respectueux de l'environnement permettrait d'assurer la même internalisation des coûts collectifs, mais à un prix beaucoup moins élevé sur le plan budgétaire.* Ce principe doit être appliqué, notamment, aux politiques relatives à l'eau (voir plus loin). *Des hausses sélectives de ces taxes pourraient aussi servir à financer une réduction de certaines cotisations patronales de sécurité sociale.* Ces mesures pourraient contribuer à réduire les coûts de main-d'œuvre et à améliorer la compétitivité. *Une réduction des impôts sur les transactions immobilières résidentielles contribuerait à lever certains obstacles à la mobilité des travailleurs et permettrait d'accroître les recettes tirées des impôts sur les biens immobiliers, qui induiraient relativement peu de distorsions dans l'activité économique.*

---

*La réforme des retraites doit tenir compte des dépenses liées au vieillissement et inciter davantage à exercer une activité professionnelle*

---

L'Espagne va connaître une augmentation spectaculaire des dépenses publiques liées au vieillissement entre 2030 et 2060. Les pensions de retraite y sont plus généreuses, par rapport aux cotisations, que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. À mesure que des travailleurs toujours plus nombreux ayant effectué une carrière complète vont prendre leur retraite et que le taux de dépendance va augmenter, le coût des retraites va s'accroître fortement. *Le projet visant à porter progressivement de 65 à 67 ans l'âge auquel un travailleur peut prétendre à une retraite à taux plein permettrait d'amorcer une baisse importante des dépenses futures au titre des retraites. Il conviendrait donc de lui accorder une haute priorité et de le compléter par d'autres mesures de maîtrise des dépenses. Sur le plus long terme, les paramètres des droits à pension, par exemple l'âge légal de la retraite ou le niveau des pensions, devraient être revus en fonction de l'espérance de vie. Le gouvernement devrait adopter progressivement une formule révisée de calcul des droits à pension reflétant la durée totale de la vie active des cotisants.* Cela permettrait d'établir un lien plus étroit entre les cotisations et les pensions. Les pensions de survivant représentent une part non négligeable des dépenses de pension. Comme les femmes jeunes et d'âge moyen sont de plus en plus nombreuses à intégrer le marché du travail, il faudrait instituer des règles d'éligibilité plus rigoureuses en cas de cumul d'une pension de réversion et d'autres pensions, par exemple en appliquant des conditions de ressources. Le gouvernement envisage d'engager une réforme dans ce sens.

En moyenne, les travailleurs sortent du marché du travail un an environ avant de faire valoir leurs droits à pension, et l'extension des allocations de chômage en faveur des travailleurs âgés est utilisée pendant la période de transition. Ces allocations, qui sont certes peu élevées, peuvent être versées pendant une période pouvant atteindre neuf ans jusqu'à ce que l'intéressé atteigne l'âge de la préretraite, ce qui a pour effet d'accroître le salaire minimum accepté par les travailleurs âgés et de limiter leur emploi. *L'extension des*

*allocations de chômage en faveur des travailleurs âgés devrait être progressivement réduite, puis supprimée. Les subventions au système de retraite partielle devraient aussi être progressivement éliminées. Un allongement de la période minimum de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, de 35 ans actuellement, permettrait aussi d'améliorer les incitations à travailler, en particulier si la période de référence prise en compte dans le calcul de la pension est allongée.*

---

*Les règles de stabilité intérieure doivent être renforcées*

---

Les autorités régionales représentent 35 % des dépenses totales des administrations publiques, alors que jusqu'ici elles n'ont guère contribué à la dette nationale, étant donné que la décentralisation des pouvoirs en matière de dépenses n'a été achevée qu'à une date relativement récente. Au cours des dernières années de la phase de forte expansion économique, l'administration centrale a accumulé des excédents considérables dans le cadre de son propre budget et de celui de la sécurité sociale, tandis que les administrations régionales accusaient de légers déficits. Bien que l'administration centrale ait de larges pouvoirs, récemment renforcés, pour intervenir lorsque les administrations régionales ne respectent pas les objectifs de déficit fixés dans la loi sur la stabilité budgétaire, les mécanismes actuels de financement des régions et les règles de stabilité intérieure pourraient être améliorés dans le but d'empêcher les administrations régionales de dépenser les recettes supplémentaires perçues pendant la période d'expansion économique. *Les règles de stabilité intérieure limitant les déficits budgétaires des différents niveaux d'administration devraient être réformées de manière à exiger des excédents plus importants lorsque l'activité dépasse son niveau potentiel.*

---

*Le développement du marché locatif pourrait permettre d'absorber l'offre excédentaire de logements et faciliter l'ajustement du marché du travail*

---

Le marché du logement se caractérise toujours par une offre largement excédentaire. Simultanément, un grand nombre de jeunes adultes vivent avec leurs parents et certains ménages modestes demeurent mal logés. Les politiques publiques en matière de logement peuvent influencer sur la rapidité avec laquelle le parc de logements vacants est résorbé tout en encourageant la mobilité géographique, notamment en éliminant les obstacles au développement du marché locatif. Certaines mesures utiles ont été prises : les procédures judiciaires concernant l'éviction de locataires ont été simplifiées, les avantages fiscaux en faveur de l'achat d'un logement ont été supprimés, sauf pour les bas salaires, et le régime fiscal applicable aux propriétaires et aux locataires a été uniformisé. Parallèlement, l'État subventionne le logement social. Le logement social est mal ciblé et les listes d'attente réduisent la mobilité. *Les subventions publiques à la construction de logements sociaux devraient être reconsidérées. Les aides en faveur des ménages modestes devraient prendre la forme d'allocations de logement soumises à conditions de ressources qui remplaceraient les abattements d'impôts sur le revenu au titre du logement.*

---

*La réforme des marchés de produits a sensiblement progressé, mais de nouvelles mesures permettraient de consolider la reprise sur le moyen terme*

---

Une meilleure régulation des marchés de produits peut améliorer la compétitivité, à la fois en renforçant la productivité et en faisant baisser les prix. Elle permettrait une réaffectation plus rapide des ressources vers les secteurs les plus performants et à croissance rapide. Au cours de la dernière décennie, l'Espagne a mené de vastes réformes qui ont permis d'ouvrir davantage de nombreux marchés aux mécanismes de la concurrence. De nouvelles réformes sont prévues, notamment dans le cadre du projet de loi *Ley de Economía Sostenible*. Dans le commerce de détail, une loi récente a supprimé la licence nationale pour ouvrir un magasin, mais les régions peuvent exiger une autorisation pour des raisons impérieuses d'intérêt public. Des améliorations seraient encore possibles. Par exemple, certaines administrations régionales usent de leurs pouvoirs pour restreindre la création de grandes surfaces commerciales. Par ailleurs, dans les services professionnels, les obstacles à l'entrée liés aux qualifications sont plus élevés que dans d'autres États membres de l'Union européenne. *Les obstacles à la création de grandes surfaces commerciales imposés par les administrations régionales devraient être abaissés. Par ailleurs, les horaires d'ouverture des magasins devraient être libéralisés dans les régions où ils font encore l'objet de restrictions. Dans les professions libérales, il y aurait lieu de revoir certains obstacles liés aux qualifications.*

---

*Réduire le dualisme du marché du travail*

---

L'augmentation massive du chômage, en particulier parmi les jeunes et les travailleurs sans qualifications, a mis en évidence les faiblesses structurelles du marché du travail. Le chômage structurel, élevé, s'est sans doute accentué pendant la crise. De plus, l'emploi réagit de façon très instable à la conjoncture, amplifiant ainsi les coûts des fluctuations de l'activité en termes de bien-être, de production et de budget. La protection importante dont bénéficient les titulaires de contrats permanents contribue à ces problèmes structurels. Les entreprises hésitent à convertir des contrats temporaires en contrats permanents, ce qui accroît la rotation des effectifs et favorise le dualisme du marché du travail. Le haut degré de protection des travailleurs permanents a aussi contribué à rendre les salaires moins réactifs aux conditions du marché de l'emploi, tout en rendant plus difficile l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Enfin, le dualisme du marché du travail nuit à la productivité du travail, en réduisant la mobilité professionnelle et en dissuadant les individus et les entreprises d'investir dans le capital humain.

La réforme du marché du travail approuvée par le Parlement en septembre 2010 devrait permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement que les licenciements soient considérés comme « justifiés », ce qui réduira leurs coûts. Cependant, la loi laisse encore beaucoup de place à l'interprétation par les autorités judiciaires, si bien qu'il est difficile de dire dans quelle mesure elle modifiera l'attitude des entreprises, qui préfèrent actuellement verser d'emblée les indemnités les plus élevées pour éviter d'aller devant les tribunaux. Le fait de permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement que les licenciements soient acceptés comme « justifiés » aurait une incidence sur tous les contrats, et non pas seulement sur les nouveaux contrats, et réduirait donc les pouvoirs

des travailleurs intégrés dans les négociations salariales tout en favorisant la mobilité, ce qui aurait des effets positifs notables sur la productivité et l'intégration des jeunes travailleurs. Si ces mesures ne permettent pas aux entreprises de faire accepter beaucoup plus facilement des licenciements comme « justifiés », il faudrait sans doute faciliter la tâche des entreprises lorsqu'elles doivent prouver le bien-fondé d'un licenciement. Il serait également souhaitable de réduire la durée des procédures judiciaires. Le programme de réforme prévoit par ailleurs le remplacement d'une partie des droits à indemnités de licenciement accumulés par des cotisations obligatoires des entreprises à des comptes bloqués qui seraient mis à la disposition des travailleurs en cas de licenciement ou de cessation d'activité ainsi qu'à des fins de formation ou de mobilité, dans le cas des nouveaux contrats signés à compter de 2012 (suivant le « modèle autrichien » retenu dans la réforme). Une telle mesure devrait permettre de réduire encore les coûts de licenciement, ce qui serait souhaitable.

Le programme de réforme élargit aussi les catégories de travailleurs susceptibles d'être embauchés sur des contrats permanents avec des indemnités de licenciement légèrement réduites. Cependant, différents contrats permanents, dont certains stipulent le versement d'indemnités importantes en cas de licenciement injustifié, continuent d'exister parallèlement. Par conséquent, même avec la réforme récente, les indemnités de licenciement peuvent encore être excessivement élevées, de sorte que les entreprises hésitent à transformer des contrats temporaires en contrats permanents. La réforme serait plus efficace si ces deux types de contrats convergeaient. Il serait possible d'instituer à cette fin un contrat unique assorti d'indemnités qui seraient faibles au départ, mais qui augmenteraient progressivement avec l'ancienneté. Un tel système pourrait même remplacer le système actuel de contrats temporaires et permanents. La convergence vers un contrat unique ne devrait toutefois pas se traduire par une réglementation inutilement plus stricte des contrats temporaires. Or, le programme de réforme durcit les règles applicables aux contrats temporaires. Cela comporte des risques dans les circonstances actuelles, même si la législation prévoit que ce durcissement se fera progressivement, de 2012 à 2015. Il faudrait éviter d'imposer des restrictions en matière de contrats temporaires. Au minimum, celles-ci ne devraient être introduites que si la réforme permet effectivement d'abaisser les coûts de licenciement dans le cas des contrats permanents et d'améliorer sensiblement les embauches sur cette catégorie de contrats.

---

*Le système de négociations collectives doit être plus profondément réformé*

---

Le système de négociations salariales présente plusieurs inconvénients. Premièrement, les négociations collectives ont lieu principalement au niveau des branches et des provinces, c'est-à-dire à un niveau intermédiaire de centralisation, ce qui ne favorise pas la flexibilité salariale en cas de choc global ou de difficultés propres à une entreprise. Deuxièmement, les résultats des négociations sont statutairement étendus à toutes les entreprises de la même branche ou région, même si elles ne sont pas parties à l'accord. Troisièmement, les entreprises avaient jusqu'ici beaucoup de mal à déroger aux conventions collectives. La réforme de 2010 assouplit notablement les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent déroger aux conventions collectives concernant les salaires et autres conditions de travail, mais l'extension statutaire des conventions collectives n'est pas remise en cause. Il serait sans doute souhaitable d'abolir le principe de l'extension statutaire, mais une telle mesure risque de se révéler inconstitutionnelle. En tout état de cause, il faudrait

veiller à ce que les employeurs et les travailleurs puissent librement décider de déroger à des conventions collectives au niveau des entreprises, conformément à l'esprit de la nouvelle législation. Par ailleurs, le système de négociation collective pourrait être simplifié et laisser plus de place à la fixation des rémunérations et autres conditions de travail au niveau de l'entreprise. Des réformes dans ce sens permettraient d'éviter l'indexation généralisée des hausses de salaire découlant des conventions collectives en fonction de l'inflation passée, qui a généralement lieu lorsque l'inflation est supérieure à 2 %. Cette indexation pourrait être préjudiciable, par exemple, en cas d'augmentation des prix des matières premières importées.

---

### *Il faut améliorer l'employabilité des jeunes et des travailleurs peu qualifiés*

---

Réduire le chômage massif parmi les jeunes constitue une priorité. Dans les circonstances actuelles, une réduction du nombre d'élèves qui quittent l'école sans avoir effectué le deuxième cycle de l'enseignement secondaire présenterait un double avantage : elle permettrait d'améliorer le capital humain pour l'avenir, tout en retardant l'arrivée des jeunes et des travailleurs sans qualifications sur un marché du travail déprimé. Le gouvernement a présenté de vastes projets de réforme de l'enseignement obligatoire, qui visent notamment à réduire l'abandon scolaire. *Dans l'enseignement obligatoire, des mesures devraient être prises dès que possible pour concentrer les critères d'admission en classe supérieure sur les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel programme du deuxième cycle du secondaire, comme le recommandait l'Étude de 2008. Cela aurait pour effet de réduire les taux d'abandon et de développer l'accès à l'enseignement professionnel du deuxième cycle du secondaire.*

Les travailleurs d'âge moyen et âgés sont souvent encore moins qualifiés que les jeunes. Une plus large participation à des activités de formation continue pourrait les aider à améliorer leurs qualifications. Actuellement, la contribution des salariés au financement de la formation continue semble aboutir à des résultats médiocres, car les investissements dans la formation continue sont peu considérables alors que les cotisations alourdissent les charges fiscales pesant sur l'emploi. *Il faudrait simplifier le cadre institutionnel de la formation continue et améliorer l'accès des petites entreprises aux programmes subventionnés de formation continue. Il faudrait aussi offrir un plus large choix d'activités de formation aux entreprises afin qu'elles puissent sélectionner celles qui répondent le mieux à leurs besoins, d'où une plus grande efficacité des subventions. Les autorités pourraient aussi envisager d'attribuer des bourses de formation à certains adultes, par exemple sous la forme de chèques-formation couvrant les frais d'inscription ou d'allocations destinées à couvrir des coûts indirects, comme le manque à gagner en termes de salaire. Des mesures de ce type facilitent le ciblage des aides et stimulent la concurrence entre les prestataires d'activités de formation en privilégiant le choix individuel. Cela étant, pour que de tels systèmes soient efficaces, il importe d'assurer la qualité des prestataires, par exemple en veillant à ce que les agences de formation agréées répondent à de stricts critères de qualité.*

---

### *Il faut améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de travail*

---

La séparation des fonctions de financement des allocations de chômage et des politiques actives du marché du travail, qui se situent au niveau national, et des fonctions de gestion des services de placement, exercées au niveau régional, peut avoir une incidence négative sur les objectifs des bureaux régionaux de l'emploi en termes de placement. *Dans l'idéal, le*

financement des allocations de chômage et la gestion des services publics de l'emploi devraient relever d'un même niveau de compétence (l'administration centrale). Si cela n'est pas possible, il faudrait instituer un contrôle et une évaluation exhaustifs des services de l'emploi au niveau régional, sur la base d'indicateurs ou d'objectifs quantitatifs. Ceux-ci pourraient s'accompagner d'analyses qualitatives sur les placements effectués et leur impact en termes d'employabilité des demandeurs d'emploi, grâce à un suivi des anciens chômeurs pendant un certain temps. La réforme consistant à autoriser des entreprises privées (et non plus uniquement des institutions à but non lucratif) à assurer des services de placement sous réserve de l'agrément des services publics de l'emploi est louable car elle pourrait améliorer l'efficacité globale des mesures d'insertion des travailleurs.

L'Espagne suit une approche fondée sur les obligations mutuelles, en vertu de laquelle, en échange de leurs allocations, les bénéficiaires sont tenus de rechercher activement un emploi, mais il serait possible d'inciter davantage les allocataires à rechercher un emploi. Les allocations ne devraient pas être versées rétroactivement pour la période précédant l'inscription, date à laquelle un premier entretien complet devrait être obligatoire. En outre, l'Espagne devrait accroître la fréquence des contrôles de recherche d'emploi.

---

#### *Les limites de l'utilisation intensive des ressources naturelles en eau sont atteintes*

---

La rareté de l'eau doit être prise en compte dans les décisions économiques afin de préserver les ressources pour l'avenir et pour les habitats naturels. Les ressources naturelles en eau sont exploitées de façon intensive et les possibilités d'augmentation de leur utilisation, par exemple par un accroissement de la capacité des barrages, sont limitées. Les volumes disponibles devraient continuer de diminuer et les sécheresses devenir plus graves sous l'effet du changement climatique, en particulier dans les bassins qui sont déjà les plus touchés par des pénuries d'eau. Le développement de ressources « non conventionnelles », notamment par dessalement et recyclage, est encore limité, car les coûts sont souvent beaucoup plus élevés que les prix courants payés par les agriculteurs. L'irrigation représente quelque 65 % de la consommation d'eau. Cependant, la productivité de l'utilisation d'eau à des fins d'irrigation est très variable, les activités de production à faible valeur ajoutée en consommant une part substantielle, même dans les bassins les plus touchés par les pénuries. Face à cette situation, les autorités ont pris des mesures consistant principalement à économiser l'eau, en particulier grâce à une modernisation de l'infrastructure d'irrigation, et à encourager le recours à des sources « non conventionnelles », à la suite de la révision du Plan hydrologique national, en 2004.

---

#### *La répartition des responsabilités en fonction des bassins doit être préservée*

---

Les compétences publiques en matière de gestion des ressources en eau sont confiées aux organismes de bassin, qui sont placés sous la tutelle de l'administration centrale si un bassin couvre le territoire de plusieurs communautés autonomes. Ce dispositif est satisfaisant. Plusieurs modifications récemment apportées à certaines législations régionales revendiquent la gestion des ressources en eau, par exemple lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs régions. Lorsque des ressources en eau sont partagées dans une assez large mesure entre plusieurs régions, elles devraient continuer de relever

clairement de la compétence des organismes de bassin. Pour assurer une coopération adéquate entre les différents niveaux d'administration dans la gestion des ressources en eau, il faudrait accélérer la constitution de Commissions des autorités compétentes.

Les organismes de bassin bénéficient d'une autonomie considérable en matière de budget et de gestion, par exemple pour l'attribution de concessions ou pour les décisions relatives aux infrastructures publiques. Ils font appel à la participation des parties prenantes dans l'utilisation de l'eau, notamment par la représentation des usagers, qui comptent en général pour un tiers des membres des organes de décision. Dans plusieurs organismes de bassin, le secteur de l'irrigation occupe une place prédominante parmi les représentants des usagers, d'où un risque de captation de la réglementation. Il faudrait réduire les risques de captation de la réglementation au sein des autorités de régulation en étendant la participation à la gestion de l'eau à un ensemble plus large d'intervenants, comme des chercheurs ou des représentants d'institutions qui se consacrent à la protection des écosystèmes locaux et des services récréatifs qu'ils procurent. Cette participation étendue devrait passer par les institutions appropriées, notamment les organismes de bassin.

#### Le prix de l'eau doit prendre en compte la totalité des coûts

En vertu de la législation en vigueur, seuls les coûts de fonctionnement et d'équipement peuvent être recouverts dans le cadre de la tarification de l'eau, si bien que les coûts d'opportunité liés à la rareté de l'eau et les coûts environnementaux ne peuvent pas être pris en compte dans les tarifs. Une étude récente estime qu'une part importante des coûts d'équipement ne sont pas récupérés et souligne le manque de transparence et de disponibilité des données pertinentes. Les organismes de bassin ne peuvent généralement pas financer leurs investissements sur les recettes qu'ils tirent des redevances d'utilisation de l'eau et doivent donc faire appel à des financements publics. Grâce aux recettes plus importantes que procurerait un meilleur recouvrement des coûts, il serait possible de lever beaucoup plus de fonds privés pour financer les investissements, et cela aurait le double avantage d'économiser l'eau et de stimuler l'activité économique. Les prix devraient refléter plus complètement l'ensemble des coûts liés à la fourniture de services d'eau. La législation devrait permettre d'intégrer les coûts environnementaux et les coûts liés à la rareté de l'eau dans les tarifs. Il faudrait assurer une tarification plus transparente de l'eau de manière à donner des informations sur les différents coûts entrant dans le calcul des tarifs. Les données concernant le coût des services d'eau devraient être facilement accessibles sur tout le territoire. Par exemple, les règles d'imputation des coûts aux services ayant des caractéristiques de biens publics, comme la prévention des inondations, devraient être harmonisées sur la base de critères transparents. Des instruments économiques, comme l'appel d'offres ou la mise aux enchères, pourraient être utilisés pour l'attribution de nouvelles concessions, au lieu de l'octroi à titre gratuit.

Les autorités ont accordé des subventions importantes pour la modernisation des techniques d'irrigation. Ces subventions seraient sans doute moins nécessaires si les tarifs de l'eau étaient plus élevés. Cependant, étant donné le faible niveau des prix, l'eau économisée grâce à des techniques modernes risque d'être utilisée pour développer l'irrigation ou pour des cultures plus grosses consommatrices d'eau. Dans le cadre d'un programme récent de subventions en faveur de l'adoption de méthodes d'irrigation permettant d'économiser l'eau (*Plan de Choque de Regadíos*), le gouvernement a demandé à juste titre que les quantités d'eau attribuées en concessions soient réduites pour les

bénéficiaires des subventions, mais il est difficile de déterminer l'effet global de ce programme sur la consommation d'eau. À court terme, il faut veiller à ce que les subventions en faveur de la modernisation de l'irrigation soient subordonnées à la réduction des quantités d'eau attribuées en concessions, pour que l'eau économisée grâce à cette modernisation puisse être affectée au maintien des débits écologiques ou à d'autres usages économiques.

La mise en place de marchés de l'eau répandus, y compris pour le transfert de droits d'usage de l'eau sur de longues périodes, a permis de réaliser des gains d'efficacité représentant plusieurs milliards de dollars en Australie et aux États-Unis, grâce à la répartition de ressources en eau de plus en plus rares entre diverses utilisations concurrentes à des fins agricoles, urbaines et environnementales. Les restrictions pesant sur les échanges de concessions devraient être assouplies. Par exemple, le plafonnement des ventes en fonction de la consommation antérieure pourrait être revu et l'intervention de courtiers pourrait être autorisée. L'impossibilité de vendre de l'eau au profit d'usages auxquels la loi attribue un degré de priorité moindre devrait être réexaminée. Les banques de l'eau pourraient être étendues à un plus grand nombre de bassins hydrographiques.

---

#### *Il faut améliorer encore la gestion des réserves souterraines d'eau*

---

Une proportion importante des réserves souterraines d'eau risque de se trouver surexploitée et la qualité de l'eau est un problème. La gestion des eaux souterraines en Espagne se heurte à trois problèmes particuliers : étant donné que la plus grande partie des eaux souterraines sont utilisées pour l'agriculture, les prélèvements sont très décentralisés, ce qui rend leur contrôle particulièrement difficile. La valeur ajoutée très importante qu'apporte l'utilisation des eaux souterraines dans l'agriculture, par comparaison avec les eaux de surface, incite à la surexploitation. Bien que les organismes de bassin aient été dotés d'instruments puissants pour mettre un terme aux prélèvements excessifs et que des progrès notables aient été réalisés dans l'enregistrement des droits de prélèvements souterrains, plusieurs observateurs ont noté que le dispositif en vigueur n'est pas encore suffisamment efficace. Il faudrait renforcer la surveillance des prélèvements souterrains. À cette fin, les organismes de bassin devraient disposer de ressources financières et humaines adéquates. Le régime des sanctions pourrait être réexaminé, l'objectif étant de le rendre plus transparent pour les usagers et de veiller à ce que les sanctions soient progressives et proportionnelles aux infractions. Il conviendrait de légiférer afin d'autoriser la mise en place d'une redevance sur les prélèvements souterrains qui permette à la fois de couvrir les coûts d'administration et d'application des droits sur les eaux souterraines et d'internaliser l'externalité de ressource collective.

De nombreuses associations d'utilisateurs ont été créées, avec l'appui des pouvoirs publics, mais elles ne semblent pas avoir véritablement internalisé l'externalité de ressource collective étant donné le caractère décentralisé des prélèvements souterrains. La plupart d'entre elles limitent leurs activités à la mise en commun d'infrastructures. D'un autre côté, il y a des exemples notables de bonne gestion des ressources par certaines associations grâce à la mise en place de mécanismes internes de contrôle des prélèvements et de sanctions, ne nécessitant pas l'intervention des autorités. Afin d'inciter les associations d'utilisateurs à gérer les ressources souterraines de manière durable, une redevance pourrait être appliquée aux usagers des aquifères dont la gestion est constamment non viable.

## Chapitre 1

# Rééquilibrer l'économie

*L'Espagne est sortie récemment d'une profonde récession provoquée par la crise mondiale. La croissance semble néanmoins devoir rester peu soutenue étant donné que l'économie doit encore corriger une partie des déséquilibres apparus dans le secteur privé avant la crise en dépit d'une politique budgétaire prudente au niveau macroéconomique. La forte expansion de l'endettement privé, qui reflétait le dynamisme de l'investissement des entreprises ainsi que le développement excessif de la construction de logements, a conduit à un déficit substantiel du compte des opérations courantes, en cours de correction. Pour rééquilibrer l'économie et stimuler la croissance potentielle, il faudra engager de véritables réformes, surtout sur les marchés du travail et des produits. En particulier, une stimulation accrue de la concurrence dans le secteur des services pourrait contribuer à réduire les prix et à renforcer la compétitivité. En matière de logement, les politiques mises en œuvre sont largement parvenues à éliminer les distorsions fiscales en faveur de l'accession à la propriété et à abaisser les obstacles qui caractérisaient le marché locatif, ce qui pourrait faciliter l'ajustement du marché du travail tout en contribuant à la résorption du parc de logements vacants. Cependant, les autorités devraient éviter de développer le parc de logements sociaux et donner la préférence à des allocations soumises à conditions de ressources. La restructuration et la réforme des caisses d'épargne ont permis d'améliorer leur résilience, mais il y aurait lieu de réduire encore le rôle des administrations régionales dans leur gestion.*

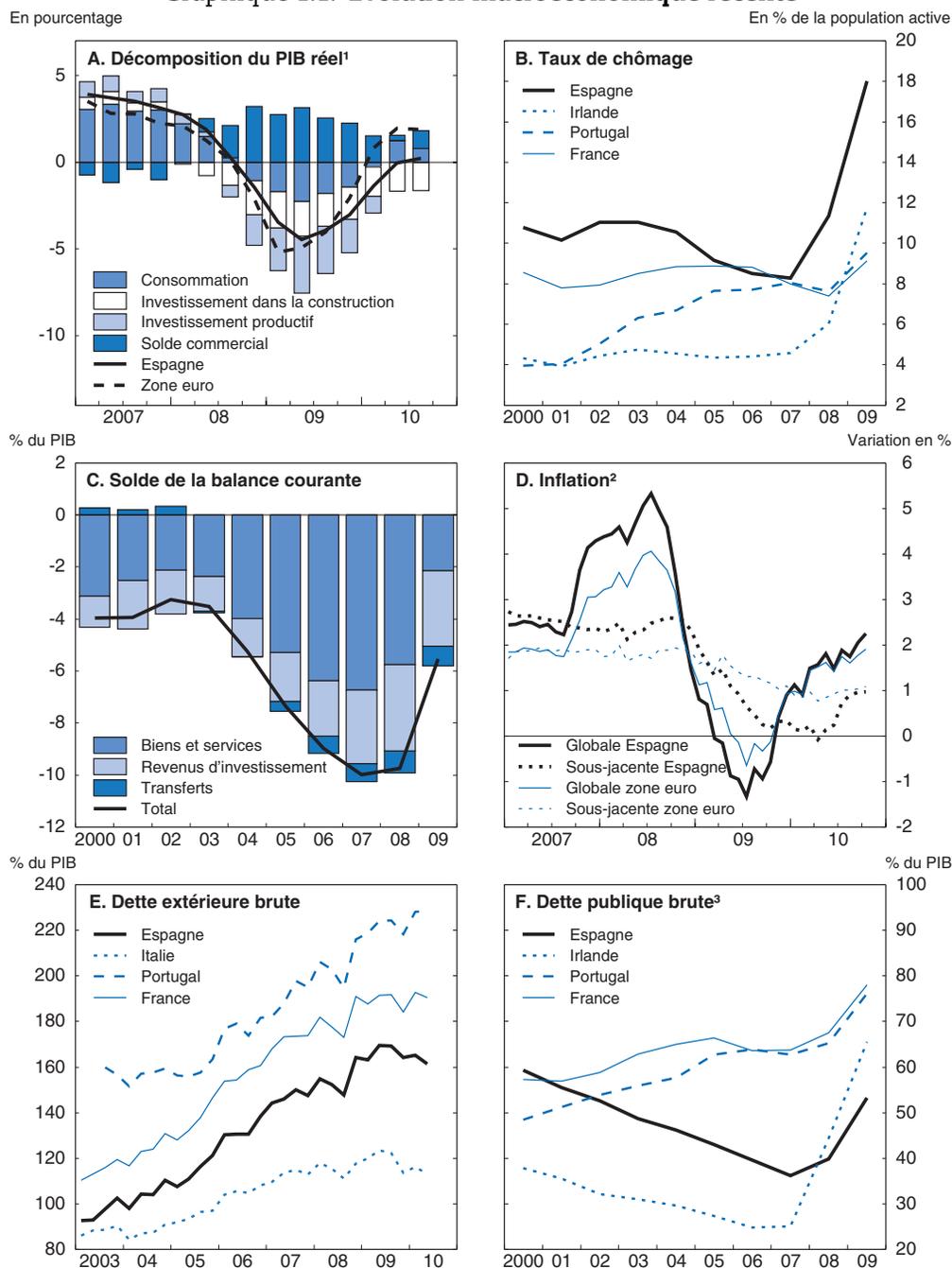
## Le retournement de la conjoncture a été fortement amplifié par la crise mondiale

Après une décennie de croissance rapide, l'Espagne est entrée dans une récession d'une ampleur et d'une durée sans précédent (depuis 50 ans) qui a abouti notamment à une aggravation considérable du chômage (graphique 1.1 et tableau 1.1). La récession a été déclenchée par la crise mondiale, mais elle a été accentuée par l'important processus de correction qui s'était déjà amorcé, sur le plan intérieur, à la suite de l'expansion excessive du secteur de la construction de logements. La crise a accéléré l'ajustement du déséquilibre externe précédemment accumulé sous l'effet de l'expansion très soutenue de l'endettement du secteur privé, qui avait servi à financer des investissements productifs et résidentiels exceptionnellement élevés et avait conduit à un important déficit de la balance des opérations courantes malgré une politique budgétaire prudente (plusieurs années d'excédents) et un cadre de surveillance financière adéquat (niveau élevé des fonds propres et des provisions dans le secteur bancaire).

L'ajustement prononcé du secteur privé a entraîné une diminution des recettes fiscales qui, jointe aux mesures de relance budgétaire, a abouti à un déficit budgétaire important. Les tensions apparues sur les marchés financiers à la suite de la crise grecque et les doutes des investisseurs quant à la capacité du gouvernement de financer la dette publique en augmentation rapide ont conduit à un accroissement marqué des marges sur les emprunts souverains par rapport aux obligations allemandes à 10 ans, qui ont atteint quelque 200 points de base au début de mai 2010 (graphique 1.2). Bien que le secteur bancaire ait bien résisté aux remous des marchés financiers et à son exposition sur le marché local du logement, les craintes des investisseurs quant à la situation des intermédiaires financiers et des pouvoirs publics se sont mutuellement renforcées, les taux des contrats d'échange sur risque de défaillance bancaire augmentant parallèlement à la prime de risque sur les obligations publiques à long terme. L'annonce de la mise en place du Mécanisme européen de stabilisation financière et le lancement du programme pour les marchés de titres de la Banque centrale européenne (BCE) ont quelque peu calmé la situation, de même que la décision du gouvernement d'accélérer le processus d'assainissement des finances publiques et la publication des résultats des tests de résistance pour la quasi-totalité des banques nationales. Les mesures prises pour accroître la résilience des banques (examinées ci-après) ainsi que les réformes structurelles, notamment sur le marché du travail, ont également contribué à raffermir la confiance. Les scénarios utilisés pour ces tests posaient notamment l'hypothèse d'une nouvelle détérioration prononcée du marché du logement en Espagne. Néanmoins, les marges atteignent encore des niveaux historiquement élevés, faisant ressortir la nécessité de renforcer la confiance des marchés financiers dans la viabilité des finances publiques espagnoles.

Ce premier chapitre de l'*Étude* examine de façon détaillée les déséquilibres et l'ampleur de la correction déjà amorcée. Il passe aussi en revue les évolutions intervenues

## Graphique 1.1. Évolution macroéconomique récente



- Contributions à la croissance, en glissement annuel. Les courbes représentent la variation du PIB réel.
- L'inflation est mesurée par la variation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé. L'inflation sous-jacente exclut l'alimentation et l'énergie.
- Selon la définition du traité de Maastricht.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections et Principaux indicateurs économiques* (bases de données), novembre ; et Banque mondiale (2010), « Quarterly External Debt Statistics », *World dataBank*, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363159>

Tableau 1.1. Indicateurs économiques<sup>1</sup>

	Prix courants, milliards d'euros	Pourcentage de variation, en volume				
		Résultats		Prévisions		
		2007	2008	2009	2010	2011
Consommation privée	481.0	-0.6	-4.2	1.5	1.7	2.3
Consommation publique	152.6	5.8	3.2	0.3	-0.8	-1.3
Formation brute de capital fixe	235.3	-4.8	-16.0	-6.8	-1.8	2.0
<i>dont</i> : Investissement résidentiel	59.2	-10.7	-24.5	-16.6	-3.6	-0.3
Demande intérieure finale	869.6	-0.7	-6.0	-0.7	0.4	1.5
Formation de stocks <sup>2</sup>	2.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	872.2	-0.6	-6.0	-0.7	0.4	1.5
Exportations de biens et services	245.1	-1.1	-11.6	9.3	8.2	10.4
Importations de biens et services	328.1	-5.3	-17.8	6.4	5.9	8.7
Solde commercial <sup>2</sup>	-83.0	1.5	2.7	0.5	0.5	0.3
<b>Produit intérieur brut</b>	<b>797.4</b>	<b>0.9</b>	<b>-3.7</b>	<b>-0.2</b>	<b>0.9</b>	<b>1.8</b>
Déflateur du PIB	..	2.4	0.6	0.4	0.2	0.3
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	..	4.1	-0.2	1.5	0.9	0.3
IPCH tendanciel (hors produits alimentaires et énergie)	..	2.4	0.9	0.5	0.8	0.3
Déflateur de la consommation privée	..	3.5	0.1	2.3	1.0	0.3
Taux de chômage (%)	..	11.3	18.0	19.8	19.1	17.4
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	..	13.4	18.0	16.9	16.0	15.4
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>	..	-4.2	-11.1	-9.2	-6.3	-4.4
Dette brute (définition de Maastricht) <sup>4</sup>	..	39.8	53.2	62.9	68.9	70.3
Balance des opérations courantes <sup>4</sup>	..	-9.7	-5.5	-5.4	-5.1	-4.8

1. 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](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

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

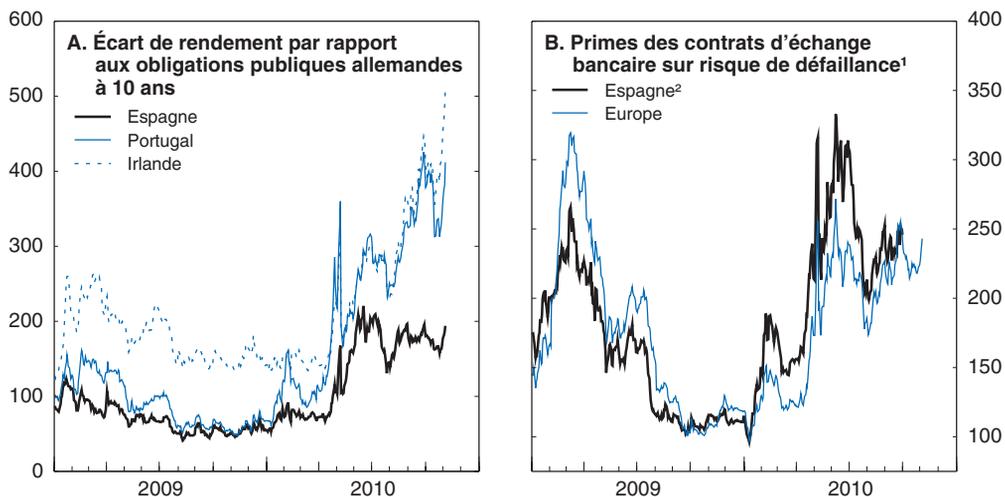
3. Taux brut en pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

## Graphique 1.2. Évolution récente des marchés financiers

Points de base



1. Écart de taux moyen par rapport à la courbe de référence.

2. Moyenne non pondérée des quatre banques principales.

Source : Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363178>

dans les deux secteurs les plus directement touchés par la crise, à savoir le secteur du logement et le système bancaire. Certaines politiques de nature à rétablir l'équilibre de l'économie, comme la réforme des marchés de produits, sont également examinées ici, mais la politique budgétaire fait l'objet d'une analyse plus approfondie au chapitre 2, tandis que l'évolution du marché du travail et les politiques y afférentes sont étudiées au chapitre 3.

## L'Espagne a commencé à rééquilibrer son économie

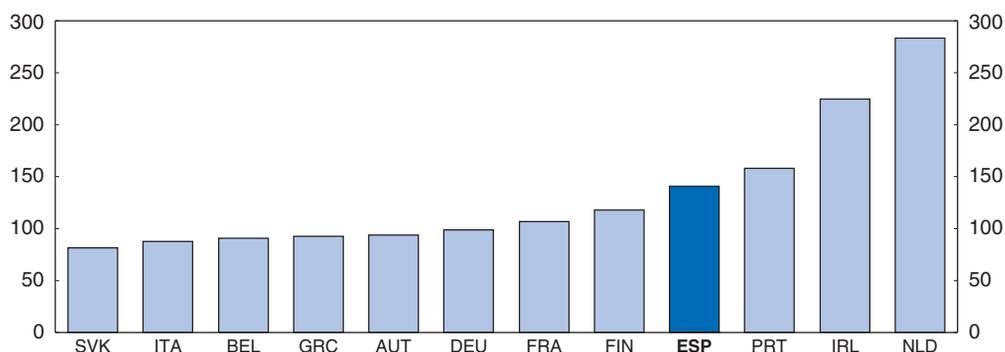
### L'Espagne souffrait de sérieux déséquilibres au début de la crise

#### Les ménages et certaines branches d'activité sont lourdement endettés

L'endettement des ménages par rapport à leur revenu disponible est élevé par comparaison avec les autres pays de la zone euro (graphique 1.3). Cette situation s'explique dans une large mesure par le dynamisme de l'investissement résidentiel, alors que l'épargne n'était pas exceptionnellement faible (voir plus loin). Le patrimoine financier net a diminué en proportion du revenu disponible depuis 1998, mais ce ratio ne s'écarte guère de sa moyenne de longue période, tandis que l'accumulation de biens immobiliers a gonflé l'actif net total. Néanmoins, le resserrement des conditions de crédit des banques ainsi que la dégradation de la situation du marché du travail ont contribué à l'augmentation du taux d'épargne des ménages, passé de 12 % en 2007 à 18 % en 2009. Ce taux élevé devrait permettre au processus de désendettement de se poursuivre sans nouvelle diminution de la consommation. Néanmoins, la dette des ménages a seulement reculé de l'équivalent de 2 % du revenu disponible en 2009, étant donné le niveau encore élevé des dépenses d'investissement résidentiel et l'accumulation d'actifs financiers, en partie parce que la rémunération en était intéressante par rapport au coût du service de la dette, mais aussi pour constituer une épargne de précaution. Les taux des emprunts hypothécaires étant généralement indexés sur les taux d'intérêt à court terme avec un retard de l'ordre d'un an, les ménages vont sans doute bénéficier d'un service de la dette peu coûteux jusqu'en 2011, ce qui atténuera les pressions immédiates du processus de désendettement sur la consommation.

Graphique 1.3. **La dette des ménages dans la zone euro**<sup>1</sup>

En pourcentage du revenu disponible, 2009<sup>2</sup>



1. Passif total du secteur des ménages y compris les institutions à but non lucratif au service des ménages, encours non consolidé.

2. 2008 pour la Grèce.

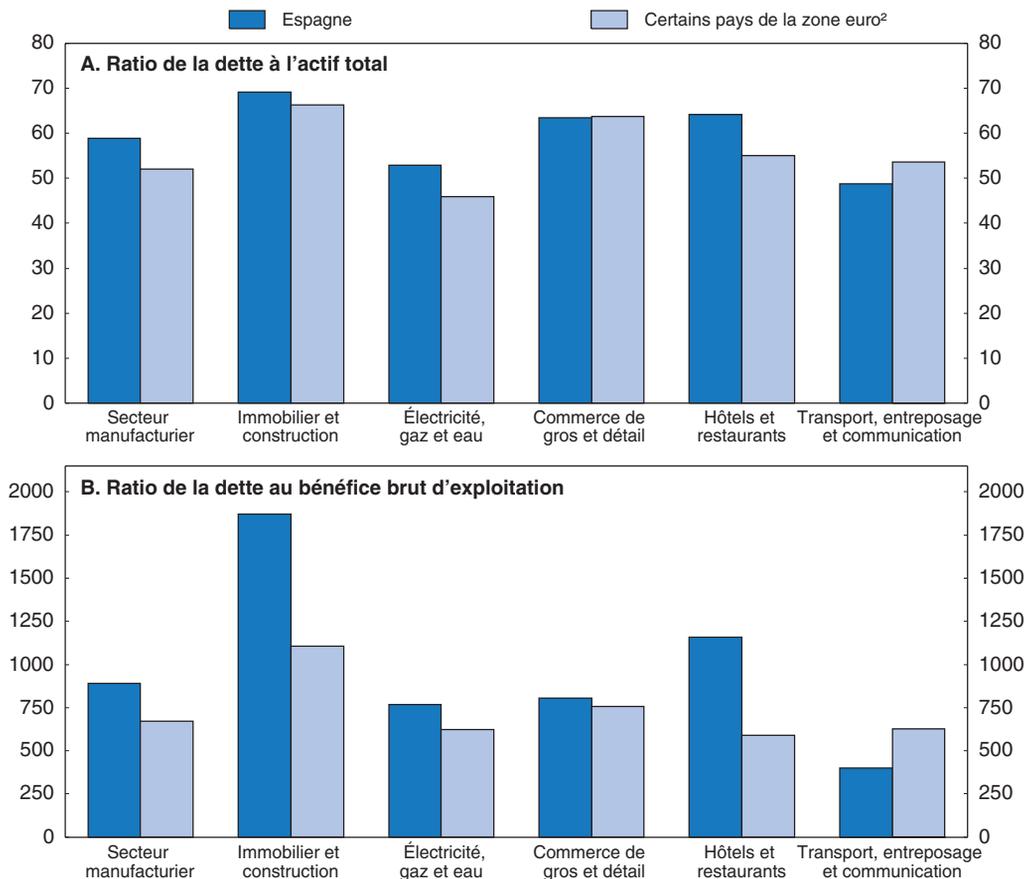
Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (bases de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363197>

La fermeté de l'investissement des entreprises avant le début de la crise a contribué à un endettement un peu plus marqué des entreprises en Espagne que dans les autres pays de la zone euro. D'après des estimations de la Banque d'Espagne, en 2008 la dette des entreprises s'est élevée à 62 % de leur actif total, contre 59 % pour la moyenne pondérée de cinq pays de la zone euro, Espagne non comprise<sup>1</sup> (graphique 1.4, partie A). La différence de taux d'endettement des entreprises entre l'Espagne et les autres pays de la zone euro est plus prononcée si on la mesure en proportion des bénéfices, notamment dans le secteur du logement (graphique 1.4, partie B). Cela s'explique par les effets très marqués du repli de l'activité, notamment sur le marché du logement, la baisse des ventes ayant amoindri la capacité des promoteurs de rembourser leur dette et comprimé leurs bénéfices. En conséquence, le surinvestissement en logements a amené les banques à passer des créances par profits et pertes (voir plus loin).

Parmi les branches qui, en dehors de la construction, ont un poids économique important, on observe un endettement relativement élevé dans les industries

Graphique 1.4. **Poids de la dette des entreprises non financières par secteur<sup>1</sup>**  
En pourcentage, 2008



1. Y compris les crédits commerciaux.

2. Moyenne des ratios pour l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie et le Portugal, pondérée par le PIB.

Source : A. Fraile Izquierdo et C. Martínez Carrascal (2010), « El endeudamiento de las sociedades no financieras españolas. Evolución temporal y comparación con el área del euro », *Boletín Económico*, Banco de España, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363216>

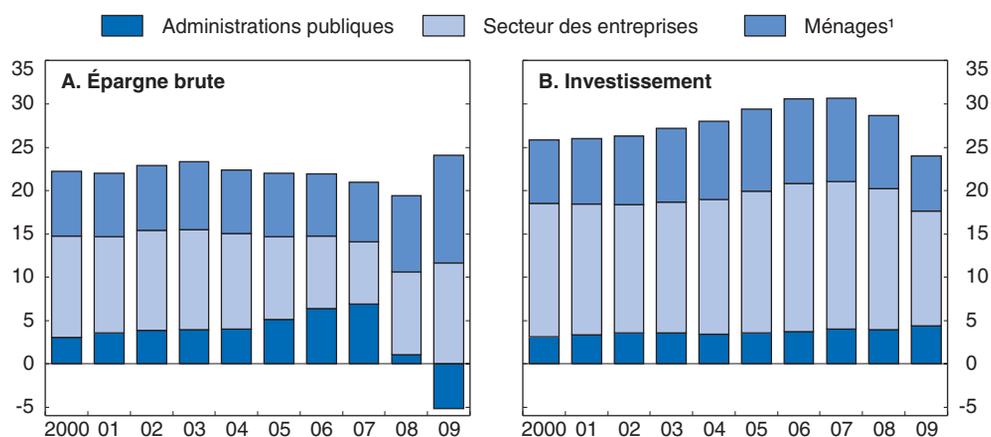
manufacturières et dans les activités liées au tourisme<sup>2</sup>. En revanche, dans les secteurs qui produisent principalement des biens et services non exportés, notamment les transports, les communications et le commerce de gros et de détail, où la croissance de la demande risque sans doute plus d'être faible à l'avenir, l'endettement ne semble pas particulièrement élevé. À en juger par des données globales concernant les revenus des entreprises, leur situation de trésorerie a retrouvé un niveau satisfaisant dans le courant de 2010 et n'est plus très éloignée de ce qu'elle était avant la crise, ce qui donne à penser qu'elles sont mieux à même de rembourser leurs dettes. Cela tient sans doute en partie à la facilité avec laquelle les entreprises ont pu licencier des travailleurs sous contrats temporaires pour un coût relativement faible.

### Le recours au financement externe a diminué

Pendant les années de forte expansion, l'épargne nationale est restée importante, grâce notamment à l'accroissement de l'épargne publique (graphique 1.5). Comme le révèle une étude récente sur les déséquilibres de balance courante (Jaumotte et Sodsriwiboon, 2010), la baisse de l'épargne privée observée dans les pays du sud de la zone euro par comparaison avec les économies du nord a été moins prononcée en Espagne que dans aucune autre économie du sud (à l'exception de la Slovaquie). Cela étant, les taux d'investissement exceptionnellement élevés ont largement dépassé l'épargne nationale, à la fois dans le secteur des entreprises et dans celui de la construction résidentielle, d'où l'apparition d'un important déficit de balance courante.

Graphique 1.5. **Épargne et investissement**

En pourcentage du PIB



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

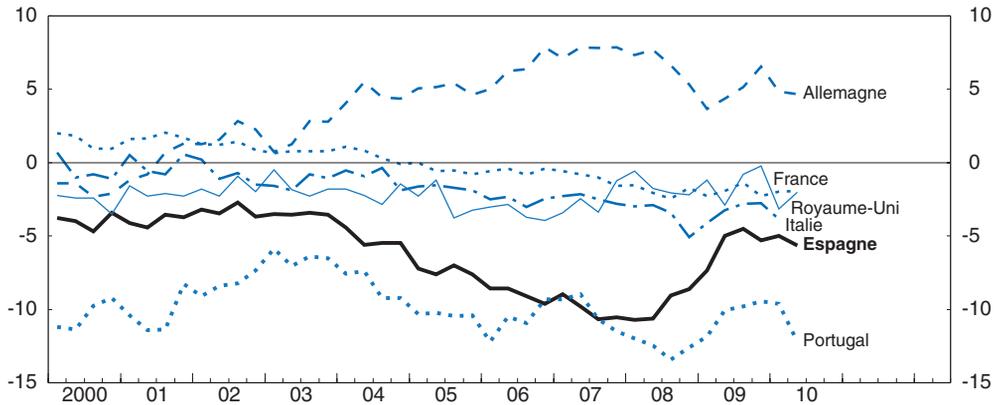
Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363235>

La chute des importations pendant la crise a provoqué une diminution marquée du déficit de balance courante (graphique 1.6), même en l'absence de dépréciation notable du taux de change réel. Cela peut s'expliquer dans une certaine mesure par la contribution importante de l'investissement des entreprises au déficit de balance courante pendant la période de forte expansion, étant donné qu'une grande partie des biens d'équipement

Graphique 1.6. **Solde des opérations courantes**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363254>

productifs sont importés. Ainsi, la baisse des achats de biens d'équipement a fortement contribué à la contraction de la demande intérieure en 2009 (graphique 1.1, partie A).

Les conditions de crédit favorables, avec des taux d'intérêt réels inférieurs à ceux observés dans les autres pays de la zone euro pendant la période de forte expansion, ont joué un rôle particulièrement notable dans le secteur de la construction de logements, où leur effet a été renforcé par des avantages fiscaux qui ont encouragé davantage encore la spéculation (voir OCDE, 2007 pour une description de ces avantages fiscaux)<sup>3</sup>. En revanche, la contribution importante de l'investissement des entreprises au déficit avant la crise peut être attribuée dans une certaine mesure à des facteurs structurels. Premièrement, la baisse des taux d'intérêt réels à la suite de l'adoption de l'euro présente aussi un aspect structurel (amélioration du cadre macroéconomique avec l'Union économique et monétaire). Deuxièmement, la forte augmentation tendancielle des taux d'activité féminine, qui peut être attribuée à des causes structurelles, ainsi que l'immigration soutenue, qui n'est sans doute pas principalement imputable à des facteurs conjoncturels, ont largement contribué à accroître l'offre de travail. Ainsi, le niveau souhaité du stock de capital s'est lui aussi élevé. Comme indiqué dans l'*Étude* de 2008, le dynamisme de l'investissement des entreprises observé avant la crise a simplement permis d'éviter que l'écart d'intensité capitalistique du travail ne se creuse entre l'Espagne et les autres pays de la zone euro (OCDE, 2008) depuis le milieu des années 90.

Les déficits de balance courante ont entraîné l'accumulation d'une dette extérieure brute atteignant 165 % du PIB (2009), ce qui est modéré d'un point de vue international<sup>4</sup>. La position extérieure nette, soit -87 % du PIB au deuxième trimestre 2010, est en revanche relativement importante. Cela s'explique en partie par le fait que l'Espagne détient moins d'actifs financiers et d'autres investissements étrangers que les économies plus matures. Les déficits de balance courante récemment observés sont plus élevés qu'ils ne devraient l'être avec une position extérieure nette constante sur le moyen terme, encore que l'écart, de l'ordre de 1 à 2 points de pourcentage, ne soit pas considérable<sup>5</sup>. En conséquence, l'ajustement de taux de change réel nécessaire pour ramener le déficit de balance courante à un niveau soutenable est probablement limité.

Au cours de la période à venir, le déficit de balance courante devrait diminuer sous l'effet des restrictions budgétaires, du repli persistant de la construction de logements et du désendettement des ménages et des entreprises. Les besoins structurels de financement pourraient aussi diminuer étant donné que la croissance de la population active devrait se ralentir, que l'immigration accuse un recul et que les possibilités d'augmentation des taux d'activité féminine vont s'amenuiser peu à peu (encadré 1.2). Néanmoins, il n'est pas inconcevable que la convergence de l'intensité capitaliste du travail vers les taux observés dans les autres pays européens nécessite encore des financements externes. Il est donc indispensable de mettre en œuvre des politiques propres à raffermir la confiance des investisseurs, notamment grâce à l'assainissement des finances publiques, afin que l'Espagne puisse continuer d'obtenir des financements extérieurs pour un coût modéré. Cela autoriserait un certain lissage du processus de désendettement dans le secteur privé, en permettant aux ménages et aux entreprises de refinancer une partie de leur dette et de financer leurs futurs besoins d'investissement.

### ***Les indicateurs de compétitivité des prix et des coûts se sont détériorés au cours de la dernière décennie***

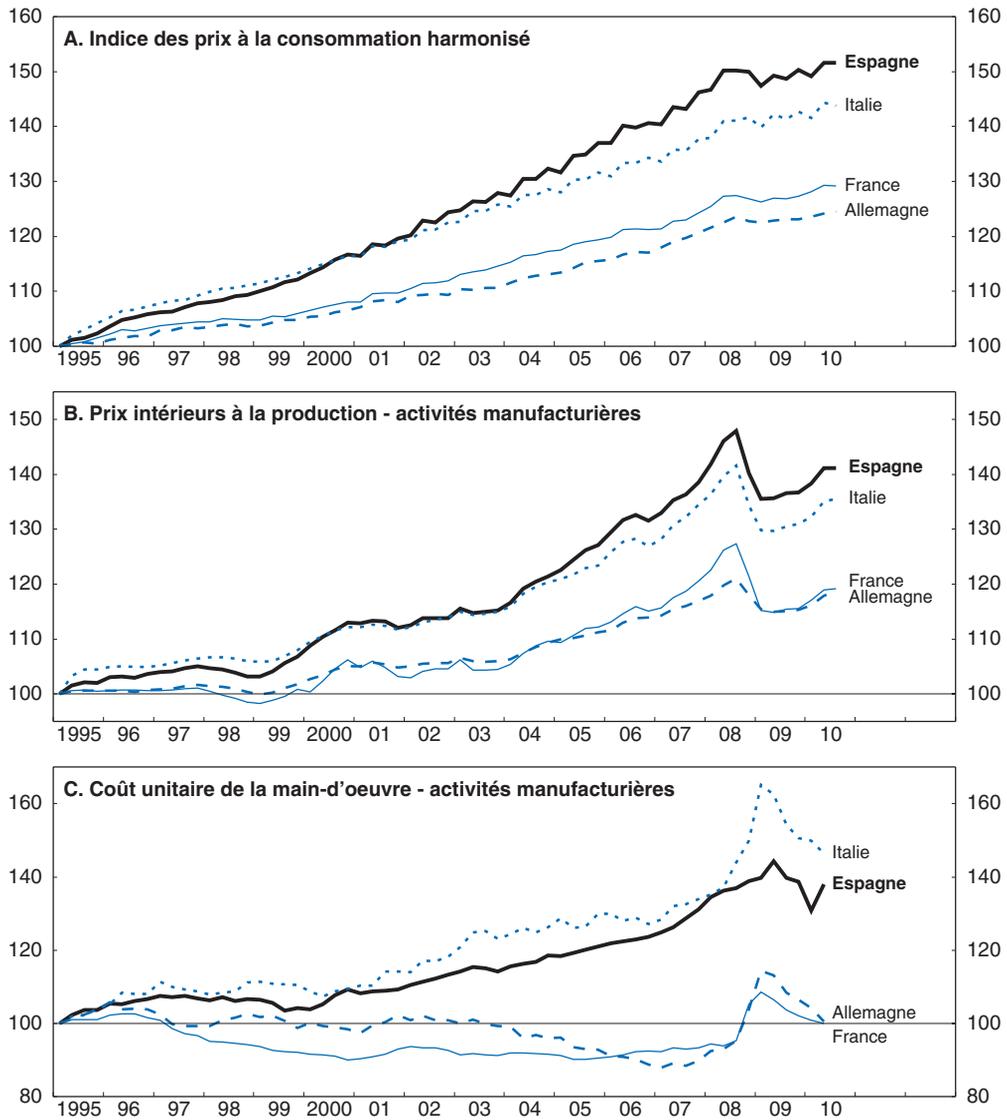
Le dynamisme de l'économie, joint au processus de rattrapage en longue période, avait entraîné une hausse relativement soutenue des prix avant la crise (graphique 1.7). D'après plusieurs indicateurs, les prix et les coûts de production des biens exportables ont augmenté plus rapidement en Espagne que dans les autres pays de la zone euro. La différence est particulièrement marquée en ce qui concerne les coûts des biens exportables. Alors que l'indice des prix à la consommation (dans lequel sont inclus les prix de biens qui ne sont pas exportés) a augmenté de 15 à 20 % par rapport à la France ou à l'Allemagne, depuis 1995 les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans les industries manufacturières ont progressé de 35 % (graphique 1.7, partie C), principalement en raison d'une faible croissance de la productivité. S'il se produisait une forte surévaluation du taux de change réel vis-à-vis des autres membres de la zone euro, elle serait particulièrement préoccupante, car pour la corriger il faudrait que l'inflation soit plus faible que dans ces pays. Avec une cible d'inflation d'un peu moins de 2 % pour l'ensemble de la zone euro, la correction d'une forte surévaluation du taux de change pourrait nécessiter une longue période d'inflation basse ou même de déflation, et donc de faible activité, pour faire baisser les prix. L'ampleur des pertes de production résultant d'un réalignement nécessaire du taux de change réel dépend aussi de la vigueur avec laquelle les politiques publiques encourageront la flexibilité des salaires et des prix ainsi que les gains de productivité (voir plus loin).

L'inflation sous-jacente (qui exclut les produits énergétiques et les produits alimentaires saisonniers de l'indice des prix) est tombée à un niveau inférieur à la moyenne de la zone euro dans le courant de 2009, sous l'effet du recul de la demande intérieure (graphique 1.1, partie D). Le taux d'inflation global s'est rapproché de la moyenne de la zone euro depuis quelque temps, en partie à cause de l'incidence plus prononcée de la hausse des prix du pétrole sur l'inflation en Espagne, où la part des taxes dans le prix des carburants est moins élevée et où l'utilisation de pétrole est plus intensive. On estime que le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (de 16 à 18 % pour le taux normal et de 7 à 8 % pour le taux réduit) aura eu pour effet d'ajouter ½ point de pourcentage environ au taux d'inflation à compter de juillet 2010.

La nécessité de réduire encore la demande intérieure au cours des prochaines années, compte tenu notamment de l'assainissement nécessaire des finances publiques et de la

## Graphique 1.7. Indicateurs de compétitivité

Indice, 1995T1 = 100



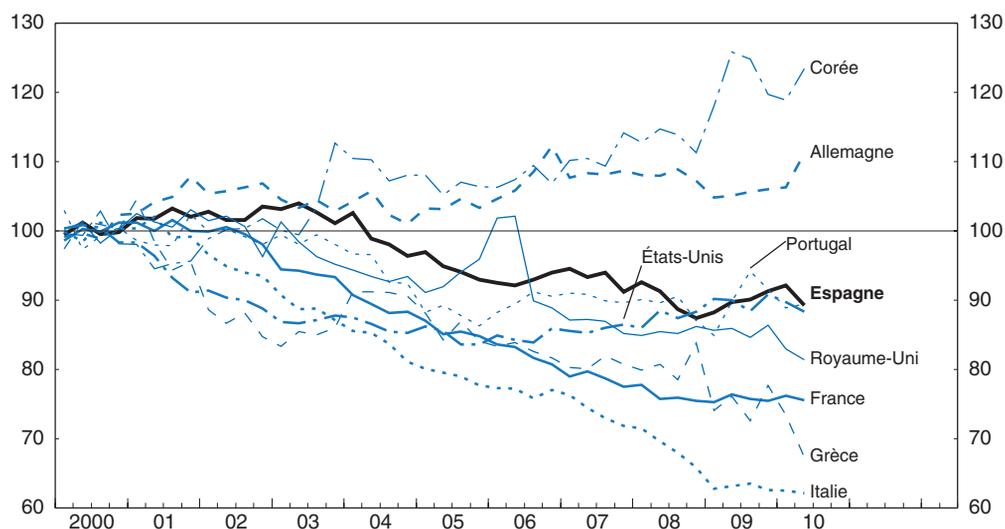
Source : OCDE (2010), Principaux indicateurs économiques (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363273>

poursuite du mouvement de correction du marché du logement (voir section suivante), incite à penser qu'il y aurait lieu d'ajuster le taux de change réel, de façon certes assez modérée. Pour un certain nombre de raisons, il est probable que cet ajustement n'aura pas besoin d'impliquer un retour à des niveaux voisins de ceux observés avant la création de l'euro. Les parts de marché des exportateurs espagnols ont évolué de façon relativement favorable par comparaison avec de nombreux autres pays à revenu élevé (graphique 1.8). L'expansion des exportations de services hors tourisme a contribué à cette évolution (OCDE, 2008). Le déficit de balance courante a sensiblement diminué, sans ajustement important du taux de change réel. En outre, si l'on analyse les niveaux de prix à partir de la base de données de l'OCDE sur les parités de pouvoir d'achat, le niveau des prix des biens et services ne semble pas globalement plus élevé en Espagne que dans les autres pays de

Graphique 1.8. Résultats à l'exportation<sup>1</sup>

Indice, 2000 = 100



1. 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 importations en volume sur les marchés de chaque pays, les coefficients de pondération étant déterminés par les flux commerciaux de 2005.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363292>

la zone euro, une fois éliminés les effets des différences de revenu, de productivité et de fiscalité indirecte (OCDE, 2008)<sup>6</sup>.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à une augmentation des coûts par rapport aux partenaires commerciaux, sans pour autant avoir à être corrigés. Les pays qui se spécialisent dans l'exportation de biens dont les prix montent sur les marchés mondiaux voient en principe augmenter leurs coûts unitaires de main-d'œuvre, ce qui ne doit pas être interprété comme une détérioration de leur compétitivité. Par exemple, les pays qui exportent des biens à contenu technologique relativement faible (comme l'Espagne), et non des biens de haute technologie tels que les produits des technologies de l'information et des communications (TIC), dont les prix diminuent rapidement, peuvent voir leurs prix à l'exportation augmenter. De fait, les prix des biens exportés par l'Espagne ont progressé plus rapidement que ceux de ses principaux partenaires commerciaux<sup>7</sup>. Par ailleurs, les pays dont les niveaux de revenu par habitant convergent vers ceux des pays à revenu élevé voient en général leur taux de change réel s'apprécier sous l'effet des écarts de gains de productivité entre les secteurs exportateurs et les secteurs non exportateurs (effet Balassa-Samuelson<sup>8</sup>) et en raison des prix plus élevés que pratiquent les producteurs de biens exportés détenant un pouvoir de marché sur des marchés caractérisés par un revenu par habitant plus élevé. Cela étant, les écarts de gains de productivité entre secteurs exportateurs et non exportateurs n'ont peut-être pas joué un rôle important en Espagne (Estrada *et al.*, 2009).

Une analyse empirique incite aussi à penser que les prix des biens et services ont plus réagi à la demande en Espagne que dans les autres pays de la zone euro (Estrada *et al.*, 2009, citant l'*Eurosystem Inflation Persistence Network*). Cette observation contribuerait à expliquer la forte hausse des prix à la consommation avant la crise et serait compatible avec une

réglementation des marchés de produits relativement favorable à la concurrence (voir plus loin). En conséquence, les prix des biens et services devraient aussi baisser assez rapidement sous l'effet du tassement de la demande intérieure, avec des pertes de production moins importantes.

### **La résorption des déséquilibres pourrait conduire à une longue période de croissance lente**

Si l'augmentation des prix et des coûts relatifs n'a pas besoin d'être intégralement résorbée, la baisse d'activité dans le secteur du logement, qui devrait coûter 2½ points de PIB entre 2009 et 2011 (voir plus loin), jointe à la réduction nécessaire des budgets publics, de l'ordre de 5 % d'ici à 2011, représente un choc important pour le pays. Globalement, après la contraction de la production en 2009, la croissance devrait rester faible au cours des prochaines années, comme le laisse entendre le n° 88 des *Perspectives économiques de l'OCDE* (encadré 1.1).

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

La croissance du PIB devrait se redresser lentement en 2011, sous l'impulsion de la demande extérieure, les exportations s'accéléralant à la faveur de l'expansion plus rapide du commerce mondial. La demande intérieure sera freinée par des ajustements budgétaires prononcés et par la contraction persistante de la construction de logements. La consommation des ménages devrait néanmoins repartir, car le revenu disponible continuera de bénéficier de faibles taux d'intérêt hypothécaires, et les ménages pourront abaisser dans une certaine mesure leurs taux d'épargne élevés, tout en continuant de réduire leur endettement. La faible utilisation des capacités pèsera sur l'investissement des entreprises. Le taux de chômage devrait commencer de baisser sensiblement en 2011. L'inflation globale semble devoir descendre au-dessous de ½ pour cent lorsque l'effet du relèvement des taux de TVA se dissipera en 2011 (tableau 1.1), tandis que le déficit de balance courante se réduirait encore. La croissance du PIB devrait atteindre 1.8 % en 2012 étant donné que le commerce mondial se raffermira, que les besoins d'assainissement budgétaire diminueront et que la contraction du secteur du logement prendra fin.

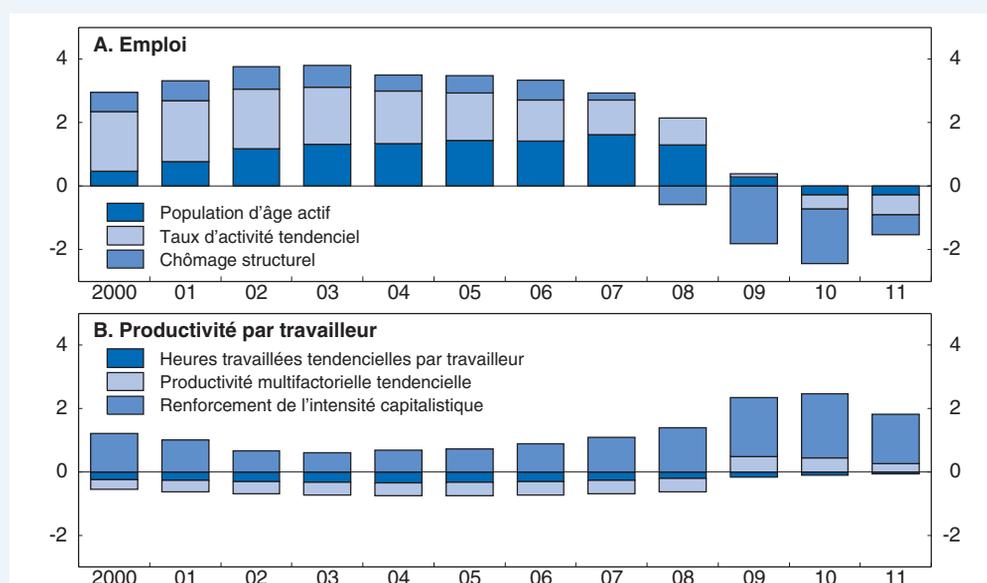
Des initiatives destinées à améliorer la flexibilité des salaires et des prix et à renforcer la productivité peuvent faciliter la correction de ces déséquilibres tout en limitant au minimum la réduction de l'activité. La mise en œuvre de réformes sur les marchés du travail et des produits pourrait aussi contribuer notablement à stimuler la croissance potentielle, qui semble diminuer, en partie sous l'effet de la crise économique et financière (encadré 1.2). Sur le marché du travail, des réformes sont nécessaires pour réduire le chômage structurel, qui atteint un niveau élevé, et pour favoriser la réinsertion des travailleurs qui ont perdu leur emploi avec la crise. Des réformes des marchés de produits permettraient de leur côté d'améliorer la productivité et l'emploi sur le moyen terme. On examinera ci-après les réformes visant les marchés de produits, tandis que celles concernant le marché du travail sont abordées au chapitre 3. De même, de nouvelles mesures destinées à améliorer l'enseignement (sujet auquel un chapitre entier de l'*Étude* de 2008 était consacré) et la formation des adultes (chapitre 3) permettraient de compenser les effets défavorables de l'augmentation du chômage de longue durée consécutive à la crise sur le capital humain.

### Encadré 1.2. La production potentielle après la crise et au-delà

Au cours des dix dernières années, la croissance du PIB espagnol a été due principalement à une forte augmentation de l'utilisation de main-d'œuvre (graphique 1.9). Depuis les années 90, le solde migratoire de l'Espagne n'avait cessé d'être largement positif, ce qui avait non seulement contribué à l'augmentation de sa population, mais avait aussi permis de freiner la hausse des salaires et encouragé ainsi la création d'emplois, en particulier dans des secteurs exigeant peu de qualifications, comme le bâtiment et les services. En outre, la forte augmentation des taux d'activité féminine a contribué à l'accroissement de l'utilisation de main-d'œuvre (graphique 1.9). En revanche, les gains de productivité ont été faibles, en raison notamment du poids de secteurs à faible productivité comme le bâtiment et certains services dans l'économie espagnole, mais aussi parce que la productivité multifactorielle (PMF) n'a pas été nettement améliorée à l'intérieur de ces secteurs (OCDE, 2008).

#### Graphique 1.9. Variation de la production potentielle<sup>1</sup>

Contribution à la variation de la production potentielle en points de pourcentage



1. Prévisions pour 2010 et 2011.

Source : Calculs du Département des affaires économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363311>

À la suite de la crise, les perspectives de croissance potentielle risquent d'être moins favorables sur le moyen terme du fait d'une moindre augmentation potentielle de l'utilisation de main-d'œuvre. *Premièrement*, les taux d'activité pourraient baisser en raison d'un effet de découragement, notamment parmi les jeunes et les travailleurs âgés. La forte expansion antérieure de l'offre de main-d'œuvre féminine ne peut pas se poursuivre au même rythme dans le long terme. *Deuxièmement*, même si les réformes du marché du travail de 2010 sont susceptibles de faciliter l'absorption des travailleurs sans emploi, une partie de la hausse du chômage risque d'être durable et de ne pas être complètement résorbée lors des futures périodes de reprise. Il pourrait en résulter un accroissement du chômage structurel, car les travailleurs qui restent sans emploi pendant une longue période peuvent devenir moins intéressants pour les employeurs (OCDE, 2010).

**Encadré 1.2. La production potentielle après la crise et au-delà (suite)**

Parallèlement, le déclin du secteur de la construction résidentielle a réduit l'offre d'emplois relativement peu qualifiés, tandis que la proportion de travailleurs peu qualifiés est importante. Troisièmement, l'ampleur des entrées futures d'immigrants est incertaine. D'une part, l'immigration a nettement baissé pendant la crise, et les conditions défavorables sur le marché du travail pourraient maintenir les entrées à un bas niveau pendant quelque temps. D'autre part, peu d'immigrants ont mis à profit les incitations financières pour rentrer dans leurs pays respectifs. Cela peut s'expliquer par certains facteurs propices à l'immigration, notamment l'ampleur des écarts de revenu entre l'Espagne et les pays d'origine.

La contraction des activités à faible productivité liées à la construction résidentielle semble avoir temporairement gonflé les gains de productivité, compensant ainsi dans une certaine mesure les perspectives d'évolution négatives de la croissance potentielle. La PMF pourrait encore progresser sur le moyen terme si d'autres activités à faible productivité sont abandonnées et si les ressources correspondantes sont affectées à des emplois plus productifs à l'intérieur des branches considérées ou dans d'autres branches. Les effets décalés des vastes réformes menées ces dernières années dans le domaine de la réglementation des marchés de produits devraient aussi améliorer la productivité dans un proche avenir, de même que l'élévation considérable du niveau de formation des jeunes qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail par rapport aux travailleurs qui prennent leur retraite.

**La réforme en cours des marchés de produits devrait permettre d'accélérer l'ajustement**

La réforme de la réglementation des marchés de produits peut contribuer à renforcer la croissance tirée par les exportations et à stimuler les secteurs non exportateurs. En abaissant les marges bénéficiaires et en favorisant une accélération des gains de productivité, elle améliore directement la compétitivité des secteurs faisant l'objet d'échanges internationaux. De plus, les réformes de la réglementation dans les services non exportés utilisés comme consommation intermédiaire ont des effets particulièrement marqués sur les performances globales en renforçant la compétitivité en aval, notamment dans les secteurs qui produisent des biens et services faisant l'objet d'échanges internationaux (Conway *et al.*, 2007)<sup>9</sup>. En freinant la hausse des prix à la consommation, une concurrence plus intense dans les services qui échappent à la concurrence internationale contribue aussi à modérer la hausse des salaires nominaux négociés. Dans le cas de l'Espagne, on observe qu'une réduction des obstacles à la concurrence dans le commerce de détail, par exemple, aurait un effet prononcé sur le niveau des prix à la consommation (Matea et Mora-Sanguinetti, 2009). D'une manière plus générale, les réformes des marchés de produits peuvent permettre d'exploiter de nouvelles sources de croissance potentielle en renforçant la croissance tendancielle de la productivité totale des facteurs (PTF), peu soutenue au cours de cette dernière décennie (voir le graphique 1.9 et l'Étude de 2008 pour une analyse de l'évolution passée de la productivité). C'est là un point important, étant donné que la forte expansion de la population active qui a soutenu la croissance potentielle dans le passé est arrivée à son terme.

Au cours de la décennie écoulée, l'Espagne a connu un processus de réforme relativement profond, étendu et soutenu qui a ouvert plus largement de nombreux marchés à la concurrence que dans les autres pays de l'OCDE (encadré 1.3 et Étude 2008). C'est ainsi que l'intervention de l'État dans les activités du secteur des entreprises a été réduite, que l'accès à de nombreux marchés intérieurs a été libéralisé et que l'effort d'intégration dans les

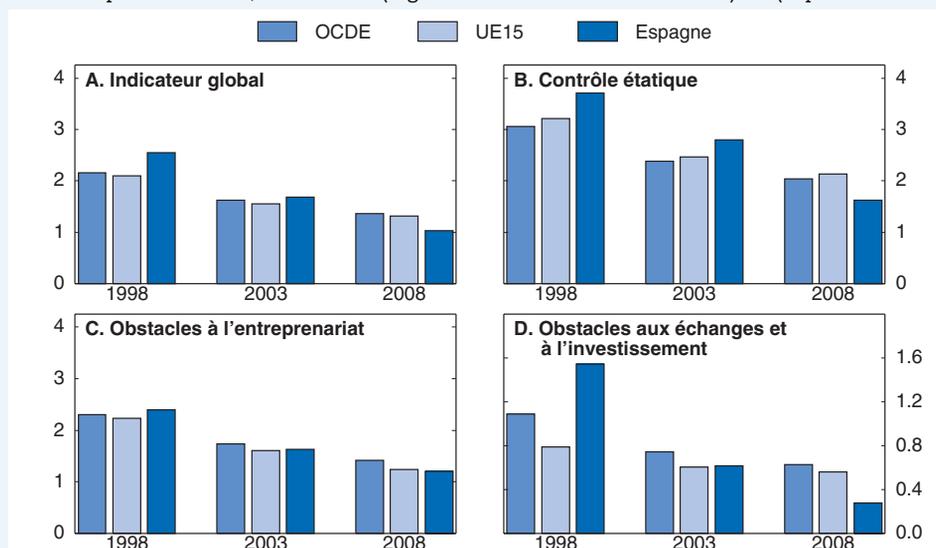
marchés mondiaux s'est poursuivi. À en juger par l'expérience d'autres pays, ces réformes n'ont peut-être pas encore produit tous leurs effets en termes d'amélioration des performances<sup>10</sup>. Les initiatives de réforme qui ont été lancées depuis 2009 pourraient réduire sensiblement les obstacles qui entravent encore la concurrence (encadré 1.3). La dématérialisation des procédures administratives et la création de guichets uniques peuvent notablement réduire les charges administratives liées à la création d'une entreprise. L'indépendance croissante des autorités de régulation dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des services postaux devrait permettre aux entreprises de pouvoir compter sur des règles fiables, échappant aux influences politiques à court terme et les encourageant par conséquent à investir. Enfin, la réduction des restrictions concernant les services professionnels devrait faciliter l'entrée dans ce secteur et y favoriser la concurrence, et accroître ainsi la diversité des services offerts tout en en réduisant les prix.

### Encadré 1.3. Réformes de la réglementation des marchés de produits mises en œuvre en Espagne depuis 1998

D'après le système d'indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (RMP, voir Wölfl *et al.*, 2009, pour de plus amples détails), les réformes menées en Espagne ont été plus profondes que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Alors qu'en 1998 les politiques publiques restreignaient davantage la concurrence que dans la moyenne des pays de l'OCDE (ou de l'UE15), les réformes des marchés de produits en Espagne se sont traduites, dès 2008, par des politiques plus favorables à la concurrence que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.10, partie A). Cependant, ces indicateurs doivent être interprétés avec prudence, car ils ne tiennent pas totalement compte des réglementations restrictives imposées au niveau des administrations infranationales. Si des transferts de compétences aux autorités infranationales ont pour effet de maintenir ou de durcir les réglementations, comme cela a été le cas en Espagne pour la réglementation du commerce de détail, les valeurs des indicateurs sont susceptibles de sous-estimer le niveau de la réglementation en place.

#### Graphique 1.10. La réforme de la réglementation des marchés de produits en Espagne : profonde, étendue et soutenue dans le temps

Niveau en points d'indice, échelle de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive)



Source : OCDE (2010), Base de données sur les réglementations internationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363330>

### Encadré 1.3. Réformes de la réglementation des marchés de produits mises en œuvre en Espagne depuis 1998 (suite)

Les réformes menées en Espagne ont touché de larges pans de l'économie : alors qu'au départ, la réglementation était relativement restrictive dans tous les domaines couverts par les indicateurs, l'Espagne a assoupli les restrictions à la concurrence sur les marchés de produits en réduisant le contrôle étatique du secteur des entreprises (graphique 1.10, partie B), en abaissant les obstacles internes à l'entrepreneuriat (graphique 1.10, partie C) et en atténuant les obstacles au commerce et à l'investissement (graphique 1.10, partie D). En outre, elle est l'un des rares pays à avoir sensiblement modifié les politiques régissant les marchés de produits à la fois entre 1998 et 2003 et entre 2003 et 2008. Dans la plupart des autres pays, le processus de réforme s'est nettement ralenti pendant la deuxième période (Wölfl *et al.*, 2009).

Des progrès notables ont été accomplis dans les domaines et secteurs suivants :

- Les marchés ont été libéralisés dans les principales industries de réseau. Plusieurs anciens monopoles ont été ouverts à la concurrence, conformément aux directives européennes (et parfois de façon plus prononcée que celles-ci ne le stipulaient). L'Espagne a largement libéralisé les marchés du gaz, de l'électricité et des télécommunications. Les règles essentielles de séparation verticale sont appliquées et des mesures décisives ont été prises depuis quelques années pour instaurer des règles du jeu équitables entre les opérateurs en place et les nouveaux concurrents. L'Espagne s'est ouverte à la concurrence dans d'autres secteurs, comme les transports aériens et routiers, mais à partir d'une situation relativement restrictive en 1998 par comparaison avec les autres pays européens.
- Dans les cas où cela était nécessaire, la réglementation a été de plus en plus allégée, laissant la place à des mécanismes d'incitation. Alors que la réglementation était très restrictive en 1998, certaines des réformes ont généralement rapproché les règles des meilleures pratiques. En termes d'indicateurs de RMP, cela se traduit par une réglementation moins contraignante, laissant la place à des mécanismes d'incitation (et non coercitifs) en général et dans certains secteurs de services, mais aussi par un bien moindre recours au contrôle des prix.
- L'intensification de la concurrence sur les marchés de produits en Espagne s'est notamment caractérisée par une plus grande ouverture aux échanges commerciaux et à l'investissement direct étranger. L'Espagne a levé plusieurs obstacles aux participations étrangères, par exemple en abaissant les limites pour l'acquisition de parts dans des entreprises à capitaux publics. En outre, elle a rattrapé les autres pays européens en ce qui concerne les obstacles non tarifaires aux échanges, notamment en s'engageant plus fermement dans la voie de l'harmonisation internationale des procédures réglementaires.

Depuis 2009, différentes initiatives de réforme ont été lancées dans le but de réduire les derniers obstacles à la concurrence :

- Une loi-cadre adoptée par le Parlement ouvre la voie à des réformes plus spécifiques au niveau sectoriel, touchant par exemple la mise en œuvre de la directive européenne sur les services. Elle a pour objectif central de faciliter l'application de la législation, par exemple grâce à une dématérialisation des procédures administratives et à la création de « points de liaison » en plus des guichets uniques qui existent déjà, afin de développer la coopération entre les administrations au niveau national et au niveau européen. Elle élimine en outre les obstacles à l'entrée sur le marché des services, sauf pour des raisons impérieuses relevant de l'intérêt public.

### Encadré 1.3. Réformes de la réglementation des marchés de produits mises en œuvre en Espagne depuis 1998 (suite)

- S'agissant des réglementations sectorielles spécifiques, la *Ley de Economía Sostenible* définit des mesures destinées à renforcer l'indépendance, la responsabilité et les pouvoirs des autorités de régulation sectorielles dans plusieurs industries de réseau. Il n'y a plus de restrictions à l'entrée dans les services de transport routier de passagers. Dans les services postaux, un projet de loi prévoit la suppression du monopole de l'opérateur historique sur certains services. Les entrants peuvent utiliser le réseau postal selon des conditions et des tarifs (*ex post*) surveillés par l'Autorité de régulation du secteur postal (dispositif pleinement opérationnel depuis le 16 juillet 2010). Dans les services professionnels, certaines restrictions concernant l'exercice simultané de deux professions, ainsi que la publicité et les tarifs fixés par une profession, sont progressivement éliminées. Par ailleurs, un projet de loi vise à abaisser les barrières à l'entrée en mettant un terme à l'affiliation obligatoire à l'association professionnelle, et un décret-loi royal récent (août 2010) réduit substantiellement le nombre de cas dans lesquels les prestataires de services professionnels doivent demander une autorisation spéciale pour fournir lesdits services. Enfin, une loi récemment adoptée (2010) supprime le seuil national appliqué pour l'ouverture d'une grande surface commerciale et supprime l'obligation d'obtenir une licence nationale. Toutefois, pour des raisons impératives relevant de l'intérêt public, l'ouverture de points de vente peut encore être soumise à une autorisation régionale.

Cependant, des réformes pourraient encore être menées dans certains domaines (voir l'Étude 2008 pour une analyse plus détaillée) :

- Les obstacles à la création, au niveau régional, de *grandes surfaces commerciales* continuent de peser sur la productivité et de gonfler les prix dans le commerce de détail, avec des effets significatifs sur les résultats globaux. Alors qu'au niveau national, il n'y a plus de seuil pour la création d'une grande surface commerciale, les régions peuvent imposer des règles spéciales d'agrément pour ce type de commerce en les justifiant par des critères d'intérêt public, compte tenu des principes de proportionnalité et de non-discrimination. Les régions devraient limiter les restrictions à la création de grandes surfaces commerciales.
- La réglementation-cadre nationale dispose que les administrations régionales ne peuvent pas limiter à moins de 72 heures par semaine la durée totale d'ouverture des magasins. Plusieurs administrations régionales appliquent des limitations restrictives des horaires d'ouverture. Les horaires d'ouverture des magasins devraient être assouplis dans les régions où ces restrictions subsistent. Le gouvernement peut aussi envisager de modifier la réglementation-cadre nationale de manière à relever la limite minimum. C'est là un des domaines d'action dans lesquels les politiques des administrations régionales peuvent être mieux alignées sur les objectifs économiques nationaux (voir le chapitre 2 sur les soldes budgétaires régionaux, le chapitre 3 sur les services publics de l'emploi et le chapitre 4 sur la gouvernance dans le secteur de l'eau).
- En dépit de réformes récentes (encadré 1.3), la gamme de *services professionnels* pour lesquels la réglementation espagnole requiert des qualifications spécifiques est exceptionnellement large par comparaison avec les autres pays. Le nombre de ces

exigences spécifiques devrait être réduit, car elles peuvent engendrer des obstacles à l'entrée.

- Dans les *services postaux*, la concurrence est encore restreinte parce que les nouveaux concurrents doivent négocier individuellement avec l'opérateur historique l'accès aux services intermédiaires dont ils ont besoin, qui font l'objet d'un monopole naturel. Les concurrents devraient avoir accès dans des conditions adéquates au réseau postal public et aux bases de données postales de l'opérateur historique.
- Dans les *transports routiers*, les conditions imposées pour l'obtention d'une licence d'opérateur de transport routier de marchandises devraient être supprimées et le processus d'autorisation devrait être réformé de manière à faciliter le regroupement d'entreprises. Il faudrait également faire en sorte que les licences de transport routier de passagers soient attribuées par voie d'appels d'offres, sans que les opérateurs en place soient favorisés.
- Dans les *transports ferroviaires*, l'exploitation des services de transport ferroviaire régional de passagers devraient obligatoirement et régulièrement faire l'objet d'appels d'offres et l'opérateur en place devrait mettre son matériel roulant à disposition dans des conditions non discriminatoires.

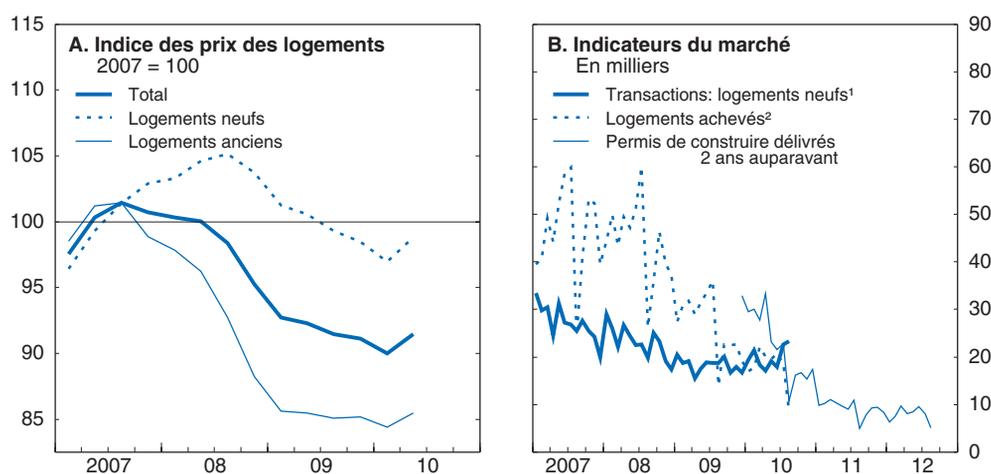
### ***L'ajustement du marché du logement va prendre du temps***

#### ***Le marché du logement reste déprimé***

La demande de logements, mesurée par le nombre de transactions immobilières résidentielles, a atteint un sommet en 2006. La baisse consécutive des prix des logements, jointe aux conséquences négatives de la crise financière et économique mondiale, au recul de l'activité au niveau national et au resserrement des conditions de crédit, a encore plus déprimé le secteur. La forte baisse de la demande a entraîné l'accumulation d'un parc important de logements vacants, compte tenu d'un délai de mise en œuvre moyen de l'ordre de deux ans pour les projets de construction de logements (graphique 1.11). La Banque d'Espagne (Banco de España, 2010a) estime que le nombre de logements invendus se situe entre 750 000 et 1.2 million (2.8-4.4 % du parc total), soit environ 600 000 (2.5 % du parc total) de plus qu'en 2005, ce à la fin de 2009. Le ministère du Logement a estimé le parc de logements neufs invendus à quelque 700 000 unités à la fin de 2009.

Le parc de logements invendus a sans doute cessé d'augmenter dans le courant de l'année, le nombre de logements terminés ayant égalé le nombre de transactions sur des logements neufs (graphique 1.11)<sup>11</sup>. Le niveau des transactions a enregistré récemment une légère hausse mais reste déprimé, en dépit de l'amélioration considérable des conditions d'acquisition d'un logement, due dans une large mesure au faible niveau des taux d'intérêt. Les transactions foncières, qui sont un indicateur précurseur de l'évolution du marché du logement, ne se sont pratiquement pas redressées. Si les transactions sur les logements neufs restent à leur niveau actuel, il faudra trois ans pour que la demande puisse absorber l'excédent de logements vacants. D'après les statistiques officielles, les prix réels des logements ont baissé de 12 % en moyenne depuis leur point haut, chiffre légèrement inférieur à la plupart des estimations de la surévaluation des logements ces dernières années (tableau 1.2). Cependant, ce chiffre sous-estime probablement la réalité, car les prix des transactions sur les logements neufs sont enregistrés avec un retard important. On observe un ralentissement du recul des prix depuis quelques trimestres, notamment ceux des logements anciens, mais compte tenu de l'offre excédentaire

Graphique 1.11. Le marché du logement



1. Registradores.

2. Logements finis approuvés par le Collège des géomètres experts. Non compris les logements commandés par des coopératives, des personnes physiques et des groupements de propriétaires.

Source : Banco de España (2010), *Síntesis de Indicadores*, novembre et INE (2010), « Construction statistics », INEbase, Instituto Nacional de Estadística, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363349>

estimée, de nouvelles baisses seraient possibles<sup>12</sup>. Les autres segments du marché immobilier ne semblent pas se caractériser par une offre largement excédentaire. Dans les villes, le marché de l'immobilier de bureau semble avoir évolué à peu près de la même manière que dans les autres pays européens, encore qu'au cours de la période récente, les loyers des bureaux paraissent avoir moins augmenté dans les villes espagnoles, en raison de la plus grande lenteur de la reprise économique.

Tableau 1.2. Études concernant la surévaluation du marché du logement en Espagne

Auteur et année	Année de l'estimation	Surévaluation estimée
Balmaseda <i>et al.</i> (2002)	2002	28
Ayuso et Restoy (2003)	2002	20
Martínez-Pagés et Maza (2003)	2002	8-17
FMI (2004)	2003	20
FMI (2005)	2004	20-30
OCDE (2005)	2004	13
BCE (2006)	2004	30
Ayuso et Restoy (2006a, b)	2004	29
FMI (2008)	2007	20
Sosvilla (2008)	2007	7-15

Avant la récession, les dépenses de construction atteignaient 18 % du PIB, dont près de la moitié pour la construction résidentielle. Bien que l'investissement résidentiel soit tombé à 5 % du PIB, soit la moitié du chiffre enregistré avant la crise, au premier trimestre 2010, il faudrait qu'il baisse encore pour permettre une résorption de l'offre excédentaire, mais il pèse de moins en moins sur la croissance. Outre l'incidence directe de l'investissement résidentiel sur la croissance du PIB, le recul de la demande de logements

exerce des effets multiplicateurs plus larges sur l'activité, par exemple en déprimant l'emploi par des effets de patrimoine dus à la baisse des prix. D'après une simulation de la Banque d'Espagne (Banco de España, 2010a) prenant en compte ces effets, la crise du marché du logement a réduit le PIB annuel d'environ 3½ points en 2009 par rapport à 2007 et pourrait réduire encore la production de 2½ points de PIB en 2011, date à laquelle l'activité dans ce secteur devrait se stabiliser. Ces simulations supposent qu'aucune ressource n'est redéployée du secteur de la construction résidentielle vers les autres secteurs.

### ***De nouvelles réformes sont nécessaires dans le secteur du logement, y compris pour le bon fonctionnement des marchés du travail***

La coexistence d'une offre largement excédentaire de logements neufs vacants et d'une demande potentielle importante qui reste insatisfaite s'explique par le développement insuffisant du marché locatif. Soixante-cinq pour cent des 18-35 ans (12 millions de personnes) vivent avec leurs parents, et leur nombre est beaucoup plus élevé que dans les autres pays européens<sup>13</sup>. De surcroît, comme il a été indiqué dans de précédentes *Études*, les ménages à faibles revenus sont mal logés. Les jeunes et les ménages modestes peuvent sans doute plus facilement trouver à se loger dans le secteur locatif. En 2008, 13 % des logements seulement étaient loués, soit un des pourcentages les plus faibles de la zone OCDE malgré une augmentation de près d'un tiers par rapport à l'année précédente. La faible mobilité sur le marché locatif réduit la mobilité des travailleurs. Les taxes sur les transactions immobilières, prélevées par les régions à un taux de l'ordre de 7 %, contribuent au coût élevé de la mobilité pour les propriétaires occupants.

Les autorités ont récemment pris plusieurs mesures pour lever les obstacles au développement du marché locatif. À la fin de 2009, de nouvelles dispositions législatives ont simplifié les procédures à respecter sur le plan juridique pour procéder à l'éviction d'un locataire<sup>14</sup>. Auparavant, les clauses des contrats de location étaient rarement appliquées, en particulier à cause de la complexité et de la longueur des procédures d'éviction, ce qui limitait considérablement l'offre de logements locatifs<sup>15</sup>. Il sera important de contrôler l'efficacité des mesures prises pour améliorer l'exécution des contrats de location. Le gouvernement a par ailleurs présenté au Parlement un projet de loi visant à uniformiser le régime fiscal des propriétaires occupants et des locataires au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en éliminant la plus grande partie des avantages actuellement consentis aux propriétaires occupants (chapitre 2).

Les administrations centrale, régionales et locales subventionnent le logement social, y compris au stade de la construction. Si le programme de l'administration centrale (*Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-12*) subventionne dans certains cas la conversion de logements du secteur libre en logements sociaux<sup>16</sup>, il élargit aussi l'accès à des prêts bonifiés pour la réalisation de nouveaux logements sociaux<sup>17</sup>. En 2011, le programme sera modifié : les subventions seront limitées aux promoteurs de logements sociaux locatifs uniquement et les aides directes aux acheteurs de logements sociaux seront supprimées. Les projets de logements sociaux bénéficiant d'aides publiques risquent de rendre l'offre encore plus excédentaire. Ce risque est d'autant plus important que l'offre semble être excédentaire (étant donné l'ampleur des réductions de prix) presque partout. En outre, la contraction actuelle de l'activité de construction résidentielle va sans doute se pérenniser en grande partie, ce qui signifie qu'elle ne devrait pas être compensée par des projets subventionnés. En 2008 et 2009, 135 000 nouveaux logements sociaux ont été achevés.

Accroître l'offre risque d'accentuer l'ajustement nécessaire des prix, ce qui pèserait sur les bilans des ménages et des banques. L'attribution des logements sociaux est subordonnée à des conditions de revenu, mais elle risque néanmoins de ne pas bénéficier pleinement aux ménages modestes étant donné qu'il est difficile de procéder à l'éviction de locataires lorsque leurs revenus augmentent. De plus, en Espagne, la plupart des logements sociaux sont finalement mis en vente, encore que dans le contexte de la réduction des dépenses publiques, les subventions visent de plus en plus les logements sociaux donnés en location. Par ailleurs, compte tenu des longues périodes d'attente, la mobilité des travailleurs se trouve réduite.

Les fonds publics consacrés aux logements sociaux devraient être réaffectés au financement de transferts monétaires en faveur des ménages modestes, soumis à conditions de ressources et réservés au paiement du loyer. Le même type de prestation sous conditions de ressources devrait aussi remplacer les abattements d'impôts sur le revenu actuellement prévus au titre du logement. Abstraction faite du plafond de revenu, ces mesures ne sont pas bien ciblées car elles ne profitent guère aux ménages qui paient peu d'impôts sur le revenu. Une prestation sous conditions de ressources présenterait aussi l'avantage de permettre la prise en compte des caractéristiques démographiques des ménages et d'engendrer moins de pertes d'efficacité. L'allocation de logement en faveur des jeunes instituée en 2008 semble avoir stimulé la demande de logements, avec l'octroi d'aides pour plus de 200 000 contrats de location.

## Les difficultés du secteur bancaire se sont limitées à certaines caisses d'épargne

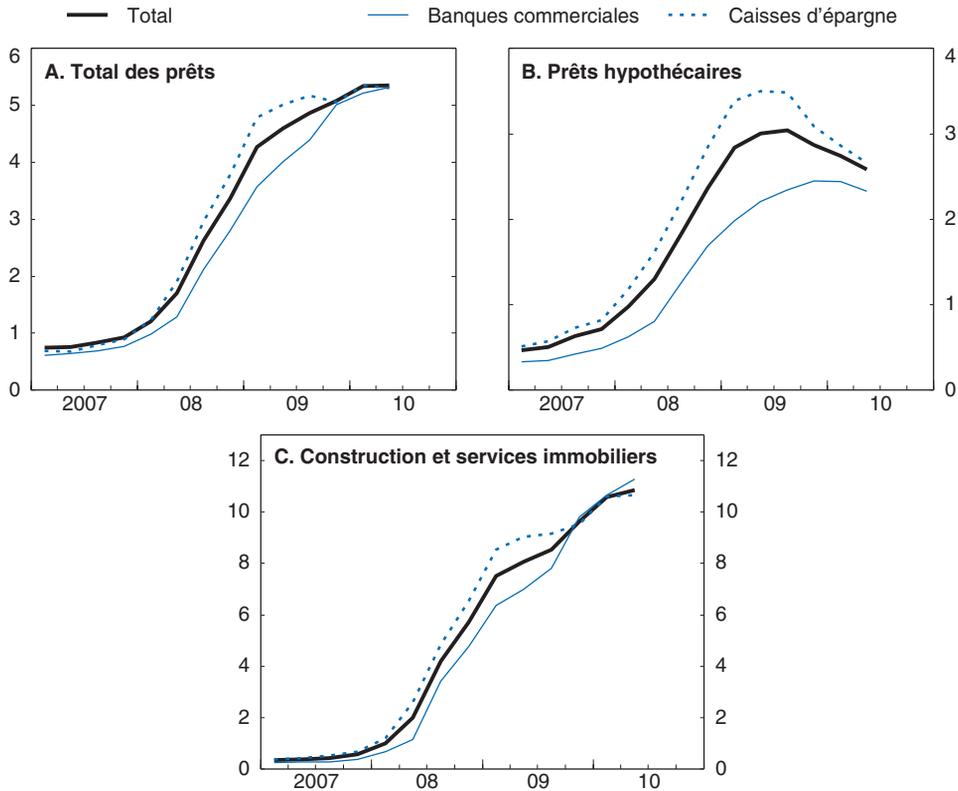
### **Les banques disposent de réserves importantes pour absorber leurs pertes, mais elles ne sont pas totalement à l'abri de difficultés**

La proportion de créances improductives continue d'augmenter (graphique 1.12), mais elle reste inférieure à ce qu'elle était pendant la récession de 1993. Elle a diminué dans le secteur du crédit individuel au logement. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette situation relativement favorable compte tenu du repli prononcé du marché du logement et de pertes d'emploi massives : les taux d'intérêt sont bas, l'emploi a cessé de se contracter, la quotité des prêts est restée modérée même au plus fort de l'expansion du crédit, et l'ensemble des ressources des emprunteurs sont prises en compte pour les remboursements. Par exemple, les banques ont souvent exigé des cautions supplémentaires (d'autres membres de la famille, par exemple, voir OCDE, 2008). Néanmoins, le chômage persistant constitue un risque pour les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques, en particulier si les taux d'intérêt augmentent sous l'effet de l'accélération de la reprise dans la zone euro. La proportion de créances improductives continue de progresser dans le cas des prêts aux promoteurs immobiliers et des sociétés de construction. L'exposition totale des banques à ce type de prêts s'élève à 442 milliards d'euros, soit 43 % du PIB.

La Banque d'Espagne (Banco de España, 2009), autorité de régulation, a fait observer que les excédents bruts d'exploitation des banques pour 2009, 2010 et 2011<sup>18</sup> seraient suffisants pour éponger des pertes équivalant à 40 % de l'encours total des prêts au secteur de la construction et de la promotion immobilière. Étant donné que les emprunts sont garantis, une perte de 40 % semble peu probable en moyenne. Les coûts de construction du parc de logements invendus ne représenteront sans doute qu'une petite partie du montant

Graphique 1.12. **Ratio de prêts improductifs**

En pourcentage de l'ensemble des prêts



Source : Banco de España (2010), Boletín Estadístico, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363368>

total des prêts<sup>19</sup>. Certains promoteurs se sont diversifiés en s'engageant dans d'autres activités avant la crise, en particulier pendant les années qui ont précédé la forte expansion de l'immobilier. De plus, on l'a vu, les segments non résidentiels du marché immobilier, où les pertes sur prêts semblent les plus importantes, ne se caractérisent pas par une offre aussi excédentaire que le marché du logement.

Les provisions et les fonds propres constituent des réserves supplémentaires. Les provisions permettraient d'absorber des pertes équivalant à 15 % des engagements sur le marché du logement – y compris les biens immobiliers acquis en échange d'annulations de créances – avant que les fonds propres, à leur niveau actuel, soient sollicités (Banco de España, 2009). L'autorité de régulation a demandé aux banques de provisionner plus rapidement la totalité des créances improductives et a renforcé les mesures de sauvegarde destinées à éviter une sous-estimation des créances improductives déclarées par le transfert de biens immobiliers en échange de leur annulation. Les biens immobiliers acquis par les banques doivent faire l'objet d'une nouvelle évaluation aux conditions du marché<sup>20</sup>. Les banques doivent provisionner 10 % de la valeur du bien au moment de son acquisition, 10 % supplémentaires si elles ne l'ont pas cédé dans un délai de 12 mois et de nouveau 10 % (soit un total de 30 %) au bout de 24 mois.

En dépit de la robustesse du secteur bancaire en général, certaines craintes ont entraîné un durcissement marqué, quoique temporaire, des conditions de financement

des établissements. Comme l'a fait observer l'autorité de régulation (Banco de España, 2010b), les expositions et les pertes sur prêts varient selon les établissements. Les caisses d'épargne sont plus largement exposées au marché du logement et, jusqu'à l'adoption récente de la réforme de ce secteur (voir plus loin), elles ne pouvaient pas lever comme elles le souhaitaient des fonds pour compenser leurs pertes (OCDE, 2008). Les incertitudes concernant la situation financière de certains établissements peuvent amplifier les risques perçus pour le secteur tout entier, par exemple en raison des liens financiers existant entre les banques. De plus, les doutes entourant la viabilité des banques ont sans doute entraîné une augmentation des primes de risque sur les taux des obligations d'État (graphique 1.2 ci-dessus). Les craintes suscitées par certains établissements ont été atténuées par les résultats des tests coordonnés de résistance auxquels ont été soumises les banques de l'Union européenne (encadré 1.4). L'Espagne s'est fixé un objectif ambitieux : la quasi-totalité des établissements bancaires ont été soumis aux tests et les hypothèses concernant le scénario le plus pessimiste ont été considérablement durcies, compte tenu de la crise du marché du logement.

#### Encadré 1.4. Les tests de résistance des banques espagnoles

Les tests de résistance réalisés sur toutes les banques européennes en juillet 2010 visaient à évaluer leur solvabilité face à un choc hypothétique. Plus précisément, les tests simulaient les fonds propres de catégorie 1 dans un scénario dit « de référence » et dans un scénario « de crise » faisant intervenir des chocs supplémentaires (concernant par exemple le risque souverain). En Espagne, les tests ont été menés sur toutes les banques constituées en société et sur toutes les caisses d'épargne (27 établissements au total).

##### Le scénario de crise

Le scénario de crise supposait une baisse cumulée du PIB de 2.6 % en 2010 et 2011. Il reposait par ailleurs sur l'hypothèse d'un recul de 28 % des prix des logements livrés, de 50 % des prix des logements en construction et de 61 % des prix des terrains entre la valeur maximum atteinte au cours du dernier cycle et leur valeur en 2011. Il impliquait aussi un autre choc, sur les transactions, ainsi que des décotes supplémentaires sur les obligations publiques en portefeuille (augmentation du taux d'intérêt de 70 % par rapport à 2009) et un effet indirect résultant de l'augmentation des intérêts (augmentations supplémentaires de la probabilité de défaillance et de pertes dues à des défaillances). Les pertes hypothétiques sur prêts étaient au moins deux fois supérieures à celles enregistrées au cours des crises précédemment survenues en Europe, comme la crise suédoise, et encore plus prononcées que les pertes enregistrées par les banques coréennes en 1997.

##### Résultats

Les tests de résistance utilisent comme référence un ratio de fonds propres de catégorie 1 de 6 %. Cette valeur de référence définit le seuil en dessous duquel une recapitalisation devient nécessaire. Le système bancaire espagnol dans son ensemble conserverait un ratio de fonds propres de catégorie 1 de 8.3 % dans le cas le plus défavorable. Seules quatre caisses d'épargne relativement petites\* n'ont pas atteint le seuil de 6 %. Les fonds propres nécessaires pour atteindre ce ratio représentent 1.8 milliard d'euros (0.2 % du PIB). Parmi les grandes banques, le plus mauvais résultat a été obtenu par Júpiter (groupement de caisses d'épargne dirigé par *Caja Madrid*), avec un ratio de 6.3 %.

\* Une cinquième caisse d'épargne a été reprise par une autre caisse d'épargne.

### **La résistance des caisses d'épargne a été renforcée mais de nouvelles réformes sont nécessaires**

Les caisses d'épargne se heurtent à des difficultés particulières du fait de la baisse de l'activité de prêt. Elles ont beaucoup de succursales, mais des effectifs relativement peu nombreux. Leur regroupement a été rendu difficile par l'obligation d'obtenir l'approbation des autorités régionales, et leur statut juridique particulier – ce sont des fondations privées – empêche toute fusion avec d'autres catégories d'établissements bancaires. Le gouvernement a pris deux séries de mesures pour remédier à ces problèmes. Il a créé un fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire (FROB, *Fondo de reestructuración ordenada bancaria*). Celui-ci a pour mission d'intervenir dans les établissements dont la viabilité est menacée et de faciliter les fusions par des injections de capitaux, ce qui a conduit à une vague importante de fusions parmi les caisses d'épargne (encadré 1.5).

Les dispositions législatives adoptées en juillet 2010 éliminent les restrictions auxquelles se heurtaient les caisses d'épargne pour procéder à des augmentations de capital. Elles les autorisent à émettre des actions à droit de vote et suppriment le plafond de fonds propres pouvant être détenus par un investisseur (qui était jusqu'alors de 5 % des participations externes). Elles leur permettent aussi de lever plus de 50 % de leurs fonds propres auprès de nouveaux investisseurs, à condition que la caisse d'épargne concernée se transforme en une fondation holding détenant le reste des fonds propres. Cette transformation doit être approuvée à la majorité des deux tiers en assemblée générale. Cette réforme renforce sensiblement la résistance des caisses d'épargne et leur laisse une marge de manœuvre plus importante pour compenser leurs pertes en levant des capitaux.

En revanche, il a été plus difficile de réduire les pouvoirs considérables exercés par les autorités régionales et locales sur les caisses d'épargne. Les nouvelles dispositions ramènent de 50 % à 40 % la proportion maximum d'actions à droit de vote pouvant être détenues par des administrations publiques. Par ailleurs, toute nomination politique sera incompatible avec la qualité de membre de l'un quelconque des organes directeurs d'une caisse d'épargne, et les dirigeants exerçant actuellement une fonction politique doivent l'abandonner dans un délai de trois ans. En outre, les représentants des régions et des communes seront élus par leurs assemblées et non par les administrations. Dans la pratique, cependant, la décision de lever plus de 50 % des fonds propres auprès d'investisseurs extérieurs pourra encore être soumise à l'approbation de l'administration régionale ou locale concernée. Les regroupements entre caisses d'épargne continuent aussi d'être soumis à l'approbation des régions (qui doivent désormais présenter une liste de critères à respecter pour ce type de décision). Ainsi, les regroupements entre caisses d'épargne ne devraient plus avoir à être approuvés par les autorités régionales. Pour simplifier ces regroupements, la répartition des représentants des régions dans les caisses d'épargne devant fusionner pourrait être déterminée à l'avance. En tout état de cause, le suivi des résultats de la réforme demande un certain temps.

L'analyse des résultats des caisses d'épargne incite à penser qu'elles ont fait preuve d'une plus grande efficacité économique que les banques commerciales, ce qui pourrait justifier leur maintien sous la forme d'établissements bancaires spécifiques (voir annexe 1.A1). En revanche, il semblerait aussi que les caisses d'épargne ayant les coûts les plus bas sont moins bien parvenues à sélectionner les prêts en fonction des risques, encore que cette relation ne soit statistiquement significative que pour une année. Des analyses (Cuñat et Garicano, 2010) conduisent par ailleurs à penser que les qualifications professionnelles des cadres dirigeants des caisses d'épargne sont corrélées avec leurs

### Encadré 1.5. Le Fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire

Le gouvernement a créé en juin 2009 le Fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire (*Fondo de reestructuración ordenada bancaria*, FROB), doté d'un capital de 9 milliards d'euros, dont 75 % provenant de l'administration centrale et le reste des fonds d'assurance des dépôts constitués respectivement par les banques commerciales, les caisses d'épargne et les banques coopératives. Le FROB peut émettre jusqu'à 90 milliards d'euros de dette avec la garantie de l'État. Les membres de son conseil d'administration sont nommés par le ministre de l'Économie et des Finances, cinq d'entre eux sur proposition de l'autorité de régulation (Banco de España) et trois par chacun des trois fonds d'assurance des dépôts.

Le FROB peut intervenir dans la restructuration d'établissements dont la solvabilité est insuffisante, à condition que ceux-ci aient épuisé tous les recours possibles aux marchés de capitaux et à leurs propres mécanismes de garantie. Si cette condition est remplie, le FROB reprend la gestion des établissements concernés. C'est le cas d'une petite caisse d'épargne, qui a bénéficié d'une injection de capitaux de 800 millions d'euros du FROB\*. Celui-ci est intervenu après l'échec d'une tentative de regroupement entre cet établissement et une autre caisse d'épargne. Le FROB peut aussi décider de liquider un établissement dans lequel il est intervenu.

Le FROB peut par ailleurs faciliter un regroupement à condition que l'établissement concerné soit parfaitement viable et que les établissements regroupés présentent un plan stratégique qui permette de réaliser des économies, notamment par des réductions de capacité, et qui renforce la stabilité du système financier. Les plans stratégiques sont évalués par la Banque d'Espagne. Le FROB fournit des participations temporaires convertibles, sous la forme d'actions préférentielles qui doivent être rachetées par l'établissement concerné au bout de cinq ans ou, exceptionnellement, au bout de sept ans au maximum. Celles-ci sont rémunérées à un taux de 7.75 % au minimum. La date limite de dépôt des demandes d'intervention du Fonds était fixée à fin 2010. Jusqu'à cette date, les banques qui restent solvables mais présentent certaines faiblesses dans leur position de fonds propres peuvent aussi être recapitalisées.

Douze regroupements ont été lancés depuis 2009, concernant 38 des 45 caisses d'épargne, soit 92 % des actifs de ce secteur. Sept d'entre eux bénéficient de l'appui du FROB, avec des apports de capitaux s'élevant à 10.2 milliards d'euros (1 % du PIB). Les regroupements les plus importants effectués avec l'appui du FROB n'entraînent qu'une intégration organisationnelle relativement limitée (systèmes de protection institutionnels, SPI) et ont un caractère temporaire, avec une durée minimum de dix ans. Toutefois, ces SPI doivent satisfaire à des exigences minimales concernant la gouvernance, le contrôle des risques et le soutien mutuel parmi les institutions intéressées. La dissolution d'un SPI doit être approuvée par la Banque d'Espagne. Les caisses d'épargne regroupées créent en général une filiale prenant la forme d'une banque commerciale, qui est chargée de prendre les décisions stratégiques concernant le groupe, y compris pour la gestion des risques. Les établissements regroupés ont mis en commun leurs capitaux. Cependant, chacune des caisses d'épargne concernées continue de gérer séparément son réseau de succursales. Quelques regroupements ont eu lieu parmi les banques commerciales, ainsi que dans le secteur très limité des banques mutuelles. Le FROB n'est intervenu dans aucune de ces opérations.

\* Les autorités étaient intervenues dans une autre caisse d'épargne avant la création du FROB, en 2009. Le système d'assurance des dépôts des caisses d'épargne avait injecté des capitaux dans cet établissement.

résultats en ce qui concerne les créances improductives. Les nouvelles dispositions législatives permettront d'améliorer la gestion des caisses d'épargne en exigeant que 50 % des membres de leur conseil d'administration disposent d'une expérience professionnelle. Afin de renforcer encore le rôle de gestion et de supervision des conseils d'administration, des comités de sélection indépendants pourraient être chargés d'établir une liste de candidats aux postes de direction des caisses d'épargne, comme le recommandait l'Étude de 2008.

#### Encadré 1.6. **Recommandations en vue de l'adaptation de l'économie aux déséquilibres macroéconomiques**

Afin de retrouver la confiance des investisseurs, mettre en œuvre des réformes structurelles dès que possible, notamment sur les marchés du travail et des produits, et engager un programme ambitieux d'assainissement des finances publiques (voir chapitres 2 et 3).

##### **Stimuler davantage la concurrence dans les secteurs de services**

- Envisager de soumettre obligatoirement et régulièrement à appels d'offres l'exploitation des services régionaux de *transport ferroviaire* de passagers. Obliger l'opérateur historique à mettre à disposition son matériel roulant dans des conditions non discriminatoires.
- Éliminer les contraintes entourant l'obtention d'une licence d'exploitation de *transport routier de marchandises* et réformer le processus d'autorisation afin de faciliter les regroupements d'entreprises. Veiller à ce que les licences d'exploitation de *transport routier de passagers* soient attribuées par voie d'appel d'offres, sans que les opérateurs en place bénéficient de conditions favorables.
- Assurer un accès adéquat des concurrents au *réseau postal* public, ainsi qu'aux bases de données d'adresses de l'opérateur historique de services postaux.
- Dans le *commerce de détail*, les administrations régionales devraient limiter les restrictions à la création de grandes surfaces commerciales. En outre, les horaires d'ouverture des magasins devraient être libéralisés dans les régions où des restrictions subsistent. Le gouvernement pourrait aussi envisager de relever le minimum national applicable à la limite que peuvent imposer les régions en réglementant les horaires d'ouverture des magasins.
- La gamme des *services professionnels* pour lesquels la réglementation espagnole exige des qualifications particulières devrait être réduite.

##### **Progresser dans la réforme du marché du logement**

- Les fonds publics consacrés au logement social devraient être transformés en prestations monétaires sous conditions de ressources en faveur des ménages modestes, réservées au paiement du loyer. Des prestations du même type, également soumises à conditions de ressources, devraient aussi remplacer les allègements modifiés prévus de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre du logement.

##### **Renforcer davantage la résilience des caisses d'épargne**

- L'influence exercée par les administrations régionales sur les décisions commerciales des caisses d'épargne devrait encore être réduite. Les regroupements de caisses d'épargne ne devraient plus avoir à être approuvés par les autorités régionales. Pour simplifier ces regroupements, la répartition des représentants des régions au sein des caisses devant être regroupées pourrait être déterminée à l'avance.
- Des groupes de sélection indépendants pourraient être chargés d'établir une liste de candidats possibles aux postes de direction des caisses d'épargne.

## Notes

1. Allemagne, Belgique, France, Italie et Portugal.
2. L'endettement est également élevé dans les secteurs de la distribution d'énergie et d'eau, mais cela ne représente qu'une contribution relativement faible à l'activité.
3. De fait, l'offre n'est pas aussi excédentaire sur le marché de l'immobilier de bureaux que sur celui du logement, par exemple.
4. Les engagements extérieurs nets varient sensiblement suivant les pays de l'OCDE, en fonction par exemple de l'ampleur des activités internationales du secteur bancaire et des décisions d'implantation des entreprises multinationales.
5. À supposer que le taux de croissance tendanciel du PIB nominal soit de 4 %, un déficit de balance courante de l'ordre de 4 % maintiendrait à un niveau à peu près constant la position extérieure nette, à -100 % du PIB. Avec une croissance tendancielle de 3 %, un déficit de balance courante d'environ 3 % stabiliserait la position extérieure nette.
6. Les impôts indirects (comme la TVA) sont généralement prélevés sur les biens importés mais pas sur les biens exportés, ce qui contribue aux différences de prix des biens et services entre les pays. Les prix sont généralement plus élevés dans les pays à revenu élevé également en raison de l'effet Balassa-Samuelson et parce que les producteurs de biens exportables détenant un pouvoir de marché peuvent exercer une discrimination par les prix en faveur des pays à faible revenu.
7. Les indices de prix à l'exportation (biens et services) sont restés à peu près stables en France et en Allemagne depuis 1995 alors qu'ils ont augmenté de 30 % en Espagne. Les divergences concernant les termes de l'échange ont été moins marquées : ceux-ci sont restés stables en France et en Allemagne et ont augmenté de 9 % en Espagne. L'évolution des prix des biens à l'exportation est un peu moins favorable si l'on compare les indices de valeurs unitaires des exportations de biens. Cependant, ces indices ne sont pas calculés sur les mêmes bases que les comptes nationaux, et ils sont influencés par des variations de la qualité des biens.
8. L'effet Balassa-Samuelson sur le taux de change réel n'est pas forcément compensé par l'effet sur les termes de l'échange mentionné plus haut. Il ne le sera pas si des gains de productivité importants dans la production de biens exportables sont dus à une croissance plus soutenue de la productivité au sein des secteurs exportateurs (par suite d'un rattrapage des chefs de file technologiques dans chacun d'eux), et non à une spécialisation dans des secteurs enregistrant des gains de productivité importants dans le monde entier.
9. Par exemple, Bourlès et al. (2010) calculent que sur la période 1995-2007, en moyenne, une élimination des charges réglementaires pesant sur les secteurs situés en amont aurait permis une croissance de la PMF plus élevée de 1.7 point par an.
10. On trouvera dans Megginson et Netter (2001) une analyse économétrique de l'impact de la privatisation et de la libéralisation sur la productivité des entreprises, et dans Wölfl et al. (2010) une analyse de l'effet des réformes des marchés de produits sur la croissance globale du PIB par habitant. Ces deux études mettent en évidence des décalages temporels importants entre les réformes et l'amélioration des performances qui en résulte.
11. Certains logements achevés, notamment destinés à des coopératives, ne sont pas comptabilisés comme vendus même s'ils ont été acquis par les utilisateurs finaux, ce qui peut conduire à surestimer l'écart entre logements vendus et logements finis.
12. La baisse tendancielle des prix des logements anciens va dans le même sens que les tendances observées dans d'autres bases de données comme celles des sites Internet de transactions immobilières ou d'autres entreprises privées (*Sociedad de Tasación, Fotocasa et Expocasa*). Toutes ces sources montrent également que la baisse se ralentit. Le ministère de l'Économie et des Finances table sur un recul des prix d'environ 10 % pour 2010, leur stabilisation en 2011 et leur redressement au même rythme que l'indice des prix à la consommation en 2012 et 2013.
13. D'après Becker et al. (2010), en Espagne plus de 65 % des jeunes de 25 à 29 ans vivent avec leurs parents, contre 20 à 22 % en France, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni.
14. Précisément, les nouvelles dispositions législatives généralisent le recours à la procédure « orale » (*juicio oral*) pour l'éviction de locataires. Cette procédure est moins formelle (et donc plus rapide) que les dispositions antérieures (Mora-Sanguinetti, 2010). Par ailleurs, un propriétaire peut résilier un bail avant l'échéance minimum de cinq ans si des membres de sa famille souhaitent occuper le logement concerné (précédemment, cela n'était possible que si le propriétaire lui-même voulait occuper le logement).

15. Par exemple, Mora-Sanguinetti (2010) observe qu'une augmentation de l'efficacité des procédures judiciaires a un effet sensible sur l'évolution du marché locatif. La réglementation des contrats proprement dite, en revanche, ne semble pas excessivement restrictive. À l'issue d'une période minimum de cinq ans, les propriétaires peuvent disposer librement de leur bien, sans avoir à justifier l'éviction, et fixer librement le nouveau loyer. Pendant la période initiale, un propriétaire peut procéder à l'éviction d'un locataire afin de reprendre le logement pour son propre usage ou pour celui de membres de sa famille ; le loyer est indexé sur les prix à la consommation.
16. Tous les propriétaires, et non plus seulement les promoteurs, sont désormais autorisés à convertir des logements, ce qui permet aux acheteurs de bénéficier de prêts bonifiés.
17. Cela favorise aussi la remise en état de logements sociaux, par opposition à la construction neuve, pour soutenir l'activité dans le secteur tout en évitant de subventionner la construction de nouveaux logements.
18. La stabilité des excédents d'exploitation est attribuable en partie à la prépondérance des banques de réseau, car les bénéfices des banques d'investissement sont plus instables.
19. Si le montant total des prêts au secteur de la construction résidentielle avait financé la construction du parc de logements actuellement invendus, chaque logement coûterait près de 600 000 euros.
20. Cependant, on peut se poser quelques questions sur les évaluations indépendantes, car ce sont les banques elles-mêmes qui sont les clients. De plus, le processus d'évaluation se fonde sur les prix des offres sur le marché, qui peuvent être inférieurs aux prix effectifs des transactions étant donné la faiblesse du marché.

## Bibliographie

- Ayuso, J. et F. Restoy (2003), « House Prices and Rents: An Equilibrium Asset Pricing Approach », *Documentos de trabajo*, n° 0304, Banco de España, Madrid.
- Ayuso, J. et F. Restoy (2006a), « House Prices and Rents in Spain: Does the Discount Factor Matter? », *Documentos de trabajo*, n° 0609, Banco de España, Madrid.
- Ayuso, J. et F. Restoy (2006b), « El precio de la vivienda en España: ¿Es robusta la evidencia de sobrevaloración? », *Boletín Económico*, n° 6, Banco de España, Madrid.
- Balmaseda, M., I. San Martín et M. Sebastián (2002), « Una aproximación cuantitativa a la "burbuja" inmobiliaria », *Situación Inmobiliaria*, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, décembre.
- Banco de España (2009), *Informe Anual 2008*, Banco de España, Madrid.
- Banco de España (2010a), *Informe Anual 2009*, Banco de España, Madrid.
- Banco de España (2010b), *Boletín Económico*, mai, Banco de España, Madrid.
- BCE (Banque centrale européenne) (2006), « Assessing House Price Developments in the Euro Area », *Bulletin mensuel de la BCE*, février, Francfort-sur-le-Main.
- Becker, S.O., S. Bentolila, A. Fernandes et A. Ichino (2010), « Youth Emancipation and Perceived Job Security of Parents and Children », *Journal of Population Economics*, vol. 23, Springer.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse et G. Nicoletti (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *Working Paper*, n° 283, Banque de France, Paris.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2007), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509 et *Revue économique de l'OCDE*, n° 43/1, Éditions OCDE, Paris.
- Cuñat, V. et L. Garicano (2010), « Did Good Cajas Extend Bad Loans? Governance, Human Capital and Loan Portfolios », *Documentos de trabajo*, n° 8, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Estrada, A., J.F. Jimeno et J.L. Malo de Molina (2009), « The Performance of the Spanish Economy in EMU: The First Ten Years », dans J.F. Jimeno (dir. pub.), *Spain and the Euro. The First Ten Years*, Banco de España, Madrid.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), *World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC, septembre.

- FMI (2005), « Spain: 2004 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, n° 05/56, Fonds monétaire international, Washington DC.
- FMI (2008), « Housing et the Business Cycle », *World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Jaumotte, F. et P. Sodsriwiboon (2010), « Current Account Imbalances in the Southern Euro Area », *IMF Working Paper*, n° 10/139, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Martínez Pagés, J. et L.Á. Maza (2003), « Análisis del precio de la vivienda en España », *Documentos de trabajo*, n° 0307, Banco de España, Madrid.
- Matea, M.L. et J.S. Mora-Sanguinetti (2009), « Developments in Retail Trade Regulation in Spain and their Macroeconomic Implications », *Documentos de trabajo*, n° 0908, Banco de España, Madrid.
- Meggison, W.L. et J.M. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2, American Economic Association.
- Mora-Sanguinetti, J.S. (2010), « Is Judicial Inefficiency Increasing the House Property Market Weight in Spain? Evidence at the Local Level », *Documentos de trabajo*, n° 1025, Banco de España, Madrid.
- OCDE (2005), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, Éditions OCDE, Paris
- Sosvilla, S. (2008), « Immigration and Housing Prices in Spain », *Documentos de trabajo*, n° 40, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries 1998-2008: Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695, OCDE, Paris.
- Wölfl, A., I. Wanner, O. Röhn et G. Nicoletti (2010), « Product Market Regulation: Extending the Analysis beyond OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 799, OCDE, Paris.

## ANNEXE 1.A1

## L'efficacité économique des banques espagnoles : une analyse de frontière stochastique

### Introduction

La présente annexe fait la synthèse d'une étude empirique de l'efficacité économique relative des différents types d'établissements qui composent le secteur bancaire espagnol, en particulier les caisses d'épargne et les banques commerciales. Des résultats plus détaillés peuvent être obtenus auprès de l'OCDE<sup>1</sup>. L'étude dont s'inspire cette synthèse compare aussi l'efficacité des caisses d'épargne de plusieurs pays européens ; les résultats de ces comparaisons ne sont pas reproduits ici.

Les auteurs emploient la méthode de l'analyse de frontière stochastique proposée par Aigner *et al.* (1977) et Meeusen et van den Broeck (1977) pour calculer l'efficacité économique de chaque établissement composant l'échantillon au cours de la période considérée. Cette spécification permet de neutraliser les effets des facteurs environnants généraux en estimant simultanément les paramètres de la frontière stochastique et du modèle d'inefficacité.

### Données et variables

La principale source de données est la base *Bankscope*, d'où sont tirées les données financières concernant les banques. Les autres données proviennent de la *Global Market Information Database* (GMID) et de la version 2010 de la *Database on Financial Development and Structure* de la Banque mondiale (Beck *et al.*, 2000). L'analyse porte sur la période 2001-08.

Les auteurs adoptent la méthode de la valeur ajoutée, en vertu de laquelle les actifs productifs et les dépôts ont certaines des caractéristiques d'une production. Plus précisément, les dépôts produisent des services de transaction et de sauvegarde et engendrent des coûts de production. En termes de valeur ajoutée, les dépôts représentent en général plus de la moitié de l'ensemble des dépenses des banques en capital et en main-d'œuvre et, en ce sens, des services sont produits<sup>2</sup>. Une fonction de coût est estimée dans laquelle les coûts dépendent de la production, des intrants et des prix des intrants. On normalise les coûts et les produits au moyen des fonds propres des banques de manière à réduire l'hétéroscédasticité et les biais d'échelle.

Ainsi, les auteurs spécifient trois produits variables : les prêts (valeur des prêts hypothécaires, des prêts aux entreprises, etc.), les autres actifs productifs et les dépôts (somme des dépôts à vue, des dépôts d'épargne et des dépôts à terme). Les prix de deux intrants variables sont aussi spécifiés. Comme dans les études antérieures, il s'agit du coût

des fonds empruntés (W1), représenté par le ratio des intérêts versés sur les dépôts des clients et les financements à court terme, et du coût des intrants non financiers (W2), calculé en divisant les frais généraux par l'actif total<sup>3</sup>. Afin d'imposer des restrictions d'homogénéité linéaire, les auteurs normalisent la variable dépendante et tous les prix des intrants au moyen de W2.

Une tendance temporelle (T = 1 pour 2001, T = 2 pour 2002, ..., T = 8 pour 2008) est introduite dans chaque spécification pour neutraliser les effets du changement technologique, en utilisant des termes linéaires et quadratiques afin d'identifier le changement technique neutre, ainsi que pour interagir avec les prix des produits et des intrants afin d'identifier le changement technique non neutre (Caves *et al.*, 1981 ; Baltagi et Griffin, 1988). Suivant la même démarche que Berger et Mester (1997), les auteurs spécifient les fonds propres comme un intrant fixe pour neutraliser les effets des différences de préférences en termes de risques, qui peuvent être imputables à la réglementation, à des difficultés financières ou à des asymétries d'information<sup>4</sup>. La variable dépendante est le coût total, défini comme la somme des coûts d'exploitation (ensemble des dépenses de main-d'œuvre et d'équipement) et des coûts financiers (intérêts versés sur les dépôts). Enfin, les auteurs utilisent des variables muettes pour tenir compte des différents types d'établissements (banque constituée en société, caisse d'épargne, banque coopérative).

## Résultats de l'étude

En termes de prêts et de dépôts, les parts de marché des banques constituées en sociétés et des caisses d'épargne sont à peu près comparables et très largement supérieures à celle des banques coopératives, avec plus de 95 % pour les deux catégories d'institutions prises ensemble.

Le tableau 1.A1.1 indique l'efficacité économique moyenne de l'ensemble des établissements bancaires espagnols et de chacune des trois catégories sur la période 2001-08. On constate que l'efficacité des caisses d'épargne, celle des banques constituées en sociétés et celle des banques coopératives suivent à peu près la même évolution au cours de la période considérée.

Tableau 1.A1.1. **Scores d'efficacité économique**

Type d'établissement	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Caisse d'épargne	0.97	0.97	0.96	0.95	0.95	0.96	0.96	0.97	0.96
Banque commerciale	0.90	0.90	0.88	0.88	0.90	0.91	0.95	0.94	0.91
Coopérative de crédit	0.97	0.97	0.95	0.93	0.95	0.96	0.96	0.98	0.96

Source : A. Lozano-Vivas et F. Pasiouras (2010), « Cost Efficiency Spanish Banks: Stochastic Frontier Analysis », étude réalisée à la demande du Département des affaires économiques de l'OCDE.

Les caisses d'épargne obtiennent le meilleur score, égal à 0.96 en moyenne. Ce résultat peut être interprété de la manière suivante : en moyenne, les caisses d'épargne pourraient réduire leurs coûts de 4 % environ tout en maintenant le même niveau de production, si toutes faisaient preuve d'autant d'efficacité que les plus efficaces d'entre elles. L'efficacité économique moyenne des coopératives de crédit est à peu près comparable à celle des caisses d'épargne. Celle des banques constituées en sociétés, en revanche, est plus faible puisqu'elle est égale à 0.90. Les banques constituées en sociétés pourraient réduire leurs coûts d'environ 10 % (en moyenne) tout en maintenant le même niveau de production, en faisant toutes preuve d'autant d'efficacité que les plus efficaces d'entre

elles. Les meilleures performances des caisses d'épargne par rapport aux banques constituées en sociétés confirment les résultats obtenus par Grifell et Lovell (1997), Lozano-Vivas (1998) et Tortosa-Ausina (1999), entre autres.

Pour ce qui est de l'évolution de l'efficacité économique au fil des ans, on observe que les caisses d'épargne obtiennent de meilleurs résultats que les banques constituées en sociétés pendant la totalité de la période considérée, à savoir 2001-08. Simultanément, la part de marché des caisses d'épargne a augmenté aux dépens de celle des banques espagnoles constituées en sociétés, tandis que celle des coopératives de crédit est restée constante.

Les auteurs calculent aussi les scores d'efficacité économique en fonction de la taille des établissements, répartis en trois groupes (ces résultats ne sont pas reproduits ici). Les conclusions sont à peu près identiques pour les trois groupes. On n'observe pas de relation marquée entre la taille d'un établissement et son efficacité économique. Parmi les caisses d'épargne, le degré d'efficacité est sensiblement le même pour les trois groupes.

### **Relation entre efficacité économique et poids des créances improductives**

Les auteurs cherchent aussi à déterminer s'il existe un rapport entre l'efficacité économique estimée et l'exposition aux risques, représentée par le poids relatif des créances improductives. Comme indiqué dans le corps du texte, les caisses d'épargne sont particulièrement exposées aux crédits concernant le marché du logement. Par exemple, la part des crédits hypothécaires détenus par les caisses d'épargne dans ce secteur est supérieure de près de 60 % en moyenne à celle des banques constituées en sociétés. Les produits pris en compte dans l'analyse de l'efficacité économique sont les prêts, sans qu'il y ait de distinction entre ceux qui ne sont pas improductifs et ceux qui le sont ou qui risquent fort de le devenir. Au cours de la période considérée, l'augmentation des créances improductives a été plus prononcée dans le secteur des caisses d'épargne que dans les autres établissements. Comme indiqué dans le corps du texte, l'écart s'est résorbé par la suite. Cependant, l'efficacité économique relative des établissements n'a pas pu être calculée pour les années suivantes car les données n'étaient pas disponibles.

Pour déterminer s'il existe une relation entre l'efficacité économique et l'exposition aux risques, les auteurs calculent le coefficient de corrélation de Spearman entre l'efficacité économique et le poids des créances improductives pour chaque établissement et chaque année, ainsi que pour chaque catégorie d'établissement. Les résultats (qui ne sont pas reproduits ici) révèlent que les banques constituées en sociétés se caractérisent par une corrélation négative entre efficacité économique et créances improductives, mais que cette corrélation n'est statistiquement significative que pour 2006 et 2007. Cela signifie que les banques constituées en sociétés les plus efficaces se caractérisent par un poids relativement faible des créances improductives. Pour les caisses d'épargne, en revanche, la corrélation est positive et statistiquement significative en 2008, tandis qu'elle est de signe variable et toujours non significative entre 2001 et 2007. Le résultat obtenu pour 2008 est sans doute particulièrement intéressant, car il s'agit de l'année où les risques liés à l'exposition au marché du logement sont devenus les plus manifestes au cours du dernier cycle de l'immobilier résidentiel. On peut en déduire que l'efficacité des contrôles varie d'un établissement à un autre, mais qu'elle a des effets différents selon la catégorie d'établissement considérée. Dans le cas des banques constituées en sociétés, le contrôle exercé par les actionnaires et les conseils d'administration a les effets souhaités sur l'efficacité économique et sur l'exposition aux risques (Anandarajan et al., 2005), alors que

le contrôle exercé par les assemblées générales et les conseils d'administration des caisses d'épargne peut ne pas avoir les mêmes effets.

## Notes

1. Ana Lozano-Vivas, professeur à l'Université de Málaga, et Fotis Pasiouras, professeur assistant à l'Université technique de Crète, ont contribué aux recherches et à la rédaction de cette annexe.
2. Ne pas considérer que les dépôts ont certaines caractéristiques d'un produit pourrait pénaliser les caisses d'épargne, car la collecte de dépôts est l'un des principaux services qu'elles offrent.
3. D'autres études utilisent les prix de trois intrants, à savoir la main-d'œuvre (dépenses de personnel en proportion des dépenses totales), les fonds empruntés (intérêts versés sur les dépôts) et le capital physique (dépenses hors intérêts et hors dépenses de personnel en proportion des actifs fixes). Cependant, une telle approche aurait pour effet de réduire le nombre d'observations sur l'échantillon, car des valeurs sont manquantes. Par conséquent, les auteurs ont restreint l'analyse aux deux catégories d'intrants indiquées dans le texte. Cette approche est comparable à celle retenue par Hasan et Marton (2003), Bonin et al. (2005) et Berger et al. (2009), entre autres.
4. Berger et Mester (1997) pensent que le fait de ne pas tenir compte des fonds propres risquerait d'engendrer un biais d'échelle, tandis que l'efficacité des banques pourrait être mal mesurée même si celles-ci ont un comportement optimal compte tenu de leurs préférences en matière de risques. Pour une analyse plus approfondie de ces questions, voir Mester (1996), Berger et Mester (1997) et Berger et Bonaccorsi di Patti (2006).

## Bibliographie

- Aigner, D., C.A. Knox Lovell et P. Schmidt (1977), « Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models », *Journal of Econometrics*, vol. 6, n° 1, Elsevier.
- Anandarajan, A., I. Hasan et A. Lozano-Vivas (2005), « Loan Loss Provision Decisions: An Empirical Analysis of the Spanish Depository Institutions », *Journal of International Accounting Auditing and Taxation*, vol. 14, n° 1, Elsevier.
- Baltagiand, B.H. et J.M. Griffin (1988), « A General Index of Technical Change », *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 1, University of Chicago Press.
- Beck, T., A. Demircuc-Kunt, R. Levine et V. Maksimovic (2000), « Financial Structure and Economic Development – Firm, Industry and Country Evidence », *Policy Research Working Paper*, n° 2423, Banque mondiale, Washington DC.
- Berger, A.N. et E. Bonaccorsi di Patti (2006), « Capital Structure and Firm Performance: A New Approach to Testing Agency Theory an Application to the Banking Industry », *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, n° 4, Elsevier.
- Berger, A.N., I. Hasan et M. Zhou (2009), « Bank Ownership and Efficiency in China: What Will Happen in the World's Largest Nation? », *Journal of Banking and Finance*, vol. 33, n° 1, Elsevier.
- Berger, A.N. et L.J. Mester (1997), « Inside the Black Box: What Explains Differences in the Efficiencies of Financial Institutions? », *Journal of Banking and Finance*, vol. 21, n° 7, Elsevier.
- Bonin, J.P., I. Hasan et P. Wachtel (2005), « Bank Performance, Efficiency and Ownership in Transition Countries », *Journal of Banking and Finance*, vol. 29, n° 1, Elsevier.
- Caves, D.W., L.R. Christensen et J.A. Swanson (1981), « Productivity Growth, Scale Economies, and Capacity Utilization in US Railroads, 1955-74 », *American Economic Review*, vol. 71, n° 5, American Economic Association.
- Grifell-Tajté, E. et C.A.K. Lovell (1997), « The Sources of Productivity Change in Spanish Banking », *European Journal of Operational Research*, vol. 98, n° 2, Elsevier.
- Hasan, I. et K. Marton (2003), « Development and Efficiency of the Banking Sector in a Transition Economy: Hungarian experience », *Journal of Banking and Finance*, vol. 27, n° 12, Elsevier.
- Lozano-Vivas, A. (1998), « Efficiency and Technical Change for Spanish Banks », *Applied Financial Economics*, vol. 8, n° 3, Taylor and Francis Journals, Routledge.

- Meeusen, W. et J. van den Broeck (1977), « Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error », *International Economic Review*, vol. 18, n° 2, Blackwell Publishing.
- Mester, L.J. (1996), « A Study of Bank Efficiency Taking into Account Risk-Preferences », *Journal of Banking and Finance*, vol. 20, n° 6, Elsevier.
- Tortosa-Ausina, E. (1999), « Convergence in Efficiency of the Spanish Banking Firms as Distribution Dynamics », *EC series Working Papers*, WP-EC 9-14, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.

## ANNEXE 1.A2

*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 de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis décembre 2008
GESTION DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE À MOYEN ET LONG TERME	
Revoir les incitations fiscales en faveur des plans de retraite privés.	Aucune mesure prise depuis la réduction du plafond de déductibilité fiscale des cotisations aux plans de retraite privés et la suppression des incitations aux retraits en capital en 2006.
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.	Néant.
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 avec un accroissement de l'épargne publique.	Des options de réforme des retraites sont en cours d'examen à la commission parlementaire du <i>Pacto de Toledo</i> . Les propositions gouvernementales prévoient un relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans.
Définir les plafonds de dépenses fixés dans le processus budgétaire de l'administration centrale en fonction du PIB potentiel estimé.	Le ministère de l'Économie et des Finances établit chaque année un rapport indiquant notamment le taux de croissance potentielle de l'économie. Ce rapport est pris en compte lors de la fixation du plafond de dépenses pour l'administration centrale.
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.	En 2009, un nouveau système de financement régional a été adopté, qui établit un fonds destiné à couvrir les besoins de dépenses en services de base, compte tenu des variables démographiques annuelles. Le nouveau système accroît la part des recettes fiscales qui revient aux administrations régionales et renforce les pouvoirs des régions en matière de fixation des impôts.
Développer l'étalement concurrentiel pour les services fournis par les administrations infranationales et en publier les résultats. Assouplir l'obligation faite aux administrations régionales de consacrer un montant minimum de dépenses aux soins de santé.	Le montant minimum de dépenses imposé a été supprimé.
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.	Un nouveau fonds créé dans le cadre de la réforme du système de financement régional en 2009 alloue des ressources additionnelles aux régions moins développées ou à celles qui ont une dynamique démographique défavorable.
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	
Remplacer le subventionnement du logement social par des prestations affectées sous conditions de ressources. Arrêter la construction de logements sociaux destinés à la vente. Supprimer progressivement la déductibilité des paiements hypothécaires et locatifs.	À partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2011, les subventions à l'achat de logements sociaux seront supprimées. Le projet de loi prévoit de supprimer progressivement la déductibilité fiscale des paiements hypothécaires et locatifs, sauf pour les familles à revenu modeste à compter de janvier 2011.
Mettre en œuvre intégralement les plans visant à accélérer le règlement des conflits entre locataires et propriétaires.	Une nouvelle législation simplifie les procédures judiciaires en matière d'expulsion des locataires.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis décembre 2008
<b>AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL</b>	
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.	La réforme du marché du travail approuvée en septembre 2010 précise les motifs pouvant justifier les licenciements (indemnités de licenciement de 20 jours de salaire par année d'ancienneté) et élargit le recours à des contrats permanents avec indemnités de licenciement ramenées à 33 jours de salaire au lieu de 45 jours.
Envisager de mettre en place un contrat de travail unique, avec une hausse graduelle des indemnités de licenciement en fonction de l'ancienneté.	Néant.
Autoriser les entreprises à se soustraire aux conventions collectives conclues à un niveau plus élevé ou remplacer la règle d'extension obligatoire par un système permettant aux employeurs de n'adopter la convention que s'ils le souhaitent.	Les possibilités de sortie des conventions collectives sont renforcées par la loi de 2010 sur la réforme du marché du travail. En particulier, la décision de ne pas adhérer à la convention peut se prendre sur simple accord entre l'entreprise et les salariés. En cas de désaccord, il existe une procédure de médiation.
Encourager la suppression des clauses d'indexation sur l'inflation dans les négociations collectives ou du moins utiliser un indicateur de l'inflation qui ne tienne pas compte des prix du pétrole et des autres produits de base et réduise encore le degré d'indexation.	L'accord pluriannuel sur les négociations collectives signé en février 2010 reporte temporairement une révision en fonction de l'inflation passée.
Réaffecter les subventions à l'embauche de chômeurs sous contrat permanent à des politiques actives du marché du travail (PAMT) mieux ciblées.	La loi de 2010 sur la réforme du marché du travail a limité ces subventions à des catégories spécifiques comme les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée d'un certain âge.
Mettre en place un système d'évaluation comparative des services de l'emploi dans les régions, et en publier les résultats. Les services régionaux de placement qui sont performants devraient être récompensés financièrement.	Les entreprises privées sont autorisées à offrir une intermédiation sous certaines conditions.
L'inscription pour un placement devrait être une condition préalable du versement des prestations et l'entretien approfondi devrait être obligatoire 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.	Le paiement rétroactif des prestations se poursuit après l'inscription. Les PAMT sont en cours de révision.
Accroître les services de soins de santé et de soins à domicile pour les personnes âgées dépendantes.	Une législation améliorant le financement public de ces services est en cours de mise en œuvre.
<b>AMÉLIORER L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS</b>	
Améliorer la reconnaissance des qualifications étrangères grâce à des accords bilatéraux avec les pays d'origine et à un programme d'évaluation des compétences en cours d'emploi.	Un Décret royal de 2009 autorise l'agrément des compétences professionnelles acquises au travail.
Améliorer la formation linguistique offerte par le secteur public. Adapter le système national de certification linguistique aux besoins du marché du travail.	Néant.
Autoriser les immigrants venant de pays non membres de l'UE (avec un permis en cours de validité) à travailler au moins dans certains secteurs des administrations publiques.	Néant.
<b>AMÉLIORER ENCORE L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT PRÉSCOLAIRE, AINSI QUE SA QUALITÉ</b>	
Offrir les subventions aux services agréés de garde d'enfant sous forme de chèques-service aux ménages modestes. Cette aide doit couvrir la totalité des frais de garde dans un établissement agréé. Développer les services de garderie pour les jeunes enfants.	Certaines collectivités autonomes subventionnent en partie l'enseignement préscolaire privé sous forme de chèques-services sous conditions de ressources. Les administrations centrales et régionales financent la création de 74 600 places de crèche dans le secteur public pour les enfants de 0-3 ans.
<b>PRÉSERVER UN SYSTÈME ÉDUCATIF FAVORISANT L'INTÉGRATION DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE</b>	
Faire respecter l'interdiction d'augmenter les droits versés par les familles 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.	Un projet de loi vise à augmenter les ressources allouées aux établissements publics et privés financés sur fonds publics où sont inscrits de nombreux élèves ayant des besoins particuliers.
Lier le versement de subventions aux établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle à l'obligation d'offrir un enseignement gratuit.	La limitation des droits de scolarité dans les établissements privés à 10 % du financement public est à l'étude.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis décembre 2008
<b>AUGMENTER LA PROPORTION DE DIPLÔMÉS DU DEUXIÈME CYCLE DU SECONDAIRE</b>	
Élargir le choix des options durant la dernière étape de l'enseignement obligatoire.	Des filières séparées d'enseignement général et professionnel sont prévues pour la dernière année de scolarité obligatoire ; de nouveaux programmes de soutien ( <i>Formación profesional inicial</i> ) ont été conçus pour les élèves en difficulté.
Augmenter les prestations pour enfants à charge et les subordonner au maintien dans le système scolaire à temps plein. Associer la hausse des prestations au versement d'une allocation liée à l'exercice d'un emploi pour les ménages aux revenus modestes.	Des bourses sont offertes aux élèves de plus de 16 ans issus de familles modestes qui bénéficient de programmes de soutien et qui risquent d'abandonner le premier cycle de l'enseignement secondaire. L'éducation publique des enfants de 3 à 6 ans est gratuite depuis 2008.
Contrôler les résultats des élèves par échantillonnage à l'échelle nationale pour évaluer les retombées des politiques régionales de l'éducation.	En 2009 et 2010, des évaluations nationales des élèves ont été réalisées en 4 <sup>e</sup> année de l'enseignement primaire et en 2 <sup>e</sup> année de l'enseignement secondaire obligatoire. En 2011, ces évaluations porteront sur la 6 <sup>e</sup> année de l'enseignement primaire et la 4 <sup>e</sup> année de l'enseignement secondaire obligatoire.
Étendre à toutes les régions les épreuves externes au niveau des écoles et les utiliser pour comparer les résultats aux objectifs.	Un accord avec les administrations régionales est prévu pour l'organisation de ces épreuves.
Renforcer l'autonomie des établissements scolaires, notamment en ce qui concerne les décisions de recrutement du corps enseignant et le contenu des programmes scolaires, et donner aux établissements le pouvoir de recruter, de récompenser et de licencier les enseignants.	Une loi est prévue pour 2011 en vue d'étendre l'autonomie des établissements scolaires.
<b>RENFORCER L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</b>	
Publier de façon régulière et exhaustive les résultats des évaluations des agences nationales de promotion de la qualité.	Il est prévu de publier systématiquement les rapports de suivi des diplômes universitaires établis par les agences nationales de promotion de la qualité.
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.	Un projet de loi prévoit d'instituer des périodes de congé pour les professeurs et les chercheurs qui veulent passer dans le secteur privé ou dans des entreprises rejets. Une plus grande latitude serait donnée aux universités pour recruter des chercheurs prestigieux et établir des liens plus étroits entre les performances des professeurs et leur rémunération.
Instituer un cofinancement public-privé des projets de formation.	Le Campus international du programme d'excellence de 2009 a pour but de promouvoir la coopération des établissements publics et privés. Un projet de loi permet la création d'Établissements d'études doctorales financés par des partenariats public-privé.
Offrir des prêts remboursables en fonction des ressources à tous les étudiants. Augmenter les droits d'inscription dans les universités publiques et mettre en place des droits de scolarité dans l'enseignement professionnel tertiaire.	Une nouvelle stratégie de financement des universités publiques est en cours d'élaboration, qui prévoit que les frais de scolarité doivent refléter plus étroitement les coûts de l'enseignement.
Lier plus étroitement le financement des universités à leurs résultats. Renforcer encore l'indépendance des universités, notamment en matière de fixation des conditions des contrats et de rémunérations.	La nouvelle stratégie de financement prévue pour les universités publiques propose un financement en fonction des performances, calculé à partir d'indicateurs des résultats de l'enseignement et de la recherche.
Créer un mécanisme de financement à l'échelle nationale, en complément du financement régional existant, afin de récompenser la création de centres d'excellence dans l'enseignement universitaire.	Recommandation mise en œuvre.
<b>RENDRE LES FILIÈRES PROFESSIONNELLES PLUS ATTRAYANTES</b>	
Évaluer les établissements d'enseignement professionnel en fonction de leur aptitude à assurer la transition de leurs diplômés vers des emplois qualifiés.	À partir de l'année universitaire 2010/11, des données seront collectées sur l'acquisition de compétences professionnelles par les élèves et leur intégration sur le marché du travail.
Faire une plus grande place aux compétences générales dans les programmes de formation professionnelle du deuxième cycle du secondaire.	Depuis 2008, les programmes de formation professionnelle comportent des cours de langues étrangères, de communication et de compétences entrepreneuriales.
Améliorer les possibilités de transfert du deuxième cycle du secondaire vers l'enseignement supérieur.	Des projets de loi (notamment la <i>Ley de Economía Sostenible</i> ) favorisent le transfert du deuxième cycle du secondaire vers l'enseignement supérieur.
Ouvrir plus largement le corps enseignant des établissements professionnels aux représentants du monde de l'entreprise.	Le projet de loi <i>Ley de Economía Sostenible</i> accroît la participation des entreprises à la conception et à la mise en œuvre des programmes de formation professionnelle.
Permettre aux établissements d'enseignement professionnel de mieux adapter leurs programmes aux besoins des marchés du travail locaux.	Le projet de loi <i>Ley de Economía Sostenible</i> vise à adapter l'offre de formation professionnelle aux besoins particuliers des entreprises et à favoriser la coopération avec les entreprises locales.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis décembre 2008
<b>AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS DE PRODUITS</b>	
Accroître l'indépendance des organismes de réglementation sectoriels.	Cette recommandation devrait être mise en œuvre lorsque le projet de loi <i>Ley de Economía Sostenible</i> sera approuvé par le Parlement.
Supprimer les obstacles à l'implantation de nouvelles entreprises.	La législation de 2009 a supprimé un grand nombre d'autorisations aux niveaux national et régional et simplifié les procédures de demande de licences. Le projet de loi <i>Ley de Economía Sostenible</i> réduit les délais et les coûts de création de petites entreprises et supprime les licences locales pour les activités ne causant pas de nuisances. Un plan d'action est en préparation, qui vise à réduire de 30 % en 2012 (l'objectif de l'UE est de 25 %) la charge administrative globale pour toutes les entreprises nouvelles ou en place.
Supprimer les obstacles réglementaires à la participation d'investisseurs institutionnels à des entreprises de capital-risque.	Néant.
<i>Marchés de l'énergie</i>	
Simplifier la procédure d'agrément pour les infrastructures nouvelles.	Un nouveau cadre juridique est en préparation afin de simplifier la procédure d'agrément pour les infrastructures nouvelles dans les domaines de la production d'énergie, du transport et de la distribution.
Supprimer progressivement la réglementation des prix de détail du gaz et de l'électricité.	Depuis juillet 2008 et juillet 2009 respectivement, les prix de détail du gaz et de l'électricité sont libéralisés pour une consommation supérieure à 50 000 kWh par an ou 10 kW.
Réformer le système actuel de paiements liés à la capacité de production d'énergie en offrant des paiements variables qui soient liés à l'utilisation de la capacité lorsque le taux d'utilisation est élevé.	Une réforme des paiements liés à la capacité de production d'énergie est en préparation.
<i>Télécommunications</i>	
Confier à l'autorité de régulation des télécommunications la responsabilité de protéger les consommateurs.	Néant.
Habiller expressément l'autorité de régulation à ordonner, en dernier ressort, la séparation fonctionnelle de l'opérateur historique.	Néant.
Obliger l'opérateur historique de télécommunications à informer de manière suffisante les autres opérateurs lorsqu'il projette de fermer ses commutateurs.	Une résolution de 2009 de l'autorité nationale de régulation des télécommunications impose un délai de préavis d'au moins six mois.
<i>Services de transport</i>	
Rendre obligatoire l'organisation d'appels d'offres pour les services régionaux de transport ferroviaire de passagers. Obliger l'opérateur en place à mettre son matériel roulant à disposition selon des conditions non discriminatoires.	Le projet de loi <i>Ley de Economía Sostenible</i> rend obligatoires les appels d'offres concurrentiels dès lors que le prestataire est rémunéré pour remplir des obligations de service universel.
Supprimer les conditions restrictives d'obtention des licences de transport routier de marchandises. Veiller à ce que les licences de transport routier de passagers soient adjudgées dans des conditions concurrentielles, sans favoritisme.	Le projet de loi <i>Ley de Economía Sostenible</i> réduit la durée des contrats de service public pour les services réguliers de transport routier de passagers dans lesquels il y a des droits exclusifs.
<i>Services postaux</i>	
Poursuivre la libéralisation des services postaux. Permettre un accès approprié de concurrents au réseau postal public et assurer l'accès aux fichiers d'adresses de l'opérateur de services postaux.	Un projet de loi supprime le monopole légal de l'opérateur en place sur certains services. Les opérateurs entrants peuvent utiliser le réseau postal aux mêmes conditions et prix ( <i>ex post</i> ), sous le contrôle de l'autorité de régulation du secteur postal (dispositif pleinement opérationnel depuis le 16 juillet 2010).
<i>Commerce de détail et services professionnels</i>	
Assouplir les réglementations régionales dans le commerce de détail, du moins les critères de définition d'un hypermarché. Lever les obstacles locaux à l'ouverture de stations d'essence dans les supermarchés et hypermarchés.	Une loi de 2010 sur le commerce de détail limite l'obligation d'autorisation d'ouverture de supermarchés ou d'hypermarchés à certains cas. Les supermarchés et hypermarchés n'ont plus besoin d'autorisation pour ouvrir une station d'essence depuis 2009.
Modifier les restrictions excessives et parfois discriminatoires dans le secteur des pharmacies.	Néant.
Lever les restrictions à l'importation de ciment.	Néant.
Réviser et alléger les obligations relatives aux qualifications pour les services professionnels, qui ne sont pas couverts par la Directive.	Néant.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis décembre 2008
CAISSES D'ÉPARGNE	
Réviser les règles en matière d'acquisition d'actions ( <i>cuotas participativas</i> ) par des investisseurs extérieurs, par exemple en supprimant le plafonnement de la participation individuelle. Explorer d'autres voies en vue d'améliorer l'accès des caisses d'épargne au financement externe par capitaux propres.	La législation approuvée en juillet 2010 autorise les caisses d'épargne à émettre des actions avec droit de vote et supprime le plafonnement de la participation individuelle. Les caisses d'épargne sont aussi autorisées à lever plus de 50 % de leurs capitaux propres auprès de nouveaux investisseurs si elles se transforment en holding détenant le reste des fonds propres.
Supprimer l'obligation pour les administrations régionales d'approuver les fusions de caisses d'épargne. L'aval de la Banque d'Espagne et de l'autorité de la concurrence devrait suffire.	Les administrations régionales sont maintenant tenues de préciser les critères à appliquer dans les décisions en matière de fusion.
Abaisser le plafond de représentation du secteur public au sein des assemblées générales des caisses d'épargne.	La loi ramène de 50 à 40 % le plafond d'actions avec droits de vote représentant les administrations publiques.
RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE	
Vendre aux enchères des permis d'émissions de CO <sub>2</sub> à partir de 2012, et soutenir la suppression des règles de l'UE qui autorisent la vente de permis à hauteur de 10 % seulement.	Des permis d'émission de CO <sub>2</sub> seront vendus aux enchères entre 2013 et 2020. Dans le cadre d'un processus de suppression progressive, certains secteurs recevront des permis d'émission gratuitement.
Réaliser davantage d'études coût-efficacité du système de tarifs d'achat pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, en comparaison d'autres méthodes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.	Le système de tarifs d'achat est en cours de révision afin d'ajuster les paiements en fonction du coût de prestation.



## Chapitre 2

# Rétablir la viabilité budgétaire

*Le gouvernement espagnol a présenté dernièrement un ensemble ambitieux de mesures d'assainissement des finances publiques. Dans le cas où les objectifs budgétaires ne seraient pas atteints, les autorités devront se tenir prêtes, comme cela a été annoncé, à prendre des mesures supplémentaires, qui pourraient consister à assujettir davantage de produits et de services au taux ordinaire de la taxe sur la valeur ajoutée. Ces mesures pourraient aussi servir à financer la réduction d'une partie des cotisations patronales de sécurité sociale. Une fois que la consolidation budgétaire sera suffisamment avancée, une nouvelle réforme du système fiscal devra être envisagée en vue de mettre davantage l'accent sur les impôts qui favorisent la croissance. L'Espagne se trouve aussi confrontée à une augmentation spectaculaire des dépenses publiques liées au vieillissement, due pour l'essentiel aux retraites. Le relèvement de deux ans de l'âge légal de la retraite proposé par le gouvernement est une mesure qui va dans le bon sens mais des réformes plus poussées du système de retraite seront nécessaires pour contenir l'accroissement des dépenses. Il conviendrait de revoir les règles relatives aux soldes budgétaires des différents niveaux d'administration afin d'inciter les autorités régionales à dégager des excédents budgétaires plus importants lorsque l'activité économique est supérieure au potentiel.*

## L'Espagne est confrontée à des défis budgétaires de taille

Les autorités espagnoles sont confrontées à deux défis budgétaires majeurs. Le plus urgent est d'assainir rapidement les finances publiques afin de soutenir la confiance des investisseurs, tout en atténuant les effets négatifs de cette opération sur l'activité. En second lieu, il faut assurer la durabilité à long terme de la consolidation budgétaire en mettant en œuvre des réformes visant à contenir l'expansion des dépenses et rééquilibrer le système fiscal de manière à atténuer les distorsions qui risquent de nuire à l'activité. Dans le présent chapitre, nous chercherons tout d'abord à déterminer dans quelle mesure la dégradation notable des finances publiques depuis 2006 est de nature structurelle. Nous verrons ensuite comment les mesures prises récemment par les pouvoirs publics contribuent à une consolidation rapide et quelles mesures supplémentaires pourraient être prises au besoin. Enfin, nous examinerons les réformes structurelles nécessaires pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques<sup>1</sup>.

## Une dégradation structurelle des finances publiques

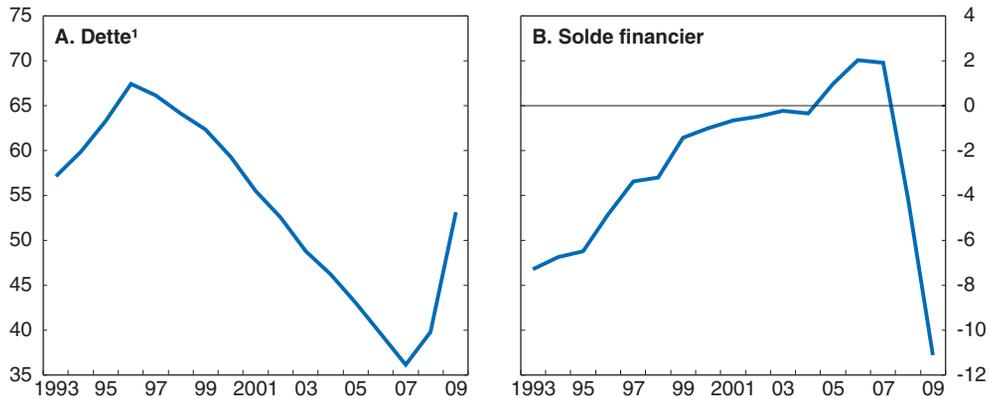
### **Malgré une position budgétaire initialement favorable, la dégradation structurelle a été très marquée**

La position budgétaire de l'Espagne a accusé une nette dégradation à partir de 2007, contrastant avec l'amélioration régulière et sensible observée depuis la récession de 1993 (graphique 2.1). D'un excédent de 1.9 % du PIB en 2007, le solde financier est tombé à un déficit de 11.1 % en 2009. Le niveau de la dette a aussi augmenté de façon considérable, passant de 39.6 % en 2006 à 53.2 % en 2009, du fait principalement de la dégradation du solde budgétaire mais en raison aussi du soutien public au secteur financier, notamment les 20 milliards d'euros (2 % du PIB) empruntés par le Fonds d'acquisition d'actifs financiers en 2008-09 afin de racheter des actifs financiers de haute qualité émis par des établissements de crédit espagnols. La contribution de l'administration centrale au Fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire (FROB) s'est élevée à 6.7 milliards d'euros (0.6 % du PIB). De plus, en novembre 2009 le FROB a émis un emprunt obligataire à cinq ans garanti par l'État espagnol, qui vient s'ajouter à la dette publique. Les injections de capitaux du FROB dans le contexte des processus de structuration des caisses d'épargne devraient se dénouer au bout de cinq ans, ou exceptionnellement après sept ans.

Parallèlement, les engagements éventuels ont aussi augmenté du fait des garanties apportées par l'État aux titres émis par des établissements de crédit (48 milliards d'euros en 2009), montant inférieur au volume du soutien similaire fourni par d'autres pays (voir Levy et Schich, 2010, pour une comparaison à partir de données remontant à 2008). Ce dispositif a été reconduit jusqu'à la fin de cette année au moins, et les garanties émises sont d'une durée maximum de cinq ans.

## Graphique 2.1. Dette et solde financier des administrations publiques

En pourcentage du PIB



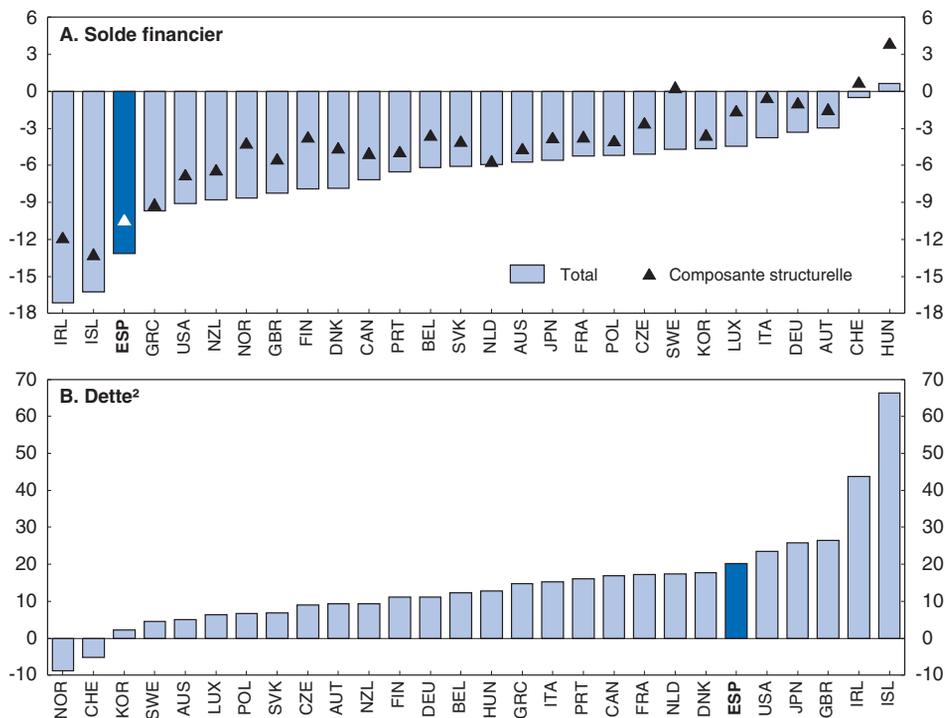
1. Dette brute selon la définition du traité de Maastricht.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), septembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363387>

L'affaiblissement de la position budgétaire de l'Espagne a été particulièrement frappant en comparaison des autres pays. La dégradation cumulée du solde financier depuis la dernière position la plus favorable (2006 en Espagne) a été parmi les plus marquées dans la zone OCDE (graphique 2.2). En ce qui concerne la dette, la dégradation

## Graphique 2.2. Effet de la crise sur les finances publiques

En points de pourcentage du PIB, variation de l'année précédant la crise à 2009<sup>1</sup>

1. L'année précédant la crise est 2006 ou 2007, l'année retenue étant celle où le niveau de la dette est le plus bas et le niveau du solde financier le plus élevé.

2. Engagements financiers bruts selon les critères des comptes nationaux, qui diffèrent de ceux du traité de Maastricht.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), octobre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363406>

cumulée a été un peu moins prononcée que dans les autres pays du fait en partie que l'Espagne n'a pas eu à intervenir massivement pour soutenir le secteur financier, contrairement à certains autres pays (voir Levy et Schich, 2010, pour une comparaison internationale). La dette brute reste plus réduite que dans les autres grandes économies européennes.

### **La dégradation budgétaire est de nature essentiellement structurelle**

Si l'on se base sur l'estimation OCDE de la composante conjoncturelle de la dégradation budgétaire, d'environ 2½ pour cent (estimation OCDE : 3 % ; estimation UE : 2 %), l'affaiblissement de la position budgétaire observé depuis 2006 paraît être de nature principalement structurelle (graphique 2.1). On estime que le solde budgétaire des administrations publiques corrigé des influences conjoncturelles est passé d'un excédent

#### **Encadré 2.1. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire**

Un important dispositif de relance budgétaire a été mis en place en 2008, principalement sous forme d'allègements fiscaux. Ce dispositif comportait des aides aux ménages, avec des réductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques (dégrèvement de 400 euros), des dépenses fiscales au titre du logement et des apports de liquidités aux entreprises au moyen de remboursements accélérés de TVA. Certaines de ces mesures (représentant, au total, environ 1 % du PIB) sont de nature permanente.

En 2009, une nouvelle série de mesures de relance, équivalant à quelque 2 % du PIB ont été prises, axées principalement, cette fois, sur les dépenses, et plus particulièrement sur les investissements des collectivités locales, qui ont été financés pour l'essentiel par l'administration centrale. Ce programme comportait aussi des subventions en faveur des entreprises, par exemple pour les dépenses de recherche et développement liées à l'environnement. Le tableau 2.1 résume l'ampleur des principales mesures de relance budgétaire.

**Tableau 2.1. Effet net des mesures discrétionnaires de relance budgétaire sur le solde financier des administrations publiques<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB

	2008	2009
<b>Dépenses</b>	<b>-0.0</b>	<b>-1.1</b>
Investissement public	..	-0.8
Autres	..	-0.3
<b>Recettes</b>	<b>-1.9</b>	<b>-0.7</b>
Fiscalité directe	-1.5	-0.1
Impôt sur le revenu des personnes physiques	-0.8	-0.3
Impôt sur les sociétés	-0.7	0.2
Fiscalité indirecte	-0.4	-0.6
TVA	-0.4	-0.6
<b>Ensemble des mesures de relance</b>	<b>-1.9</b>	<b>-1.8</b>

1. Un signe négatif indique un effet négatif sur le solde budgétaire (déficit plus important).

Source: Banco de España, ministère de l'Économie et des Finances et calculs de l'OCDE.

d'environ 1½ pour cent du PIB à la fin de 2006 à un déficit de 8¼ pour cent (estimations de l'OCDE) à la fin de 2009. Cela ne signifie pas que la totalité de la dégradation du solde corrigé des fluctuations conjoncturelles soit forcément durable puisque cette dégradation tient en partie à des mesures temporaires prises par le gouvernement pour soutenir l'économie, mesures qui seront retirées à la fin de 2010. Au total, les mesures discrétionnaires de soutien à l'économie adoptées en 2008 et 2009 représentent approximativement 3½ pour cent du PIB (voir encadré 2.1), dont environ 2¼ points correspondent à des mesures temporaires de relance. Compte non tenu de ces mesures, le déficit structurel était de l'ordre de 6 % du PIB à la fin de 2009. Ce qu'il reste de relance budgétaire est représenté principalement par les effets décalés des allègements d'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés opérés en 2007, qui n'ont pas été financés par des compressions de dépenses de même ampleur.

Même compte non tenu de l'ensemble de mesures budgétaires, le creusement notable du déficit structurel, d'environ 8 % depuis 2006, reste frappant. Pour une part, il s'explique par l'allègement fiscal permanent résultant de la réforme fiscale de 2007 (environ 1½ pour cent du PIB). Pour le reste, une explication probable est que l'amélioration du solde structurel avant la crise a été surestimée du fait que les élasticités de l'impôt avaient atteint un niveau supérieur à la moyenne sur longue période tandis que la dégradation actuelle a peut-être été aussi surestimée. Afin d'évaluer dans quelle mesure les élasticités de l'impôt pourraient expliquer les variations actuelles et passées du solde budgétaire structurel, une analyse a été réalisée en décomposant les différents facteurs en cause (voir dans l'encadré 2.2 la méthodologie et les principaux résultats). Comme l'indique le tableau 2.2, de fortes compressions de dépenses ont été opérées de 2000 à 2005, contribuant à la remarquable amélioration du solde budgétaire. Cependant, les dépenses ont augmenté plus vite que le PIB nominal au cours des deux dernières années de vigoureuse expansion (2006 à 2007), et le redressement continu du solde budgétaire structurel a été imputable, pour une grande part, à des facteurs non discrétionnaires, très probablement le dynamisme des recettes dû à de fortes élasticités de l'impôt, à quoi s'ajoute l'impact de la flambée de l'immobilier sur les recettes liées aux transactions immobilières et sur les recettes induites par la hausse des prix des actifs (notamment les prix des logements).

#### **Encadré 2.2. Dans quelle mesure les efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire ?**

Une amélioration du solde budgétaire structurel a des conséquences différentes pour la viabilité des finances publiques selon qu'elle résulte de nouvelles mesures fiscales ou d'une meilleure maîtrise des dépenses. L'analyse économétrique montre que la consolidation liée au contrôle des dépenses est généralement plus durable (voir Guichard *et al.*, 2007). Par ailleurs, une augmentation des rentrées d'impôts ne reflète pas nécessairement un effort délibéré consenti par l'État en vue de recouvrer des recettes supplémentaires. Les élasticités des recettes fiscales varient dans le temps et peuvent conduire à des rentrées fiscales exceptionnelles – et par conséquent non durables.

### Encadré 2.2. Dans quelle mesure les efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire ? (suite)

Ce phénomène a une conséquence importante : il brouille l'interprétation de la variation du solde structurel. Une amélioration du solde structurel due à une plus forte élasticité peut être attribuée à des efforts des pouvoirs publics même si elle échappe à leur contrôle. Cette interprétation fallacieuse découle de la construction du solde structurel, qui s'obtient par différence, en retranchant du solde effectif sa composante conjoncturelle (raison pour laquelle le solde structurel est habituellement appelé solde « corrigé des influences conjoncturelles »). Par conséquent, tout facteur qui n'apparaît pas clairement dans le solde conjoncturel est, par construction, considéré comme structurel.

Une mesure plus satisfaisante de la composante discrétionnaire des finances publiques a été proposée, parmi d'autres, par Duchêne et Levy (2003). Leur analyse est centrée sur deux facteurs « d'effort structurel » qui expliquent les variations du solde structurel : i) l'écart entre la croissance des dépenses publiques et la croissance potentielle, que l'on peut appeler « effort structurel en matière de dépenses », et ii) les nouvelles mesures influant sur la charge fiscale (prélèvements obligatoires collectés par les administrations publiques). Ces deux facteurs isolent manifestement le pouvoir discrétionnaire de l'État du fait que la limitation de la croissance des dépenses ou l'alourdissement de la fiscalité peut se traduire par une amélioration durable du solde des administrations publiques. La part résiduelle de la variation du solde structurel peut être attribuée à des facteurs non discrétionnaires étant donné qu'elle résulte principalement de variations des élasticités de l'impôt (et, de façon plus marginale, aux recettes non fiscales) qui n'entraînent pas une amélioration durable du solde budgétaire. À l'aide de cette méthode, le tableau 2.2 ci-dessous analyse les facteurs sous-jacents de la variation du solde budgétaire de l'Espagne depuis la fin de 2001. Les efforts de maîtrise des dépenses publiques ont été particulièrement visibles jusqu'en 2005. Par la suite, les dépenses ont augmenté plus vite que le PIB nominal et l'amélioration continue du solde budgétaire structurel de 2005 à 2007 semble liée, pour l'essentiel, à des facteurs non discrétionnaires, fort probablement des élasticités de l'impôt plus importantes qu'on ne le supposait. Par conséquent, la diminution de la composante non discrétionnaire est particulièrement marquée au cours des années de crise (2008 et 2009), en raison d'une baisse des recouvrements d'impôts nettement plus prononcée que celle du PIB.

Tableau 2.2. La consolidation budgétaire depuis 2000

En pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solde financier des administrations publiques	-1.0	-0.7	-0.5	-0.2	-0.4	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1
Variation du solde financier des administrations publiques	0.4	0.3	0.2	0.2	-0.1	1.3	1.1	-0.1	-6.1	-7.0
Composante conjoncturelle	0.5	-0.1	-0.4	-0.2	0.0	0.2	0.4	0.3	-0.4	-1.9
Composante corrigée des influences conjoncturelles	0.0	0.5	0.6	0.5	-0.1	1.2	0.6	-0.4	-5.6	-5.1
Effort discrétionnaire	0.1	0.6	0.2	0.0	-0.6	0.4	-0.3	-1.5	-3.0	-3.0
<i>Nouvelles mesures influant sur la charge fiscale</i>	-0.2	0.0	0.1	-0.6	-0.2	0.1	0.0	-0.4	-1.4	-0.6
<i>Effort de maîtrise de la croissance nominale des dépenses</i>	0.3	0.6	0.1	0.6	-0.4	0.3	-0.3	-1.0	-1.6	-2.4
Composante non discrétionnaire	-0.2	-0.1	0.4	0.5	0.5	0.8	0.9	1.0	-2.6	-2.1

Source : Eurostat, Banco de España et calculs de l'OCDE.

Dans le long terme, la principale incertitude a trait au comportement des élasticités de l'impôt. La récession aura sans doute pour effet de réduire l'élasticité de l'impôt par rapport à la production. Avec la reprise économique, une amélioration est attendue, mais elle mettra du temps à se matérialiser en raison du grand nombre de secteurs qui ont été durablement touchés par la crise. Il est possible, par conséquent, que l'élasticité de l'impôt reste durablement inférieure à ce qu'elle était avant la crise. L'économie pourrait aussi s'orienter davantage vers la demande extérieure que vers la demande intérieure, comme on l'a vu au chapitre 1 et, de ce fait, être moins riche en impôts, et le redressement du secteur du logement prendra peut-être des années. Il faudra donc des mesures plus énergiques pour réduire durablement les dépenses ou alourdir la fiscalité afin d'améliorer le solde structurel.

## Parvenir à un assainissement rapide des finances publiques tout en en atténuant l'impact sur la croissance

### **Les mesures prises récemment marquent un pas vers la consolidation**

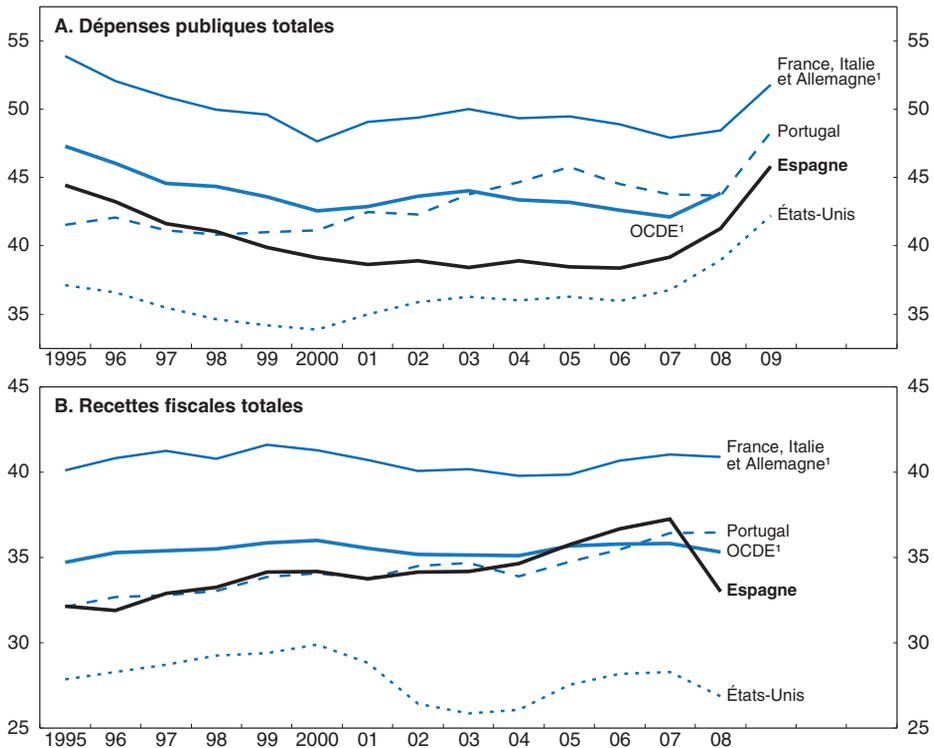
#### ***L'assainissement passe par un juste équilibre entre les compressions de dépenses et les majorations d'impôt***

Comme il ressort de plusieurs études, les consolidations induites par des compressions de dépenses se révèlent plus durables que celles qui résultent d'une augmentation des recettes. Elles ont aussi, généralement, un impact plus favorable sur la croissance économique dans le long terme. Par contre, elles présentent un double inconvénient par rapport aux consolidations qui s'appuient sur la fiscalité. *En premier lieu*, l'identification des réductions de dépenses à effectuer, et leur mise en œuvre, demandent beaucoup de temps. En conséquence, des compressions de dépenses opérées à la hâte sont souvent des mesures *ad hoc* qui ne sont ni optimales d'un point de vue économique (comme les réductions d'investissements productifs) ni soutenables dans le long terme (comme les baisses de salaires dans le secteur public). *En second lieu*, les compressions de dépenses peuvent produire des effets négatifs sur la croissance dans le court terme ; en particulier, la réduction des dépenses en infrastructures, en raison de multiplicateurs relativement importants, pourrait poser problème dans un pays qui risque fort de retomber en récession.

Les arbitrages à opérer entre une action sur les dépenses et une action sur les recettes comme instruments de consolidation budgétaire posent un véritable dilemme aux autorités espagnoles. D'un côté, la nécessité d'assainir rapidement les finances publiques et de réduire au minimum les risques de rechute dans la récession appelle une consolidation fondée davantage sur les recettes. De l'autre, pour obtenir un assainissement durable et renforcer la croissance potentielle, ce qui est crucial en Espagne, il faut une consolidation fondée sur les dépenses. Face à ce dilemme, il faudrait des mesures de haute précision. Cependant, il va de soi que la consolidation doit, de toute façon, s'effectuer du côté des recettes comme du côté des dépenses puisque la dégradation de l'équilibre budgétaire est apparue des deux côtés à la fois (graphique 2.3). Le principal défi pour le gouvernement est alors de choisir avec soin les réductions de dépenses les plus utiles à mettre en œuvre dans le long terme tout en procédant aux majorations d'impôts qui créeront le moins de distorsions si cela s'avère nécessaire pour obtenir un assainissement rapide (voir plus loin).

Graphique 2.3. **Dépenses publiques et recettes fiscales**

En pourcentage du PIB



1. Moyennes non pondérées. Pour le calcul de l'agrégat OCDE, dans la partie A, le Mexique et la Turquie ne sont pas pris en compte et, dans la partie B, les données de 2008 sont des estimations.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* et *Statistiques des recettes publiques* (bases de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363425>

### Les mesures prises récemment marquent un progrès appréciable vers la viabilité des finances publiques

La stratégie de consolidation exposée dans le Programme de stabilité vise à ramener le déficit à 3 % du PIB d'ici à 2013. Cette stratégie était fondée principalement sur les recettes en 2010 et s'appuyait sur des restrictions de dépenses les années suivantes. L'essentiel de l'effort a été concentré sur la phase initiale avec l'annonce de mesures supplémentaires en mai 2010 (l'objectif de réduction du déficit à 3 % en 2013 est toutefois resté inchangé), de sorte que la consolidation porte davantage sur les dépenses au cours des premières années (encadré 2.3).

#### Encadré 2.3. Mesures d'assainissement budgétaire

Le premier volet de la stratégie d'assainissement des finances publiques est le retrait du programme de relance budgétaire. Cette mesure réduira les dépenses de 1 % du PIB et augmentera les recettes d'à peu près autant en 2010 (compte non tenu des autres mesures qui réduisent les recettes d'environ -0.3 % du PIB).

### Encadré 2.3. Mesures d'assainissement budgétaire (suite)

Du côté des recettes, la principale mesure supplémentaire est le relèvement de 2 points des taux de la taxe sur la valeur ajoutée le 1<sup>er</sup> juillet 2010, qui pourrait accroître les recettes de l'équivalent de 0.2 % du PIB en 2010 et de 0.3 % encore en 2011, selon les estimations de la Banque d'Espagne. En outre, le budget pour 2011 instaure des modifications du code d'imposition du revenu des personnes physiques, notamment un relèvement du taux marginal supérieur pour les revenus de plus de 120 000 euros, l'effet prévisible sur les recettes escomptées étant relativement faible. Du côté des dépenses, les principales mesures immédiates sont des réductions de 5 % en moyenne des salaires dans le secteur public (soit, au total, l'équivalent de 0.4 % du PIB pour 2010 et 2011) et une diminution des investissements publics (0.5 % du PIB). Il a été décidé par ailleurs un gel nominal de la plupart des pensions (0.2 % du PIB) et des compressions de dépenses pharmaceutiques (0.1 % du PIB). Ces mesures s'inscrivent dans le budget 2011 de l'administration centrale, qui prévoit une réduction des dépenses de 7.9 %, tandis que les dépenses de recherche-développement ne sont que légèrement touchées. Le budget comprend d'autres compressions de dépenses à raison de 0.23 % du PIB qui ne sont pas recensées dans le tableau 2.3. La moitié de ces réductions portent sur les transferts aux administrations régionales. Le tableau 2.3 n'inclut pas les mesures prises à titre individuel par les régions, ce qui entraîne sans doute une sous-estimation des mesures côté dépenses et côté recettes. Les administrations régionales doivent appliquer des programmes d'ajustement pour abaisser leurs déficits (voir aussi l'encadré 2.4). Pour les années suivantes, l'une des principales sources prévues de restriction des dépenses est le non-remplacement de neuf fonctionnaires sur dix partant en retraite, tant au niveau national qu'aux niveaux infranationaux. Cette mesure, conjuguée à des hausses de salaire modérées et à la diminution immédiate de 5 % des rémunérations, devrait permettre une économie de 1.9 % du PIB. Le « Programme de révision des dépenses » adopté en mai 2010 présente les compressions de dépenses nécessaires à partir de 2011 pour atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de déficit. Ces coupes visent l'investissement public, la consommation intermédiaire et les subventions. Les mesures à prendre en 2012 et 2013 seront détaillées dans les budgets annuels respectifs.

Tableau 2.3. Effet net des mesures budgétaires de 2010 sur le solde des administrations publiques<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB

	2010	2011
<b>Dépenses</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>
Mise à jour du Pacte de stabilité de février 2010 (avec, principalement, le retrait du plan de relance)	1.0	0.6
Mesures additionnelles de mai 2010	0.5	1.0
<b>Recettes</b>	<b>1.2</b>	<b>0.6</b>
Mise à jour du Pacte de stabilité de février 2010	1.2	0.6
Fiscalité directe	0.3	0.2
Impôt sur le revenu des personnes physiques	0.5	0.3
Impôt sur les sociétés	-0.2	-0.1
Autres	0.1	..
Fiscalité indirecte	0.8	0.4
TVA	0.7	0.4
<b>Effet total</b>	<b>2.7</b>	<b>2.2</b>

1. Un signe positif indique une amélioration du solde. Uniquement l'effet additionnel des nouvelles mesures pour chaque année.

Source: Banco de España, ministère de l'Économie et des Finances et calculs de l'OCDE.

Dans l'ensemble, la trajectoire de consolidation paraît judicieuse. L'objectif est de revenir à un déficit des administrations publiques de 6 % en 2011, ce qui nécessite un gros effort au départ. Selon les estimations de l'OCDE, il faudra pour cela une amélioration du solde primaire corrigé des influences conjoncturelles d'environ 5 % du PIB en 2010 et 2011. Le choix d'une consolidation reposant principalement sur les dépenses en fin de période devrait aider à obtenir un assainissement durable, tandis que le recours partiel à des majorations d'impôts au cours des premières années aidera à accélérer le processus. Il n'en subsiste pas moins plusieurs risques. Si ces risques se matérialisent, il faudra peut-être envisager des mesures de consolidation supplémentaires afin d'atteindre les objectifs budgétaires. Par conséquent, le gouvernement doit se tenir prêt à alourdir encore la fiscalité si besoin est. D'autres mesures pourraient s'imposer d'ici à 2013, pour les raisons suivantes :

- Si les hypothèses concernant le ratio recettes fiscales-PIB dans le Programme de stabilité sont raisonnablement prudentes, les prévisions de croissance sont optimistes.
- Il peut être justifié de réduire les salaires dans le secteur public compte tenu de leur progression relativement forte dans le passé mais, politiquement, cela sera difficile à réaliser.
- Il n'est pas encore annoncé de mesures concrètes pour limiter les dépenses publiques au-delà de 2011, car elles seront spécifiées dans les budgets annuels ; à cet égard, la collaboration des administrations régionales sera nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de déficit (voir plus loin).

### ***Une réforme fiscale pourrait soutenir l'expansion économique tout en contribuant à une rapide consolidation***

La structure du système de recettes publiques en Espagne est sensiblement différente de celle d'autres pays de l'OCDE, même si elle est similaire à celle des pays d'Europe continentale. La part des taxes sur les produits et services – pour l'Espagne, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – est inférieure à celle des cotisations de sécurité sociale (tableau 2.4)<sup>2</sup>. La TVA a toujours représenté une plus faible part des recettes en Espagne, même si l'on y ajoute les réductions temporaires de recettes de TVA en 2008 (tableau 2.1) et les recettes escomptées des majorations du taux de la TVA en 2010 (environ 0.8 % du PIB). Les impôts sur la propriété constituent une source de recettes moins importante que dans les autres pays de l'OCDE en moyenne, surtout depuis la suppression de l'impôt sur la fortune en 2009. Les cotisations de sécurité sociale contribuent largement à la formation d'un coin fiscal sur le travail plus élevé que dans la zone OCDE en moyenne. Une majorité d'économies européennes membres de l'OCDE présentent des coins fiscaux sur le travail plus élevés, mais la pression fiscale moyenne (mesurée par le ratio recettes fiscales/PIB) y est souvent bien plus forte.

### ***L'on pourrait envisager de donner plus de poids aux impôts sur la consommation***

L'imposition générale de la consommation est l'instrument fiscal qui crée le moins de distorsions après la taxation de la propriété immobilière (Johansson *et al.*, 2008). Dans ce sens, la décision de majorer les taux de la TVA le 1<sup>er</sup> juillet a été judicieuse. Le taux ordinaire est passé de 16 à 18 % et le taux réduit de 7 à 8 %. Le taux de 4 %, applicable, entre autres, à l'alimentation, à la boisson et aux médicaments délivrés sur ordonnance, est resté inchangé. L'on pourrait collecter davantage de recettes en élargissant l'assiette de la TVA puisque le ratio des recettes de TVA – le rapport entre les recettes de TVA collectées et le produit du taux normal par de la consommation totale – est inférieur en Espagne à ce qu'il est dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.4). Un ratio des recettes de TVA peu

Tableau 2.4. **Structure des recettes fiscales**En pourcentage des recettes totales, 2008<sup>1</sup>

	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Impôt sur les sociétés	Cotisations de sécurité sociale	Impôt sur la propriété	Taxe sur les produits et services	Autres impôts
<b>Espagne</b>	<b>21.3</b>	<b>8.3</b>	<b>36.8</b>	<b>6.7</b>	<b>25.1</b>	<b>1.8</b>
Allemagne	26.8	5.2	36.4	2.3	28.9	0.3
Australie	36.7	23.1	0.0	8.9	26.6	4.7
Autriche	23.1	5.7	33.5	1.3	27.1	9.3
Belgique	30.2	7.6	31.5	5.1	25.2	0.5
Canada	37.3	10.7	14.5	10.2	23.4	3.8
Corée	15.0	15.9	21.9	11.9	31.6	3.6
Danemark	52.8	7.1	2.0	4.1	32.4	1.6
États-Unis	37.9	8.9	24.5	11.7	17.0	0.0
Finlande	30.9	8.1	28.0	2.6	30.1	0.3
France	17.4	6.8	37.2	7.8	24.5	6.4
Grèce	14.7	8.0	36.4	4.3	35.5	1.0
Hongrie	19.3	6.5	32.5	2.2	37.2	2.3
Irlande	27.8	9.7	17.7	6.5	37.1	1.2
Islande	36.3	5.6	8.1	6.1	35.8	8.1
Italie	26.8	8.6	31.1	4.3	24.4	4.8
Japon <sup>2</sup>	32.6	22.8	..	15.1	29.1	0.4
Luxembourg	21.6	14.3	28.1	7.4	28.4	0.2
Mexique <sup>3</sup>	27.7	..	15.3	1.7	53.1	2.2
Norvège	21.7	28.7	21.1	2.8	25.7	0.0
Nouvelle-Zélande	41.9	11.0	0.0	6.0	34.2	6.9
Pays-Bas	20.4	8.7	36.2	3.3	29.9	1.5
Pologne	15.2	7.9	34.3	3.4	38.2	1.0
Portugal	16.0	10.3	32.7	3.6	36.6	0.7
République slovaque	9.4	10.4	40.7	1.3	36.6	1.6
République tchèque	11.0	12.4	43.8	1.1	31.3	0.5
Royaume-Uni	29.9	9.9	19.2	11.6	28.8	0.4
Suède	29.3	6.9	24.8	2.3	27.8	8.8
Suisse	36.4	10.6	23.1	7.8	22.0	0.0
Turquie	16.7	7.4	24.0	3.7	46.1	2.0
OCDE	25.3	10.8	25.2	5.6	30.9	2.1

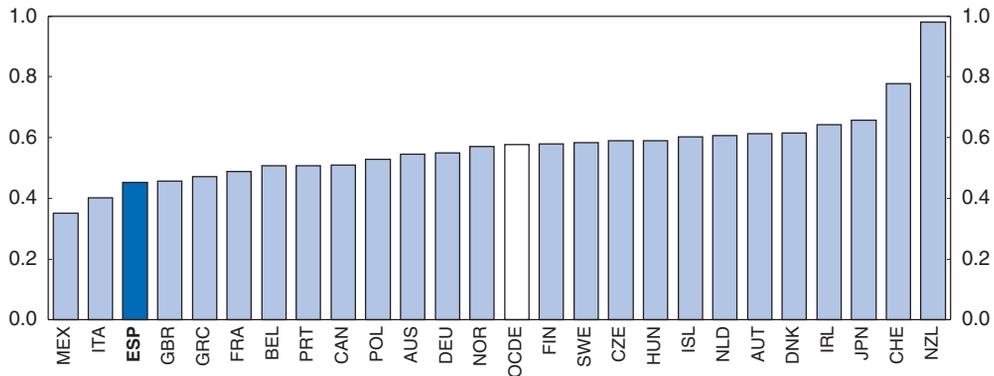
1. 2007 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et l'agrégat OCDE. Aussi pour la taxe sur les produits et services en Belgique.
2. Le chiffre des cotisations de sécurité sociale pour le Japon en 2007 est de 36.4.
3. Les chiffres de la première colonne couvrent à la fois l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés.

Source : OCDE (2010), *Statistiques des recettes publiques* (base de données), septembre.

élevé peut s'expliquer par une base d'imposition faible, due à l'application de taux préférentiels.

Une restructuration et une meilleure gestion de la TVA pourraient procurer des recettes supplémentaires sans effet notable sur l'efficacité ou l'équité. Pour ce faire, il faut élargir l'assiette fiscale. Les taux de TVA préférentiels servent généralement à protéger les consommateurs à bas revenu ou à faire face à la pression concurrentielle. Dans le premier cas, il s'agit de réduire ou d'inverser la régressivité de la TVA. Dans le second, le taux préférentiel s'applique à des services tels que l'hôtellerie qui présentent certaines des caractéristiques des exportations. En ce qui concerne la protection des consommateurs à bas revenu, les taux préférentiels, on le sait, sont sujets à des fuites importantes.

Graphique 2.4. **Ratio de recettes de la TVA**<sup>1</sup>  
2008<sup>2</sup>



1. Le ratio de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est égal au rapport entre les recettes de TVA effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio donne une indication de l'efficacité de la TVA dans un pays par rapport à une norme. Il est calculé comme suit : recettes de la TVA / ((consommation – recettes de la TVA) × taux standard de la TVA). En Espagne, les recettes de TVA en 2008 ont été affectées par des modifications des calendriers de remboursement qui ont induit une baisse temporaire des recettes fiscales de l'ordre de 15 %. L'élimination de cet effet rapprocherait l'Espagne de la position médiane dans le graphique.
2. Données de 2007 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et l'OCDE. L'agrégat OCDE ne comprend pas la Corée, le Luxembourg, la République slovaque, la Turquie et les États-Unis.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* et *Statistiques des recettes publiques* (bases de données), septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363444>

L'alimentation et les boissons non alcooliques sont soumises à un taux de TVA de 4 %, en dépit du fait que la dépense totale pour ces produits – mais non leur part dans la consommation globale – est en corrélation positive avec le revenu. Les ménages à bas revenu peuvent être protégés bien plus efficacement au moyen de transferts ciblés et d'incitations à travailler. Du point de vue de l'efficacité, l'on peut aussi se demander si certains secteurs doivent bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel.

### Il faudrait réduire davantage les dépenses fiscales

Le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi (*Ley de Economía Sostenible*) visant à égaliser le traitement des locataires et des propriétaires occupants du point de vue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en supprimant la plupart des avantages fiscaux dont bénéficient les logements occupés par leur propriétaire<sup>3</sup>. En particulier, le projet de loi limite les avantages fiscaux aux revenus familiaux bruts inférieurs à 24 000 euros en 2011<sup>4</sup> et propose d'étendre ce traitement fiscal aux loyers. Cette réforme est à saluer. Le statut privilégié des résidences principales est supprimé et les limites proposées à la déductibilité fiscale des dépenses de logement réduisent la fuite des subventions en faveur des familles à revenu plus élevé. Cependant, les familles aux revenus les plus bas n'en bénéficieront guère, du fait qu'elles paient peu d'impôts sur le revenu, et l'on peut donc plaider en faveur de l'élimination totale des crédits d'impôt pour le logement, compte tenu surtout du fait que les loyers implicites des résidences principales ne sont pas imposés<sup>5</sup>. Pour aider les ménages à bas revenus à se loger, il faudrait remplacer ces crédits d'impôt par des prestations ciblées (voir chapitre 1). Ces transferts pourraient aussi prendre en compte les caractéristiques démographiques des ménages.

Le projet de loi *Ley de Economía Sostenible* contient un certain nombre d'avantages fiscaux supplémentaires dont l'intérêt est douteux. Elles ont beau avoir un caractère temporaire, être étroitement ciblées et n'exercer qu'un impact mineur sur les résultats budgétaires, d'autres solutions pourraient être plus efficaces :

- Des travaux destinés à améliorer l'efficacité énergétique des logements et à économiser l'eau donneraient droit à un crédit d'impôt temporaire cumulé pouvant aller jusqu'à 10 000 euros par habitation et bénéficieraient du taux réduit de TVA. Promouvoir les économies d'énergie est un objectif souhaitable, mais le crédit d'impôt n'est sans doute pas le moyen le plus efficace pour ce faire. Premièrement, l'amélioration peut avoir pour les propriétaires des avantages autres que l'efficacité énergétique, pour laquelle ce sont eux-mêmes qui doivent payer et non les contribuables. Deuxièmement, et ce point est plus important, un moyen beaucoup plus efficace d'inciter aux économies d'énergie ou d'eau est d'en taxer l'utilisation. Cette imposition aiderait bien plus à induire les comportements souhaités. À titre d'exemple, certains des effets favorables des subventions en faveur des équipements permettant d'économiser de l'énergie dans les logements seront annulés car, avec le système de subventions, les ménages ajusteront peut-être encore la température ambiante ciblée. Remplacer ces dispositifs par des impôts adaptés augmenterait les recettes au lieu de les réduire.
- Le traitement fiscal préférentiel du revenu provenant de la location d'un logement à des personnes de 30 ans au plus est susceptible d'encourager le développement du marché locatif, les pertes sèches étant sans doute réduites par le ciblage sur les jeunes. Toutefois, cette disposition profite de façon disproportionnée aux propriétaires à revenu plus élevé, qui ont des taux d'imposition marginaux plus élevés. Il renforce aussi l'attractivité relative de l'investissement dans le logement.
- La déductibilité de l'impôt sur le revenu des paiements des employeurs pour les frais de transports publics de leurs salariés est aussi régressive. Comme on l'a vu plus haut, taxer les sources de pollution est plus efficace que de subventionner les modes de transport moins polluants. Cela récompense aussi les consommateurs soucieux de l'environnement tout en augmentant les recettes. Une autre solution encore pour favoriser l'utilisation des transports publics au lieu de la voiture consiste à mettre en place des mécanismes visant à faire payer pour les encombrements routiers, dispositifs qui relèvent des compétences régionales et locales. En fixant, par exemple, le tarif des péages autoroutiers en fonction du degré d'encombrement, on pourrait accroître à la fois les recettes et le bien-être des consommateurs.

### Mesures permettant un assainissement budgétaire durable

S'il faut, au départ, consentir un effort massif de consolidation pour inverser l'accumulation de dette publique et apaiser les craintes relatives au risque souverain, il faudra poursuivre cet effort pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques en mettant en œuvre des réformes budgétaires structurelles. En premier lieu, il faudra procéder à une réforme fiscale favorable à l'expansion économique, en particulier en favorisant une croissance viable sur le plan environnemental. Ces mesures de réforme conduisant à l'allègement de la fiscalité ne devraient être mises en œuvre qu'une fois que la consolidation budgétaire sera suffisamment avancée. En deuxième lieu, il faudra contenir l'augmentation des dépenses liées à l'âge au cours des décennies à venir. Enfin, il faudra faire en sorte que les arrangements budgétaires entre les différents niveaux

d'administration incitent effectivement à assurer la viabilité des finances publiques à tous les échelons.

### ***Une réforme de la structure fiscale pourrait favoriser la croissance une fois que la consolidation sera suffisamment avancée***

#### ***Transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation pourrait réduire les distorsions économiques***

Une possibilité de réforme serait de transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation. Une baisse de certaines cotisations de sécurité sociale, par exemple, pourrait être financée par un accroissement de l'assiette ou des taux réduits de la TVA. Une autre solution consisterait à alléger de façon ciblée la charge fiscale pour les travailleurs peu qualifiés, par exemple, en réduisant les cotisations patronales de sécurité sociale pour tous les travailleurs à bas salaire. Cette option peut être particulièrement intéressante compte tenu de l'offre importante de travailleurs peu qualifiés et de la dégradation de leurs perspectives d'emploi après le ralentissement de l'activité de construction de logements<sup>6</sup>.

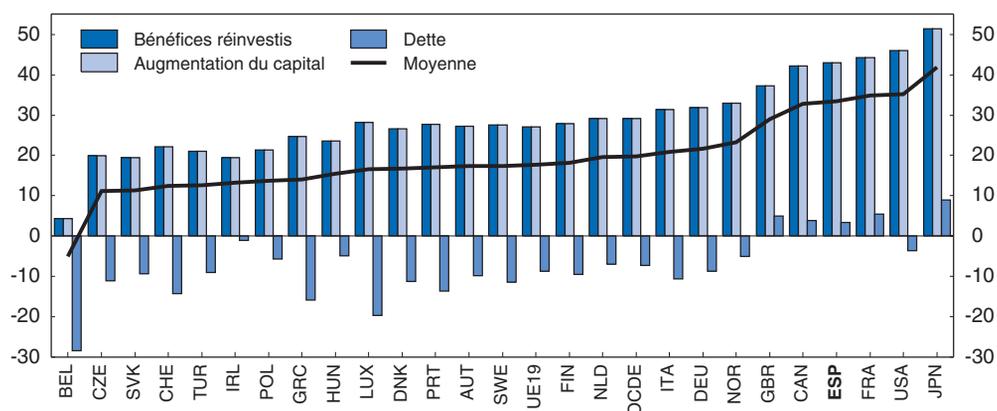
#### ***Les impôts sur les sociétés pourraient être réduits***

Les impôts sur les sociétés peuvent fausser les décisions des entreprises et retarder la croissance. Le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement en Espagne est parmi les plus élevés dans la zone OCDE, selon une étude récente dans laquelle ces taux ont été calculés sur la base des paramètres du code fiscal (graphique 2.5)<sup>7</sup>. Cela résulte à la fois de l'imposition des sociétés au niveau national et des impôts locaux sur les bénéfices des entreprises dont le chiffre d'affaires atteint au moins 1 million d'euros par an. D'après les autorités fiscales espagnoles, la contribution de l'impôt local sur les bénéfices au taux effectif marginal d'imposition est sans doute surestimée de quelque 4 points de pourcentage dans l'étude en question. De plus, selon les résultats d'une étude comparant les taux effectifs moyens d'imposition dans les pays de l'Union européenne sur la base des bénéfices et des paiements d'impôts de différentes sociétés, la pression fiscale moyenne sur les entreprises espagnoles était plus basse que dans la plupart des 19 pays étudiés en 2005 (Fernández Rodríguez *et al.*, 2008), même avant les réductions d'impôt sur les sociétés opérées en Espagne en 2007<sup>8</sup>. À en juger par les statistiques de recouvrement de l'impôt, qui ne sont pas comparables au plan international, le taux moyen effectif de l'impôt sur les sociétés est tombé de 25 % en 2004 à 18 % en 2008. De plus, le taux de l'impôt sur les sociétés affaiblit sans doute l'attractivité de l'Espagne pour les investisseurs étrangers. Par ailleurs, supprimer le taux préférentiel applicable aux petites entreprises ainsi que le seuil d'imposition locale des bénéfices éviterait de dissuader les petites entreprises de s'agrandir. Selon la loi de finances pour 2011, le taux préférentiel de l'impôt sur les sociétés continuera de s'appliquer aux petites et moyennes entreprises qui franchissent le seuil au delà duquel c'est le taux normal qui s'applique. Toutefois, cette règle n'est en vigueur que jusqu'en 2013.

#### ***Une réforme de la taxation de l'immobilier pourrait accroître l'efficacité économique***

L'Espagne s'appuie principalement sur la taxation des opérations immobilières, qui a rapporté l'équivalent de 1.5 à 2 % du PIB ces dernières années, alors que l'imposition sur la valeur des biens immobiliers est relativement faible (tableau 2.5). Eu égard aux ajustements budgétaires nécessaires, les administrations locales ont récemment augmenté les impôts immobiliers (cette mesure n'est pas prise en compte dans les

Graphique 2.5. **Taux effectifs marginaux d'imposition des sociétés**  
En pourcentage, 2009<sup>1</sup>



1. L'agrégat l'OCDE est une moyenne non pondérée des 24 pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : M.P. Devereux et al. (2010), « Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology », Projet pour la Commission européenne, TAXUD/2008/CC/099, rapport d'étape, Center for European Economic Research (ZEW).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363463>

données du tableau 2.5). Les impôts immobiliers sont ceux qui créent le moins de distorsions pour l'activité (Johansson et al., 2008). La taxation des transactions fait obstacle au transfert de propriété et empêche l'affectation des biens immobiliers à leur meilleur usage. De plus, cela réduit la mobilité géographique des travailleurs, dissuadant ces derniers de se déplacer vers les régions où ils peuvent trouver des emplois qui leur conviennent, surtout en Espagne, où la plupart des travailleurs sont propriétaires de leur logement. L'absence d'imposition des loyers implicites des résidences principales des propriétaires occupants renforce aussi l'argument en faveur d'une imposition plus lourde sur la valeur des biens immobiliers.

Dans le contexte espagnol, la répartition des pouvoirs des différents niveaux d'administration concernant ces deux types d'impôt crée une difficulté. Alors que les administrations régionales fixent les taxes sur les transactions, les collectivités locales fixent les taxes sur la valeur des biens immobiliers. Cependant, un accord entre niveaux d'administration en vue de limiter l'imposition des opérations immobilières permettrait de renforcer la fiscalité applicable à la valeur des biens en tant que source de recettes des collectivités locales, améliorant l'efficacité du système fiscal dans son ensemble. De fait, la fiscalité immobilière est une source de recettes fiscales particulièrement appropriée pour les administrations locales. Cela peut, par exemple, les rendre plus responsables dans l'utilisation des ressources au profit des propriétaires locaux.

### **Une politique de fiscalité environnementale devrait favoriser une croissance verte**

Malgré une amélioration du ratio des émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) au PIB, l'Espagne est encore bien loin d'atteindre son objectif de limitation à 15 % de la croissance de ces rejets sur la période 2008-12 par rapport à 1990 ; en réalité, les émissions en 2009 ont été en hausse de 43 %. Une consommation moins importante de combustibles fossiles réduirait les externalités locales, à savoir non seulement les externalités liées à l'énergie, comme la pollution atmosphérique, mais aussi des externalités telles que les encombrements routiers. Une majoration des taxes sur les combustibles fossiles procurerait les recettes nécessaires d'une manière relativement efficace puisque cette

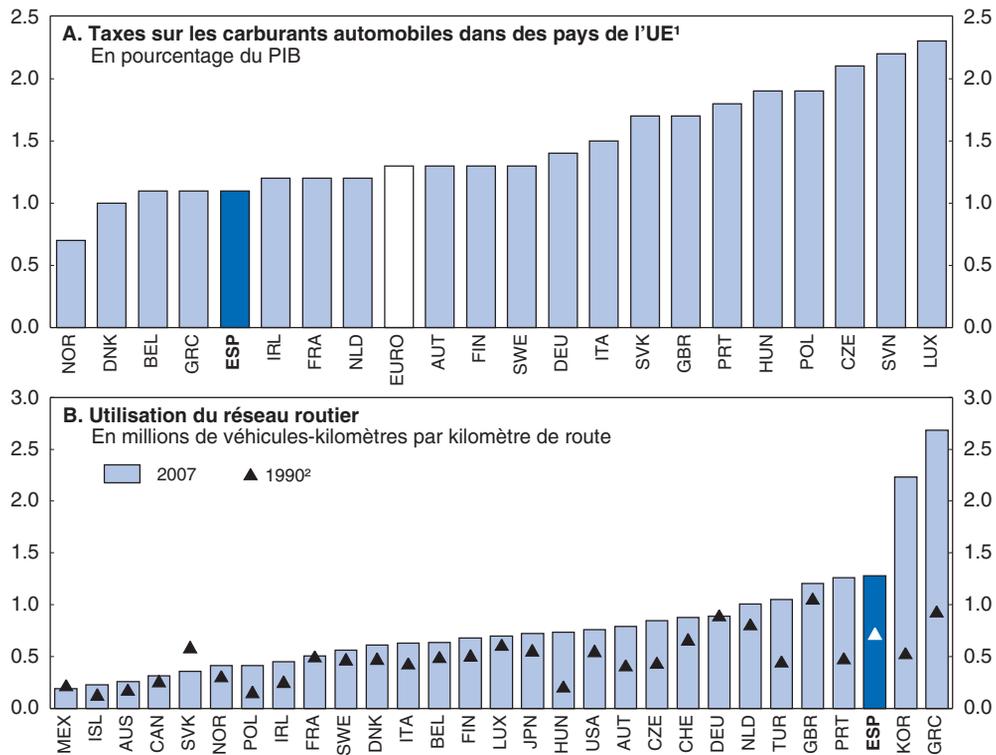
Tableau 2.5. **Impôts sur la propriété**  
En pourcentage du PIB, 2008<sup>1</sup>

	Impôts récurrents sur la propriété immobilière	Impôts sur les opérations financières et en capital	Autres	Total
Royaume-Uni	3.3	0.7	0.2	4.2
France	2.2	0.6	0.6	3.4
Canada	2.8	0.2	0.4	3.3
Corée	1.0	1.9	0.3	3.2
États-Unis	2.9	0.0	0.2	3.1
Luxembourg	0.1	0.6	2.1	2.8
Australie	1.4	1.4	0.0	2.7
Japon	2.0	0.3	0.3	2.6
Suisse	0.2	0.6	1.5	2.3
Belgique	0.0	0.0	2.2	2.2
<b>Espagne</b>	<b>0.7</b>	<b>0.9</b>	<b>0.6</b>	<b>2.2</b>
Islande	1.7	0.0	0.5	2.2
Nouvelle-Zélande	2.0	0.1	0.0	2.1
Danemark	1.2	0.5	0.3	2.0
OCDE	0.9	0.7	0.3	1.9
Italie	0.6	1.1	0.1	1.9
Irlande	0.7	0.9	0.2	1.8
Grèce	0.1	1.0	0.3	1.4
Portugal	0.7	0.7	0.0	1.3
Pays-Bas	0.0	0.9	0.3	1.2
Pologne	1.2	0.0	0.0	1.2
Norvège	0.3	0.2	0.7	1.2
Finlande	0.5	0.3	0.3	1.1
Suède	0.8	0.3	0.0	1.1
Hongrie	0.3	0.5	0.0	0.9
Turquie	0.2	0.7	0.0	0.9
Allemagne	0.4	0.2	0.2	0.9
Autriche	0.2	0.3	0.1	0.5
République tchèque	0.1	0.3	0.0	0.4
République slovaque	0.4	0.0	0.0	0.4
Mexique	0.2	0.1	0.0	0.3

1. 2007 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et l'agrégat OCDE.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de recettes publiques* (base de données), septembre.

imposition exprimée en pourcentage du PIB n'est pas particulièrement lourde en Espagne par rapport à d'autres pays (voir graphique 2.6, partie A), et cela devrait être encore le cas après le relèvement de la taxe sur les combustibles fossiles en 2009. Par ailleurs, l'utilisation du réseau routier a augmenté notablement (graphique 2.6, partie B). Au regard de l'utilisation des routes, les recettes procurées par les péages ne sont pas particulièrement élevées : le niveau de recettes par kilomètre est relativement bas, ce qui semble indiquer qu'il existe encore une marge d'accroissement de cette source de rentrées fiscales (graphique 2.7). Certaines mesures prises récemment pour accroître le financement privé des projets d'infrastructures aboutiront à la mise en place de nouveaux péages routiers. En outre, tarifier les péages routiers en fonction du degré d'encombrement améliorerait l'efficacité de l'utilisation des routes. Cette politique peut en même temps augmenter les recettes et accroître le bien-être des consommateurs. On peut citer comme autres exemples une amélioration des incitations pour les marchés à gérer d'autres ressources rares, comme la propreté de l'air et de l'eau et la non-contamination des sols (voir le chapitre 4 pour un examen des questions relatives à l'eau).

Graphique 2.6. **Taxes sur les transports et utilisation du réseau routier**

1. Les agrégats sont des moyennes pondérées par le PIB.

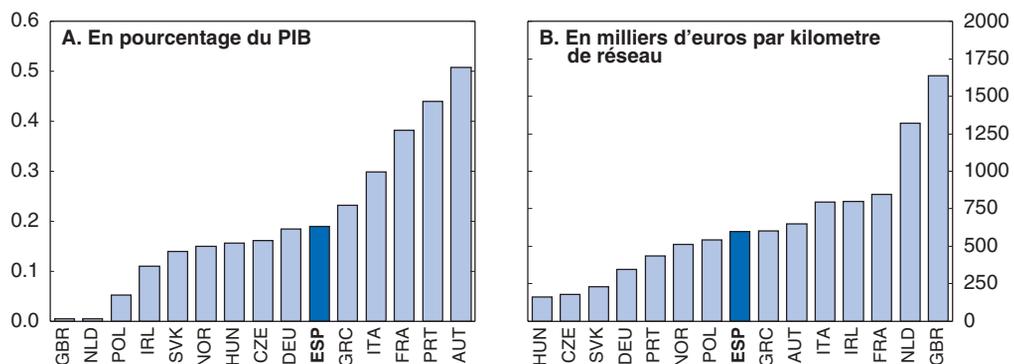
2. Données de 1991 pour l'Allemagne et 1992 pour la République slovaque.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données sur l'environnement de l'OCDE et Commission européenne (2010), « Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway ».

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363482>

Graphique 2.7. **Recettes des péages**

Recettes nettes, 2009¹



1. Données préliminaires pour l'Autriche et données provisoires pour la France.

Source : ASECAP (2010), *Bulletin statistique*, Association européenne des concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages à péage et OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données).

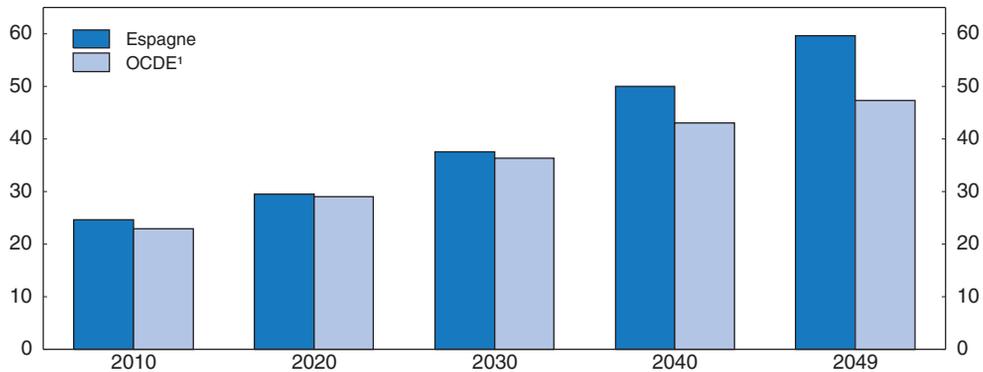
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363501>

### Il n'y aura pas d'assainissement durable sans limitation des dépenses liées à l'âge

Le vieillissement de la population sera particulièrement marqué et rapide en Espagne (graphique 2.8), en raison du faible taux de fertilité total et de la haute espérance de vie, et du fait aussi que le « baby-boom » a été un peu plus tardif que dans les autres pays. D'ici au milieu du siècle, l'Espagne pourrait compter 1.7 personne d'âge actif pour une personne âgée, contre 2.2 en moyenne dans les autres pays de l'OCDE.

#### Graphique 2.8. Prévisions concernant le taux de dépendance des personnes âgées

Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population de 15 à 64 ans



1. Moyenne non pondérée.

Source : INE (2010), « Proyecciones de población a largo plazo 2009-2049 », INEbase (database), Instituto Nacional de Estadística et OCDE (2010), *Démographie et population* (base de données), juillet.

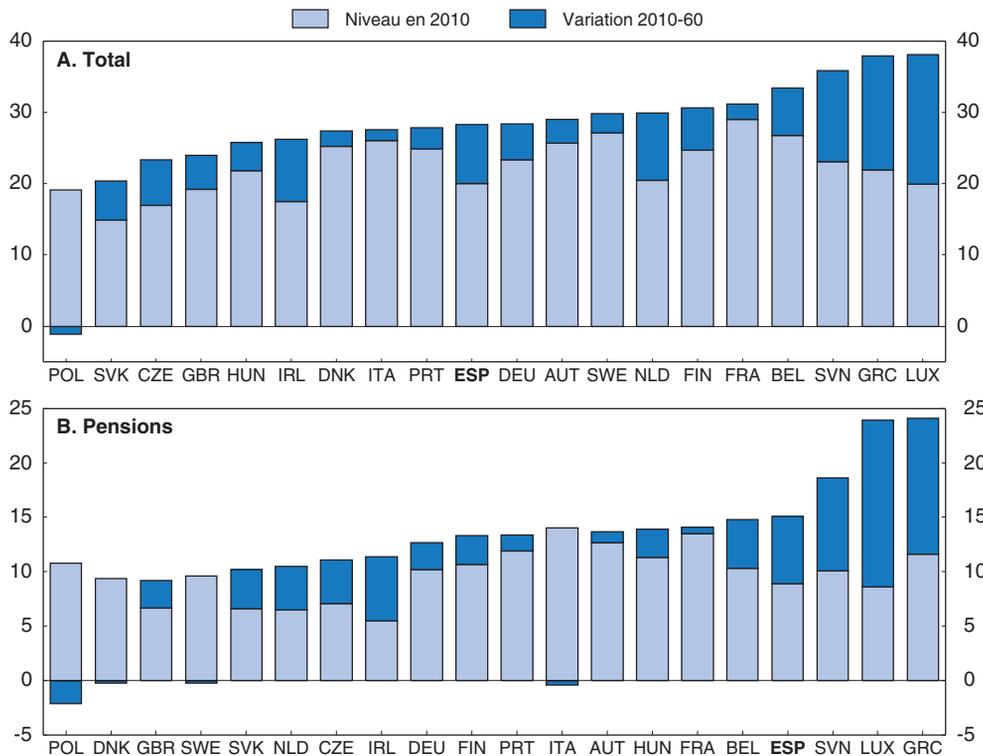
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363520>

La croissance des dépenses publiques liées à l'âge place l'Espagne parmi les pays de l'UE où la pression sera la plus forte au cours des prochaines décennies (graphique 2.9). L'augmentation prévue de ces dépenses, de 8.4 points de PIB entre 2010 et 2060, représente presque le double de celle attendue pour l'ensemble de l'UE, certes à partir d'un niveau initial plus bas. En l'absence de réformes, les dépenses publiques au titre des retraites progresseraient de 6.2 points de PIB au cours de la période considérée, plus de deux fois et demie plus vite que dans les autres pays de l'UE bien que partant d'un niveau initial inférieur. Par ailleurs, les dépenses publiques de santé vont sans doute croître beaucoup plus rapidement que ne l'indique le graphique 2.9 si l'on tient compte de l'impact du progrès technologique dans le secteur de la santé. Si elles améliorent le diagnostic et l'efficacité des soins, sans parler de l'espérance de vie et de la qualité de la vie, les avancées technologiques contribuent pour beaucoup à la hausse des dépenses de santé, publiques et privées (Newhouse, 1992). Compte tenu de ce facteur, l'alourdissement prévisible des dépenses publiques de santé pourrait plus que doubler (Commission européenne, 2009a).

Les réformes adoptées au cours de la décennie passée ont eu sur l'augmentation du coût des retraites des effets qui se sont annulés : l'allongement de la durée minimale de cotisation et l'alourdissement des pénalités en cas de retraite anticipée ont réduit les dépenses à venir, mais la générosité accrue des pensions de survivant, notamment du fait de l'élargissement des droits à prestation et de l'extension des droits à retraite anticipée à toutes les cohortes en 2002, a produit l'effet inverse (Sánchez Martín et Sánchez Marcos, 2009). Les toutes dernières réformes – lancées en 2007 – ont été centrées essentiellement sur un nouvel allongement de la période minimale effective de cotisation, notamment

Graphique 2.9. **Projections concernant les dépenses liées à l'âge<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB



1. Après l'établissement de ce rapport, certains pays, dont la Grèce, ont engagé des réformes des retraites qui modèrent la hausse attendue des dépenses de retraite. Ces réformes ne sont pas prises en compte dans les projections.

Source : Commission européenne (2009), *Sustainability Report 2009*, European Economy, n° 9.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363539>

pour les départs en retraite anticipée, et l'élargissement des possibilités de report de l'âge de la retraite au-delà de 65 ans. Les réformes ont aussi durci les conditions d'accès aux pensions d'invalidité et de survivant. En fin de compte, ces mesures n'ont pas modifié les perspectives à long terme d'évolution des dépenses publiques au titre des pensions. C'est ce qu'il ressort d'une comparaison de la contribution des différents facteurs clés qui influent sur la croissance à long terme des dépenses de pensions, telle qu'elle est estimée dans le *Ageing Report 2009* de la Commission européenne, avec les estimations du rapport de 2006 (tableau 2.6). Si l'on examine la période 2007-50, qui est à cheval sur les deux rapports, l'augmentation prévue du ratio pensions/PIB reste inchangée du fait que les effets positifs des récentes réformes sont compensés par les hypothèses plus pessimistes du dernier rapport.

D'autres réformes sont donc encore nécessaires pour limiter l'accroissement des dépenses publiques de retraite au cours des décennies à venir. Une approche holistique s'impose pour identifier les réformes à opérer. Les systèmes de retraite sont fort complexes, et modifier un des paramètres de base aura des répercussions intra et intergénérationnelles qui méritent une étude minutieuse. Il faudrait commencer par établir un livre blanc, comme l'ont fait plusieurs pays de l'OCDE ces dernières décennies<sup>9</sup>. Il existe différents moyens de concevoir des réformes du système espagnol de pensions

**Tableau 2.6. Évolution prévue du ratio dépenses publiques pour les retraites/PIB et facteurs explicatifs**

En pourcentage du PIB, 2007-50

	Dépenses publiques pour les retraites, 2007 (% du PIB)	Impact des modifications (points de %) des éléments suivants :				Variation (%)
		Taux de dépendance <sup>1</sup>	Taux de couverture <sup>2</sup>	Taux d'emploi <sup>3</sup>	Taux de prestation <sup>4</sup>	
Rapport de 2006	8.4	12.4	-2.3	-1.8	-0.8	7.0
Rapport de 2009	8.4	10.6	-1.0	-0.9	-1.1	7.0

1. Population de 65 ans et plus/population de 15 à 64 ans.

2. Retraités/population de 65 ans et plus.

3. Population de 15 à 64 ans/nombre de personnes occupant un emploi (inverse du taux d'emploi).

4. Pension moyenne/revenu moyen.

Source : Commission européenne (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, n° 2.

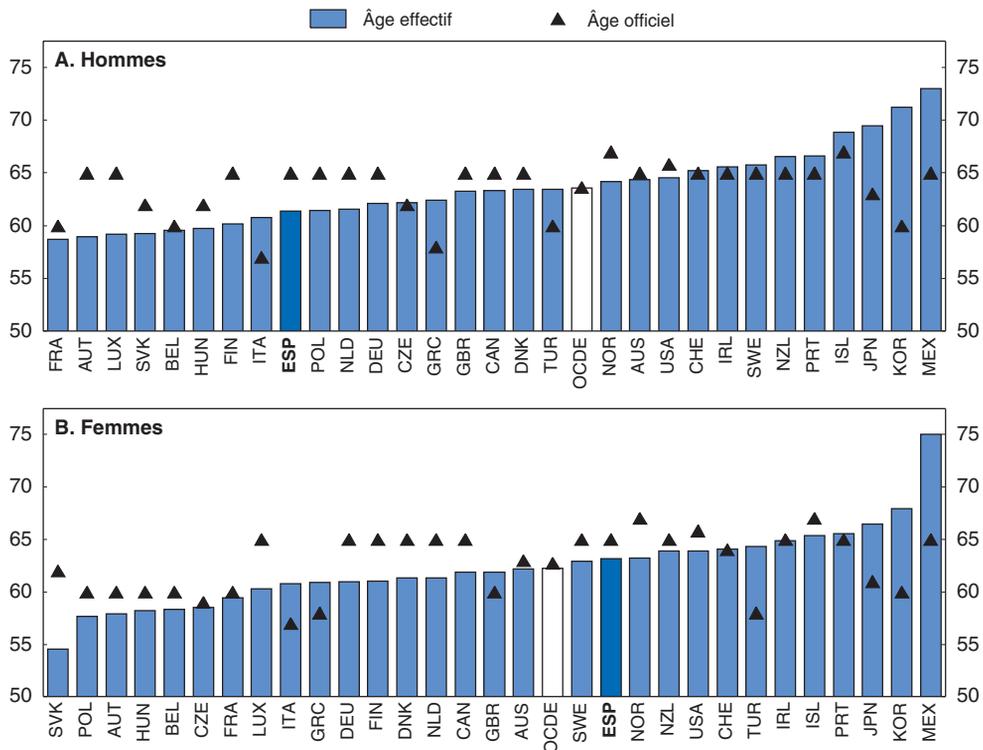
publiques qui soient compatibles à la fois avec les principes de l'assurance sociale et avec les meilleures pratiques internationales (Whiteford et Whitehouse, 2006).

### **Relever l'âge effectif de la retraite et maintenir cette mesure dans l'avenir**

L'une des mesures les plus efficaces pour réduire l'impact de l'évolution démographique sur les finances publiques, en agissant à la fois sur les recettes publiques générales et sur les dépenses de retraite, consiste à augmenter l'âge moyen auquel les travailleurs peuvent prendre leur retraite et recevoir une pension. Les travailleurs quittent le marché du travail à l'âge de 62.6 ans en moyenne (en 2008), ce qui est peu élevé en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 2.10)<sup>10</sup>. La récente proposition gouvernementale de relever progressivement l'âge légal de la retraite à 67 ans est donc un ajustement qui va dans le bon sens, encore faut-il que ce changement se concrétise par l'augmentation de l'âge effectif de départ en retraite<sup>11</sup>. Premièrement, cette mesure aidera à rééquilibrer la taille relative de la population retraitée et de la population d'âge actif. Deuxièmement, en ralentissant la progression des dépenses au titre des pensions et en favorisant le maintien en activité des seniors, le relèvement de l'âge de la retraite contribuera à limiter la majoration des cotisations au système par répartition qui serait sinon nécessaire, assurant ainsi un certain partage intergénérationnel de l'impact défavorable du passage à une population plus âgée de façon permanente. Troisièmement, le report de l'âge effectif de départ en retraite reflètera l'amélioration de la longévité<sup>12</sup>. Afin d'augmenter l'âge effectif de la retraite, l'âge d'ouverture des droits à la retraite anticipée devra être relevé suivant le report de l'âge d'ouverture des droits à une pension à taux plein.

L'augmentation de l'espérance de vie est un des principaux facteurs d'alourdissement des dépenses au titre des retraites. On estime qu'un allongement d'un an de l'espérance de vie à la naissance majorera de 0.3 point de PIB le ratio des dépenses publiques de retraite au PIB en Espagne en 2060 (Commission européenne, 2009b). Sachant que l'espérance de vie à la naissance a augmenté de près de 11½ ans entre 1960 et 2007, et que la progression continuera au cours du prochain demi-siècle, tout indique qu'il faut lier l'âge normal de la retraite à l'espérance de vie. L'indexation de l'âge légal d'ouverture des droits à pension complète sur l'amélioration de l'espérance de vie, comme dans un certain nombre d'autres pays, formaliserait la relation et assurerait une amélioration durable des finances du système de pensions.

Graphique 2.10. **Âge effectif moyen de la retraite par rapport à l'âge officiel**<sup>1</sup>  
2002-07



1. L'âge effectif moyen de départ à la retraite correspond à l'âge moyen de sortie de la population active sur une période de 5 ans. Les sorties (nettes) de la population active correspondent à l'écart entre le taux d'activité de chaque tranche d'âge de 5 ans (à partir de 40 ans) en début de période et en fin de période. L'âge officiel correspond à l'âge d'ouverture des droits aux prestations de retraite, indépendamment du nombre d'années de cotisation. En Belgique et en France, les travailleurs peuvent prendre leur retraite à 60 ans après 40 années de cotisation ; en Grèce, à 58 ans après 35 années de cotisation ; et en Italie, à 57 ans (56 ans pour les travailleurs manuels) après 35 années de cotisation.

Source : OCDE (2010), *Vieillesse et politiques de l'emploi - Statistiques sur l'âge effectif moyen de la retraite*, disponible à l'adresse [www.oecd.org/document/47/0,3343,fr\\_2649\\_34747\\_39374006\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/47/0,3343,fr_2649_34747_39374006_1_1_1_1,00.html).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363558>

Les travailleurs quittent le marché du travail en moyenne un an après avoir commencé de toucher des prestations de retraite, et les paiements prolongés d'indemnités de chômage pour les travailleurs âgés sont utilisés dans la période de transition à la retraite. Les chômeurs de plus de 52 ans reçoivent une extension des indemnités régulières de chômage si leurs droits réguliers à prestations (la période de versement peut aller jusqu'à deux ans selon le nombre d'années de cotisation à l'assurance-chômage) sont épuisés. La prestation versée au titre de l'extension est modeste : le taux forfaitaire est actuellement d'environ 480 euros par mois. Les travailleurs bénéficiant de cette prestation ne sont pas exemptés de l'obligation de recherche d'emploi, mais ils peuvent toucher cette indemnité sans limitation de durée jusqu'à l'âge de 61 ans, où ils peuvent opter pour une retraite anticipée. Si les décotes applicables aux prestations de retraite anticipée sont, en moyenne, suffisantes pour assurer la neutralité actuarielle des paiements de pensions de retraite anticipée, la très longue durée des paiements d'indemnités de chômage pour les travailleurs âgés relève les niveaux de salaire minimum qu'ils sont disposés à accepter, ce qui réduit leur probabilité d'emploi. Cela pousse probablement certaines entreprises à

licencier des travailleurs prématurément, aux dépens des finances publiques. De plus, comme il est difficile de faire respecter l'obligation de recherche d'emploi à laquelle sont subordonnées les indemnités de chômage (chapitre 3), cela n'encourage généralement pas les bénéficiaires de prestations à chercher effectivement un nouvel emploi, ce qui accentue ces effets. Les périodes prolongées de paiements d'indemnités de chômage pour les travailleurs devraient être progressivement raccourcies et ces paiements finalement supprimés. Des règles spéciales en matière de retraite anticipée s'appliquent aussi à certaines catégories de fonctionnaires ayant de longues carrières, qui peuvent prendre leur retraite à 60 ans sans décote. Les décotes appliquées aux pensions de retraite anticipée dans le régime général de sécurité sociale devraient l'être pour tous les fonctionnaires.

Une autre voie menant *de facto* à la retraite anticipée, est le système de retraite partielle, ouvert à partir de 61 ans, sous réserve, toutefois, de pouvoir justifier d'au moins 30 années de cotisation. Cela permet aux intéressés de travailler à temps partiel à condition que leur temps de travail réduit soit compensé par l'embauche d'un remplaçant (voir annexe 2.A1). Les prestations de retraite sont calculées au pro rata sans décote par rapport à la pension que le travailleur recevrait à 65 ans avec les mêmes antécédents de salaire. Ce régime, choisi par 13 % de chaque cohorte de retraités en 2009, nécessite d'importantes subventions de la sécurité sociale, estimées à 126 000 euros par bénéficiaire (Ferrerias Alonso, 2010). Il faudrait supprimer les subventions à la retraite partielle.

D'autres contre-incitations à travailler plus longtemps découlent de la procédure actuelle de détermination des taux de remplacement. Les travailleurs peuvent avoir un taux de remplacement de 50 % au bout de 15 années de travail seulement et atteindre le taux maximum de 100 % au bout de 35 ans seulement. Autrement dit, une personne qui commence sa carrière à 25 ans n'a pas une retraite plus élevée si elle travaille au-delà de 60 ans, hormis la levée progressive de la pénalité de retraite anticipée. Pour corriger ce problème, il faudrait revoir le mode d'accumulation des droits afin de renforcer les incitations à travailler plus longtemps. Un coefficient d'accumulation plus élevé sur les dernières années précédant la retraite peut inciter davantage à rester en activité et à repousser le départ en retraite. Les incitations à prendre la retraite au-delà de l'âge légal sont également faibles (la prime annuelle est actuellement de 2-3 %) et pourraient être accrues, cette mesure s'ajoutant au relèvement de l'âge légal de la retraite.

Cependant, lorsqu'on met en œuvre des politiques visant à maintenir la durée relative de la vie active et de la retraite, il faut avoir présente à l'esprit la longue carrière de certains travailleurs qui sont entrés très jeunes dans la vie active. Une possibilité, pour récompenser ces longues carrières, serait de leur accorder une pension à taux plein sur la base d'un indice défini en fonction du nombre d'années de cotisation et de l'âge du départ à la retraite.

### ***Réduire la générosité des prestations par rapport aux cotisations***

Le taux de pauvreté (compte non tenu du revenu locatif implicite lié à la propriété du logement) parmi les personnes âgées en Espagne est relativement élevé (OCDE, 2009), en raison notamment de la faiblesse de certaines pensions effectives. À environ 880 euros, la pension de retraite moyenne en mai 2010 représentait 58 % des gains moyens en 2009. La pension de retraite moyenne pour les bénéficiaires relativement jeunes, entre 65 et 70 ans, toutefois, s'établissait à 1 000 euros, soit à peu près deux tiers des gains moyens, du fait à la fois de meilleurs antécédents de salaire et de l'indexation des pensions sur les prix au cours de la retraite. Le niveau modéré du taux de remplacement moyen s'explique par

plusieurs facteurs mis en lumière dans les précédentes *Études*. En premier lieu, en raison du faible taux d'activité des cohortes de femmes actuellement en retraite, la pension moyenne des femmes est plus basse. Le taux d'emploi des femmes augmentant régulièrement, l'importance de ce facteur va donc sans doute diminuer. En second lieu, le système de retraite comporte des régimes spéciaux pour les travailleurs indépendants, les travailleurs des secteurs de la pêche, de l'agriculture et de l'exploitation minière et le personnel de maison. Comme indiqué dans les précédentes *Études* de l'OCDE (2001, 2005), les personnes affiliées à plusieurs de ces régimes spéciaux – qui représentaient un peu plus d'un tiers des retraités en septembre 2010 – cotisent sur la base de revenus peu élevés et, par conséquent, se trouvent pour la plupart au niveau de la pension minimum. Si ces travailleurs ont de faibles pensions, le fait qu'ils cotisent généralement sur des périodes relativement courtes donne des taux de rendement internes très élevés (OCDE, 2001). Les réformes devraient continuer de supprimer progressivement des régimes spéciaux et intégrer les bénéficiaires dans le régime contributif général et dans le régime des travailleurs indépendants, comme il est recommandé dans le *Pacto de Toledo*. S'agissant des travailleurs indépendants, qui peuvent choisir l'assiette de rémunération soumise à cotisations (dans des limites définies), il est particulièrement important d'améliorer le lien entre les cotisations versées et les droits à pension obtenus. Dans les cas où il existe des risques particuliers, comme dans le secteur minier, les travailleurs pourraient avoir des avantages compensatoires, notamment en ce qui concerne l'âge d'ouverture des droits à pension.

Toujours est-il que les prestations du régime public de retraite en Espagne sont, de par leur conception, relativement généreuses par rapport aux cotisations payées. Le coefficient d'accumulation moyen, de 2.9 points par an<sup>13</sup>, donne, selon l'estimation de l'OCDE, un taux de remplacement brut théorique d'un peu plus de 81 % en moyenne pour les travailleurs gagnant le salaire médian, soit le 7<sup>e</sup> taux le plus élevé de la zone OCDE (tableau 2.7). Le patrimoine retraite brut potentiel (c'est-à-dire la valeur totale des pensions sur la vie entière), de plus de 12 fois le salaire moyen, est le 6<sup>e</sup> plus élevé<sup>14</sup>. Un moyen d'évaluer la générosité du régime contributif espagnol est de se placer du point de vue du taux de rendement interne (TRI), c'est-à-dire le taux de rendement qui égalise la valeur présente des cotisations et des pensions sur la durée de la vie. Estimé à environ 4 %, le taux de rendement interne est nettement supérieur au taux de croissance potentielle de la production en Espagne. Il n'empêche que le régime public de retraite a réussi à dégager des excédents, même ces dernières années, en raison de l'expansion massive de l'offre de main-d'œuvre liée à la hausse du taux d'activité des femmes et de l'immigration, conjuguée au fait que ces travailleurs n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Sur fond de croissance insoutenable des dépenses liées à l'âge, il semble justifié de réduire la générosité du régime public de retraite. Le relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans est une mesure judicieuse. Cette mesure entraînera une réduction sensible des dépenses prévues, à supposer qu'elle s'accompagne d'autres dispositions visant à augmenter l'âge effectif de départ à la retraite, mais il est peu probable que cela soit suffisant.

Plusieurs réformes freineraient l'augmentation des dépenses totales de retraite sur le long terme, amélioreraient les incitations à l'activité et à l'affiliation au système et rendraient le système plus équitable d'un point de vue actuariel :

- Premièrement, le coefficient moyen d'accumulation des droits doit être réduit, et la formule d'accumulation devrait éviter les désincitations à travailler plus longtemps. Un coefficient d'accumulation plus faible et constant serait souhaitable.

Tableau 2.7. **Taux de remplacement<sup>1</sup> bruts théoriques par niveau de salaire**  
En pourcentage

	Salarié à revenu médian	Salaire individuel, en multiple de la moyenne					
		0.5	0.75	1	1.5	2	
<b>Espagne</b>	<b>81.2</b>	<b>81.2</b>	<b>81.2</b>	<b>81.2</b>	<b>81.2</b>	<b>66.7</b>	
Allemagne	43.0	43.0	43.0	43.0	42.6	32.0	
Australie	45.7	67.0	50.0	41.6	33.1	28.9	
Autriche	80.1	80.1	80.1	80.1	76.4	57.3	
Belgique	42.4	58.1	43.1	42.0	32.5	24.3	
Canada	50.2	76.5	55.2	44.5	29.7	22.2	
Corée	45.1	64.1	49.4	42.1	33.6	25.2	
Danemark	88.0	124.0	94.9	80.3	67.5	63.7	
États-Unis	40.8	50.3	42.6	38.7	34.1	28.8	
Finlande	56.2	66.5	56.2	56.2	56.2	56.2	
France	53.3	61.7	53.3	53.3	48.5	46.0	
Grèce	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	
Hongrie	76.9	76.9	76.9	76.9	76.9	76.9	
Irlande	39.8	68.4	45.6	34.2	22.8	17.1	
Islande	91.7	108.3	93.0	90.2	87.5	86.1	
Italie	Hommes	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9	
	Femmes	52.8	52.8	52.8	52.8	52.8	
Japon	35.7	47.1	38.3	33.9	29.4	26.6	
Luxembourg	90.1	99.4	91.9	88.1	84.3	82.5	
Mexique	Hommes	36.9	55.3	37.6	36.1	34.5	33.7
	Femmes	32.5	55.3	36.8	29.9	28.6	28.0
Norvège	59.6	66.2	61.0	59.3	49.8	42.2	
Nouvelle-Zélande	45.6	77.5	51.6	38.7	25.8	19.4	
Pays-Bas	88.9	93.4	90.0	88.3	86.6	85.8	
Pologne	Hommes	61.2	61.2	61.2	61.2	61.2	
	Femmes	44.5	49.0	44.5	44.5	44.5	
Portugal	54.1	63.0	54.3	53.9	53.1	52.4	
République slovaque	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4	
République tchèque	54.9	79.2	59.6	49.7	36.4	29.0	
Royaume-Uni	33.5	51.0	36.6	30.8	21.3	16.0	
Suède	61.5	76.6	64.6	61.5	75.6	81.3	
Suisse	Hommes	62.0	62.5	62.1	58.3	40.5	30.4
	Femmes	62.6	62.8	62.6	59.0	41.0	30.7
Turquie	86.9	86.9	86.9	86.9	86.9	86.9	
OCDE	60.8	72.2	62.7	59.0	54.3	50.0	

1. Le taux de remplacement est calculé pour des travailleurs hypothétiques. Il est égal au rapport entre la pension brute initiale, qui pour l'Espagne est une annuité indexée sur les prix, et les gains bruts moyens sur la vie entière. Les gains obtenus avant la dernière année d'activité sont réévalués en fonction de la croissance des rémunérations dans l'ensemble de l'économie. Étant donné les hypothèses utilisées dans le calcul, ce taux équivaut à la pension initiale rapportée à la rémunération finale. Selon ces hypothèses, la rémunération des travailleurs représente le même pourcentage des gains moyens dans l'ensemble de l'économie tout au long de leur carrière. Dans ce cas, les gains moyens réévalués sur l'ensemble de la carrière et la rémunération finale individuelle sont identiques. Pour les pays où l'ajustement des pensions durant la retraite est soumis à une autre forme d'indexation (par exemple une indexation sur la croissance des salaires), la pension initiale utilisée dans ce calcul est ajustée en conséquence.

Source : OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*.

- Deuxièmement, les prestations de retraite devraient être calculées sur une période de cotisation plus longue. À l'heure actuelle, les prestations initiales sont calculées en proportion de la moyenne des 15 dernières années de salaire avant la retraite<sup>15</sup>. Au-delà de ces 15 années, la proportion varie avec le nombre d'années de service, mais pas la

base de ressources à laquelle elle s'applique. Un des effets probables de la brièveté de la période de gains prise en compte pour calculer la pension initiale est d'affaiblir le lien entre les cotisations de sécurité sociale et les prestations de retraite pour les travailleurs qui n'ont pas encore atteint les 15 dernières années de leur vie active. De fait, pour ces derniers, le montant de leurs gains évalués pour les cotisations de sécurité sociale n'entre pas en ligne de compte pour leur pension future. Se pose, dès lors, la question de savoir dans quelle mesure les cotisations de sécurité sociale sont perçues comme de purs impôts, ce qui affaiblit les incitations à travailler et à déclarer des revenus aux fins de la sécurité sociale et de l'imposition. Cette règle est aussi à l'origine de différences injustifiables dans les taux de rendement internes que l'on observe entre les travailleurs en fonction de leur performance sur le marché du travail au cours des dernières années de leur vie active.

- La nécessité d'allonger la base de ressources prise en compte pour le calcul des retraites est reconnue depuis longtemps en Espagne, depuis le *Pacto de Toledo*, mais rien n'a changé vraiment après la réforme de 1997 qui a porté progressivement la base de calcul de 8 à 15 ans. Le gouvernement a eu toutefois le mérite d'indiquer son intention d'examiner cette question dans le contexte des réformes plus générales du système public de retraite qui sont en cours<sup>16</sup>.
- Troisièmement, la procédure d'indexation de l'historique des gains doit être révisée. L'indexation sur les prix opère une discrimination à l'égard des travailleurs qui ont un profil de salaire plat par rapport à ceux dont la rémunération progresse rapidement en fin de carrière. L'indexation à l'aide du taux de croissance tendanciel des salaires couverts – taux de rendement durable, à taux constant, des cotisations dans un régime de retraite par répartition – donne un degré plus élevé d'équité intergénérationnelle que l'indexation en fonction des prix, mais réduit aussi la capacité de s'appuyer sur les gains de productivité futurs pour compenser la baisse du taux de soutien (c'est-à-dire le ratio actifs/retraités) au fur et à mesure que la population vieillit.

### ***Durcir les conditions d'accès aux pensions de survivant***

Les pensions de survivant représentent plus de 25 % du total des pensions. En fait, ces prestations sont payables non seulement au conjoint survivant et aux enfants à charge, mais aussi aux autres membres de la famille (parents, grands-parents, frères et sœurs) dépendants du défunt, tant que le montant total de la pension ne dépasse pas 100 % de la base de pension de l'assuré. Avec la perspective d'augmentation du nombre de femmes disposant de leur propre pension de retraite du fait de l'élévation de leur taux d'activité au cours de ces dernières décennies, l'on peut s'attendre à une baisse des dépenses au titre des pensions de survivant. Ces dépenses représentent actuellement 20 % du total des pensions publiques. Le gouvernement envisage de prendre des mesures afin de durcir les conditions d'accès à ces prestations. L'on pourrait notamment réduire le nombre de bénéficiaires et durcir les conditions pour combiner les prestations de survivant avec d'autres pensions, en appliquant des critères de ressources, par exemple. D'autres facteurs, comme la période de cotisation du défunt, l'âge du bénéficiaire et la présence d'enfants à charge, pourraient aussi être pris en compte. Une réforme plus radicale, conforme aux principes actuariels qui sous-tendent les pensions privées, consisterait à mettre en place, par étapes, un système optionnel d'annuités pour deux vies pour les couples mariés. Dans ce cas, la pension de retraite serait réduite (ou la cotisation retraite

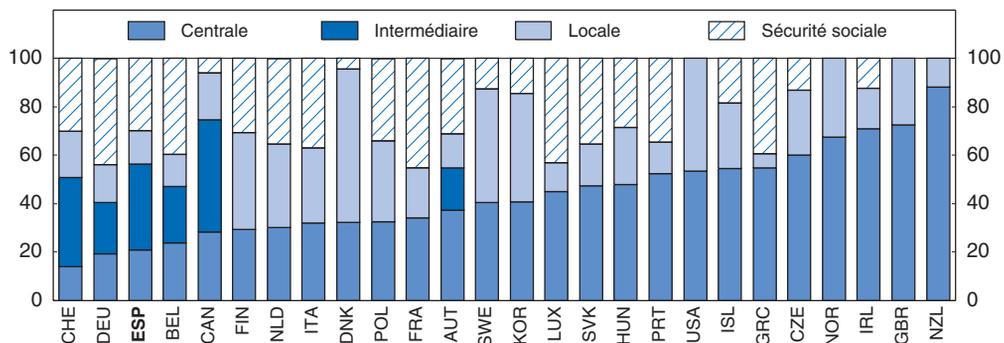
serait majorée) en contrepartie d'un droit à prestation de survivant après le décès de l'assuré.

### Un nouveau pacte de stabilité interne s'impose

#### Les administrations régionales sont peu endettées jusqu'à présent mais poursuivent une politique budgétaire procyclique

La part des dépenses des administrations infranationales est parmi les plus élevées de la zone OCDE (graphique 2.11). Si les collectivités locales jouent un rôle relativement mineur, les administrations régionales ont une part plus importante que l'administration centrale dans les dépenses. La décentralisation des responsabilités en matière de dépenses date de 2002 et s'accompagne de l'affectation d'une part plus importante des recettes fiscales aux administrations régionales<sup>17</sup>. Les années qui ont suivi ont été marquées par une très forte croissance des recettes fiscales. Jusqu'à présent, par conséquent, la contribution des administrations régionales à la dette nationale est faible : elle n'a atteint que 8 % du PIB en 2009.

Graphique 2.11. **Dépenses par niveau d'administration**  
En pourcentage du total des dépenses des administrations publiques, 2009<sup>1</sup>



1. Hors transferts aux autres niveaux d'administration. Données de 2008 pour la Corée et la Nouvelle-Zélande. Dans les pays où les données relatives aux dépenses des administrations régionales ne sont pas disponibles, ces dépenses sont comprises dans celles des collectivités locales.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363577>

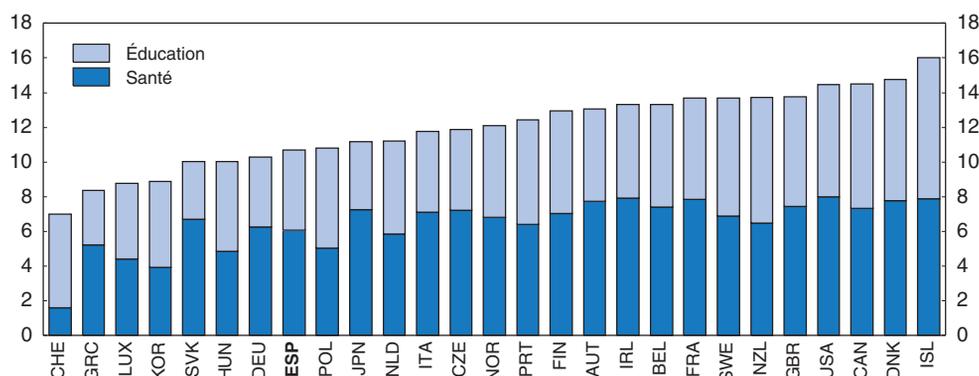
Les administrations régionales consacrent la majeure partie de leurs dépenses à l'éducation et à la santé (tableau 2.8). À l'inverse, elles sont responsables de la majeure partie des dépenses publiques globales dans ces deux domaines, où elles possèdent aussi d'importantes compétences réglementaires, bien que ce soit l'administration centrale qui fixe les conditions générales. La délégation des responsabilités en matière de dépenses ne semble pas avoir conduit à des excès : par comparaison avec les autres pays, les dépenses de santé et d'éducation en proportion du PIB sont modestes (graphique 2.12)<sup>18</sup>. Les administrations régionales ont aussi certaines responsabilités dans le domaine des dépenses sociales, telles que l'aide sociale, mais jusqu'à présent cela joue un rôle mineur, en partie en raison de la faible générosité de ces droits, encore que cela puisse changer compte tenu de la hausse du chômage de longue durée, surtout parmi les travailleurs non qualifiés.

**Tableau 2.8. Dépenses des administrations régionales**  
Dépenses consolidées par fonction économique

	2000		2007	
	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
Services généraux des administrations publiques	4 552	7	7 276	5
Défense	0	0	0	0
Ordre et sécurité publics	1 839	3	3 972	3
Affaires économiques	10 322	15	20 792	14
Protection de l'environnement	1 291	2	2 280	2
Logements et équipements collectifs	1 741	2	2 297	2
Santé	19 256	28	54 832	37
Loisirs, culture et cultes	2 673	4	5 297	4
Enseignement	24 486	35	41 779	28
Protection sociale	3 607	5	8 452	6
<b>Total</b>	<b>69 767</b>	<b>100</b>	<b>146 977</b>	<b>100</b>

Source : IGAE (2008), *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 2007*, Intervención General de la Administración del Estado.

**Graphique 2.12. Dépenses publiques de santé et d'éducation**  
Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, 2008<sup>1</sup>



1. Ou dernière année disponible : 2005 pour la Nouvelle-Zélande ; 2006 pour le Canada ; 2007 pour l'Islande, le Japon et la Suisse.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363596>

Une grande part des dépenses des administrations régionales est déterminée par des dépenses qui ne sont pas affectées par les stabilisateurs automatiques intégrés. Elles dépendent principalement de programmes à long terme, qu'il est difficile d'élaguer sur une courte période. Par contre, leurs recettes sont soumises à des variations conjoncturelles qui sont généralement aussi marquées que pour les recettes des administrations publiques dans leur ensemble. Les administrations régionales reçoivent 50 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la TVA. Elles ne bénéficient pas des recettes de l'impôt sur les sociétés, mais elles encaissent 58 % des droits d'accise et la totalité des impôts propres (notamment les droits de succession, les taxes sur les transactions immobilières, y compris sur les logements, les taxes d'immatriculation des véhicules et les taxes sur les carburants).

Pour assurer la viabilité budgétaire, il faut donc éviter que les administrations régionales ne dépensent les gains exceptionnels temporaires réalisés sur des programmes de dépenses qui sont difficiles à inverser. Les résultats observés sont à l'opposé de ces exigences (tableau 2.9). Alors que l'administration centrale et la caisse de sécurité sociale ont

enregistré des excédents budgétaires appréciables au cours des années de forte expansion, les administrations régionales ont affiché de légers déficits avant 2007<sup>19</sup>. Les déficits se sont aggravés beaucoup moins au niveau régional qu'au niveau de l'administration centrale en 2009, du fait principalement de recettes plus favorables. S'il est vrai que les mesures discrétionnaires de relance, financées intégralement par l'administration centrale, expliquent pour partie cette différence, deux autres facteurs temporaires y ont grandement contribué. *En premier lieu*, les administrations régionales ont reçu des transferts supplémentaires de l'administration centrale au titre d'un nouvel arrangement relatif au financement des régions (voir l'encadré 2.5 ci-après). *En second lieu*, les parts de recettes fiscales qui reviennent aux administrations régionales sont déterminées suivant des estimations anticipées, réalisées en 2008, qui étaient supérieures aux recettes fiscales finales. Les administrations régionales devront rembourser cette différence à partir de 2012.

Tableau 2.9. **Résultats budgétaires par niveau d'administration**

En pourcentage du PIB

	2000	2003	2005	2007	2009
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>1.0</b>	<b>1.9</b>	<b>-11.1</b>
Administration centrale	-1.0	-0.5	0.2	1.1	-9.4
Administrations régionales	-0.5	-0.5	-0.3	-0.2	-2.0
Collectivités locales	0.1	-0.2	-0.1	-0.3	-0.6
Caisse de sécurité sociale	0.5	1.0	1.1	1.3	0.8
<b>Dépenses</b>	<b>39.1</b>	<b>38.4</b>	<b>38.4</b>	<b>39.2</b>	<b>45.8</b>
Administration centrale	20.3	15.2	14.7	15.1	19.9
Administrations régionales	11.8	13.8	14.5	14.9	17.3
Collectivités locales	6.0	6.1	6.0	6.6	7.2
Caisse de sécurité sociale	16.1	11.5	11.5	11.5	14.2
<b>Recettes</b>	<b>38.1</b>	<b>38.2</b>	<b>39.4</b>	<b>41.1</b>	<b>34.7</b>
Administration centrale	19.3	14.7	14.9	16.2	10.6
Administrations régionales	11.3	13.3	14.2	14.6	15.3
Collectivités locales	6.1	5.8	6.0	6.3	6.6
Caisse de sécurité sociale	16.6	12.5	12.6	12.8	15.0

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

La différence d'évolution conjoncturelle des déficits budgétaires de l'administration centrale et des administrations régionales s'explique, dans une certaine mesure, par le fait que les administrations régionales ne sont pas guidées par des objectifs de stabilisation macroéconomique, qui ont joué un rôle considérable pour l'administration centrale. L'importance des administrations régionales fait qu'il est difficile pour l'administration centrale de compenser des politiques de dépenses procycliques pendant les phases d'expansion, ce qui renforce la nécessité de règles budgétaires empêchant les administrations régionales de dépenser les recettes exceptionnelles durant les périodes de forte croissance économique.

### ***Les règles de financement des administrations régionales sont trop faibles en périodes d'expansion***

Les finances des administrations régionales sont soumises à des contrôles de l'administration centrale lorsqu'elles dépassent les limites de solde budgétaire fixées par la Loi de stabilité budgétaire (encadré 2.4). Depuis 2010, les cadres fiscaux régionaux ont été renforcés : l'agrément du gouvernement national à un endettement supplémentaire des régions est subordonné à la réalisation d'objectifs de déficit approuvés (encadré 2.3). Le

suivi est limité, dans une certaine mesure, par l'élaboration tardive des comptes des administrations régionales suivant les définitions des comptes nationaux. Les normes de solde budgétaire varient en fonction du taux de croissance du PIB. Ces règles n'ont cependant guère d'effets conjoncturels sur les recettes. À titre d'exemple, lorsque la

#### Encadré 2.4. Règles nationales de stabilité budgétaire

Les régions doivent respecter les principes énoncés par la Loi de stabilité budgétaire (2007) : si la croissance du PIB à l'échelle nationale dépasse 3 %, toutes les administrations<sup>1</sup> doivent afficher un excédent budgétaire ; si la croissance est comprise entre 2 et 3 %, toutes les administrations doivent être en situation de stabilité budgétaire ; et si la croissance est inférieure à 2 %, un déficit est autorisé, dans la limite de 0.2 % du PIB pour l'administration centrale, 0.25 % pour les administrations régionales et 0.05 % pour les collectivités locales (OCDE, 2007)<sup>2</sup>. De plus, les dépenses d'investissement et de recherche et développement, jusqu'à hauteur de 0.5 % du PIB, peuvent être déduites, la moitié du plafond s'appliquant aux administrations régionales, même s'il faut pour cela l'approbation de l'administration centrale. Les normes de solde budgétaire sont définies de façon globale. Les objectifs pour chaque région sont convenus dans le cadre d'accords multilatéraux.

Si les différents niveaux d'administration dépassent les limites fixées en matière de déficit, elles doivent présenter un plan d'ajustement en vue de rétablir leur stabilité budgétaire dans le moyen terme (*Plan de reequilibrio económico-financiero*), plan qui doit être approuvé par le Conseil de politique budgétaire et financière (CPFF, *Consejo de Política Fiscal y Financiera*), composé de représentants des administrations centrale et régionales. Comme les administrations régionales ont dépassé leurs limites de déficit ou vont probablement le faire, elles ont dû soumettre des plans d'ajustement. Le CPFF a fixé une trajectoire pour le déficit des administrations régionales, que ces plans d'ajustement devaient permettre de respecter. Les plans correspondants ont été approuvés, même si, dans certains cas, il a été demandé aux administrations régionales de présenter des programmes plus ambitieux par rapport à ceux soumis initialement. À sa réunion de juin 2010<sup>3</sup>, le CPFF a fixé un objectif de déficit de 2.4 % pour 2010 et de 1.3 % pour 2011 pour les budgets régionaux. Le CPFF est contrôlé par l'administration centrale : il détient 50 % des droits de vote et il suffit que le représentant d'une des régions vote pour ou s'abstienne pour que le plan soit adopté.

Toute émission de dette par des administrations régionales dont les résultats budgétaires ne sont pas conformes aux normes de la Loi de stabilité budgétaire doit être approuvée par l'administration centrale. Cet agrément sera subordonné à la réalisation des objectifs fixés dans les programmes d'ajustement ; si ces objectifs ne sont pas atteints, l'administration centrale recommandera des mesures d'assainissement supplémentaires. De plus, en toutes circonstances, les administrations régionales ne peuvent émettre que des emprunts à échéance de plus d'un an pour financer des investissements, et le service de cette dette ne doit pas dépasser 25 % des recettes courantes. Toute émission de dette à long terme nécessite l'approbation de l'administration centrale.

1. Dans le cas d'une administration locale, ce principe ne s'applique qu'aux grandes communes ; pour les autres, l'objectif est l'équilibre ou l'excédent.
2. OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*.
3. Certains objectifs ont été fixés dans l'Accord du Conseil des ministres du 19 juin 2010.

progression du PIB réel est supérieure à 3 %, les administrations régionales ne sont tenues d'avoir qu'un excédent minimal. De plus, certaines dépenses d'investissement et de recherche-développement sont déductibles, sous réserve d'approbation de l'administration centrale, ce qui peut permettre aux administrations régionales d'afficher de légers déficits même lorsque l'expansion économique est très vigoureuse. Les seuils sont fixés en fonction des taux de croissance du PIB, alors que les recettes sont liées au niveau d'activité économique et, par conséquent, au cours du cycle, à l'écart de production. Cette caractéristique des règles budgétaires encourage aussi des dépenses excessives durant les phases prolongées d'expansion économique : les administrations régionales ne sont pas tenues de continuer d'accroître leurs excédents budgétaires au fur et à mesure que les écarts de production se creusent. Un autre défaut de ces règles est que les administrations ne sont pas obligées de compenser l'impact d'un dépassement des objectifs de déficit sur le niveau de la dette. Par ailleurs, le seuil actuel de 3 % de croissance au-delà duquel les administrations régionales ont l'obligation d'avoir un solde excédentaire paraît maintenant élevé (largement supérieur au taux de croissance potentielle estimé par l'OCDE), compte tenu du ralentissement de la croissance potentielle (chapitre 1).

Ces dispositifs peuvent conduire les administrations régionales à dépenser leurs recettes exceptionnelles au cours des phases d'expansion économique, repoussant les ajustements budgétaires aux périodes de récession. Le risque est que les limitations de dépenses se produisent principalement en périodes de faible croissance ou de récession, et que les compressions de dépenses touchent essentiellement les programmes où elles peuvent être mises en œuvre rapidement, comme dans le domaine de l'investissement public, mais où elles ne sont pas forcément le plus souhaitables. Ces systèmes peuvent aussi favoriser un recours excessif aux majorations d'impôts. Les administrations régionales ont des pouvoirs importants en matière fiscale, surtout en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (encadré 2.4) et certaines ont relevé les taux supérieurs d'imposition sur le revenu ou envisagent de le faire en 2010. Sinon, les administrations régionales pourraient peut-être réclamer des transferts accrus de l'administration centrale.

Les règles budgétaires pour les différents niveaux d'administration pourraient être révisées de manière que les décisions de dépenses des administrations régionales soient conformes à l'évolution à long terme des recettes. Il faudrait exiger des excédents plus importants durant les périodes où l'activité économique est supérieure à son potentiel. Il serait peut-être préférable de fixer les règles relatives aux soldes budgétaires en fonction de l'écart de production au niveau national et non en fonction du taux de croissance de la production. Une autre possibilité de réforme serait d'ajuster les transferts que les administrations régionales reçoivent du système de péréquation (encadré 2.5) en appliquant un facteur conjoncturel. En particulier, les recettes reçues par les administrations régionales pourraient être ajustées en fonction de l'écart de production, de sorte que les transferts seraient moins importants lorsque l'activité dépasse son potentiel. Les transferts que les régions versent dans le système de péréquation budgétaire pourraient rester fondés sur l'évolution des assiettes fiscales effectives. Ainsi, les fonds de redistribution accumuleraient des soldes positifs lorsque l'activité est supérieure à son potentiel. Ces soldes seraient utilisés dans les périodes de croissance faible ou négative.

### Encadré 2.5. **Systèmes de financement pour les administrations régionales**

Un nouveau dispositif de financement pour les administrations régionales est entré en vigueur en décembre 2009, en remplacement de l'ancien système en place depuis 2002 (de la Fuente, 2009a et 2009b). Comme le précédent, conformément aux dispositions constitutionnelles, le nouveau système couvre toutes les régions sauf deux (le Pays basque et la Navarre). Il augmente les ressources mises à disposition par l'administration centrale de 11 milliards d'euros (1 % du PIB) et remédie à une carence majeure de l'ancien système, qui ne tenait pas suffisamment compte de l'évolution démographique.

Le nouveau système porte de 70 à 90 % la part des recettes qui revient aux administrations régionales, en fonction des recettes fiscales collectées à l'échelon local. Ces niveaux d'administration reçoivent maintenant 50 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 50 % des recettes de la TVA et 58 % des taxes indirectes sur certains produits, comme les combustibles et le tabac. Le nouveau système renforce l'autonomie régionale en matière d'imposition, surtout en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques : les pouvoirs législatifs régionaux peuvent fixer les taux d'imposition régionaux, à condition de maintenir une structure fiscale progressive. En outre, les pouvoirs réglementaires des régions en matière d'impôts propres ont été élargis.

Le nouveau système de financement a mis en place plusieurs fonds qui ont différents objectifs :

- **Le Fonds de garantie** (*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*). Ce fonds assure un financement par tête (ajusté) identique dans chaque région pour la fourniture de services de santé, d'éducation et des services sociaux mais n'affecte pas les ressources à des usages particuliers. Il sera partagé entre les régions en fonction de leur « population ajustée », qui est actualisée chaque année, les jeunes enfants et les personnes âgées bénéficiant de financement plus importants. Les administrations régionales y contribuent à raison de 75 % de leurs « recettes fiscales normatives »\*, à quoi s'ajoutent des ressources complémentaires fournies par l'administration centrale.
- **Le Fonds de suffisance** (*Fondo de Suficiencia Global*). Ce fonds fournit des ressources pour couvrir les responsabilités de dépenses restantes.
- **Les Fonds de convergence** (*Fondos de Convergencia Autonómica*). Ces fonds ont pour but de réduire les disparités restantes de recettes par habitant, après correction à la l'aide de coefficients démographiques (*Fondo de Competitividad*), et d'allouer des recettes aux régions les plus pauvres et à celles où la croissance démographique est particulièrement faible (*Fondo de Cooperación*).

\* Les recettes fiscales normatives sont définies comme étant les recettes fiscales qui reviendraient aux régions si elles n'exerçaient pas de pouvoirs en matière d'imposition.

Plusieurs pays de l'OCDE (dont, récemment, le Royaume-Uni) ont mis en place des Conseils budgétaires indépendants chargés d'évaluer dans quelle mesure les administrations respectent les règles budgétaires. Ces conseils peuvent produire des prévisions indépendantes concernant les recettes et les dépenses, prévisions que les administrations seraient tenues d'accepter comme base de budgétisation. On a des raisons de penser que les évaluations normatives des décisions de politique budgétaire fournies par ces conseils peuvent s'avérer efficaces pour améliorer les résultats budgétaires (Debrun et al., 2009). En Espagne, toutefois, il y a lieu d'améliorer encore la conception des règles budgétaires et la mise à disposition en temps voulu des données budgétaires au niveau des

administrations régionales, ce qui tend à montrer que ces questions revêtent davantage d'importance. Par ailleurs, au cours de la décennie écoulée, les prévisions budgétaires de l'administration centrale n'ont pas généralement péché par excès d'optimisme.

### **Un nouveau système de financement corrige certaines faiblesses**

Un nouveau système de financement pour les administrations régionales (encadré 2.5) apporte plusieurs améliorations par rapport au dispositif antérieur. Les nouvelles règles rendent la répartition des ressources plus réactive à l'évolution démographique, ce qui est important compte tenu du fait que les administrations régionales financent des services sociaux pour lesquels la demande est hautement tributaire de l'évolution démographique. Le système qui existait auparavant était censé être permanent mais il n'a duré que sept ans, car il ne reflétait pas la répartition inégale des pressions démographiques de l'immigration sur les différentes administrations régionales. Le nouveau système de financement élargit aussi considérablement les pouvoirs d'imposition sur le revenu des personnes physiques et renforce le degré de dépendance des recettes à l'égard des impôts collectés à l'échelon local.

La redistribution des recettes fiscales entre les administrations régionales étant forte, cela affaiblit les incitations pour ces administrations à favoriser la croissance économique, par exemple par le biais des politiques d'éducation. Les externalités géographiques résultant de la mobilité des travailleurs une fois qu'ils ont terminé leurs études à temps plein peuvent aussi affaiblir la poursuite de politiques d'éducation efficaces au niveau régional, surtout en ce qui concerne l'enseignement non obligatoire. De plus, le coût de la probabilité accrue de chômage des jeunes qui quittent l'école précocement pèse principalement sur l'administration centrale, et non sur les administrations régionales, par le biais des prestations d'assurance-chômage. Ces arguments font ressortir encore plus clairement la nécessité de procéder à une évaluation comparative des résultats des différentes régions en matière d'éducation. Les transferts aux régions pauvres pourraient être liés, dans une certaine mesure, aux résultats obtenus, notamment dans le domaine de l'éducation, afin de compenser les externalités géographiques dans la fourniture de ces services. L'on pourrait, par exemple, récompenser les administrations régionales qui réussissent à élever les taux d'obtention de diplômes de fin d'études secondaires professionnelles, filière qui est peu développée en Espagne (voir l'Étude de 2008).

#### **Encadré 2.6. Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire**

##### **Stratégie d'assainissement à court/moyen terme**

- Veiller à ce que les mesures d'assainissement soient rigoureusement appliquées. Si les objectifs budgétaires n'étaient pas atteints, il faudrait peut-être envisager des mesures encore plus strictes.
- Au besoin, majorer les impôts qui créent le moins de distorsions. Plus précisément, envisager de réduire l'application de taux préférentiels de TVA.
- Supprimer ou réduire davantage les aides fiscales restantes au logement des ménages et à l'investissement locatif.
- Réviser les avantages fiscaux en faveur de l'efficacité énergétique. Utiliser plutôt le système fiscal pour internaliser les externalités. Envisager, par exemple, d'augmenter davantage les taxes sur l'utilisation de combustibles fossiles. Un droit de péage sur les encombrements autoroutiers procurerait des recettes ainsi que des avantages environnementaux et réduirait les embouteillages.

### Encadré 2.6. **Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire** (suite)

#### **Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance**

- Envisager de transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation.
- Envisager de réduire la fiscalité des sociétés. Supprimer progressivement les taux préférentiels appliqués aux petites entreprises.
- Accroître la part des recettes provenant des impôts sur la propriété immobilière et alléger les taxes sur les transactions dans le secteur du logement.

#### **Réduire les coûts du vieillissement**

- Mettre en application le relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans comme proposé.
- Afin de maintenir un équilibre entre la durée de la vie active et la durée de la période de retraite, commencer d'indexer l'âge légal de la retraite (ou d'autres paramètres du système de pensions) sur les variations de l'espérance de vie, une fois que le report de l'âge de la retraite à 67 ans sera pleinement entré en vigueur en 2025.
- Fonder les droits à pensions sur les gains perçus tout au long de la vie et non sur les 15 dernières années d'activité.
- Outre l'allongement de l'historique des gains utilisé pour le calcul de la base de la pension, réduire suffisamment le coefficient d'accumulation annuel moyen afin d'allonger la durée de la période de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite complète.
- Afin de renforcer les incitations pour les seniors à rester en activité, réduire la durée des indemnités de chômage supplémentaires payées aux travailleurs âgés jusqu'à la retraite, puis les supprimer progressivement. Envisager d'augmenter la « prime » récompensant les départs en retraite au-delà de l'âge légal. Supprimer les subventions en faveur de la retraite partielle.
- Continuer de durcir les conditions d'obtention de pensions de survivant en surveillant de plus près l'employabilité des bénéficiaires en dessous d'un certain âge, supprimer progressivement les prestations versées aux bénéficiaires qui ne font pas partie de la famille proche, et intégrer plus étroitement les pensions de survivant dans les pensions de vieillesse.
- Comme prévu depuis la réforme de 1997, supprimer progressivement les régimes spéciaux et les intégrer dans le système public général de retraite. Réduire les pensions de tous les fonctionnaires prenant leur retraite avant l'âge légal.

#### **Améliorer les règles budgétaires pour tous les niveaux d'administration**

- Les règles budgétaires pour tous les niveaux d'administration doivent imposer des excédents substantiels lorsque l'activité économique est supérieure à son potentiel national.
- Les résultats budgétaires des administrations régionales doivent être publiés en temps voulu.
- Les règles relatives aux soldes budgétaires des administrations régionales pourraient être fixées en fonction de l'écart de production national et non en fonction des taux de croissance de la production. Une autre possibilité de réforme est d'ajuster les transferts que les administrations régionales reçoivent du système de péréquation budgétaire en fonction de l'écart de production estimé.

**Encadré 2.6. Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire (suite)**

- Il faudrait envisager de recourir davantage à une évaluation comparative des administrations régionales du point de vue de la qualité et du coût des services qu'elles fournissent. Les transferts aux régions pauvres pourraient être liés aux résultats obtenus dans le secteur de l'éducation, afin de compenser les externalités géographiques dans la prestation de services d'enseignement financés par les administrations régionales. Les transferts aux administrations régionales pourraient, par exemple, être liés aux taux d'obtention de diplômes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel.

**Notes**

1. Robert Hagemann et Robert Gillingham ont contribué aux analyses et à la rédaction de ce chapitre.
2. On observe le même schéma si l'on utilise les chiffres de 2007, bien que le déséquilibre soit moins marqué.
3. Des crédits d'impôt sont offerts pour 15 % de l'amortissement et des paiements d'intérêts sur les emprunts immobiliers, sous réserve d'un plafond annuel. Voir OCDE (2007) pour une description détaillée de ces aides.
4. Pour les revenus supérieurs à 18 000 euros, la déduction est supprimée progressivement.
5. En principe, l'imposition des loyers implicites des propriétaires occupants pourrait être considérée comme la solution privilégiée pour éviter un traitement fiscal préférentiel du fait que c'est l'exonération des loyers implicites qui constitue la véritable préférence fiscale (les propriétaires qui n'ont pas à emprunter ou qui empruntent peu pour acheter leur logement bénéficient toujours d'un traitement fiscal préférentiel en l'absence d'imposition des loyers implicites et de déductibilité des intérêts). Toutefois, la déductibilité des remboursements de crédit immobilier – incorporée dans le crédit d'impôt pour les résidences principales en Espagne – représente un avantage extrême qui non seulement réduit les recettes fiscales mais fausse aussi grandement les comportements.
6. À la différence des subventions à l'embauche qui sont déjà en place (chapitre 3), ces allègements de charges sociales ne seraient pas réservés aux travailleurs nouvellement recrutés et ne se limiteraient pas à une période initiale après l'embauche du travailleur. Comme indiqué au chapitre 3, les subventions à l'embauche incitent les entreprises à recruter des travailleurs bénéficiant de ces aides puis à les licencier dès que la subvention vient à expiration, d'où une rotation excessive de la main-d'œuvre qui pourrait par elle-même aggraver le chômage.
7. On obtient les mêmes résultats si l'on compare les taux d'imposition effectifs moyens.
8. Parmi les autres pays européens qui ont depuis lors abaissé les taux d'imposition des sociétés, on peut citer l'Allemagne, le Danemark, l'Italie et les Pays-Bas.
9. Une proposition analogue a été récemment soumise par la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA, [www.crisis09.es/pensiones](http://www.crisis09.es/pensiones)).
10. En mai 2010, 7,2 % seulement des retraités avaient moins de 65 ans. Cela signifie que l'âge effectif moyen du premier versement des prestations de retraite a augmenté puisque 27,5 % des retraités avaient entre 65 et 69 ans.
11. En même temps qu'elles relèveront l'âge minimum d'ouverture des droits à une pension à taux plein, les autorités devront proscrire le recours à des dispositions fixant l'âge de la retraite obligatoire à 65 ans dans les conventions collectives.
12. Avec un âge de la retraite inchangé, une longévité accrue augmente le patrimoine net des retraités, et le taux de rendement interne des cotisations. Il s'agit, par conséquent, d'une augmentation d'avantage implicite. Augmenter puis maintenir le rapport entre la durée de la vie active et la durée de la retraite limite cette redistribution intergénérationnelle.
13. Le coefficient d'accumulation moyen, de 2,9 %, est le taux de remplacement maximum divisé par la période de cotisation pour une pension à taux plein (OCDE, 2001).

14. L'Espagne se classe un peu plus bas si l'on tient compte des impôts acquittés sur les pensions ; le taux de remplacement net est alors le 9<sup>e</sup> plus élevé tandis que le patrimoine retraite net est le 7<sup>e</sup> plus élevé.
15. Le calcul de la pension des fonctionnaires est basé sur la totalité de la vie active et non sur les 15 dernières années comme dans le système de sécurité sociale.
16. Une étude estime que l'allongement de l'historique de gains de 15 à 35 années permettrait de diminuer de 2 points de PIB l'augmentation des dépenses globales de retraite d'ici à 2050 (Alonso-Meseguer et Herce, 2003).
17. Parmi les plus grandes régions, l'Andalousie et la Catalogne ont obtenu ces responsabilités en matière de dépenses plus tôt que les autres.
18. Dans le secteur de l'éducation, cela s'explique dans une certaine mesure par la démographie, du fait que la part des jeunes scolarisés à temps plein dans la population totale est relativement faible.
19. Les administrations régionales ont aussi été des emprunteurs nets en 2007. La plupart des régions ont affiché des soldes budgétaires proches de zéro.

## Bibliographie

- Alonso-Meseguer, J. et J.A. Herce (2003), « Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España, proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050 », *Documento de trabajo*, n° 2003-2, FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Autorités espagnoles (2010), « Stability Programme Update Spain 2009-2013 ».
- Commission européenne (2009a), *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Members (2008-60)*, European Economy, n° 2, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2009b), « Pension Schemes and Pension Projections in the EU-27 Member States, 2008-60 », *European Economy, Occasional Papers*, n° 56, Commission européenne et Comité de politique économique, Bruxelles.
- Commission européenne (2009c), *Sustainability Report 2009*, European Economy, n° 9, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- DeBrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 1, Blackwell Publishing.
- Devereux, M.P. et al. (2010), « Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology », *Projet pour la Commission européenne, TAXUD/2008/CC/099, rapport d'étape*, Center for European Economic Research (ZEW).
- Duchêne, S. et D. Levy (2003), « "Solde structurel" et "effort structurel" : un essai d'évaluation de la composante "discrétionnaire" de la politique budgétaire », *Analyses économiques*, n° 18, Direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère français de l'économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.
- Fernández Rodríguez, E., A. Martínez Arias et S. Álvarez García (2008), « La presión fiscal por impuesto sobre sociedades en la Unión Europea », *Documentos de trabajo*, n° 407, Fundación de las cajas de ahorros (FUNCAS), Madrid.
- Ferreras Alonso, F. (2010), « Cambio demográfico y pensiones de la Seguridad Social », *Documento de trabajo*, n° 161, Fundación Alternativas, Madrid.
- Fuente, Á. de la (2009a), « El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia (ADENDA) », *Colección Estudios Económicos*, n° 09-09, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Fuente, Á. de la (2009b), « Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones », *Colección Estudios Económicos*, n° 11-09, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Fuente, Á. de la (2010), « Una nota sobre la dinámica de la financiación regional », *UFAE and IAE Working Papers*, n° 830.10, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) et Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC), Barcelone.

- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Johansson, Å, et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Levy, A. et S. Schich (2010), « The Design of Government Guarantees for Bank Bonds: Lessons from the Recent Financial Crisis », *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2010/1, n° 98, Éditions OCDE, Paris.
- Newhouse, J.P. (1992), « Medical Care Costs: How Much Welfare Loss? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, n° 3, American Economic Association.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- Sánchez Martín, R. et V. Sánchez Marcos (2009), « Demographic Change and Pension Reform in Spain: An Assessment in a Two-Earner, OLG Model », *Documentos de trabajo*, n° 2009-40, FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Whiteford, P. et E. Whitehouse (2006), « Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 1, Oxford University Press.

## ANNEXE 2.A1

*Le système public de retraite et les réformes récentes***Caractéristiques de base**

Le système public de retraite de l'Espagne comporte une composante contributive et une composante non contributive. Cette dernière consiste en une pension minimum financée sur les recettes publiques générales et versée aux personnes qui n'ont pas droit à une retraite du régime contributif. Le régime contributif offre des pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivant calculées en fonction des gains des bénéficiaires et du nombre d'années de cotisation. Le régime contributif est financé principalement par les cotisations d'assurance sociale des travailleurs et des employeurs, plus une subvention prélevée sur les recettes générales qui couvre les paiements supplémentaires permettant d'aligner la pension la plus faible sur la pension minimum.

Il faut une période de cotisation de 15 ans au minimum pour avoir droit à une retraite égale à 50 % de la base de ressources. Les droits à prestations s'accumulent ensuite au taux de 3 % par an pour les dix années suivantes, puis de 2 % par an pour les dix dernières années, ce qui donne un taux légal maximum de 100 % au bout de 35 années. La base de ressources est la moyenne des 15 dernières années précédant la retraite, indexée en fonction de l'évolution des prix à la consommation durant toute la durée de la période de cotisation sauf les deux dernières années. De plus, le montant de la pension est soumis à un plafond indexé et est complété s'il tombe en dessous du minimum indexé (le minimum est généralement relevé davantage que ne l'exige l'indexation sur les prix). Les compléments sont financés de plus en plus sur les recettes générales.

La pension à taux plein est payable à l'âge de 65 ans. Une pension anticipée peut être versée à un travailleur qui se retrouve involontairement au chômage à partir de 61 ans s'il justifie d'au moins 30 années de cotisation (le chômeur doit avoir cotisé au moins deux ans au cours des 15 dernières années précédant la retraite). La loi exige aussi que le chômeur soit déclaré comme demandeur d'emploi auprès des services publics de l'emploi au moins six mois avant la date de demande de retraite (cette condition peut être évitée si l'entreprise a payé au salarié une certaine compensation durant les deux années précédant la date de demande de retraite). De ce fait, la pension est réduite de 6-7.5 % par année d'âge avant 65 ans, la décote dépendant du nombre d'années de cotisation. Une pension de retraite anticipée volontaire est offerte à 60 ans si le travailleur a adhéré au système avant 1967 (ou 1970 dans certains cas), avec une pénalité de 8 % par an ; si la retraite est involontaire, les taux de pénalité sont les mêmes que pour les personnes qui ont commencé à cotiser après 1967. Un taux d'accumulation supplémentaire de 2-3 % par an est offert en compensation d'un départ en retraite après 65 ans, en même temps qu'une

dispense de cotisations de sécurité sociale pour l'employeur et le salarié, qui est appliquée progressivement à partir de l'âge de 60 ans. Une retraite anticipée à 64 ans est autorisée si le poste du salarié qui s'en va est attribué à un chômeur (peu de travailleurs prenant leur retraite ces dernières années ont eu recours à cette option).

Une retraite partielle peut être associée à un travail à temps partiel, sous certaines conditions. Le nombre d'heures travaillées doit être suffisamment réduit et la retraite partielle doit être compensée par l'embauche d'une personne plus jeune. L'âge minimum est de 61 ans, avec 30 années de cotisation. La réduction du temps de travail doit être comprise entre 25 et 75 %.

Les pensions d'invalidité sont payables à des taux de remplacement qui varient en fonction du degré d'invalidité, de la cause de l'invalidité, de l'âge et de la durée de la période de cotisation. Les travailleurs handicapés peuvent aussi prendre une retraite anticipée. Les pensions de survivant sont payables à un veuf (une veuve) et/ou aux enfants à charge, à des taux de remplacement qui varient selon que le défunt était retraité ou encore en activité. L'ensemble des prestations de survivant et d'orphelin ne doit pas dépasser 100 % de la base de ressources de la personne décédée.

Enfin, au sein du système de sécurité sociale il existe cinq régimes spéciaux, pour les agriculteurs/travailleurs agricoles, les travailleurs indépendants, les marins, les mineurs et les employés de maison. Chacun a son propre système de cotisations et de calcul des prestations. Les fonctionnaires de l'administration centrale, les militaires et les agents du secteur judiciaire sont couverts par des régimes spéciaux qui ne font pas partie du système de sécurité sociale.

Les réformes en cours ont été lancées en 2007. Les principales mesures sont les suivantes :

- *Prolongation de la vie active.* Les restrictions d'accès à la prime récompensant les personnes qui continuent de travailler au-delà de 65 ans ont été assouplies.
- *Retraites partielles.* Les pensions de retraite partielles ont été rationalisées, et les conditions d'admissibilité durcies.
- *Allongement de la période de cotisation.* La période effective de cotisation a été allongée par la suppression de l'octroi de jours supplémentaires en échanges de paiements de cotisation supplémentaires.
- *Pensions d'invalidité.* Les incitations à quitter le marché du travail par le biais de l'invalidité ont été réduites.
- *Pensions de survivant.* Les critères d'admissibilité pour les couples mariés ont été durcis, sous certaines conditions, mais l'éligibilité a été étendue à d'autres types d'union.

En janvier 2010, conformément au *Pacto de Toledo*, le gouvernement a proposé que l'âge de la retraite soit porté progressivement de 65 à 67 ans, et que des mesures paramétriques et administratives soient définies pour :

- Renforcer le lien entre les cotisations et les pensions.
- Durcir encore les conditions d'accès aux pensions d'invalidité, de survivant et d'orphelin.
- Restreindre l'accès aux pensions par le biais des filières du chômage.

## Chapitre 3

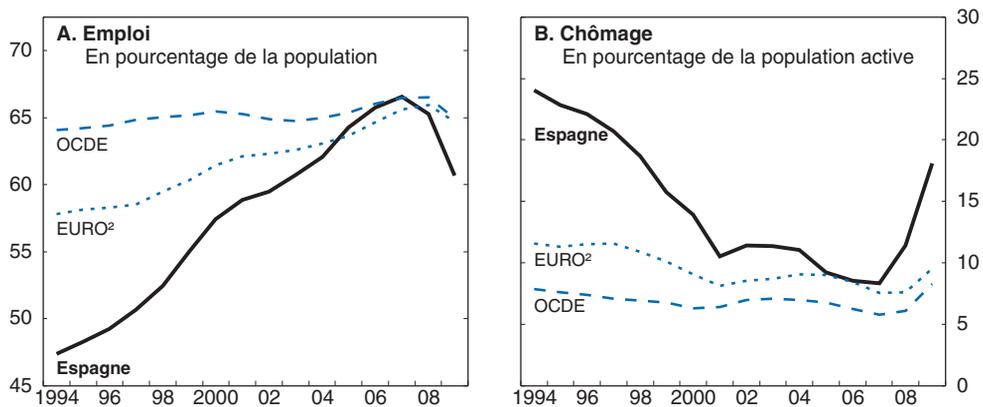
# Réformer le marché du travail

*Après avoir connu une croissance régulière de l'emploi durant les années 90, l'Espagne a accusé la plus forte hausse du chômage de tous les pays de l'OCDE pendant la crise. Les problèmes structurels du marché du travail ont amplifié les pertes d'emplois résultant de la crise, qui ont été bien plus lourdes que dans les autres économies de l'OCDE. Les indemnités de licenciement très élevées obtenues de facto par les titulaires de contrats permanents ont créé des rigidités et abouti à un dualisme du marché du travail qui a des effets négatifs sur l'emploi et la productivité. Le système de négociation collective des salaires a empêché les entreprises de s'adapter aux chocs macroéconomiques et donc d'en atténuer l'impact sur l'emploi. La législation de réforme du marché du travail devrait permettre de réduire la protection excessive dont bénéficie l'emploi permanent, mais certaines incertitudes subsistent quant à la façon dont ce texte sera interprété par les tribunaux. Ces dispositions permettent plus aisément aux entreprises de ne pas appliquer les conventions collectives de haut niveau. Le taux élevé d'abandon des études au premier cycle de l'enseignement secondaire explique pour beaucoup le très fort chômage qui sévit chez les jeunes. Élargir l'accès des jeunes à la formation serait un moyen efficace de les tenir à l'écart d'un marché du travail déprimé. Enfin, il y aurait lieu d'améliorer l'efficacité des activités de placement, notamment au travers des services publics de l'emploi, et ce d'autant plus que les contraintes budgétaires actuelles obligent à faire un meilleur usage des ressources consacrées aux politiques actives du marché du travail. La réforme récente autorise les entreprises à but lucratif à offrir des services de placement, mais il faut aller plus loin. Dans cette optique, il faudrait soumettre les services publics régionaux de l'emploi à des évaluations de performance et inciter davantage les chômeurs indemnisés à rechercher un emploi.*

## Le marché du travail espagnol pendant la crise

Du milieu des années 90 jusqu'en 2007, l'Espagne a connu une longue période de croissance très vigoureuse de l'emploi (graphique 3.1), ce qui a permis d'absorber un afflux massif et continu d'immigrants (OCDE, 2008a). En conséquence, le taux de chômage est tombé de 25 % au début des années 90 à 8 % (la moyenne de l'UE) en 2007, son plus bas niveau depuis 1980.

Graphique 3.1. **Évolution de l'emploi**<sup>1</sup>



1. Population âgée de 15 à 64 ans pour la zone euro et la zone OCDE ; population âgée de 16 à 64 ans pour l'Espagne. Les données pour 2009 sont des estimations.

2. Inclut les 12 pays membres de l'Union européenne qui avaient adopté l'euro avant l'élargissement de 2007.

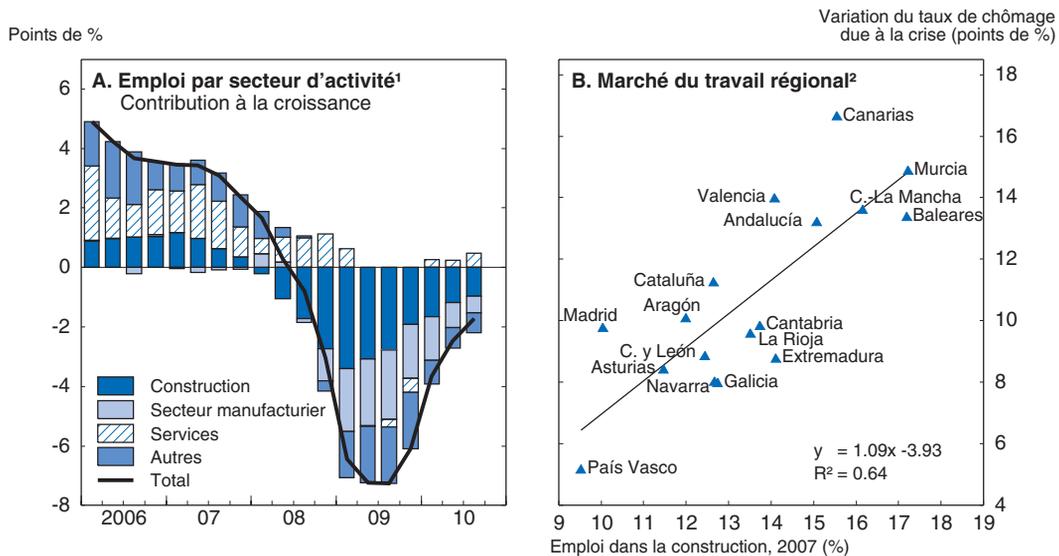
Source : OCDE (2010), *Statistiques de la population active* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363615>

Pendant la crise, cependant, l'Espagne est le pays de l'OCDE qui a enregistré la plus forte hausse de son taux de chômage, soit plus de 10 points de pourcentage entre le quatrième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2010. L'effet de la crise sur l'emploi s'étend à tous les secteurs, à commencer par le bâtiment et certaines branches de l'industrie (graphique 3.2, partie A). Dans le secteur de la construction (tant résidentielle que non résidentielle) ainsi que dans les services financiers et immobiliers, la contraction est sévère en raison notamment de la destruction massive d'emplois qui avaient été créés durant la flambée immobilière.

En outre, les répercussions de la crise sur l'emploi diffèrent nettement d'une région à l'autre (graphique 3.2, partie B), ce qui s'explique dans une large mesure par le degré de spécialisation des régions dans la construction ou d'autres activités immobilières, comme le montre la corrélation étroite entre les différences en termes de pertes d'emplois d'une région à l'autre et les pertes d'emplois dans le secteur de la construction. Il y a des raisons de penser que ce résultat est encore aggravé par l'absence de mobilité géographique de la main-d'œuvre, qui ralentit le redéploiement de la main-d'œuvre des régions à chômage élevé vers les régions à faible chômage et entrave de ce fait l'ajustement global du marché

Graphique 3.2. Structure de l'emploi par secteur et par région



- Contributions à la variation du taux d'emploi total en glissement annuel. Rupture de série au premier trimestre 2009 par suite de changements dans la classification des activités économiques.
- La variation du taux de chômage est calculée sur la période comprise entre le quatrième trimestre 2007 et le premier trimestre 2010. La spécialisation régionale de l'emploi est mesurée par la part du secteur de la construction dans l'emploi total au quatrième trimestre 2007.

Source : INE (2010), INEbase (base de données), Instituto Nacional de Estadística, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363634>

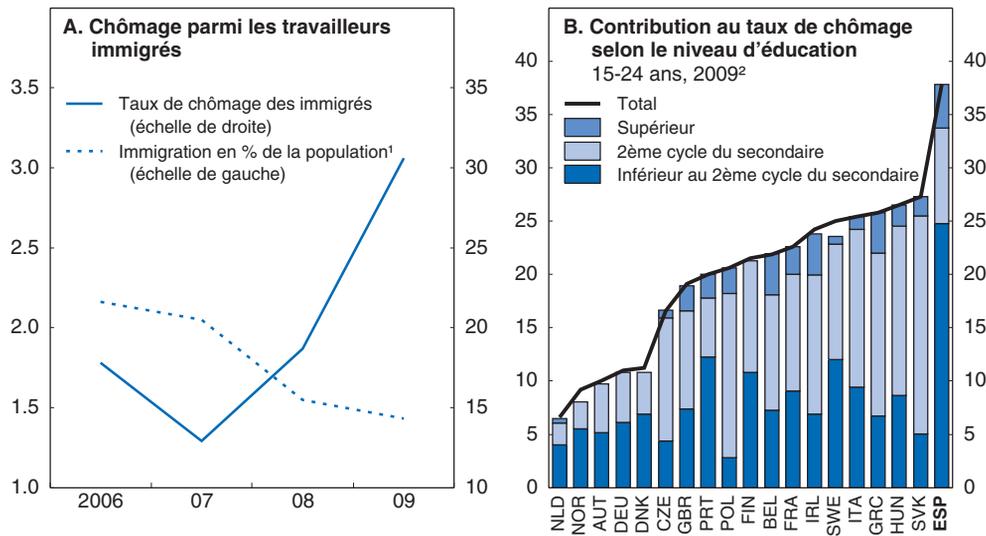
du travail. Même avant la crise, les taux de migration interne en Espagne étaient parmi les plus faibles de la zone OCDE, avec pour conséquence une inadéquation entre travailleurs qualifiés et emplois disponibles (OCDE, 2008a). Ce déséquilibre se manifestait par des disparités régionales sur le plan de l'emploi et du chômage beaucoup plus marquées en Espagne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006).

La composition sectorielle des pertes d'emplois, qui met en évidence le lourd tribut payé par la construction, aide aussi à expliquer la très forte poussée du chômage parmi les travailleurs d'origine étrangère (graphique 3.3, partie A). Si les travailleurs immigrés comptent parmi les plus durement touchés par la crise dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2010), l'incidence du chômage dans ce groupe de population est plus élevée en Espagne en raison des flux d'immigration abondants et continus que connaît le pays depuis les années 90. Les mesures particulières que préconisait l'Étude de 2008 (voir aussi l'annexe 1.A2) pour améliorer l'intégration des immigrants sur le marché du travail sont donc tout à fait d'actualité en Espagne. Rappelons que l'immigration, en atténuant les pressions qu'exerçait la demande sur les salaires réels, a alimenté un mouvement soutenu de création d'emplois, en particulier dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comme les services et le bâtiment. La surreprésentation des travailleurs immigrés dans la construction, le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration reflète peut-être aussi, en partie, le recours généralisé aux contrats temporaires dans ces branches d'activité.

Le taux de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes, en particulier ceux de 15 à 24 ans (graphique 3.3, partie B) qui ont un faible niveau d'instruction ; en fait, le chômage des jeunes a doublé depuis la fin de 2007. Le niveau élevé du chômage des jeunes et la hausse rapide qu'il a connue en Espagne, par comparaison avec d'autres pays, traduit

Graphique 3.3. **Le chômage chez les jeunes et les travailleurs immigrés**

En pourcentage



1. Population d'âge actif (15-64 ans).
2. Classe d'âge des 16-24 ans pour l'Espagne.

Source : INE (2010), « Encuesta de migraciones », *INEbase* (base de données), Instituto Nacional de Estadística, septembre et Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363653>

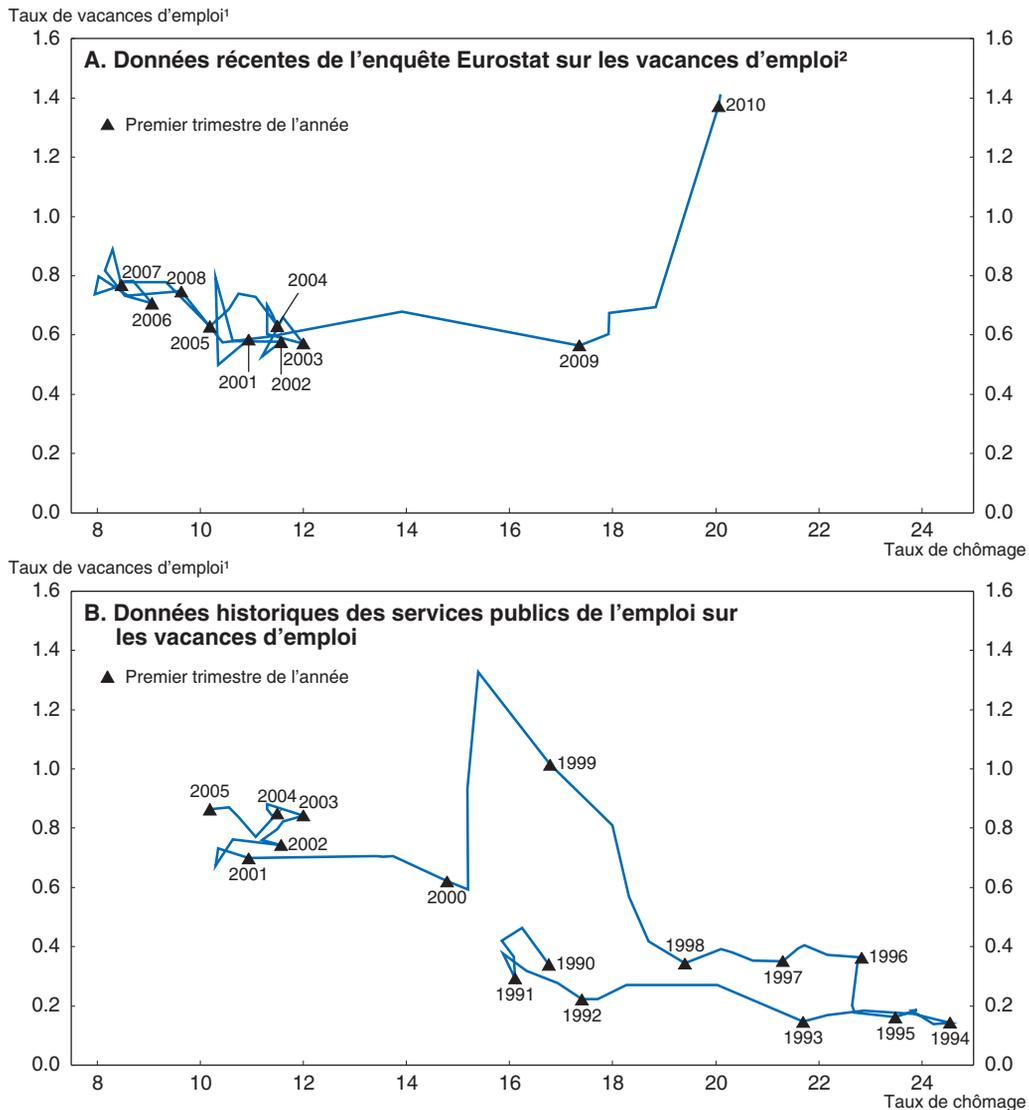
dans une certaine mesure la faible aptitude à l'emploi des jeunes qui sortent prématurément du système scolaire et tient peut-être aussi à la forte proportion de titulaires de contrats temporaires chez les jeunes salariés. Réduire le chômage des jeunes, en particulier des jeunes sans qualifications, devrait être la première des priorités si l'on veut éviter qu'ils ne se découragent et finissent par se retirer du marché du travail.

Ces évolutions attirent l'attention sur deux grands problèmes structurels du marché du travail espagnol :

- *Premièrement*, le chômage structurel reste élevé, il ne semble pas avoir beaucoup décliné depuis 20 ans et il a probablement augmenté au cours de la crise actuelle. La courbe de Beveridge (graphique 3.4) ne s'est pas sensiblement déplacée au cours des deux dernières décennies, ce qui donne à penser que les variations de l'emploi depuis les années 80 ont été dans une large mesure conjoncturelles<sup>1</sup>.
- *Deuxièmement*, l'emploi (et, indirectement, le chômage) réagit très fortement à l'évolution de la conjoncture, comme le montre en particulier la montée en flèche du chômage au cours de la crise récente (graphique 3.1 ; voir également Bentolila et Jimeno, 2003, et Costain et al., 2010). Dans la plupart des pays de l'OCDE l'ajustement du travail sous l'effet de la récession s'est opéré à la fois par des licenciements et par une réduction du temps de travail, mais en Espagne l'emploi a joué à cet égard un rôle plus important (OCDE, 2010). La forte réaction de l'emploi dans ce pays, comparé à d'autres, s'explique dans une certaine mesure par l'inertie des salaires nominaux et par le recours fréquent aux contrats temporaires (voir ci-après).

Il importe de s'attacher à résoudre ces problèmes structurels afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Faire en sorte que les salaires réagissent avec plus de souplesse permettrait d'absorber et de redéployer la main-d'œuvre. Réduire le décalage

Graphique 3.4. **Courbe de Beveridge**  
En pourcentage



1. Nombre de vacances d'emploi en pourcentage du nombre total de postes vacants et occupés.
2. Dans l'industrie, la construction et les services (sauf les activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique et celles des organisations et organismes extraterritoriaux).

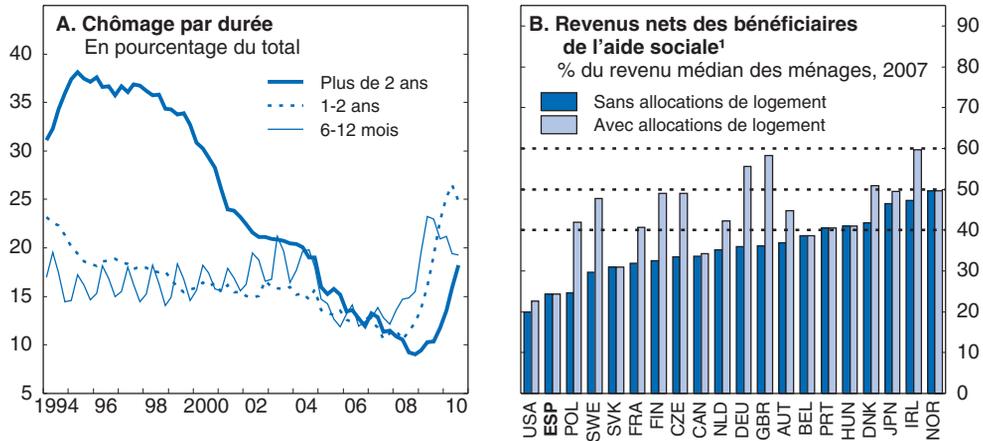
Source : Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat et OCDE (2010), Principaux indicateurs économiques (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363672>

entre l'offre et la demande d'emplois orienterait l'économie vers une croissance davantage tirée par les exportations. Et atténuer l'instabilité du marché du travail rendrait celui-ci plus résistant aux chocs. De plus, en remédiant rapidement à ces problèmes structurels, on limiterait aussi le risque de voir le chômage s'installer durablement. En Espagne, le chômage de longue durée était redescendu avant la crise à des niveaux assez bas en comparaison des autres pays européens, mais il a beaucoup augmenté ces derniers temps (graphique 3.5, partie A). Or cette hausse risque à son tour d'accroître la pauvreté, sachant que les chômeurs dont les droits à prestations sont limités n'ont guère d'autre garantie de

ressources et que le taux de remplacement de l'aide sociale par rapport au revenu médian est nettement inférieur aux principaux seuils de pauvreté (graphique 3.5, partie B). Elle risque aussi de relever le niveau du chômage structurel.

Graphique 3.5. **Chômage de longue durée et pauvreté**



1. Pour un couple marié avec deux enfants. Les lignes horizontales du graphique indiquent différents seuils de pauvreté. Voir le tableau 1.6 et le graphique 1.20 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* pour plus de précisions concernant les calculs et la couverture des données.

Source : MEH (2010), BDSICE (base de données), Ministerio de Economía y Hacienda, novembre et OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363691>

Depuis avril 2008, le gouvernement a approuvé une série de mesures en vue d'accélérer la relance de l'activité et d'atténuer l'impact négatif de la crise sur le marché du travail (encadré 3.1). On citera en particulier : i) un élargissement des droits aux prestations de chômage ; ii) des subventions (sous la forme essentiellement de réductions de charges sociales) pour le recrutement sous contrat permanent de certaines catégories de chômeurs et pour promouvoir la création d'emplois dans les secteurs stratégiques ; iii) des incitations financières pour encourager le travail indépendant ; et iv) une augmentation des ressources allouées au service public de l'emploi.

### Encadré 3.1. La riposte immédiate à la crise

Depuis avril 2008, le gouvernement espagnol a approuvé une série de mesures, réunies dans le cadre du « Plan E », pour relancer l'économie et atténuer l'impact de la crise sur le marché du travail. À côté d'initiatives nouvelles, ce programme reprend un certain nombre de mesures déjà en place, dont il augmente la générosité ou étend les avantages à d'autres groupes de bénéficiaires. Le Plan E s'articule autour de quatre grands axes : i) des mesures de soutien aux petites et moyennes entreprises sous la forme d'incitations financières ; ii) des mesures pour encourager l'emploi au moyen d'aides à l'embauche et de réductions de charges sociales pour le recrutement à titre permanent de chômeurs ayant une famille à charge ; iii) des mesures de soutien au système financier ; et iv) un nouveau programme de réformes structurelles dans le secteur des services, les transports, l'énergie et les télécommunications, ainsi qu'une réforme du système de retraite.

### Encadré 3.1. La riposte immédiate à la crise (suite)

Dans le cadre de ce plan d'ensemble, les mesures énumérées ci-dessous sont plus spécialement destinées à soutenir l'emploi existant et la création d'emplois.

Mesures d'allègement des coûts de main-d'œuvre pour stimuler la demande de travail :

- Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour promouvoir l'embauche à titre permanent et à plein temps de chômeurs ayant une famille à charge ; la réduction s'applique pendant une période maximale de deux ans aux nouveaux contrats permanents offerts avant le 31 décembre 2010.
- Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans pour l'embauche sous contrat à durée déterminée ou indéterminée de chômeurs en situation d'exclusion.
- Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour encourager la création d'emplois dans des secteurs et des activités stratégiques (recherche-développement et énergies renouvelables, par exemple)
- Réduction des cotisations de sécurité sociale pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans pour encourager le travail indépendant parmi les jeunes de moins de 30 ans.

Mesures en faveur des chômeurs :

- Création d'une prestation sous condition de ressources pour les chômeurs en fin de droits, jusqu'à fin février 2011.
- Augmentation du pourcentage de capitalisation des prestations de chômage, qui passe de 40 % à 60 %, pour les travailleurs sans emploi qui optent pour le versement en une seule fois de leurs allocations, pour créer une entreprise.

Mesures de retour à l'emploi :

- Dispositif spécial pour aider les plus de 45 ans à se convertir au travail indépendant.
- Financement à hauteur de 1 106 millions d'euros du Plan emploi 2009 pour le travail d'intérêt général en faveur de la création directe d'emplois et d'activités de formation destinées aux chômeurs.
- Embauche de 1 500 conseillers dans les agences du Service public de l'emploi en vue d'améliorer le placement des travailleurs dans les secteurs les plus touchés par la crise.
- Versement d'une prime de 350 euros par mois en plus des allocations de chômage pendant la durée de la recherche d'emploi dans les secteurs les plus touchés par la crise.

En vertu de la réforme du marché du travail engagée en septembre 2010, les entreprises qui embauchent sous contrat permanent des jeunes chômeurs non qualifiés ou des chômeurs de plus de 45 ans perçoivent des aides à l'embauche sous la forme d'allègements de cotisations sociales. Ces aides sont accordées pour une période limitée à trois ans après l'embauche du travailleur et s'appliquent aux contrats signés avant le 31 décembre 2011. S'y ajoutent de nouvelles aides à l'embauche pour les contrats de formation signés avant le 31 décembre 2011.

Ces mesures se sont avérées utiles pour soutenir le marché de l'emploi pendant la récession. En particulier, les aides à l'embauche concentrées sur des postes de travail nouvellement créés, et ciblées sur les groupes les plus touchés par la crise, sont en principe plus efficaces, d'un point de vue économique, qu'une réduction générale des coûts de main-d'œuvre. Il faudra néanmoins y mettre fin aussitôt que la situation économique s'améliorera, car elles risquent d'entraver l'ajustement nécessaire de l'emploi et d'empêcher

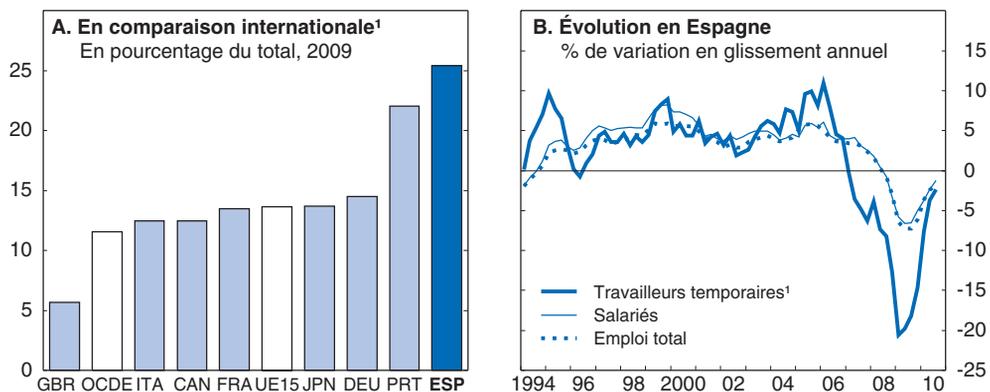
toute réduction durable du chômage. En outre, des aides substantielles au recrutement sous contrat permanent, versées pendant un laps de temps limité après l'embauche, subsisteront après la fin des mesures temporaires liés à la crise. Dans la mesure où les aides à l'embauche peuvent accélérer la rotation des emplois et se sont avérées relativement inefficaces dans le passé, il conviendrait de les supprimer ou de les remplacer par des politiques actives du marché du travail ciblées sur des groupes particuliers.

## Réduire le dualisme du marché du travail

### Les contrats de travail permanents ont été très protégés...

Du fait de certaines dispositions de la législation sur la protection de l'emploi, les indemnités de licenciement versées aux titulaires de contrats permanents sont en pratique très élevées. Il en découle des rigidités et un dualisme du marché du travail qui ont des retombées négatives pour le chômage et la productivité. En Espagne, en 2009, environ 25 % des travailleurs ont été recrutés sur des contrats temporaires, soit plus du double de la moyenne OCDE (graphique 3.6, partie A), et l'évolution de l'emploi, à la hausse ou à la baisse, dépend en fait essentiellement de la création ou de la destruction de postes de travail temporaires (graphique 3.6, partie B).

Graphique 3.6. L'emploi temporaire



1. Les travailleurs temporaires sont des salariés qui occupent un emploi à durée déterminée alors que les travailleurs permanents occupent un emploi à durée indéterminée. Les définitions nationales sont dans l'ensemble conformes à cette définition générique, mais peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction du contexte local. Les détails propres aux différents pays sont disponibles à l'adresse [www.oecd.org/els/emploi/basededonnees](http://www.oecd.org/els/emploi/basededonnees).

Source : OCDE (2010), *Statistiques de la population active* (base de données), novembre et MEH (2010), *BDSICE* (base de données), Ministerio de Economía y Hacienda, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363710>

La législation sur la protection de l'emploi (encadré 3.2) et la façon dont elle est appliquée ne sont pas favorables à la flexibilité du marché du travail pour trois raisons<sup>2</sup> :

- Si les coûts de licenciement prévus par la loi étaient en principe assez faibles au regard des moyennes de la zone OCDE, même avant la réforme du marché du travail de 2010, des conditions de mise en œuvre inadéquates et, en cas de litige, des procédures de recours excessivement lentes font que les entreprises ont préféré appliquer la législation d'une façon qui rend en réalité la protection de l'emploi beaucoup plus restrictive. En cas de licenciement « justifié », les salariés titulaires de contrats permanents avaient droit à

20 jours de salaire par année d'ancienneté, ce qui est légèrement en dessous de la moyenne OCDE. Cependant, les travailleurs concernés ont la possibilité de contester la décision de l'entreprise devant les juridictions du travail et si le licenciement est jugé « injustifié », l'indemnité que l'employeur est tenu de leur verser passe à 45 jours de salaire par année d'ancienneté. Dans la majorité des cas, le licenciement a été jugé « injustifié ». De plus, les procédures judiciaires ont été en général longues, ce qui a alourdi les coûts supportés par l'entreprise qui a dû aussi continuer à payer son salarié pendant tout la durée du recours. C'est pourquoi les employeurs ont préféré généralement déclarer d'emblée le licenciement « injustifié » et payer en conséquence l'indemnité de 45 jours de salaire par année d'ancienneté, afin d'éviter un contentieux (et d'avoir à verser des salaires pendant la procédure)<sup>3</sup>.

### Encadré 3.2. **Les réformes à deux vitesses de la législation sur la protection de l'emploi en Espagne depuis 1984\***

Selon le code du travail de 1980, point de repère de toutes les réformes ultérieures du marché du travail, le contrat à durée indéterminée était le contrat de travail ordinaire, tandis que le contrat temporaire ne pouvait être utilisé que pour des emplois saisonniers, pour le remplacement temporaire de travailleurs permanents ou pour faire face à une augmentation temporaire de l'activité. Les indemnités de licenciement prévues dans le cadre des contrats permanents – encore en vigueur à l'heure actuelle – dépendent des raisons du licenciement. Deux cas de figure sont envisagés : i) les raisons objectives (incompétence du salarié, par exemple) et économiques ; et ii) les raisons disciplinaires. Le licenciement pour raisons objectives (ou économiques) donne droit à une indemnité dont le montant est de 20 jours de salaire par année d'ancienneté, dans la limite de 12 mois de salaire. Les titulaires de contrats permanents peuvent toutefois faire appel de la décision de licenciement devant les tribunaux du travail. Si le licenciement est jugé « injustifié », l'employeur a alors deux options : réintégrer le salarié ou mettre fin à son contrat de travail en acceptant de lui verser une compensation égale à 45 jours de salaire par année de service, avec un plafond de 42 mois). L'employeur est également tenu de payer le salarié pendant toute la durée de la procédure judiciaire.

À la suite du second choc pétrolier, le taux de chômage a bondi à 20 % et le besoin de flexibilité est apparu plus important. La réforme de 1984 a autorisé les entreprises à recourir aux contrats temporaires pour des emplois réguliers. Un nouveau type de contrat, baptisé contrat temporaire pour la promotion de l'emploi (*contrato temporal de fomento del empleo*), donnant droit à une indemnité de licenciement de 12 jours de salaire par année de service, a fait son apparition. Ce contrat avait une durée maximale de trois ans, après quoi il devait être résilié ou transformé en contrat permanent.

À la suite de cette réforme, la proportion de contrats temporaires est montée en flèche, atteignant environ 35 % au début des années 90, et la rotation des effectifs, également favorisée à l'époque par l'existence d'allocations de chômage généreuses et facilement accessibles, s'est considérablement accélérée. Face à cette situation, une série de réformes correctives de la législation sur la protection de l'emploi ont ensuite été adoptées, avec pour effet de réduire le recours à l'emploi temporaire ou de réduire les coûts de licenciement associés aux contrats à durée indéterminée.

### Encadré 3.2. Les réformes à deux vitesses de la législation sur la protection de l'emploi en Espagne depuis 1984\* (suite)

En 1994, le contrat temporaire pour la promotion de l'emploi a été strictement encadré : il a été décidé qu'il ne pourrait plus être utilisé que pour certaines catégories défavorisées, notamment les travailleurs de plus de 45 ans, les personnes handicapées et les chômeurs de longue durée embauchés par des petites entreprises. Les autres contrats temporaires en vigueur étaient les suivants : i) le *contrato de obra y servicio*, pour l'embauche de travailleurs affectés à une tâche ou à un service déterminé, et ii) les contrats à durée déterminée destinés aux emplois de nature temporaire. Aucun d'entre eux ne donnait droit à une indemnité en cas de licenciement. Les réformes de 1994 ont également étendu la liste des raisons « objectives » susceptibles de justifier un licenciement, afin de permettre aux entreprises d'ajuster leurs effectifs dans la perspective d'engagements financiers à venir.

En 1997, une autre réforme partielle de la législation sur la protection de l'emploi a été mise en œuvre pour réduire encore davantage le dualisme du marché du travail. Elle a donné lieu à la création d'un nouveau contrat permanent, appelé contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée (*contrato de fomento de la contratación indefinida*), qui prévoit une indemnité de licenciement de 33 jours de salaire par année d'ancienneté jusqu'à concurrence de 24 mois. Initialement, la mise en place de ce contrat n'était toutefois envisagée que : i) jusqu'en 2001 ; ii) pour un groupe particulier de travailleurs dont étaient exclues les personnes de 30 à 44 ans au chômage depuis moins d'un an ; et iii) pour les chômeurs et non pour les titulaires de contrats temporaires. De plus, des allègements substantiels de cotisations de sécurité sociales étaient prévus pour les embauches effectuées sous ce nouveau régime ou pour la conversion de contrats temporaires en contrats permanents.

En 2001 et en 2002, alors que l'économie traversait une phase de ralentissement, il a été décidé d'étendre l'application du nouveau contrat permanent. La tranche d'âge concernée a été élargie pour englober les jeunes de 16 à 30 ans (au lieu de 19 à 29 ans auparavant) et les personnes inscrites au chômage depuis plus de six mois ont été admises parmi les groupes de bénéficiaires. Par ailleurs, une indemnité de licenciement égale à 8 jours de salaire par année d'ancienneté a été instituée pour quelques-uns des contrats temporaires encore en vigueur. Enfin, la réforme a permis aux entreprises d'éviter les poursuites judiciaires en leur donnant la possibilité de reconnaître d'elles-mêmes le licenciement « injustifié » et de payer d'avance l'indemnité prévue à ce titre par le contrat permanent ordinaire (45 jours de salaire par année de service).

Comme le nombre d'emplois temporaires était toujours élevé et les conversions en emplois permanents limitées, une nouvelle réforme a été adoptée en 2006 pour permettre aux entreprises de convertir les contrats temporaires des salariés âgés de 31 à 45 ans, conclus avant la fin de 2007, en contrats pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée. Cette mesure se doublait de plusieurs possibilités de réduction des charges patronales si les nouveaux contrats étaient conclus pour une durée de plus de trois ans avant la fin de 2006. Par ailleurs, la loi a mis une limite à l'enchaînement des contrats temporaires : désormais, les salariés sous contrat temporaire pendant deux ans au moins sur une période de 30 mois pour le même emploi dans la même entreprise obtiendront automatiquement un contrat permanent.

\* Cet encadré s'inspire de l'étude de Bentolila, S., J.J. Dolado et J.F. Jimeno (2008), intitulée « Two-Tier Employment Protection Reforms : The Spanish Experience », CESifo DICE Report, vol 6, n° 4, CESifo Group, Munich.

- Il existe un autre type de contrat permanent, appelé contrat pour l'emploi à durée indéterminée (*contrato de fomento de la contratación indefinida*), qui ramène l'indemnité à 33 jours de salaire par année d'ancienneté en cas de licenciement injustifié. Le recours à ce contrat est toutefois très limité pour plusieurs raisons, à commencer par le fait que seules peuvent en bénéficier les personnes au chômage depuis plus de six mois âgées de moins de 30 ans ou de plus de 45 ans. Par ailleurs, si les entreprises se sont peu intéressées à ce contrat, c'est aussi parce qu'elles n'échappaient pas à la règle d'indemnisation des 45 jours de salaire lorsqu'elles déclaraient un licenciement « injustifié » simplement pour éviter qu'il soit contesté en justice.
- Bien que la durée globale des contrats temporaires ait été limitée par la loi à un total de 24 mois, cette disposition pouvait facilement être interprétée de façon extensive. La condition à remplir pour enchaîner deux contrats à durée déterminée étant qu'ils devaient l'un et l'autre porter sur un même poste, il suffisait donc, d'un point de vue juridique, de redéfinir les postes pour contourner la règle de la durée maximale. En outre, il était possible de prolonger les contrats de travail conclus pour une tâche ou un service déterminé s'il était établi que l'exécution du travail considéré nécessitait plus de 24 mois.

### **... et cela a peut-être nui à l'emploi, au bien-être et à la productivité**

Les coûts de licenciement en pratique très élevés qui s'attachent aux contrats permanents constituent un frein qui retient les entreprises de convertir les contrats temporaires en contrats permanents et accélère par là même la rotation de la main-d'œuvre. Même lorsqu'une entreprise est satisfaite du travail d'un salarié, il peut être plus intéressant pour elle, d'un point de vue financier, de s'en séparer et de chercher un nouveau candidat pour le remplacer. Les données empiriques montrent que la propension des employeurs à mettre fin aux contrats de travail de leurs salariés atteint un maximum juste avant que la durée d'emploi n'entraîne une augmentation des droits à indemnités en cas de départ (OCDE, 2001).

Plus la main-d'œuvre tourne, plus le chômage risque d'augmenter puisqu'il y a davantage de travailleurs à la recherche d'un nouvel emploi sur le marché. À cela peut s'ajouter la faible mobilité géographique et professionnelle, et les effets potentiellement désincitatifs qui s'exercent au niveau des services publics de l'emploi et des chômeurs indemnisés. Les études confirment ces facteurs aggravants. Ainsi, García-Serrano (1998) observe qu'une hausse de 1 point de pourcentage de la part des contrats temporaires dans l'emploi salarié entraîne une augmentation de 0.26 point des flux de sortie de l'emploi et d'entrée au chômage.

Le dualisme accru du marché du travail peut aussi être un facteur de chômage par l'intensification des pressions qu'elle provoque sur les salaires. En effet, dans le contexte d'un système de négociations salariales qui protège les intérêts des travailleurs permanents, ceux-ci ont un pouvoir qui maintient peut-être les salaires de tous les travailleurs au-dessus du niveau d'équilibre du marché. Les études économétriques confirment ces effets dans le cas de l'Espagne. Selon Bentolila et Dolado (1994), par exemple, une hausse de 1 point du taux d'emploi temporaire se traduit par une progression d'environ 0.3 % de la croissance des salaires des travailleurs sous contrat permanent.

Même si les chômeurs finissent par trouver du travail, ils risquent de connaître de nombreux épisodes de chômage, de multiplier les emplois à faible productivité et de rester

longtemps au bas de l'échelle avant d'obtenir un emploi régulier. D'après les travaux de Scarpetta et al. (2010), la probabilité pour un jeune de trouver un emploi permanent après avoir eu un contrat temporaire au cours de l'année écoulée est légèrement supérieure à 20 % en Espagne, alors qu'elle est d'environ 55 % au Royaume-Uni. Cela signifie que les travailleurs sont enfermés dans des situations de précarité de l'emploi et du revenu, préjudiciables au bien-être général.

De plus, le dualisme du marché du travail peut contrarier l'accumulation de capital humain et, partant, ralentir la croissance de la productivité. Il n'y a pas que les entreprises qui ne sont guère incitées à investir dans la formation des travailleurs temporaires. Les étudiants eux-mêmes, face à la perspective d'avoir à démarrer avec des emplois précaires et à rester un certain temps dans cette situation, ne sont pas forcément très motivés pour investir dans leur propre éducation, puisque le rendement de cet investissement sera sans doute faible (OCDE, 2008a). D'où le phénomène de surqualification de plus en plus marqué, semble-t-il, auquel on est en train d'assister (voir également Bentolila et al., 2008, Dolado et al., 2000, et Felgueroso et al., 2010).

Réduire le dualisme du marché du travail aurait des retombées positives pour les finances publiques dans la mesure où le montant des subventions versées par l'État, sous forme d'allègements de cotisations sociales ou d'aides à l'embauche, pour inciter les entreprises à recruter sous contrat permanent s'en trouverait diminué. En Espagne, ces subventions ont représenté environ 0.32 % du PIB en 2007, pour des effets somme toute limités si l'on considère le nombre de contrats permanents ordinaires ou de contrats pour l'emploi à durée indéterminée qui ont été conclus (García Pérez, 2010).

### **La récente réforme marque un net progrès**

La réforme adoptée par le Parlement en septembre 2010 (encadré 3.3) devrait permettre d'atténuer dans une large mesure le dualisme du marché du travail. Son objectif est de réduire la fourchette supérieure des indemnités de licenciement dues sur les contrats permanents et de resserrer l'écart entre les coûts de licenciement des contrats temporaires et des contrats permanents :

- *Premièrement*, la nouvelle loi vise à faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de faire reconnaître le bien-fondé de leurs licenciements devant les tribunaux. Si cette réforme produit ses effets, elle réduira sensiblement le montant des indemnités de licenciement en les ramenant à 20 jours de salaire, contre 45 actuellement.
- *Deuxièmement*, elle élargit les conditions dans lesquelles peut s'appliquer le contrat permanent à indemnité réduite de licenciement (33 jours de salaire), et dispose que cette indemnité diminuée s'appliquera désormais également aux cas où l'employeur décide de déclarer d'emblée le licenciement « injustifié » (pour éviter qu'il soit contesté).
- *Troisièmement*, l'introduction d'un élément de capitalisation, sur le modèle du régime mis en place par la réforme des indemnités de licenciement en Autriche (encadré 3.4), réduit davantage encore les coûts de licenciement non récurrents.

### Encadré 3.3. Le réaménagement de la LPE dans le cadre de la réforme du marché du travail de 2010

La réforme approuvée en septembre 2010 a pour but de réduire le dualisme du marché du travail espagnol moyennant un certain nombre d'initiatives.

*Premièrement*, la loi élargit les conditions auxquelles un licenciement pour des raisons objectives peut être considéré comme justifié, et donne donc lieu au paiement d'une indemnité de 20 jours de salaire (au lieu de 45 jours) par année d'ancienneté. Elle clarifie la définition des causes « techniques », « organisationnelles » ou « de production » susceptibles de justifier les licenciements collectifs ou individuels. Surtout, elle élargit la notion de licenciement pour « motifs économiques ». Ces motifs peuvent être invoqués en cas de difficultés telles que des pertes effectives ou prévues ou une baisse persistante des recettes qui compromettent la viabilité de l'entreprise ou le maintien de ses effectifs. Par ailleurs, l'employeur n'est plus tenu d'apporter une preuve objective du motif du licenciement, mais de fournir des éléments montrant que sa décision était nécessaire pour préserver la position concurrentielle présente et future de l'entreprise sur le marché. En outre, le délai de préavis à respecter en cas de licenciement pour raisons objectives est ramené de 30 à 15 jours. Ces dispositions s'appliquent à tous les contrats en vigueur, alors que les suivantes s'appliquent uniquement aux nouveaux contrats.

*Deuxièmement*, la loi facilite le recours au contrat permanent à indemnité de licenciement réduite (33 jours de salaire au lieu de 45) en cas de licenciement injustifié (il s'agit du contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée), et en élargit l'accès aux groupes de bénéficiaires suivants : i) personnes handicapées ; ii) personnes inscrites au chômage depuis au moins un mois (au lieu de six auparavant) ; iii) chômeurs ayant occupé exclusivement des emplois temporaires au cours des deux années précédentes ; et iv) chômeurs ayant occupé un emploi permanent dans une autre entreprise au cours des deux années précédentes. En outre, l'indemnité de licenciement de 33 jours de salaire s'applique aussi désormais au cas où l'employeur, pour éviter un recours au tribunal, déclare d'emblée comme étant injustifié le licenciement d'un salarié titulaire d'un contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée.

*Troisièmement*, la loi prévoit la création d'un fonds de capitalisation individuel qui entrera en vigueur en janvier 2012. Au lieu de payer l'intégralité de l'indemnité de licenciement au moment du départ, l'employeur versera l'équivalent d'un certain nombre de jours de salaire par an (à déterminer) dans ce fonds. Les sommes accumulées seront versées au salarié en cas de licenciement, de mobilité géographique, de formation ou de retraite. Elles resteront sur son compte personnel s'il change d'employeur volontairement.

*Quatrièmement*, la loi restreint les conditions d'utilisation des contrats temporaires. Le montant de l'indemnité payée par l'employeur à la fin des contrats temporaires passe de 8 à 12 jours, et la durée maximale des *contratos de obra y servicio* (contrats conclus pour une tâche ou un service déterminé) est fixée à trois ans ; cette limite peut être repoussée d'un an selon les dispositions prévues dans les conventions collectives. La durée maximale et les conditions de renouvellement des contrats restent essentiellement les mêmes pour les autres types de contrat temporaire.

Certaines dispositions transitoires sont également prévues. Ainsi, l'indemnité de fin de contrat des salariés sous contrat temporaire augmentera de façon progressive et ne passera à 12 jours qu'à partir de 2015. L'idée est de ne pas entraver la croissance de l'emploi pendant la reprise consécutive à la crise. D'autre part, jusqu'au 31 décembre 2010, les entreprises pourront transformer en contrats pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée tous les contrats temporaires qui étaient en vigueur au moment où la loi a été promulguée. Ceux conclus postérieurement ou qui ont une durée de moins de six mois

### Encadré 3.3. Le réaménagement de la LPE dans le cadre de la réforme du marché du travail de 2010 (suite)

peuvent être transformés jusqu'au 31 décembre 2011. Enfin, en attendant la mise en place du fonds de capitalisation, une partie des indemnités de licenciement liées aux contrats permanents (huit jours de salaire par année de service) sera prise en charge par l'État, par le biais du Fonds de garantie des salaires (FOGASA).

### Encadré 3.4. La réforme des indemnités de licenciement de 2003 en Autriche\*

En Autriche, jusqu'en 2002, les employeurs versaient des indemnités de départ à leurs salariés du secteur en cas de résiliation de leur contrat de travail, y compris au moment de la retraite), sous réserve que le salarié ait travaillé pour le même employeur pendant trois ans au moins. Le montant des indemnités s'établissait à deux salaires mensuels et augmentait parallèlement à la durée de l'emploi jusqu'à un plafond d'un an de salaire après 25 ans d'ancienneté. Il était reproché à ce système de ne pas tenir compte des travailleurs titulaires de contrats de courte durée (travailleurs saisonniers, par exemple) et de freiner la mobilité de la main-d'œuvre, dans la mesure où les salariés perdaient leurs droits à une indemnité de départ en cas de démission. Par ailleurs, certains observateurs soulignaient que les petites et moyennes entreprises auraient pu rencontrer des problèmes de liquidité si elles avaient à verser plusieurs indemnités de licenciement simultanément.

En 2003, le système traditionnel d'indemnité de cessation d'emploi a été remplacé par un régime fondé sur des comptes épargne individuels : le compte de chaque salarié est financé par l'employeur par le biais du versement non imposable de 1.5377 % du salaire brut et il est géré par un fonds de prévoyance des salariés qui investit sur les marchés financiers. Les versements débutent à compter du deuxième mois de travail. Si le salarié est licencié après trois ans d'ancienneté, il peut choisir entre un paiement comptant, le maintien de son compte géré par le même fonds de prévoyance ou par le fonds de prévoyance du nouvel employeur ou le transfert du montant correspondant sous la forme d'un paiement unique à une caisse de retraite. Les droits aux indemnités de licenciement peuvent donc être cumulés par le salarié tout au long de sa carrière, afin de constituer une épargne retraite. Après son départ à la retraite, il peut demander soit un versement unique soit la conversion de ses droits en rente. Si le salarié quitte la société volontairement ou s'il est licencié au cours des trois premières années, il n'est pas autorisé à demander un paiement comptant, mais ses droits ne sont pas perdus puisqu'ils peuvent être transférés auprès de son nouvel employeur.

La réforme a permis d'étendre considérablement les droits aux indemnités de licenciement, qui s'ouvrent après un mois de travail et ne dépendent ni de l'ancienneté ni des modalités de cessation d'emploi. Le niveau des indemnités dépend désormais de la performance du fonds de prévoyance des salariés sur les marchés financiers, la contribution nominale de l'employeur étant néanmoins garantie. Du point de vue de l'employeur, ce nouveau système élimine les coûts liés au versement d'une indemnité de licenciement et l'incertitude liée au montant de cette indemnité au moment de l'embauche. Cependant, les cotisations versées sur les comptes individuels augmentent les coûts de main-d'œuvre.

\* Cet encadré s'appuie sur H. Hofer (2006), « The Severance Pay Reform in Austria » (Abfertigung Neu), CESifo DICE Report, n° 4/2007, CESifo Group, Munich ; et R. Koman., U. Schuh et A. Weber (2005), « The Austrian Severance Pay Reform : Toward a Funded Pension Pillar », *Empirica*, vol 32, n° 3-4, Springer Netherlands. Voir également OCDE (2009).

Si le but de la loi est de faire en sorte qu'il soit plus facile pour les entreprises de justifier le bien-fondé des licenciements devant les tribunaux, il n'est pas sûr que cela change la pratique actuelle des employeurs, qui ont pris l'habitude de déclarer d'emblée les licenciements injustifiés pour éviter les frais de procédure. En effet, dans la mesure où la loi laisse encore une grande marge d'interprétation aux tribunaux, une certaine incertitude subsiste pour les entreprises quant au point de savoir si le licenciement sera finalement jugé « justifié » ou non. De nouvelles mesures seront peut-être nécessaires pour faciliter la tâche des entreprises lorsqu'elles doivent prouver le bien-fondé d'un licenciement. Une réduction de la durée des procédures judiciaires serait également un progrès.

Plusieurs types de contrat permanent, dont certains donnant droit à de fortes indemnités en cas de licenciement injustifié, continueront de coexister, y compris pour les nouvelles embauches. Même avec l'extension prévue du contrat à 33 jours d'indemnités, il y aura encore de très nombreuses situations dans lesquelles les entreprises auront à payer 45 jours de salaire en cas de licenciement injustifié. À titre d'exemple, tandis que les jeunes à la recherche d'un premier emploi peuvent s'inscrire auprès du Service public de l'emploi, il apparaît souvent que les jeunes en fin de scolarité ne sont pas inscrits au chômage et ne peuvent donc pas bénéficier du « contrat à 33 jours », à moins d'être désormais incités à s'inscrire pour être éligibles à ce contrat. La réforme serait plus efficace si le contrat à 33 jours remplaçait l'actuel contrat à 45 jours.

Même avec la réduction de l'indemnité de licenciement et une application plus large du contrat permanent à 33 jours, les coûts de licenciement resteront sans doute suffisamment élevés pour que les entreprises rechignent à transformer les contrats temporaires en contrats permanents. Cela sera le cas plus particulièrement si les mesures qui visent à simplifier la justification des licenciements sont un échec. Par conséquent, même avec la récente réforme, les indemnités de licenciement sont susceptibles d'être encore excessivement élevées. Il serait donc souhaitable de les réduire encore pour les nouveaux contrats permanents. La réforme serait plus efficace si les contrats temporaires et permanents convergeaient, par exemple grâce à la création d'un contrat permanent unique pour les nouvelles embauches, avec une indemnité de licenciement initialement faible, mais qui irait en augmentant avec l'ancienneté<sup>4</sup>. Ce contrat unique pourrait aussi se substituer au système existant fondé sur la distinction entre contrats temporaires et contrats permanents, ce qui aurait l'avantage de simplifier une situation extrêmement complexe. Mais même dans ce cas, il faudrait veiller à ce que les indemnités ne montent pas trop haut et ne nuisent pas indûment au bon fonctionnement du marché du travail.

S'agissant de l'élément de capitalisation inspiré du modèle autrichien, le risque est qu'il entraîne une augmentation des coûts de main-d'œuvre. Cela pourrait se produire en particulier si les sommes versées sur les comptes bloqués n'étaient pas reconnues comme un élément de rémunération dans le cadre des négociations collectives et qu'en conséquence les cotisations de l'employeur n'étaient pas compensées par de moindres salaires. Cet aspect est tout à fait d'actualité dans un contexte où, comme actuellement, il est nécessaire de maîtriser le coût de l'emploi. Par conséquent, il est indispensable que les cotisations des entreprises au fonds de capitalisation soient compensées, comme le prévoit le gouvernement. Cette mesure pourrait être financée par exemple par une hausse des taxes environnementales ou par un élargissement de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (chapitre 2).

Enfin, si les restrictions prévues par la loi doivent en principe dissuader les entreprises de faire succéder les contrats temporaires, cela peut constituer un risque dans la situation actuelle. Et cela sera sans doute encore le cas même si le gouvernement décide de reporter ces mesures à 2012-15, car les contrats temporaires permettent aux entreprises d'ajuster rapidement leurs effectifs lorsque la demande s'accélère.

## Réformer le système de négociation collective

### **Le cadre institutionnel a des effets négatifs sur l'emploi**

Le cadre institutionnel des négociations collectives n'est pas favorable à l'emploi pour les raisons suivantes :

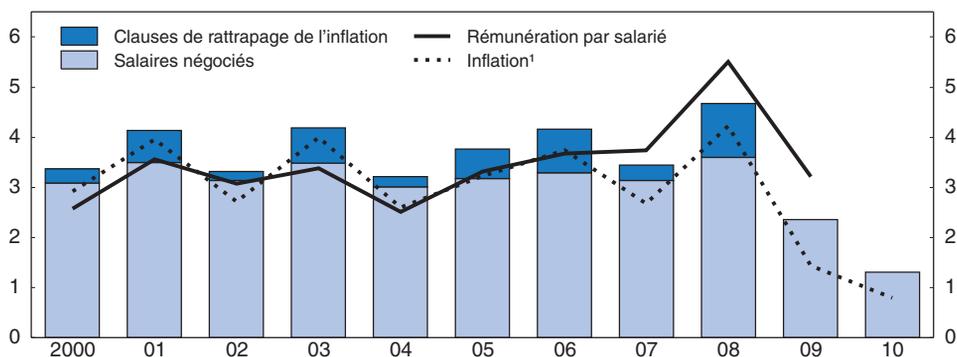
- *Premièrement*, l'Espagne se caractérise par un degré intermédiaire de centralisation des négociations collectives, puisque celles-ci se déroulent principalement au niveau sectoriel et/ou régional. Environ 90 % des salariés sont couverts par des accords de branche à divers niveaux géographiques et seulement 10 % environ par des accords au niveau de l'entreprise (CCOO, 2010). On considère généralement ce système intermédiaire comme moins favorable qu'un système entièrement centralisé ou entièrement décentralisé (Bassanini et Duval, 2006). À la différence du système centralisé, le système intermédiaire tend à engendrer une rigidité des salaires nominaux du fait que les effets des hausses de salaire en termes d'inflation et de chômage ne sont pas internalisés sous la forme de revendications salariales modérées. Les données empiriques donnent à penser que tel est le cas en Espagne (Izquierdo *et al.*, 2003). Par rapport à un système entièrement décentralisé, en revanche, un degré intermédiaire de négociation ne permet pas d'adapter suffisamment les accords salariaux aux besoins particuliers des différentes entreprises et tend à réduire les écarts de salaire. La forte compression des salaires relatifs qui en résulte peut faire obstacle à l'emploi des chômeurs peu qualifiés ou des travailleurs des régions à faible productivité.
- *Deuxièmement*, les négociations collectives se caractérisent par un système complexe de négociations qui se chevauchent au niveau du secteur, de la province et de l'entreprise. Les décisions aux niveaux inférieurs ne pouvaient souvent s'écarter des résultats des négociations à l'échelon supérieur que si les conditions de travail, notamment en matière de salaires, étaient fixées dans un sens plus favorable aux salariés. Si les conditions de travail étaient fixées dans un sens moins favorable aux salariés aux niveaux inférieurs, un écart n'était possible que sous réserve de prescriptions restrictives.
- *Troisièmement*, si le taux de syndicalisation est faible, la couverture des négociations collectives est très large, ce qui tient aux paramètres institutionnels du système espagnol tels que définis dans le code du travail de 1980. Le principe de l'*extension statutaire*, notamment, en vertu duquel toute convention collective conclue à un niveau supérieur à celui de l'entreprise doit s'appliquer à toutes les entreprises et à tous les salariés faisant partie de la zone géographique ou du secteur concerné, même s'ils n'ont pas pris part à la négociation, est particulièrement néfaste pour les petites et moyennes entreprises.
- *Quatrièmement*, il est très difficile pour les entreprises de déroger aux conventions collectives. En règle générale, les clauses de renégociation ou de dérogation ont deux effets positifs sur l'emploi. Les clauses de renégociation permettent aux entreprises d'amortir les chocs en abaissant les salaires au lieu de procéder à des licenciements, ce

qui est une façon de prévenir la détérioration du capital humain. Quant aux clauses dérogatoires, elles sont favorables à l'emploi puisque les entreprises savent dès le départ qu'elles pourront réduire les salaires quand la situation se dégradera<sup>5</sup>. Les entreprises avaient déjà la possibilité de déroger aux conventions collectives avant la réforme de 2010. Toutefois, avant la réforme, les clauses qui les y autorisaient faisaient partie jusqu'ici d'accords nationaux qui précisaient simplement à quel moment et dans quelle mesure les entreprises pouvaient s'écarter des accords sectoriels. De plus, l'application des clauses de dérogation était soumise à l'approbation d'un conseil formé de représentants des syndicats et des autres entreprises du même secteur.

- Cinquièmement, les hausses de salaire peuvent être fixées par le biais d'un système d'indexation asymétrique *ex post* qui peut conduire à une inertie des salaires (graphique 3.7)<sup>6</sup>. Cet effet est en outre aggravé par le fait que les négociations collectives n'ont lieu que tous les deux ans, voire plus, ce qui signifie que les salaires peuvent continuer à grimper même lorsque l'inflation est très faible (Izquierdo *et al.*, 2003, et Du Caju *et al.*, 2008)<sup>7</sup>.

Graphique 3.7. **Impact des négociations collectives sur les salaires**

En pourcentage



1. Indice des prix à la consommation, pourcentage de variation en glissement annuel en décembre de l'année suivante.

Source : Banco de España (2010), *Informe Anual 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363729>

### Les réformes récentes pourraient améliorer sensiblement la situation

Dans la réforme du marché du travail approuvée en septembre 2010 (encadré 3.5), les mesures qui touchent au système de négociation collective sont à même de donner une plus grande souplesse dans la fixation des salaires face aux évolutions macroéconomiques et à la situation des entreprises. Cela dit, il y aurait plusieurs façons de rendre la réforme du processus de négociation collective plus efficace :

- Il serait souhaitable d'abolir le principe de l'extension statutaire. Cette mesure risque toutefois de poser un problème de constitutionnalité. À défaut, il faudrait envisager de remplacer l'application obligatoire des accords salariaux négociés aux niveaux supérieurs par un système de participation facultative qui laisserait le choix à l'employeur d'adopter ou non ces accords<sup>8</sup>. Il faudrait à tout le moins qu'employeurs et salariés puissent déroger d'un commun accord aux conventions collectives, sans autres conditions. C'est ce que prévoit la réforme du marché du travail de septembre 2010.

### Encadré 3.5. Les mesures de réforme de 2010 visent à renforcer la capacité d'adaptation des entreprises face aux chocs

Outre les modifications apportées à la protection de l'emploi, la réforme du marché du travail de 2010 vise à renforcer la capacité d'adaptation aux chocs.

Premièrement, la loi assouplit les conditions dans lesquelles une entreprise peut déroger *ex post* aux conventions collectives : elle étend les clauses en vertu desquelles les entreprises peuvent décider de ne pas participer aux accords conclus aux échelons inférieurs, comme c'est le cas par exemple des pactes spécifiques au niveau de l'entreprise. De plus, elle assouplit les conditions de dérogation aux conventions collectives au niveau sectoriel ou régional. Dans ce cas, les entreprises qui veulent déroger n'ont plus besoin de solliciter l'accord des partenaires sociaux (notamment celui des syndicats), un accord entre les employeurs et les salariés suffit. Si l'employeur et les salariés sont incapables de parvenir à un tel accord, des modalités d'arbitrage doivent être négociées en vue d'une solution. En outre, les entreprises peuvent désormais déroger à un plus large éventail de conditions de travail, notamment en ce qui concerne la durée du travail et l'organisation des entreprises.

Deuxièmement, la loi introduit davantage de flexibilité dans l'entreprise en termes de réduction du temps de travail (chômage partiel compris), indépendamment du nombre de salariés concernés ; auparavant, cela n'était possible qu'en cas de suspension des contrats de travail ou de licenciement collectif. De plus, les allègements de cotisations de sécurité sociale accordés aux entreprises en cas de chômage partiel sont majorés si les travailleurs concernés bénéficient d'une formation durant cette période.

La réforme du marché du travail de 2010 prévoit un réaménagement du processus de négociation collective dans les six mois suivant l'adoption de la loi par le Parlement. Si les partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord, le gouvernement sera prêt à prendre les initiatives nécessaires pour améliorer encore le processus de négociation collective.

- Le système de négociations collectives pourrait être simplifié et laisser plus de place à la fixation des salaires et des autres conditions de travail au niveau de l'entreprise.
- Tandis que l'accord sur les conventions collectives signé en février 2010 suspend temporairement l'indexation *ex post* sur l'inflation pour une durée de trois ans, les règles d'indexation *ex post* des salaires restent en vigueur. Il faudrait favoriser la suppression de l'indexation *ex post* des salaires.

## Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs non qualifiés

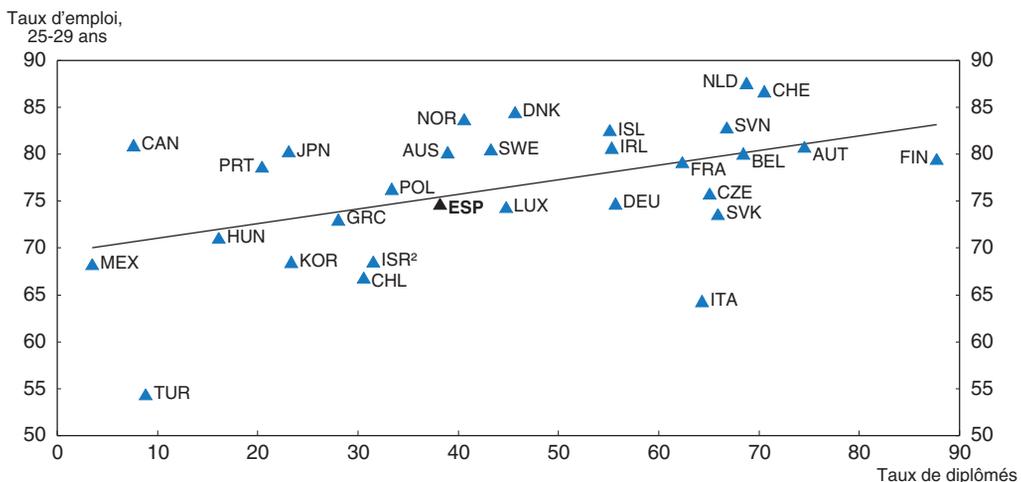
Dans les circonstances actuelles, de meilleures possibilités d'éducation ou de formation continue pour les jeunes, en particulier ceux qui quittent ou ont quitté l'école sans un diplôme de base, généreraient un double dividende. Cela permettrait non seulement de relever le niveau de qualification des jeunes, mais aussi d'éviter qu'ils ne se retrouvent sur un marché du travail déprimé où ils n'ont guère de chances de trouver un emploi. Des actions visant à améliorer l'accès à la formation ou à l'éducation peuvent aussi aider en particulier les chômeurs immigrants peu qualifiés, indépendamment des mesures spécifiques d'intégration des immigrants dans le marché du travail espagnol (OCDE, 2008a).

### Les récents efforts de réforme de l'enseignement professionnel faciliteront le passage de l'école à la vie active

L'enseignement professionnel est une filière qui permet aux jeunes de poursuivre leurs études au moins jusqu'à la fin du secondaire et d'acquérir des compétences pratiques en rapport avec la vie professionnelle (OCDE, 2006). Le passage des jeunes de l'école à la vie active semble s'opérer plus facilement dans les pays où l'enseignement professionnel est très développé (graphique 3.8).

Graphique 3.8. **Taux d'emploi des jeunes adultes et taux de diplômés de l'enseignement professionnel<sup>1</sup>**

En pourcentage, 2008



1. Les taux de diplômés sont ceux des filières d'enseignement professionnel et préprofessionnel.
2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010* et OCDE (2010), *Statistiques de la population active* (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363748>

Dans le cadre de la *Ley de Economía Sostenible* (en cours d'examen au Parlement), le ministère de l'Éducation et de la Culture vient de proposer plusieurs mesures propres à améliorer l'attrait, l'efficacité et la flexibilité de la formation professionnelle. Il est envisagé : i) de développer et mettre à jour les programmes ; ii) de faire en sorte que l'enseignement dispensé soit plus étroitement lié aux besoins des employeurs ; iii) d'accroître la mobilité entre les filières professionnelle et générale du deuxième cycle du secondaire ainsi qu'avec l'enseignement supérieur ; iv) de promouvoir la mise en place d'un système intégré d'information et d'orientation ; et v) de créer un système d'évaluation et de suivi des performances. En outre, le gouvernement a simplifié les procédures permettant aux organismes de formation du secteur privé de fonctionner comme des centres officiels de formation professionnelle.

Les projets du gouvernement sont également prometteurs en ce qu'ils visent à mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation. Ces mécanismes d'assurance qualité sont un gage d'efficacité pour l'enseignement technique et la formation professionnelle dans la mesure où ils permettent de réduire les taux d'abandon en cours d'études et d'améliorer les perspectives d'emploi des élèves ultérieurement. Le dispositif d'évaluation pourrait être

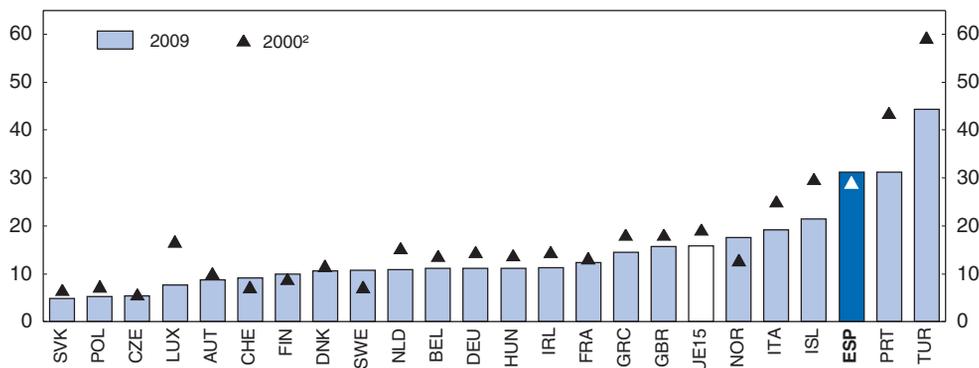
complété par un système de collecte et d'analyse de données relatives à la formation professionnelle, notamment de données sur les flux d'entrées et de sorties de la filière et sur la trajectoire professionnelle des jeunes diplômés.

### Il faudrait améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en rupture scolaire

En Espagne, plus de 30 % des jeunes de 15 à 29 ans quittent l'école sans avoir dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire (graphique 3.9) et ce taux n'a guère varié au cours des dix dernières années. En général, les possibilités d'emploi sont bien plus faibles pour les jeunes qui sortent du système scolaire sans avoir terminé leurs études secondaires et il faut plus longtemps pour que leurs taux d'emploi rattrapent ceux de leurs camarades plus instruits ou des travailleurs d'âge très actif. Les jeunes qui abandonnent très tôt leurs études sont aussi plus exposés au risque de se trouver piégés dans des emplois temporaires avant d'obtenir finalement un poste permanent, et cela semble être particulièrement vrai en Espagne : cinq ans après avoir quitté l'école, plus de 50 % des jeunes sans qualification occupent un emploi temporaire, contre une moyenne de 33 % dans l'UE10<sup>9</sup> (OCDE, 2008b).

Graphique 3.9. **Sorties prématurées du système scolaire**

Pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans n'ayant pas dépassé le premier cycle du secondaire<sup>1</sup>



1. À l'exclusion de jeunes qui suivent des études ou une formation professionnelle.

2. Données de 2001 pour la Pologne ; 2002 pour l'Irlande, la République slovaque et la République tchèque.

Source : Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363767>

Il y aurait plusieurs moyens d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes ayant quitté l'école prématurément (voir également OCDE, 2008a).

- *Premièrement*, bien que le gouvernement ait adopté toute une série de réformes touchant l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, ces mesures mettront un certain temps à produire leurs effets. Dans l'intervalle, une autre initiative importante pourrait être prise, sans aucun coût pour les finances publiques, qui consisterait à affiner les critères d'admission en classe supérieure et d'accès au deuxième cycle du secondaire, en privilégiant les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel cursus à ce niveau – comme le recommandait l'Étude de 2008. Cela permettrait de réduire les redoublements dans l'enseignement secondaire obligatoire.
- *Deuxièmement*, les programmes actifs du marché du travail expressément conçus pour les jeunes qui ont déjà abandonné leur scolarité offrent une option intéressante

(OCDE, 2006). Dans ce cadre, les mesures d'activation précoce, notamment en matière d'aide à la recherche d'emploi, sont celles qui ont le meilleur rendement en termes de rémunération et d'emploi. Il est toutefois important de surveiller attentivement ces programmes, pour déterminer dans quelle mesure ils aident les jeunes les plus défavorisés à trouver du travail. En outre, il faudrait qu'ils soient ouverts aux jeunes qui ne sont pas inscrits au chômage, afin de pouvoir toucher ceux qui ont quitté l'école et n'ont encore jamais travaillé. D'autre part, une coopération plus étroite entre les établissements scolaires et les services publics de l'emploi, pour la mise en place d'instances d'orientation ou de programmes d'information, au niveau du premier ou du deuxième cycle du secondaire, pourrait aider à repérer les jeunes qui décrochent et auront du mal à trouver du travail. L'effort supplémentaire consenti au titre des programmes actifs du marché du travail pourrait être financé par un resserrement et un redéploiement des indemnités de chômage, ainsi qu'il est expliqué plus loin.

- Troisièmement, la récente réforme du marché du travail vise à améliorer l'attrait des contrats de formation et les ouvrir aux travailleurs peu qualifiés. Elle dispose que les entreprises peuvent verser une rémunération inférieure au salaire minimum dans la première année de formation dans le cas du *contrato de formación* (destiné aux jeunes ayant fait des études secondaires). En outre, la réforme du marché du travail de 2010 permet aux entreprises de déroger plus facilement aux conventions collectives conclues à l'échelon supérieur. Cela peut avoir un effet positif sur l'attractivité des contrats de formation, dans la mesure où les entreprises peuvent alors pratiquer des salaires inférieurs aux minima conventionnels (voir ci-dessus la section consacrée au système de négociation collective)<sup>10</sup>.

### **Le cadre institutionnel de la formation continue doit être réformé**

Accroître la formation continue augmente les chances des travailleurs de conserver leur emploi et d'en retrouver un en cas de licenciement<sup>11</sup>. Ok et Tergeist (2003) montrent ainsi que dans un groupe de travailleurs ayant bénéficié d'une formation au cours d'une année donnée, correction faite des caractéristiques individuelles, la probabilité d'être au chômage trois ans plus tard est d'environ 4 %. C'est 3.5 points de pourcentage de moins que pour les travailleurs à caractéristiques individuelles comparables qui n'ont pas reçu de formation. De plus, les données empiriques tendent à montrer que la formation des salariés accroît la productivité des entreprises et a donc un effet positif qui ne se limite pas à l'emploi<sup>12</sup>.

Les défaillances du marché justifient que le secteur public participe au financement de certains dispositifs destinés à des publics particuliers<sup>13</sup>. Le système espagnol de prélèvements a précisément pour but de remédier à ces défaillances et de permettre des actions sélectives, mais la façon dont il est conçu risque d'aboutir à des formations insuffisantes et inadéquates. À cet égard, la part active que prennent les partenaires sociaux au processus de décision est particulièrement en cause (encadré 3.6). En théorie, la participation des partenaires sociaux se justifie par le fait que les représentants des employeurs ou des salariés sont censés être mieux informés que les pouvoirs publics des besoins de qualification et de formation. Pourtant, l'intervention de ces acteurs peut avoir trois effets négatifs sur l'offre de formation.

### Encadré 3.6. Le cadre institutionnel de la formation continue en Espagne\*

La formation continue est régie par une convention « collective » tripartite qui confère un rôle très actif aux partenaires sociaux tant dans la sélection des formations proposées que dans l'attribution des cofinancements aux plans de formation des entreprises.

Chaque entreprise verse une contribution correspondant à 0.7 % de sa masse salariale à une caisse de formation. Elle peut ensuite tenter de récupérer tout ou partie de sa contribution en faisant une demande de subvention pour financer son plan de formation. Le ministère du Travail et de l'Immigration lance chaque année des appels ouverts pour la soumission de plans de formation. Les entreprises de plus de 100 salariés peuvent soumettre leur proposition individuellement, tandis que les petites et moyennes entreprises doivent se concerter pour soumettre des plans de groupe sectoriels ou territoriaux. Les demandes de subvention doivent être soumises aux représentants du personnel de l'entreprise.

Les critères de sélection appliqués sont fonction des accords conclus au sein des commissions paritaires qui réunissent des représentants des organisations patronales et des principaux syndicats de salariés à l'échelon national, sectoriel et territorial. La commission paritaire définit les grandes orientations qui présideront au choix des différents types de plan de formation. Elle assume aussi des fonctions de contrôle *ex post*.

\* Cet encadré s'inspire de W. Ok et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations*, n° 10.

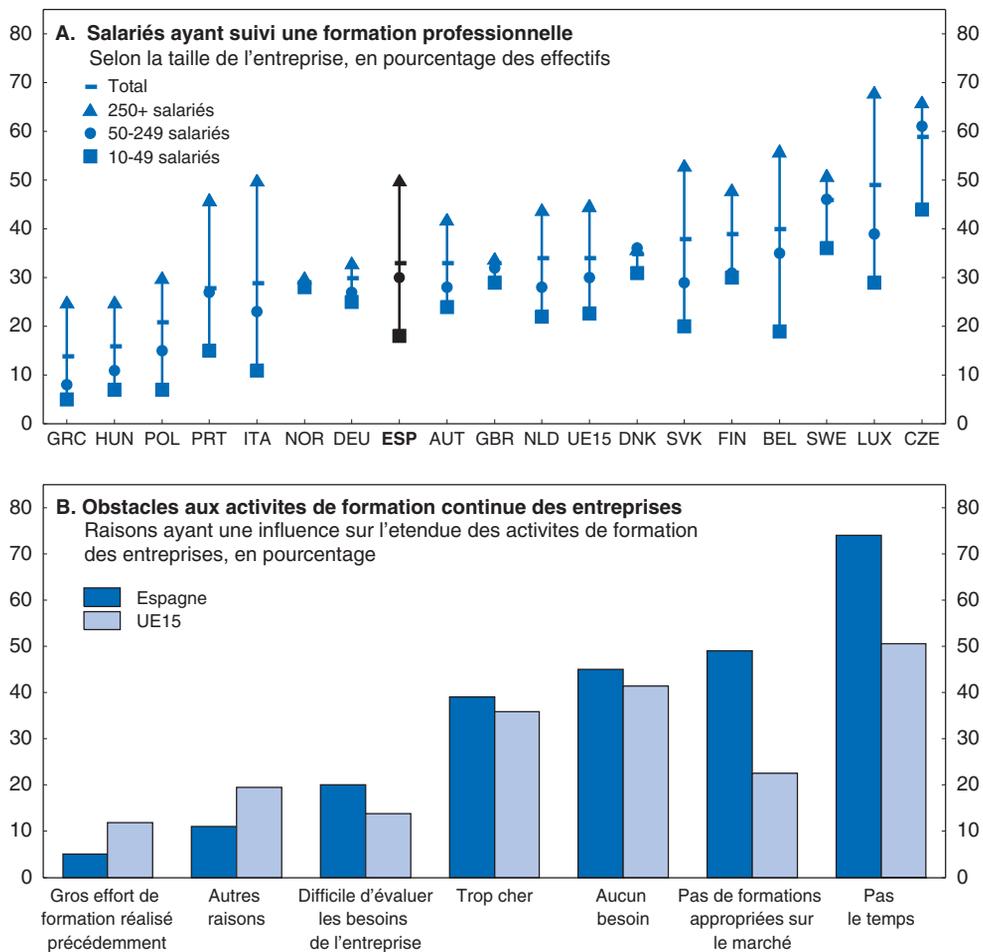
Premièrement, le niveau global de l'investissement dans la formation peut être malgré tout insuffisant. À titre individuel, l'entreprise n'a que très peu d'influence sur le choix des plans de formation et peut donc être tentée d'éviter le processus long, compliqué et incertain que suppose la demande de subvention publique. Deuxièmement, les subventions ne profitent pas nécessairement aux entreprises ou aux salariés qui en ont le plus besoin : elles risquent d'être accordées uniquement à celles qui sont le mieux représentées dans les négociations collectives et qui – de par la conception du système – sont chargées de déterminer les critères d'attribution. Troisièmement, les partenaires sociaux n'interviennent pas seulement dans l'attribution des subventions, ce sont également eux qui choisissent les formations. Il n'est donc pas garanti que la formation subventionnée soit la plus appropriée pour l'entreprise qui va en bénéficier.

Le graphique 3.10 fournit quelques éléments à l'appui de certains de ces arguments<sup>14</sup>. Globalement, le système actuel accentue le coin fiscal sur l'emploi sans pour autant donner de bons résultats, et ce pour trois raisons :

- Premièrement, dans l'ensemble, les entreprises espagnoles investissent relativement peu dans la formation continue en comparaison de celles d'autres pays européens (partie A). Il y aurait donc peut-être encore des améliorations à apporter au dispositif afin d'encourager l'investissement dans la formation.
- Deuxièmement, l'intensité de formation est beaucoup plus élevée que la moyenne de l'UE dans les entreprises espagnoles de plus de 250 salariés et beaucoup moins élevée dans celles de moins de 50 salariés (partie A). On peut donc penser que la participation de l'État au financement de la formation ne bénéficie pas aux très petites entreprises et que celles-ci ont beaucoup de mal à financer leurs coûts de formation.

- Troisièmement, une forte proportion des entreprises qui n'investissent pas dans la formation de leurs salariés citent l'absence de cours appropriés comme l'un des obstacles les plus importants (partie B). Cela montre que les formations sélectionnées ne répondent pas aux besoins des entreprises en termes de compétences et de qualifications.

Graphique 3.10. **Formation professionnelle continue**  
2005<sup>1</sup>



1. L'agrégat UE15 est une moyenne non pondérée qui ne tient pas compte de l'Irlande ; dans la partie A, la France est également exclue du calcul.

Source : Eurostat (2010), « Population et conditions sociales », base de données Eurostat, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363786>

Les pouvoirs publics pourraient simplifier le dispositif de formation continue, l'assouplir et faciliter l'accès des petites entreprises à la formation continue, comme le prévoient les plans de réforme actuels du gouvernement. Il faudrait aussi que les entreprises disposent d'un plus grand choix de formations afin de trouver celles qui correspondent vraiment à leurs besoins, ce qui rendrait les subventions plus efficaces.

Par ailleurs, le gouvernement pourrait envisager de mettre en place des aides individuelles, par exemple sous la forme de chèques-formation pour le paiement des frais

d'inscription et/ou d'allocations versées pour couvrir les dépenses indirectes comme le manque à gagner en termes de salaire. L'expérience d'autres pays montre que ces systèmes facilitent le ciblage et stimulent la concurrence entre les prestataires de formation en offrant un choix plus large aux intéressés (Kuczera et al., 2008 ; Rinne et al., 2008)<sup>15</sup>. Cela pourrait renforcer l'adéquation entre les besoins des individus et les services fournis par les prestataires de formations, d'où une plus grande efficacité des programmes de formation. De plus, cette mesure serait particulièrement efficace car elle encourage la formation générale transférable d'une entreprise à l'autre. Toutefois, il faut accorder de l'importance à la qualité des organismes de formation et à leur certification. Dans le système autrichien, par exemple, les chèques-formation ne peuvent être utilisés qu'auprès de prestataires répondant à des normes de qualité rigoureuses (OCDE, 2005).

Enfin, l'initiative qui vient d'être prise dans le cadre de la *Ley de Economía Sostenible*, en faveur de la certification de la formation professionnelle continue, mérite d'être saluée car elle permet de réduire les coûts d'information liés à la valorisation des compétences acquises auprès des employeurs potentiels, ce qui est de nature à encourager leur acquisition. La certification peut être un moyen pour un salarié de faire sanctionner par un diplôme plusieurs années d'expérience professionnelle. Les jeunes qui ne possèdent pas les acquis de base, en particulier, devraient pouvoir accéder à la formation continue afin d'obtenir un diplôme ou une qualification certifiée. De plus, la certification pourrait être un moyen de rendre les systèmes de chèques-formation plus efficaces, si l'on conditionnait l'attribution de ces derniers à l'acquisition des compétences accréditées.

### Améliorer l'appariement entre offre et demande de travail

Pour améliorer l'appariement entre offre et demande de travail, plusieurs problèmes, tant du côté du service public de l'emploi que de celui des allocataires des prestations de chômage, doivent encore être réglés. La tâche est d'autant plus importante qu'il est aujourd'hui impératif, compte tenu des contraintes budgétaires et de main-d'œuvre, de faire une utilisation plus efficiente des ressources consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT).

#### **Les services publics de l'emploi pourraient être plus efficaces**

Comme le signalait l'Étude de 2008, la division des compétences entre, d'une part, le financement des prestations de chômage par le biais des cotisations d'assurance-chômage à l'échelon national, et, d'autre part, l'organisation et la gestion des services de placement au niveau régional, risque de fausser les incitations au niveau des services régionaux de l'emploi :

- Les régions ne retirent aucun bénéfice sur le plan financier d'une réduction du chômage ; au contraire, comme les ressources qui leur sont allouées sont fonction du nombre de chômeurs, celles qui ont des services de placement performants reçoivent une moindre dotation de l'État.
- Lorsque les services publics régionaux de l'emploi sont habilités à mettre au point les PAMT, il y a un risque que ces programmes ne soient pas conçus pour améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi, mais plutôt pour placer des chômeurs dans des emplois de courte durée qui leur permettront de renouveler leurs droits aux prestations versées par l'État.

Dans l'idéal, le financement des prestations de chômage et la gestion des services publics de l'emploi devraient relever d'un même niveau de compétence (celui de l'administration centrale). Lorsque cela n'est pas possible, il faudrait mettre en place un système général de suivi et d'évaluation des services de placement et de la mise en œuvre des PAMT au niveau régional, fondé sur des indicateurs de résultats ou des objectifs chiffrés, à l'image de ce qui existe dans d'autres pays de l'OCDE, par exemple en Suisse (encadré 3.7). La gestion quantitative des performances pourrait se doubler d'études qualitatives qui analyseraient les placements effectués et leurs effets sur l'employabilité des bénéficiaires grâce au suivi dans le temps d'anciens chômeurs ou demandeurs d'emploi. À cet égard, une coopération plus étroite entre les régions et entre les services encouragerait la mise en commun des meilleures pratiques ; elle permettrait par exemple de comprendre pourquoi certains programmes ont donné de bons résultats et d'autres non.

### Encadré 3.7. La gestion des performances du service public de l'emploi en Suisse\*

En 2000, les autorités fédérales et cantonales suisses ont décidé d'opter pour un dispositif de pilotage du service public de l'emploi axé sur les résultats et de mettre en place un système de notation des performances sur la base d'indicateurs d'efficacité au regard des objectifs visés. Ce système permet d'étalonner les résultats des offices régionaux de placement à partir de données collectées et publiées chaque année. Quatre indicateurs sont principalement utilisés pour évaluer les performances :

- Rapidité de réinsertion sur le marché du travail, mesurée par la durée moyenne d'indemnisation des chômeurs (pondération : 50 %).
- Prévention du chômage de longue durée, mesurée par le nombre de personnes qui restent au chômage par rapport au nombre d'entrées au chômage indemnisé 13 mois auparavant (pondération : 20 %).
- Prévention des arrivées en fin de droits, mesurée par le nombre de chômeurs ayant épuisé leurs droits aux indemnités fédérales rapporté au nombre total de chômeurs (pondération : 20 %).
- Prévention des réinscriptions au chômage, mesurée par le nombre de personnes qui se réinscrivent au chômage et perçoivent de nouveau des allocations dans un délai de quatre mois après leur désinscription (pondération : 10 %).

Par le jeu des pondérations, le système accorde la priorité à la réinsertion rapide des chômeurs sur le marché du travail. De plus, les objectifs retenus concernent uniquement le placement des chômeurs indemnisés ; ils ne tiennent pas compte des chômeurs de longue durée ni des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont épuisé leurs droits aux indemnités de chômage et qui sont plus difficiles à placer.

Pour tenir compte des différences économiques entre les régions, des données sont collectées sur les facteurs exogènes qui caractérisent la structure des économies régionales, en plus de celles se rapportant directement aux activités de placement. Si un canton accumule les mauvais résultats, il fait l'objet d'une évaluation spécifique, plus approfondie, afin de trouver une solution lui permettant d'améliorer ses performances.

\* Cet encadré s'inspire de N. Duell et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations*, n° 112.

Associer le système de suivi et d'évaluation à un mécanisme de rémunération serait un moyen de réduire les incitations négatives dont pâtissent les services publics régionaux de l'emploi. Ainsi, les services performants pourraient se voir allouer temporairement des ressources supplémentaires ou davantage de responsabilités pour la conception des PAMT<sup>16</sup>. La réforme du marché du travail de 2010 comprend quelques dispositions dans ce sens, dans la mesure où les services publics régionaux de l'emploi pourraient recevoir une partie des fonds économisés grâce à leur suivi des paiements d'indemnités de chômage.

Enfin, avec la hausse du chômage due à la crise récente, les services publics régionaux de l'emploi auraient peut-être intérêt à se concentrer sur leurs missions les plus importantes ou sur des groupes particuliers et à « externaliser » les autres activités. Deux solutions s'offrent à cet effet. *Premièrement*, toutes les offres d'emploi pourraient faire l'objet d'une diffusion publique. En Espagne, la plupart des vacances d'emploi ne sont pas publiées : elles sont communiquées directement aux demandeurs d'emploi par l'administrateur du SPE régional. Cette procédure peut certes être très utile, mais plus une offre d'emploi est largement diffusée, et moins il est nécessaire pour le SPE d'intervenir pour trouver des candidats. C'est pourquoi la création par les autorités espagnoles d'une plate-forme Internet dédiée à la recherche d'emploi, grâce à laquelle il est désormais possible de consulter au plan national les offres de tous les services publics régionaux de l'emploi, est une bonne initiative.

*Deuxièmement*, les mesures du plan de réforme concernant le placement privé sont tout à fait opportunes, mais des améliorations sont encore possibles. La réforme du marché du travail de 2010 élargit l'ouverture des services de placement aux opérateurs privés, auxquels la loi n'impose plus désormais d'être des organismes « à but non lucratif » pour exercer cette activité. Mais le placement privé reste réglementé car les agences privées doivent demander une autorisation d'exercice auprès des services publics de l'emploi et sont tenues de les informer de leurs activités.

### **Créer les bonnes incitations au niveau des chômeurs indemnisés**

Le service public de l'emploi de l'Espagne est fondé sur le principe des obligations mutuelles, selon lequel le versement des indemnités doit avoir pour contrepartie la recherche active d'un emploi. En d'autres termes, les chômeurs indemnisés sont censés être prêts à travailler, dynamiques dans leurs démarches pour trouver un emploi et disposés à accepter toute offre convenable. Cependant, cette approche serait plus efficace dans la pratique si elle était assortie de sanctions touchant les prestations. Il y aurait plusieurs façons de procéder dans cette optique :

- Les droits aux allocations de chômage devraient être ouverts au moment de l'inscription et non plus de façon rétroactive pour la période précédant l'inscription.
- Le premier entretien approfondi devrait obligatoirement avoir lieu au moment de l'inscription. Le délai pouvant atteindre deux semaines qui s'écoule avant ce premier entretien avec le conseiller du SPE, conformément à la stratégie d'activation actuelle, peut être synonyme d'occasions manquées en termes de placement.
- Les entretiens en vue d'un placement pourraient donner lieu à un profilage des demandeurs d'emploi qui permettrait de distinguer très tôt ceux qui seront faciles à placer et ceux qui auront besoin d'une aide particulière. Dans l'idéal, ce système devrait aller de pair avec une coopération plus étroite entre les services de l'emploi au niveau régional, ainsi qu'entre les services de l'emploi et les établissements scolaires.

- Des entretiens approfondis ont lieu régulièrement entre le demandeur d'emploi et son conseiller, mais ils pourraient être plus fréquents. Des études réalisées dans plusieurs pays montrent qu'un strict contrôle de la recherche d'emploi peut avoir un impact considérable sur les taux de réinsertion (OCDE, 2007a). Si les chômeurs motivés sont souvent efficaces dans leur recherche d'emploi, d'autres personnes ont en revanche besoin d'être plus particulièrement suivies et aidées pour accomplir cette démarche dans les meilleures conditions (Duell et Tergeist, 2010).
- La réforme du marché du travail de septembre 2010 réduit le nombre de jours de recherche d'emploi après lequel la participation à un programme actif du marché du travail devient obligatoire. C'est là une mesure très opportune car elle devrait aider les chômeurs à conserver un lien solide avec le marché du travail. En effet, comme on l'a mentionné plus haut dans le cas de la formation continue, les programmes de formation liés aux PAMT présentent le double avantage non seulement de relever le niveau de qualification des demandeurs d'emploi, mais aussi de les tenir à l'abri pour un temps d'un marché du travail très dense où ils ont peu de chances de trouver un emploi.
- Les autorités pourraient envisager de mettre en œuvre la règle formelle selon laquelle, au bout d'un an d'indemnisation, le chômeur est tenu d'accepter tout emploi « convenable ». Cette obligation existe dans la stratégie d'activation actuelle, mais la notion d'emploi « convenable » n'est pas très large. On pourrait l'étendre par exemple aux emplois proposés en dehors de la région où le chômeur est inscrit, mais il faudrait alors que les bureaux régionaux du SPE échangent leurs informations sur les offres disponibles.

Les autorités espagnoles pourraient aussi envisager d'atténuer les effets désincitatifs actuels de l'assurance-chômage en réduisant la durée des allocations, au moins lorsque la reprise sera en vue. À près de deux ans, la durée maximale d'indemnisation est longue en Espagne par rapport à d'autres pays et cela a peut-être des effets négatifs sur l'emploi. *Premièrement*, en rendant les chômeurs moins actifs dans leur recherche d'emploi et moins disposés à accepter les offres qui leur sont faites, les allocations peuvent prolonger la durée des épisodes de chômage ou même inciter certains bénéficiaires à se retirer purement et simplement du marché du travail<sup>17</sup>. *Deuxièmement*, en abaissant le coût d'opportunité du non-travail, elles peuvent faire pression à la hausse sur les revendications salariales et, en définitive, réduire la demande de main-d'œuvre (OCDE, 2006).

Par ailleurs, le fait de réduire la durée d'indemnisation ne toucherait pas nécessairement les chômeurs qui ont le plus besoin des allocations. Malgré un risque majoré de perte d'emploi, les travailleurs sous contrat temporaire accumulent souvent très peu de droits au chômage, alors que les travailleurs sous contrat permanent ont droit à de généreuses allocations de chômage en cas de licenciement, en plus d'une indemnité de départ elle-même déjà élevée. Un durcissement des critères de recherche d'emploi et d'indemnisation pour les chômeurs à même de retrouver facilement du travail libérerait des ressources qui pourraient être employées pour les chômeurs difficiles à placer.

## La nécessité d'une réforme globale

Les liens entre les différentes institutions du marché du travail ainsi qu'entre celui-ci et le marché des produits soulignent l'importance d'une réforme globale du système.

- Les liens entre dispositifs institutionnels sont particulièrement importants en ce qui concerne le chômage des jeunes. Les taux élevés d'abandon scolaire et la faible participation des jeunes à la formation continue sont probablement liés au dualisme du marché du travail et au système de négociation collective, comme on l'a vu plus haut<sup>18</sup>.

La réforme récente est donc de nature à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs non qualifiés.

- L'Espagne se caractérise par une faible mobilité régionale de ses travailleurs, ce qui tend probablement à ralentir l'ajustement à la crise et à décourager l'investissement dans le capital humain puisque les jeunes sont obligés d'accepter des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés (OCDE, 2008a). On pourrait encourager la mobilité géographique par des réformes appropriées du marché immobilier locatif. Mais cela serait plus efficace encore avec une réforme simultanée du marché du travail : l'incertitude que suscite la forte rotation de la main-d'œuvre due à la multiplication des contrats temporaires et la faible couverture par le système de protection sociale de certaines catégories de travailleurs ou de chômeurs soulignent l'importance des liens familiaux et réduisent probablement la mobilité géographique, même en présence d'un marché immobilier performant.
- Les données empiriques relatives aux interactions entre politiques du marché des produits et politiques du marché du travail mettent en évidence une forte incidence sur l'emploi<sup>19</sup>. À titre d'exemple, Nicoletti et Scarpetta (2005) montrent que les réglementations anticoncurrentielles tendent à être plus coûteuses pour l'emploi lorsque les politiques et institutions du marché du travail protègent les travailleurs en place, augmentant ainsi leur pouvoir de négociation.

### Encadré 3.8. **Recommandations**

#### **Retour à l'emploi**

- Réduire les aides à l'embauche de chômeurs sous contrat permanent qui sont versées pendant un laps de temps limité après le recrutement, et remplacer ces aides par des politiques actives du marché du travail ciblées.

#### **Réduire le dualisme du marché du travail**

- Si la réforme du marché du travail de 2010 ne facilite pas notablement les démarches des entreprises pour faire reconnaître le caractère justifié d'un licenciement, de nouvelles mesures seraient peut-être nécessaires pour alléger les éléments de preuve qu'elles doivent produire à cet effet. Une réduction de la durée des procédures judiciaires serait également un progrès.
- Il peut s'avérer souhaitable de réduire davantage encore les indemnités de licenciement pour les nouveaux contrats permanents. La réforme serait plus efficace si les contrats temporaires et permanents convergeaient, par exemple avec la mise en place d'un contrat permanent unique pour les nouvelles recrues, avec des indemnités de départ initialement faibles, mais qui iraient en augmentant avec l'ancienneté. Conçu de la sorte, ce contrat unique pourrait aussi remplacer le système actuel qui établit une distinction entre contrats permanents et contrats temporaires.
- Éviter de durcir trop vite la réglementation des contrats temporaires. Attendre au moins pour ce faire que la réforme aboutisse à une baisse effective des indemnités de licenciement sur les contrats permanents et à une nette progression des recrutements dans le cadre de ce nouveau régime.
- Prendre des mesures pour compenser les cotisations des entreprises au fonds de capitalisation. Le gouvernement en a l'intention. Ces dispositions pourraient être financées par exemple par une hausse des taxes environnementales ou par un élargissement de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (suppression de certaines exonérations).

Encadré 3.8. **Recommandations** (suite)**Rendre le marché du travail plus flexible**

- Supprimer le principe de l'extension statutaire. Cette mesure risque toutefois de poser un problème de constitutionnalité. En tout état de cause, veiller à ce que les employeurs et les salariés puissent décider librement de déroger aux conventions collectives au niveau de l'entreprise – comme le prévoit la nouvelle législation. Sinon, remplacer l'application obligatoire des accords salariaux négociés aux niveaux supérieurs par un système de participation facultative qui laisserait le choix à l'employeur d'adopter ou non ces accords. De plus, il y aurait lieu de simplifier le système de négociation collective et de laisser aux entreprises plus de latitude pour fixer les salaires et les autres conditions de travail.
- Encourager la suppression des clauses d'indexation *ex post* des salaires sur l'inflation dans les conventions collectives.

**Améliorer l'employabilité des jeunes**

- Dans l'enseignement obligatoire, affiner les critères de passage dans la classe supérieure et d'accès au deuxième cycle de l'enseignement secondaire en privilégiant les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel cursus à ce niveau.
- Orienter les jeunes les plus défavorisés vers des programmes d'activation précoce et d'aide à la recherche d'emploi strictement encadrés. Une coopération plus étroite entre les établissements scolaires et les services publics de l'emploi, pour la mise en place d'instances d'orientation ou de programmes d'information, au niveau du premier ou du deuxième cycle du secondaire, pourrait aider à repérer les jeunes qui décrochent et auront du mal à trouver du travail.
- Simplifier le dispositif de formation continue, l'assouplir et en faciliter l'accès pour les petites entreprises. Améliorer le choix des formations proposées aux entreprises afin qu'elles puissent trouver celles qui correspondent vraiment à leurs besoins, ce qui rendra les subventions plus efficaces.
- Mettre en place des aides individuelles, par exemple sous la forme de chèques-formation pour le paiement des frais d'inscription et/ou d'allocations versées pour couvrir des dépenses indirectes comme le manque à gagner en termes de salaire. Pour que ces systèmes soient efficaces, cependant, veiller à la qualité des organismes de formation, par exemple en imposant un cahier des charges rigoureux aux prestataires agréés.

**Améliorer l'efficacité des services de placement**

- Dans l'idéal, le financement des prestations de chômage et la gestion des services publics de l'emploi devraient relever d'un même niveau de compétence (celui de l'administration centrale). Si cela n'est pas possible, mettre en place un système général de suivi et d'évaluation des services de l'emploi au niveau régional, fondé sur des indicateurs quantitatifs de résultats ou des objectifs chiffrés. Ce système pourrait se doubler d'études qualitatives consistant à analyser les placements effectués et leurs effets sur l'employabilité des bénéficiaires grâce au suivi dans le temps d'anciens chômeurs ou demandeurs d'emploi.
- Les prestations ne devraient pas être versées rétrospectivement pour la période précédant l'inscription au chômage et le premier entretien approfondi devrait être obligatoire au moment de l'inscription. Accroître la fréquence des entretiens au cours desquels le chômeur doit rendre compte de ses activités de recherche d'emploi. Envisager de réduire la durée d'indemnisation du chômage.

## Notes

1. Les estimations de Bentolila et Jimeno (2003) donnent à penser que le recul du chômage observé entre 1995 et 2001 tient dans une certaine mesure à des facteurs structurels et résulte notamment de la modération salariale. Il serait toutefois risqué d'en déduire que les réformes du marché du travail qui ont été menées au cours de cette période avaient contribué à faire baisser le chômage structurel. La modération salariale était peut-être simplement le reflet du manque de réactivité des salaires face à l'évolution de la situation sur le marché du travail.
2. Ces raisons expliquent aussi en partie l'écart constaté entre la législation sur la protection de l'emploi (LPE), apparemment assez peu rigoureuse si l'on s'en tient à l'indicateur international de la LPE calculé par l'OCDE, et le degré de protection de l'emploi effectivement observé en Espagne.
3. Si la procédure de licenciement collectif n'est guère utilisée, c'est peut-être aussi à cause de la difficulté à faire reconnaître le caractère justifié des licenciements par les tribunaux.
4. Les coûts de licenciement progresseraient quand même avec une indemnité très faible mais uniforme. Dans la mesure où le dédommagement en cas de licenciement équivaut généralement au montant de l'indemnité multiplié par le nombre d'années de service, il serait toujours plus coûteux de licencier des salariés ayant beaucoup d'ancienneté. En outre, les indemnités de licenciement sont basées sur le dernier salaire perçu ; or, à mesure qu'ils accumulent de l'ancienneté, les salariés évoluent en général vers des emplois plus productifs et s'élèvent donc dans l'échelle des salaires au cours de leur carrière.
5. En fait, Brändle et Heinbach (2010) constatent qu'en Allemagne l'existence de clauses de renégociation est associée à une hausse de 0.8 % de l'emploi.
6. L'existence de ces clauses peut se traduire par des salaires conventionnels *ex ante* plus bas. Les données d'observation montrent toutefois que, dès lors que l'inflation se révèle plus élevée que prévu, les salaires fixés dans les conventions avec indexation *ex post* sont généralement plus élevés que dans les conventions où cette clause n'est pas en place (Izquierdo *et al.*, 2003).
7. On craint parfois que la désindexation des salaires ne conduise à la déflation, scénario qui ne serait certes pas souhaitable dans la situation économique actuelle. Les données empiriques montrent en effet que dans les pays qui ont supprimé l'indexation, l'inflation a sensiblement reculé – à partir d'un niveau toutefois très élevé. Rien de concret ne permet toutefois de conclure que la désindexation des salaires aurait engendré de la déflation dans des conditions d'inflation semblables à celles de l'Espagne.
8. La possibilité de déroger aux conventions collectives est particulièrement importante tant que le régime de l'extension statutaire est en vigueur, mais elle serait également souhaitable dans un système de négociations salariales où cette règle serait supprimée. En effet, une entreprise qui serait partie à un accord pourrait être brusquement confrontée *ex post* à une situation défavorable inattendue, pendant la période d'application de l'accord, du fait de chocs extérieurs qu'elle ne pouvait pas prévoir. Dans ce cas, une clause dérogatoire *ex post* lui permettrait de renégocier les salaires ou les conditions de travail.
9. Les dix pays visés par cette étude sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal.
10. Les salaires minimums sont déjà relativement bas, mais le niveau minimal de rémunération négocié dans les conventions collectives est bien plus élevé que le salaire minimum dans la plupart des cas et c'est le salaire négocié qui sert aussi en général de point de référence pour les contrats de formation. Ainsi, la rémunération prévue par le *contrato de formación* (contrat de formation destiné aux jeunes diplômés de l'enseignement secondaire) est celle qui a été fixée dans la convention collective correspondante et qui ne pouvait pas être inférieure au salaire minimum négocié. Pour le *contrato en prácticas* (contrat de stage destiné aux diplômés de l'enseignement supérieur), la rémunération doit être équivalente à 60 % au moins du salaire conventionnel de la profession la première année, et à 75 % au moins la deuxième année (OCDE, 2007b).
11. Les deux aspects sont complémentaires et en fait liés dans le système éducatif espagnol : selon la loi de 2002 relative aux qualifications et à la formation professionnelle, sur laquelle reposent des réformes plus récentes, la formation professionnelle comprend l'ensemble des actions de formation qui donnent accès à l'emploi, favorisent une participation active à la vie sociale, culturelle et économique, et permettent aux travailleurs d'acquérir les compétences nécessaires pour exercer leur emploi. Elle comprend la formation professionnelle initiale, les mesures d'insertion ou de réinsertion des chômeurs sur le marché du travail et la formation continue en entreprise.

12. À titre d'exemple, Zwick (2002) montre que pour les entreprises allemandes, une augmentation de 1 % de l'intensité de formation entraîne une hausse de 0.3 % de la productivité. Les formations structurées, internes ou externes, sont celles qui ont apparemment l'effet positif le plus grand en termes de productivité ; l'impact de l'auto-apprentissage est plus faible, mais néanmoins significatif.
13. Les contraintes financières et l'asymétrie de l'information sur les marchés de capitaux peuvent par exemple limiter le financement de la formation par les petites entreprises, ce qui revêt une importance particulière pour l'Espagne étant donné que celles-ci représentent forte proportion du total des entreprises. De plus, les entreprises privilégient en général la formation des travailleurs qualifiés, car cet investissement leur paraît plus rentable en termes de gains de productivité que ne le serait la formation de travailleurs non qualifiés.
14. On notera cependant que les données présentées sur ce graphique concernent uniquement l'année 2005 – la plus récente pour laquelle on dispose de données – et couvrent l'ensemble des actions de formation des entreprises, subventionnées ou non.
15. Rinne *et al.* (2008) constatent que le système de bons, qui a été appliqué pour l'offre de programmes publics de formation dans le contexte des réformes majeures du marché du travail (Hartz) en Allemagne, a accru à la fois la probabilité d'obtenir un emploi et la rémunération des participants.
16. À l'inverse, on pourrait aussi instituer un système de sanctions analogue à celui de l'*Instituto nacional de la seguridad social* (INSS), l'organisme qui gère les prestations d'assurance-maladie. Dans ce régime, les services régionaux qui n'ont pas atteint leurs objectifs perdent une partie de leur dotation.
17. Arellano *et al.* (1998), par exemple, montrent, à partir d'estimations longitudinales effectuées pour un échantillon d'hommes espagnols sur la période 1987-94, que les allocations de chômage réduisent sensiblement la probabilité de sortie du chômage.
18. En Espagne, les jeunes sont généralement obligés de passer par une série d'emplois temporaires et sous-payés et/ou de périodes de chômage avant de parvenir à décrocher un emploi stable. Cela les dissuade d'investir dans leur propre formation étant donné le faible rendement direct de cet investissement.
19. Voir également Duval *et al.* (2008) sur le lien entre rigidité des marchés du travail et des produits et résilience économique.

## Bibliographie

- Arellano, M., S. Bentolila et O. Bover (1998), « Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle », *CEPR Discussion Paper*, n° 1840, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Bentolila, S. et J.J. Dolado (1994), « Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain », *Economic Policy*, vol. 9, n° 18, Centre for Economic Policy Research et Center for Economic Studies, Blackwell Publishing.
- Bentolila, S. et J.F. Jimeno (2003), « Spanish Unemployment: The End of the Wild Ride? », *FEDEA Working Paper*, n° 2003-10, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Bentolila, S., J.J. Dolado et J.F. Jimeno (2008), « Two-Tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience », *CESifo DICE Report*, vol. 6, n° 4, CESifo Group, Munich.
- Brändle, T. et W.D. Heinbach (2010), « Opening Clauses in Collective Bargaining Agreements: More Flexibility to Save Jobs? », document présenté au congrès annuel de l'association European Public Choice Society, 8-11 avril, Ismir, Turquie.
- CCOO (Confederación Sindical de Comisiones Obreras) (2010), « Boletín del Observatorio de la Negociación Colectiva », *Colección Biblioteca Ciencias Sociales*, n° 12, Ediciones Cinca, Madrid.
- Costain, J., J.F. Jimeno et C. Thomas (2010), « Employment Fluctuations in a Dual Labour Market », *Documentos de trabajo*, n° 1013, Banco de España, Madrid.
- Dolado, J.J., F. Felgueroso et J.F. Jimeno (2000), « Youth Labour Markets in Spain: Education, Training, and Crowding-Out », *European Economic Review*, vol. 44, n° 4-6, Elsevier.

- Du Caju, P. et al. (2008), « Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan », *ECB Working Paper Series*, n° 974, Banque centrale européenne, Francfort-sur-le-Main.
- Duell, N. et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112, OCDE, Paris.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 567, OCDE, Paris.
- Felgueroso, F., M. Hidalgo et S. Jiménez-Martín (2010), « Explaining the Fall of the Skill Wage Premium in Spain », document préparé pour la conférence annuelle de la FEDEA "Talent, Effort and Social Mobility", 19-20 mai, université Pompeu Fabra, Barcelone.
- García Pérez, J.I. (2010), « ¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad de los empleos? », *Propuesta para la reactivación laboral en España* (Proposition pour la relance du marché du travail en Espagne), FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, available at [www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta).
- García-Serrano, C. (1998), « Worker Turnover and Job Reallocation: The Role of Fixed-Term Contracts », *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n° 4, Oxford University Press.
- Hofer, H. (2006), « The Severance Pay Reform in Austria » (Abfertigung Neu), *CESifo DICE Reports*, n° 4, CESifo Group, Munich.
- Izquierdo, M., E. Moral et A. Urtasun (2003), « El sistema de negociación colectiva en España: Un análisis con datos individuales de convenios » (Le système de négociation collective en Espagne : une analyse à partir de données individuelles), *Documentos Ocasionales*, n° 0302, Banco de España, Madrid.
- Koman, R., U. Schuh et A. Weber (2005), « The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar », *Empirica*, vol. 32, n° 3-4, Springer.
- Kuczera, M. et al. (2008), « Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training – Norway », OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2001*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Promouvoir la formation des adultes*, Politiques d'éducation et de formation, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Spain* (avec résumé en français), Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *OCDE Economic Surveys: Spain 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Slovaquie 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 10, OCDE, Paris.
- Rinne, U., A. Uhlendorff et Z. Zhao (2008), « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs: Evidence from the Hartz Reform in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 3910, Institute for the Study of Labour, Francfort.
- Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106, OCDE, Paris.
- Zwick, T. (2002), « Continuous Training and Firm Productivity in Germany », *ZEW Discussion Papers*, n° 02-50, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

## Chapitre 4

# Action en faveur d'une utilisation durable de l'eau

L'Espagne fait un usage intensif de ses ressources naturelles en eau, surtout en agriculture, grâce aux très nombreux barrages qu'elle a mis en place. L'extraction de ces ressources a dans une large mesure atteint ses limites, d'autant qu'elles devraient continuer de diminuer sensiblement à l'avenir sous l'effet du changement climatique, notamment dans les régions sèches du pays. Les coûts d'exploitation à grande échelle d'autres formes d'approvisionnement en eau, comme le dessalement et le recyclage de l'eau, restent bien supérieurs aux tarifs payés aujourd'hui par les consommateurs. Dans ces conditions, le gouvernement a admis la nécessité de recentrer la politique de l'eau sur la gestion de la demande, pour faire en sorte que les ressources disponibles soient affectées aux usages les plus efficaces et prioritaires. Il existe d'importants gisements d'économies d'eau, en particulier dans l'agriculture où le rendement de l'eau d'irrigation est souvent faible. Le gouvernement a subventionné l'adoption de techniques d'irrigation plus efficaces, pour un coût budgétaire considérable, ce qui a contribué à une légère réduction de la consommation d'eau d'irrigation ces dernières années. Néanmoins, le bas niveau des prix de l'eau, conjugué à l'attribution gratuite des concessions, fait encore obstacle à une utilisation efficace des ressources en eau. Les prix de l'eau devront encore augmenter afin de refléter pleinement les coûts de fourniture du service, ainsi que le coût de rareté et les coûts environnementaux des prélèvements d'eau. Pour une meilleure prise en compte de la rareté de l'eau, il conviendrait entre autres d'adopter progressivement des instruments économiques tels que la mise aux enchères des concessions et d'éliminer certains obstacles aux échanges de concessions entre les usagers. Une régulation par comparaison des compagnies des eaux contribuerait à accroître l'efficacité des services de distribution d'eau et de traitement des eaux. De nouvelles mesures s'imposent pour mettre fin aux prélèvements souterrains excessifs, à commencer par une meilleure surveillance et l'instauration de redevances sur les prélèvements d'eau dans les aquifères surexploités.

## Les ressources en eau font l'objet d'une intense exploitation

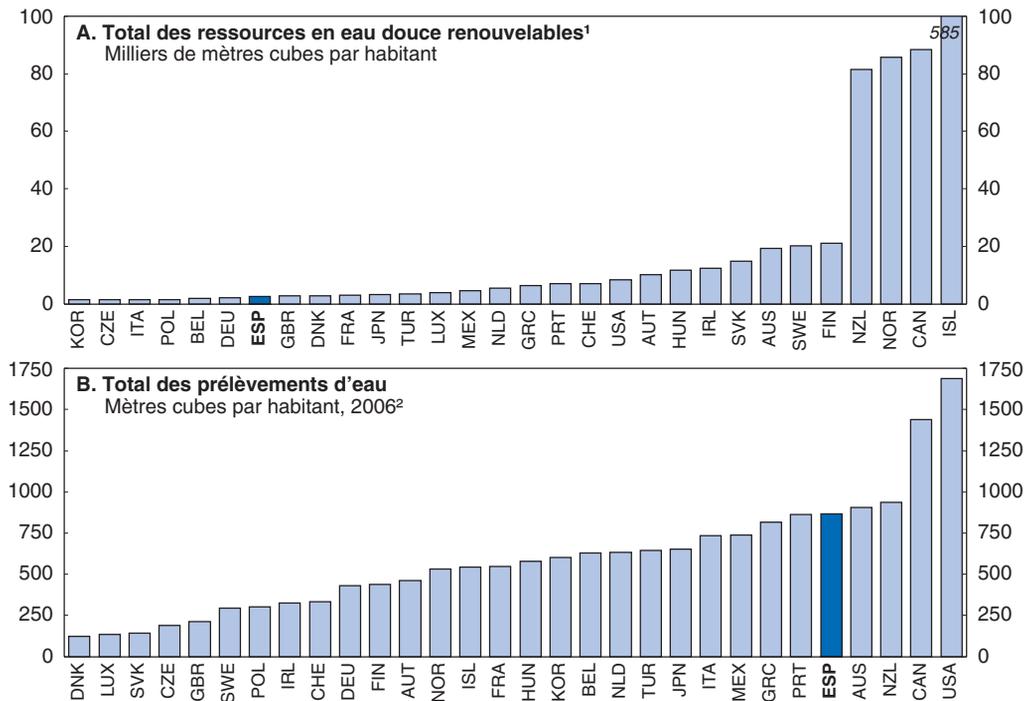
Soixante-dix pour cent du territoire espagnol est soumis à un climat semi-aride caractérisé par des sécheresses récurrentes et une forte variabilité saisonnière des précipitations. Du fait du climat et de certaines des caractéristiques physiques du pays (comme la présence d'importantes chaînes de montagne à proximité des côtes et les propriétés des sols), les ressources naturelles en eau sont réparties de façon très inégale dans l'espace et dans le temps. Cette situation a eu une influence déterminante sur les politiques de l'eau, lesquelles visaient à accroître l'offre par la construction de grands barrages avec l'aide des pouvoirs publics. Avec plus de 1 300 barrages, l'Espagne se classe d'après les estimations à la quatrième place mondiale pour le nombre de ces ouvrages (derrière les États-Unis, l'Inde et la Chine ; Martínez-Cortina, 2010). Au cours du siècle dernier, cette politique a eu pour effet de hisser les prélèvements d'eau par habitant rapportés aux ressources renouvelables à un niveau plus élevé en moyenne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.1), et ce malgré une densité démographique relativement faible. En conséquence, l'OCDE (2004) a estimé que les ressources en eau étaient soumises à un stress modéré.

Sur le plan économique, l'élément moteur du développement des barrages a été le fait que l'irrigation permet de multiplier par six en moyenne les revenus tirés des terres cultivées (Maestu et Gómez, 2010), notamment le long du littoral méditerranéen où une partie de la production agricole est fortement orientée vers l'exportation, ce qui tient à un certain nombre de facteurs qui ont conféré à l'agriculture irriguée un avantage comparatif, dont l'ensoleillement, la disponibilité de sols et la proximité des marchés. Ces dernières décennies, le poids de l'agriculture a toutefois beaucoup diminué, puisqu'elle ne représente plus que 2½ pour cent de l'activité économique, soit une part comparable à celle d'autres pays à revenu élevé. La valeur ajoutée des activités manufacturières connexes s'élève elle-même à 2 % du PIB. L'agriculture demeure un secteur économique important dans certaines régions, notamment le sud-est, où l'on trouve aussi quelques-uns des bassins hydrographiques les plus touchés par le manque d'eau (voir plus loin).

### **Le développement de l'approvisionnement en eau par la construction de barrages a cessé**

L'Espagne fait partie des quelques pays à haut revenu de l'OCDE où le volume des prélèvements d'eau a continué d'augmenter au cours des années 90 (OCDE, 2010a), avant toutefois de se stabiliser ces dernières années (graphique 4.2). Les baisses enregistrées en 2005 et 2006 peuvent être attribuées en partie au recul sensible des précipitations, qui a entraîné une diminution de l'approvisionnement de l'agriculture en eau d'irrigation, puisque la législation sur l'eau accorde la priorité à l'alimentation des réseaux urbains de distribution (voir plus loin). Un consensus s'est dégagé sur le fait que les possibilités de développer l'approvisionnement en eau par la construction de grands ouvrages hydrauliques ont été épuisées (voir, par exemple, Arrojo Agudo, 2010, et les autres auteurs dans Garrido et Llamas, 2010). De plus, selon une enquête citée dans Terceño-Gómez et al.,

Graphique 4.1. Ressources en eau et prélèvements



1. Estimations des moyennes annuelles à long terme des ressources en eau douce renouvelables, qui comprennent la quantité d'eau des précipitations (moins l'évapotranspiration), plus la quantité d'eau importée par les rivières de pays voisins.

2. 2000 pour les États-Unis, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal ; 1995 pour le Canada, la Grèce et l'Irlande.

Source : OCDE (2010), *Données OCDE sur l'environnement, Compendium 2006-08 et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), avril.

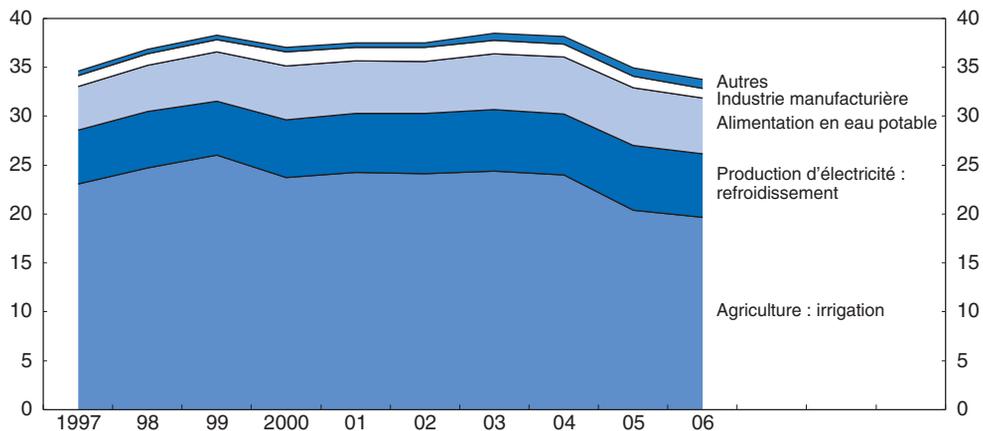
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363805>

2009, les experts locaux de tous les bassins hydrographiques estimaient généralement que l'extension des capacités de stockage d'eau de surface ou l'augmentation des prélèvements d'eau souterraine n'étaient pas les options les plus appropriées pour faire face à la pénurie d'eau. Cela tient notamment aux incidences qu'aurait un nouvel accroissement des prélèvements d'eau de surface sur l'environnement, par exemple sur le débit des cours d'eau et les habitats naturels qui en sont tributaires. Les débits ont d'ailleurs considérablement diminué durant ces dernières décennies : celui de l'Èbre, par exemple, a été réduit de près de moitié en moyenne entre 1947 et 1997, avec sans doute une accélération notable du phénomène à partir de la fin des années 60. Cette évolution est la conséquence du développement de l'irrigation, du reboisement et du changement climatique, qui portent chacun une part de responsabilité comparable dans le recul des débits (voir Barcelò, 2008, où sont cités Gallart et Llorens, 2004). La qualité des eaux de surface s'est sensiblement améliorée au cours de ces dernières décennies, la plupart des cours d'eau évalués affichant au minimum un niveau satisfaisant (MARM, 2008a).

### Certains aquifères sont surexploités

Les eaux souterraines représentent environ 20 % du volume total des prélèvements. L'Espagne dispose de vastes ressources en eaux souterraines, avec des nappes qui ont une capacité plusieurs fois supérieure à celle des barrages. En revanche, les taux de recharge – qui déterminent la quantité de ressources renouvelables disponibles – ne représentent

Graphique 4.2. **Prélèvements d'eau par secteur**  
Eaux superficielles et souterraines, volume total en milliards de mètres cubes



Source : Eurostat (2010), « Environnement et énergie », Base de données Eurostat, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363824>

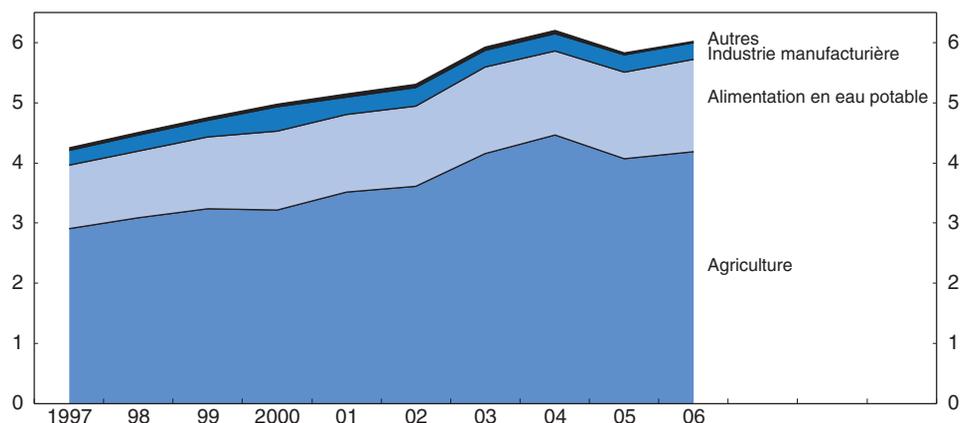
généralement qu'une petite fraction des réserves (Molinero *et al.*, 2008). Le renouvellement des eaux souterraines est beaucoup plus lent que celui des eaux de surface, si bien que l'eau reste en moyenne entre 100 et 10 000 ans dans les aquifères (Barcelò, 2008). Dans ces conditions, il est particulièrement important de prendre des mesures pour assurer une utilisation durable de l'eau sur le plan qualitatif et quantitatif, car si la surexploitation peut n'avoir qu'un faible impact sur les ressources disponibles à brève échéance, elle peut néanmoins nécessiter l'application prolongée de mesures correctrices. En outre, un niveau adéquat de la nappe phréatique permet de maintenir le débit des cours d'eau pendant les périodes sèches.

Au cours de la dernière décennie, les prélèvements d'eau souterraine ont augmenté (graphique 4.3). Comme dans d'autres pays semi-arides, ils sont destinés en majeure partie à des usages agricoles. Ils jouent un rôle particulièrement important dans les régions qui bordent la Méditerranée, lesquelles abritent une grande partie des activités agricoles les plus productives. Une part importante des ressources souterraines est menacée de surexploitation (graphique 4.4)<sup>1</sup>. Dans certaines régions côtières, la surexploitation a entraîné des phénomènes d'intrusion d'eau salée (MARM, 2009a), avec à la clé une détérioration de la qualité de l'eau. Dans l'un des bassins les plus arides du pays (celui du Júcar), 50 % des eaux souterraines présentent ainsi une salinité élevée, et cette proportion a continué de progresser en 2009 (OSE, 2009). Les pouvoirs publics estiment que la surexploitation des aquifères risque d'être l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs de la directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne, qui pourraient ne pas être atteints dans près de 38 % des masses d'eau souterraines. Cette proportion pourrait être revue à la hausse lorsque seront publiés les résultats d'évaluations en cours des nappes souterraines (Molinero *et al.*, 2008). Des observateurs (comme Custodio *et al.*, 2010) ont fait remarquer qu'une application stricte de la directive-cadre sur l'eau mettrait fin à une part non négligeable des prélèvements souterrains.

La surexploitation des eaux souterraines a eu pour effet de réduire la superficie des zones humides. Ces zones et les petits plans d'eau qui s'y trouvent contribuent très largement à la biodiversité dans les régions à climat semi-aride. Elles revêtent aussi une importance internationale du fait des lieux de nidification qu'elles offrent aux espèces

Graphique 4.3. **Prélèvements souterrains par secteur**

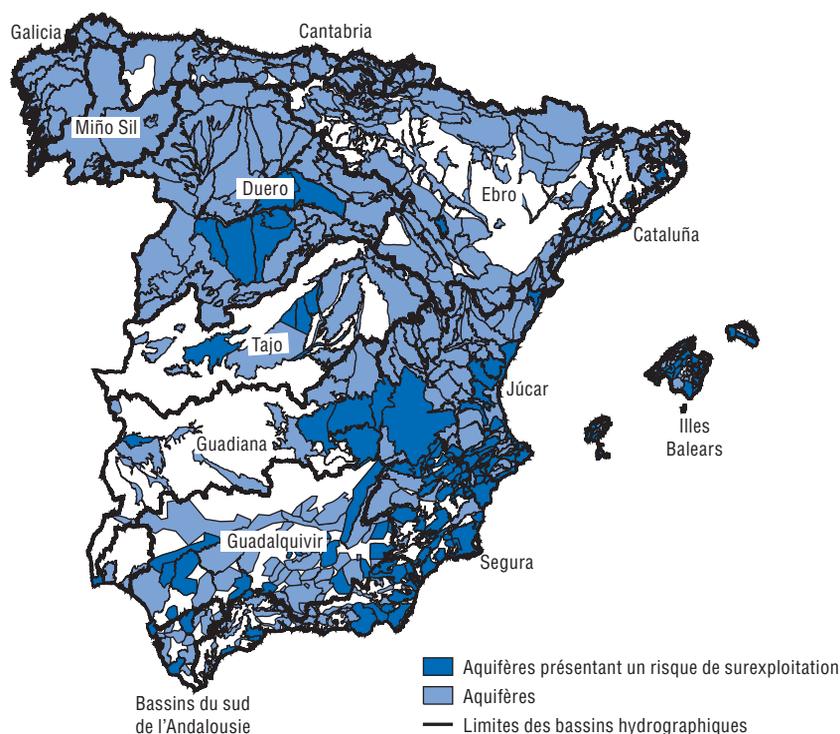
Milliards de mètres cubes



Source : Eurostat (2010), « Environnement et énergie », Base de données Eurostat, juin.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363843>Graphique 4.4. **Aquifères risquant de ne pas atteindre un bon état quantitatif<sup>1</sup>**

2010



1. Le « bon état » est défini conformément à la directive-cadre sur l'eau de l'UE. Un bon état quantitatif suppose que les prélèvements n'aient pas d'impact significatif sur les masses d'eau de surface connexes.

Source : Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

migratrices. Les effets de la surexploitation des eaux souterraines peuvent se faire sentir même dans des parcs nationaux protégés, puisque celui de *las Tablas de Daimiel*, par exemple, est à présent alimenté artificiellement en eaux de surface. Qui plus est, 87 % des zones humides ne sont pas protégées (García Novo et al., 2010).

Outre la salinité, la pollution par les nitrates a contribué notablement à la dégradation des eaux souterraines. Tandis que 97 % des prélèvements destinés à la consommation humaine sont conformes à la réglementation sur les nitrates (MARM, 2008b), 25% des stations de mesure signalaient en 2008 des concentrations très élevées de nitrates (plus de 50 mg NO<sub>3</sub> par litre) en Espagne. Cette proportion est plus élevée que dans presque tous les pays européens pour lesquels on dispose de données de l'Agence européenne pour l'environnement<sup>2</sup>. La pollution par les nitrates tient avant tout à la pollution diffuse provenant des cultures et de l'élevage, même si la consommation d'engrais azotés a baissé d'environ 25 % par rapport au niveau record enregistré en 2003. En outre, les concentrations élevées de nitrates sont nettement plus fréquentes dans les bassins hydrographiques les plus arides. C'est aussi dans ces bassins que cette pollution risque d'avoir les plus graves conséquences pour la disponibilité de l'eau, car elle limite les possibilités d'utiliser les réserves d'eau pour répondre à peu de frais aux besoins d'autres secteurs, par exemple pour alimenter les réseaux urbains de distribution.

### ***Le changement climatique ne fera qu'accentuer la baisse des ressources naturelles en eau***

Sous l'effet du changement climatique, les précipitations devraient diminuer et les sécheresses se multiplier (Iglesias et al., 2010). Les apports naturels d'eau provenant de l'écoulement de surface, de la recharge des aquifères et des précipitations ont déjà diminué de 5 % entre 1985 et 2005 (MARM, 2008a). La baisse des précipitations a été particulièrement marquée dans les bassins hydrographiques méridionaux, puisqu'elle a dépassé 10 % entre 1947 et 1999 contre 5.5 % pour l'Espagne dans son ensemble (Barcelò, 2008, et références citées dans cette étude). Selon Barcelò (2008), le déclin observé de la disponibilité naturelle de l'eau cadre avec les prévisions de baisse des précipitations dans le bassin méditerranéen du fait de la modification du climat, baisse particulièrement marquée en Espagne. De fait, on prévoit que les précipitations diminueront encore de 22 à 34 % entre 1995 et 2060 dans les bassins hydrographiques du sud du pays<sup>3</sup>, lesquels ont été identifiés comme étant d'ores et déjà les plus exposés au risque de surexploitation des maigres ressources en eau. Cette évolution sera en outre accentuée par l'impact de l'élévation des températures sur l'évapotranspiration<sup>4</sup>. Le gouvernement est en train de réaliser une évaluation sectorielle détaillée des impacts, de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique, en accordant une attention particulière aux ressources et besoins en eau et aux stratégies d'ajustement dans le contexte du plan national d'adaptation au changement climatique (MARM, 2009b).

### ***Les tarifs peu élevés de l'eau freineront le développement de nouvelles formes d'approvisionnement en eau***

Comme les volumes d'eau disponibles naturellement diminuent et que l'accroissement des prélèvements dans les sources « traditionnelles » se heurte à certaines limites, un rôle plus important est dévolu à la réutilisation et au dessalement de l'eau. En 2008, les capacités de dessalement ont sensiblement augmenté, grâce notamment à la construction de la plus grande usine de dessalement d'Europe à Murcie, dans le sud-est de l'Espagne (MARM, 2008a). Le développement du dessalement fait partie des grands axes du Plan hydrologique national révisé (Plan AGUA, encadré 4.1). L'Espagne est relativement bien placée pour mettre à profit cette source, surtout autour de son long littoral méditerranéen, où les pressions sur les ressources en eau douce sont particulièrement fortes.

#### Encadré 4.1. Le Plan hydrologique national révisé (2005-2008) : Plan AGUA

##### *Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua*

Entré en vigueur en 2005, ce plan vise à recentrer la politique de l'eau de façon à assurer une utilisation durable, sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif, à favoriser une utilisation plus rationnelle de l'eau et à réduire au minimum le coût d'approvisionnement. Reconnaissant l'effet exercé par le changement climatique sur les ressources en eau disponibles du fait de la hausse des températures et de la baisse des précipitations, il vise à rendre l'approvisionnement en eau moins dépendant des conditions climatiques. Les mesures qu'il définit ciblent principalement les régions bordant la Méditerranée, où les ressources en eau sont particulièrement peu abondantes. Le plan alloue 3.9 milliards d'euros, dont un tiers provenant de l'Union européenne, au financement de projets d'investissement. L'un de ses objectifs est de réaliser des économies d'eau de 1 100 hm<sup>3</sup> (hectomètres cubes) par an en favorisant la gestion de la demande, ainsi que le recyclage et la consommation rationnelle de l'eau. Le dessalement est privilégié, puisqu'il représente 70 % des ressources en eau que le plan est censé dégager. Les tarifs de l'eau dessalée à usage agricole sont subventionnés. Vu que le dessalement coûte relativement cher, la fourniture d'eau dessalée à l'agriculture risque d'être source d'inefficiences et de peser sur les finances publiques.

Malgré tout, les capacités de production par dessalement ne dépassent pas aujourd'hui un volume équivalent à 2.8 % des prélèvements nationaux. Les coûts unitaires sont plusieurs fois supérieurs aux tarifs généralement payés pour l'approvisionnement en eau douce de surface, y compris dans les régions évoquées ci-dessus (MMA, 2007a), bien que, d'après les estimations officielles, les coûts de production aient baissé d'environ 50 % depuis dix ans grâce au progrès technologique. Les tarifs de l'eau dessalée sont subventionnés. Le processus de dessalement consomme beaucoup d'énergie, ce qui pourrait continuer de freiner son développement à grande échelle pour la production d'eau potable, et il engendre des résidus dont les effets environnementaux ne sont pas encore pleinement connus. Dans ces conditions, on estime que la contribution du dessalement à l'approvisionnement en eau restera très localisée (OCDE, 2009).

L'Espagne possède aussi un potentiel assez prometteur en matière de recyclage de l'eau, grâce notamment à la proximité entre zones à urbanisation dense et zones d'agriculture intensive dans les régions sèches qui bordent la Méditerranée. Comme dans le cas de l'eau dessalée, les coûts de production sont souvent supérieurs aux prix, ce qui a pour effet de ralentir le développement du recyclage. L'eau recyclée représente une part moins importante des approvisionnements en eau que l'eau dessalée, et elle est utilisée, par exemple, pour arroser les jardins publics et les terrains de golf, irriguer certaines cultures et recharger les aquifères. L'assurance qualité et le traitement ont sensiblement progressé d'un point de vue technique, mais certains obstacles demeurent : en particulier, il est difficile de s'assurer en temps réel que l'eau possède une qualité adaptée aux différents usages, par exemple qu'elle ne présente aucun risque pour la santé lorsqu'elle est utilisée pour l'irrigation (Salgot et Folch, 2008). Il ressort d'un sondage mené auprès d'experts de l'eau (Terceño-Gómez et al., 2009) que le recyclage est considéré comme la

solution la plus prometteuse pour répondre aux problèmes de rareté de l'eau par le renforcement de l'offre, loin devant le dessalement<sup>5</sup>. Même si le développement de ce secteur nécessite d'abord de faire en sorte que les niveaux de prix reflètent les coûts, il convient sans doute d'envisager dans un second temps un soutien public à la recherche et développement (R-D) afin de le stimuler, étant donné les carences du marché dans le domaine de la R-D privée<sup>6</sup>. Il conviendrait semble-t-il aussi d'envisager des subventions à la R-D axée sur la réutilisation des eaux usées dans le cadre de la production d'électricité (OCDE, 2006a).

Dans l'ensemble, le développement des formes traditionnelles et nouvelles d'approvisionnement en eau se heurte à certains obstacles, du moins dans le contexte tarifaire actuel. Par conséquent, une gestion efficace de la demande est essentielle pour faire en sorte que les prélèvements d'eau ne dépassent pas les limites d'une exploitation écologiquement viable et alimentent les usages prioritaires.

## Caractéristiques de la demande d'eau

### *Utilisation d'eau en agriculture*

La plupart des bassins hydrographiques particulièrement touchés par le manque d'eau se caractérisent aussi par une utilisation intensive d'eau d'irrigation<sup>7</sup>. L'agriculture représente entre 80 et 90 % des prélèvements d'eau dans les bassins du sud du pays et ceux des fleuves qui se jettent dans la Méditerranée. Une partie de l'eau d'irrigation agricole est réutilisée par d'autres usagers en aval ou permet de répondre à des besoins environnementaux, mais une grande partie est perdue par évapotranspiration (avec les techniques modernes d'irrigation, c'est même le cas de la quasi-totalité de l'eau). Il y a également des pertes dues à l'abandon de l'exploitation de sources souterraines devenues non rentables (OCDE, 2010a). Selon les dernières données publiées, à l'échelle nationale l'irrigation représente 58 % des prélèvements d'eau et environ 72 % des prélèvements pour utilisations consommatrices en 2005 et 2006 (par opposition aux utilisations non consommatrices, notamment dans le cadre de la production d'électricité ou du refroidissement) (graphique 4.2). Cela représente un pourcentage plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE, hormis la Grèce, la Turquie et l'Australie. La part de l'irrigation dans la consommation totale d'eau est sans doute descendue à 65 % en Espagne en 2008, selon une estimation du ministère de l'Environnement et du Milieu rural et marin. L'accès à l'eau est essentiel à la productivité de l'agriculture dans la majeure partie de l'Espagne, l'eau contribuant à hauteur de 55 % à la valeur ajoutée du secteur.

La superficie irriguée a continué de s'étendre lentement ces 20 dernières années, avec notamment une progression de 4,8 % entre 2003 et 2009 (tableau 4.1 et graphique 4.5). Dans le cadre du Plan hydrologique national révisé (2005-08), certains projets d'irrigation nouveaux ont été maintenus, par exemple dans le bassin de l'Èbre, mais les pouvoirs publics ne prévoient pas d'extension de l'irrigation. Les prélèvements d'eau d'irrigation sont restés à peu près constants jusqu'en 2004. Il en est résulté une réduction de 9 % des taux d'irrigation entre 1990-92 et 2002-04. La consommation d'eau pour l'irrigation<sup>8</sup> a baissé de 12 %, en moyenne, entre 2002-04 et 2008, compte tenu de la modernisation des techniques d'irrigation mais aussi de la sécheresse de 2008, qui a réduit l'offre d'eau, surtout pour l'irrigation (voir plus haut). En 2007, lorsque le taux de remplissage des réservoirs était comparable aux valeurs moyennes de long terme, la consommation d'eau pour l'irrigation accusait une baisse de 7 % par rapport à la période 2002-04. Par

Tableau 4.1. **Utilisation d'eau d'irrigation en agriculture**<sup>1</sup>

	Utilisation d'eau d'irrigation		Superficie irriguée <sup>2</sup>		Apports d'eau d'irrigation (millions de litres par hectare de terres irriguées)		
	Part de l'utilisation d'eau totale <sup>3</sup> (%)	Variation (%)	Part de la superficie agricole totale (%)	Variation (%)			
	2002-04	1990-92 à 2002-04	2002-04	1990-92 à 2002-04	1990-92	2002-04	Variation (%)
<b>Espagne</b>	<b>65</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>7.0</b>	<b>6.4</b>	<b>-9</b>
Allemagne	3	-29	3	1	3.3	2.4	-29
Australie	55	-43	1	5	7.5	4.1	-45
Autriche	5	64	0	0	12.5	20.5	64
Belgique	1	..	2	6	0.5	1.5	189
Canada	9	20	2	20	3.5	3.6	1
Corée	58	8	46	-10	14.3	17.4	22
Danemark	25	-33	17	3	0.6	0.4	-35
États-Unis	40	0	5	8	9.0	8.4	-7
Finlande	2	100	3	0	0.3	0.6	100
France	15	3	9	24	2.3	1.9	-17
Grèce	87	33	16	24	4.8	5.1	8
Hongrie	3	-65	3	-22	2.3	1.0	-55
Italie	37	..	17	0	..	7.7	..
Japon	65	-4	50	-8	20.6	21.4	4
Mexique	74	-10	6	2	9.9	8.7	-12
Nouvelle-Zélande	..	..	2	14	..	..	..
Pays-Bas	1	-50	29	1	0.3	0.2	-51
Pologne	1	-77	1	0	3.7	0.9	-77
Portugal	61	-7	16	-4	8.9	8.6	-3
République slovaque	4	-69	3	-76	0.5	0.7	31
République tchèque	1	-24	0	-54	0.7	1.2	64
Royaume-Uni	1	-44	1	3	1.0	0.6	-46
Suède	4	-8	2	12	2.1	1.7	-19
Suisse	..	..	2	0	..	..	..
Turquie	87	84	13	33	4.8	6.6	39
UE15	27	4	10	10	3.6	3.4	-6
OCDE	43	6	4	8	8.0	7.5	-7

1. Les périodes couvertes varient sensiblement selon les pays, tout comme les pays inclus dans les agrégats géographiques. Pour des informations détaillées, voir le graphique 2.2 de l'ouvrage *Gestion durable des ressources en eau dans le secteur agricole*.

2. Comprend les superficies équipées d'ouvrages d'irrigation, y compris celles qui ne sont pas irriguées en pratique.

3. L'utilisation d'eau totale correspond à la quantité totale d'eau prélevée pour l'alimentation en eau potable, l'irrigation et l'industrie manufacturière.

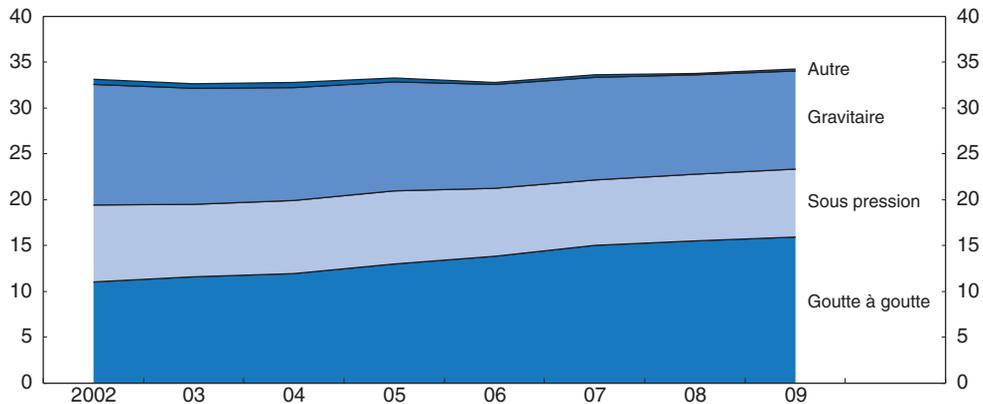
Source : OCDE (2010), *OECD Review of Agricultural Policies: Israel 2010*, et *Gestion durable des ressources en eau dans le secteur agricole*.

conséquent, après 2004 il y a eu apparemment une nouvelle réduction des taux tendanciels de consommation d'eau d'ampleur peut-être comparable à celle de la période comprise entre 1990-92 et 2002-04. Dans d'autres pays à revenu élevé dans lesquels l'irrigation couvre une part relativement importante des terres cultivées ou représente une forte proportion de la consommation d'eau (Australie, Danemark, France, Japon et Pays-Bas), la superficie irriguée a progressé, quoique le plus souvent dans des proportions moindres qu'en Espagne. Dans la plupart de ces pays, les apports d'eau d'irrigation ont baissé plus sensiblement qu'en Espagne entre 1990-92 et 2002-04. En Australie,

notamment, le volume d'eau d'irrigation au mètre carré a chuté de près de 50 % (tableau 4.1), de sorte qu'il est à présent bien inférieur au chiffre enregistré en Espagne après avoir été plus élevé. Cette évolution n'a pas entraîné de baisse de la production, et c'est donc le rendement d'utilisation de l'eau qui a augmenté.

#### Graphique 4.5. Irrigation par type de technique

Milliers de kilomètres carrés



Source : MARM (2010), *Análisis de los Regadíos Españoles Año 2009*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363862>

La baisse tendancielle des apports d'eau d'irrigation par hectare a été modeste ; elle a été favorisée par la modernisation des techniques d'irrigation. L'irrigation par submersion – technique la moins efficiente<sup>9</sup> – a reculé. En 2007, elle représentait 31 % de la superficie irriguée et 42 % de la consommation d'eau d'irrigation (MARM, 2009c). L'irrigation goutte à goutte et par aspersion, plus efficiente, couvrait 68 % des surfaces et représentait environ 58 % de la consommation d'eau. L'irrigation goutte à goutte s'est surtout développée dans la moitié sud de l'Espagne, où elle a remplacé l'irrigation par submersion (MARM, 2010).

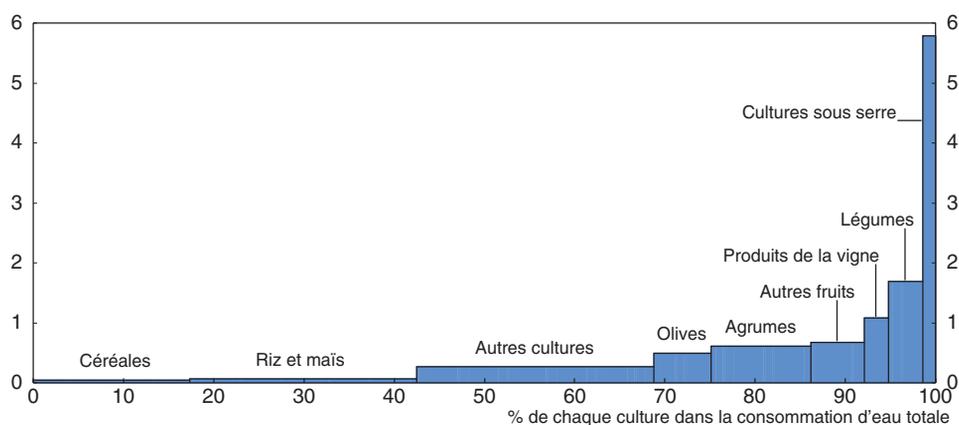
Il y a un risque que les économies d'eau réalisées grâce à la modernisation de l'irrigation soient mises à profit pour étendre la superficie irriguée et produire des cultures qui nécessitent davantage d'eau. Cela aurait pour effet d'annuler le bénéfice attendu des techniques d'irrigation économes en eau, qui est de dégager des ressources pour maintenir le débit des cours d'eau et préserver les habitats naturels qu'ils offrent, mais aussi pour couvrir d'autres besoins non agricoles. Ces risques peuvent être amplifiés si les incitations des agriculteurs sont déterminées par des contraintes quantitatives (définies dans les concessions) et que les prix n'ont guère de fonction allocative. Les volumes d'eau supplémentaires qui sont concrètement dégagés en cas d'amélioration du rendement de l'irrigation incitent à faire pleinement usage des droits d'accès à l'eau préexistants. Les pouvoirs publics ont consacré des ressources budgétaires non négligeables à la modernisation de l'irrigation. À titre d'exemple, quelque 2 milliards d'euros de subventions y ont été affectés dans le cadre du *Plan de Choque de Regadíos* lancé en 2006. Ces subventions devaient permettre de libérer des ressources pour d'autres usages, y compris environnementaux, mais pour certains observateurs il est difficile de savoir comment l'eau ainsi économisée a été utilisée (Schmidt et De Stefano, 2010). Les économies d'eau à la

faveur du *Plan de Choque de Regadíos* ne pourront toutefois apparaître qu'au bout d'un certain temps. En tout état de cause, les techniques d'irrigation par submersion, bien que relativement peu efficaces, restent très largement appliquées par comparaison avec l'étranger (OCDE, 2010a). À court terme, les subventions à la modernisation de l'irrigation pourraient être subordonnées à la réduction des quantités d'eau attribuées en concessions, pour que l'eau économisée grâce à la modernisation puisse être affectée à des usages écologiques ou à d'autres usages économiques.

En Espagne, la productivité de l'eau varie fortement selon les cultures (graphique 4.6), puisque 75 % de la valeur ajoutée de l'agriculture irriguée est produite avec seulement 9 % de l'eau d'irrigation (tableau 4.2). L'utilisation de grandes quantités d'eau d'irrigation pour la production de cultures à faible valeur ajoutée, et la faible productivité de l'eau d'irrigation qui en découle, sont un phénomène un peu plus développé dans les bassins hydrographiques relativement épargnés par les problèmes de rareté de l'eau. Néanmoins, même dans certains des bassins où ces problèmes sont les plus graves, d'importantes quantités d'eau sont consommées pour irriguer des cultures dont la rentabilité est faible<sup>10</sup>. Dans les bassins du *Segura*, de l'*Èbre*, du *Júcar* et du *Guadalquivir*, plus d'un tiers de l'eau d'irrigation produit un excédent net d'exploitation inférieur à 0.20 euro par mètre cube. Ces bassins se caractérisent en outre par une irrigation particulièrement intensive pour des productions végétales servant de support à la production de viande et d'autres produits industriels destinés au marché intérieur, productions que le gouvernement juge appropriées, entre autres, pour préserver l'emploi et l'environnement rural.

Graphique 4.6. **Productivité, utilisation d'eau et valeur ajoutée de l'agriculture irriguée**<sup>1</sup>

Valeur ajoutée brute aux prix du marché en euros par mètre cube d'eau consommé, 2001/02



1. La surface de chaque rectangle est proportionnelle à la part de la culture correspondante dans la valeur ajoutée de l'agriculture irriguée.

Source : MMA (2007), *El agua en la economía Española: situación y perspectivas*, Ministerio de Medio Ambiente.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363881>

La partie de l'agriculture irriguée qui puise l'eau dans les nappes souterraines l'utilise de façon plus productive que celle qui est alimentée en eau de surface. Cela peut s'expliquer par la plus grande stabilité d'approvisionnement, qui confère aux exploitants plus de certitudes quant à la rentabilité des investissements qu'ils consacrent aux technologies d'irrigation économes en eau, ainsi que par le fait que les prélèvements souterrains se font principalement au moyen de forages privés et que l'exploitant supporte

Tableau 4.2. **Consommation d'eau d'irrigation par bassin hydrographique et par tranche de rentabilité**

Centaines de mètres cubes

Excédent net d'exploitation par mètre cube <sup>1</sup>	< 0.02	0.02-0.2	0.2-0.4	0.4-0.6	0.6-1.0	1-3	> 3	Total	Classement rareté <sup>2</sup>
Bassins du sud de l'Andalousie	97	42	38	11	39	11	93	<b>331</b>	1
Segura	54	272	174	271	171	51	19	<b>1 013</b>	2
Èbre	401	1 499	768	675	45	23	0	<b>3 410</b>	3
Júcar	119	581	391	583	206	12	8	<b>1 900</b>	3
Guadalquivir	733	1 151	1 012	443	155	21	16	<b>3 532</b>	5
Tage	299	463	16	47	24	104	0	<b>954</b>	6
Guadiana	1 001	496	78	256	62	157	0	<b>2 051</b>	7
Nord	1	2	0	8	0	0	0	<b>12</b>	8
Canaries	7	1	0	0	36	32	0	<b>76</b>	9
Duero	495	1 202	334	113	11	1	0	<b>2 158</b>	9
<b>Total</b>	<b>3 208</b>	<b>5 710</b>	<b>2 812</b>	<b>2 407</b>	<b>751</b>	<b>412</b>	<b>137</b>	<b>15 437</b>	..
% de la consommation	21	37	18	16	5	3	1	100	..
% de la valeur ajoutée brute	0	5	11	9	9	20	47	100	..

1. Valeur brute de la production déduction faite du coût des intrants intermédiaires, du travail et du capital, ainsi que des taxes. Le Guadalquivir comprend le rio Guadaleta et le rio Barbate.

2. Classement en fonction du degré de rareté de l'eau, d'après Terceño-Gomez *et al.* (2009).

Source : MMA (2007), *El agua en la economía Española: situación y perspectivas*, Ministerio de Medio Ambiente ; et A. Terceño-Gomez, J.M. Brotons-Martínez et J.A. Trigueros-Pina (2009), « Evaluación de las necesidades hídricas en España » (Évaluation des besoins en eau en Espagne), *Ingeniería hidráulica en México*, vol. 24, n° 4, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

dans ce cas l'intégralité du coût d'extraction, qui est supérieur aux tarifs de l'eau de surface (Moliner *et al.*, 2008).

La production de cultures qui ont une faible valeur ajoutée au regard de leurs besoins en eau (comme les céréales) donne généralement lieu à une irrigation peu efficace, c'est-à-dire à un recours relativement plus important à des techniques d'irrigation (comme la submersion) qui apportent aux cultures plus d'eau qu'il ne leur en faut. Ainsi, Maestu et Gómez (2010) montrent que l'efficacité moyenne de l'irrigation dans la production de cultures à faible valeur ajoutée est souvent inférieure à 70 %. À l'inverse, des taux de 90 % sont obtenus dans le cadre des cultures à forte valeur ajoutée. Cette situation est sans doute aussi le reflet, dans une certaine mesure, des incitations qui émanent des contraintes quantitatives et du rôle allocatif limité des prix : il se pourrait donc que l'incitation à améliorer l'efficacité technique soit forte seulement lorsque des apports d'eau supplémentaires produisent une valeur ajoutée élevée. En s'en remettant davantage aux signaux du marché, par exemple au travers de tarifs de l'eau qui reflètent les coûts et de marchés de l'eau, on contribuerait à créer des incitations en faveur de l'emploi de technologies économes en eau dans tous les secteurs de production agricole (voir *infra*).

La politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne a une certaine influence sur ces modes d'utilisation de l'eau d'irrigation. Des subventions au titre de la PAC continuent d'être versées au profit de cultures telles que les céréales qui nécessitent de grandes quantités d'eau. À la faveur de plusieurs réformes de la PAC (1992, 2003), les subventions ont été découplées de la production, et des règles de protection de l'environnement et de la nature ont été adoptées. En outre, les subventions ont été subordonnées à l'application de bonnes pratiques agricoles. Il n'en reste pas moins qu'en Espagne, 25 % des subventions sont toujours liées à la production, ce qui encourage une utilisation peu efficace de l'eau (Aldaya *et al.*, 2010). Ces subventions restent disponibles

pour les périmètres irrigués créés avant 1991, qui représentent la majeure partie de ceux aujourd'hui en activité. Elles devraient être supprimées, surtout dans les bassins hydrographiques souffrant d'une pénurie d'eau chronique, dans un souci d'efficacité accrue de l'agriculture et de l'utilisation d'eau.

L'Espagne exporte des produits agricoles à forte valeur ajoutée et à faible teneur en eau virtuelle<sup>11</sup>, tels que des agrumes, des légumes et de l'huile d'olive, et elle importe des produits végétaux à forte teneur en eau virtuelle et à faible valeur ajoutée, tels que les céréales, même si les seconds continuent d'être produits dans le pays en quantités non négligeables. Elle exporte aussi des produits d'origine animale, qui présentent certes une teneur élevée en eau virtuelle, mais surtout à cause des cultures grosses consommatrices d'eau qui servent d'intrants dans leur production et qui peuvent faire l'objet d'échanges internationaux. Le secteur agricole de l'Espagne est un importateur net d'eau virtuelle, ce qui est logique au vu du climat du pays, mais avec un solde par habitant moins élevé qu'en Italie<sup>12</sup>.

### **Autres usages de l'eau**

Les ménages consomment environ deux tiers de l'eau prélevée pour alimenter les réseaux urbains de distribution (quelque 10 % du total). Le volume d'eau distribué par ces réseaux a assez fortement augmenté, ce qui tient principalement à l'augmentation du revenu par habitant et aux aménités urbaines telles que les parcs, et dans une mesure bien moindre à la croissance démographique (Maestu et Gómez, 2010). Ces utilisations de l'eau ont cessé de croître en 2002 et ont diminué de 7 % entre 2004 et 2008, évolution qui n'est qu'en partie liée à la sécheresse<sup>13</sup>. Néanmoins, la consommation d'eau urbaine par habitant est restée beaucoup plus élevée que dans la plupart des autres pays européens<sup>14</sup>. L'urbanisation a donné lieu à une plus forte concentration de la demande d'eau le long du littoral méditerranéen, partie du pays davantage touché par les pénuries. De fait, c'est dans certaines des régions les plus arides du pays que la population s'est le plus fortement accrue (MMA, 2007b). Rapportée au nombre d'habitants, la consommation d'eau à usage domestique de l'Espagne est parmi les plus élevées des pays de l'OCDE (OCDE, 2006b)<sup>15</sup>. Selon des données récentes d'Eurostat, la consommation d'eau par les ménages et le secteur des services est beaucoup plus élevée que dans la plupart des autres pays européens. Étant donné l'influence du revenu par habitant, il faut s'attendre à ce que la demande d'eau urbaine continue de progresser en l'absence d'augmentation significative des prix en termes réels.

La demande d'eau émanant des activités de loisirs liées au tourisme a également augmenté, même si ces activités représentent d'après les estimations moins de 1 % des prélèvements d'eau (MMA, 2007b). La rentabilité des apports d'eau est souvent plus élevée dans ce contexte que dans celui de beaucoup de productions végétales. La contribution du secteur du tourisme au PIB de l'Espagne est estimée à 11 %. Très concentré géographiquement, ce secteur joue aujourd'hui un rôle fondamental dans l'économie de certaines régions bordant la Méditerranée.

La production brute d'hydroélectricité représente d'après les estimations quelque 2.5 % du PIB par an (MMA, 2007b). Même s'il s'agit d'une forme d'utilisation d'eau non consommatrice, elle peut entrer en concurrence avec d'autres usages de l'eau comme l'agriculture, qui est souvent alimentée en eau à partir de réservoirs de barrages. Enfin, les prélèvements d'eau à usage industriel par habitant sont relativement faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE.

## Caractéristiques du cadre institutionnel

Les organismes de bassin sont chargés de la gestion des eaux superficielles et souterraines. Leur activité est supervisée – et dans une très large mesure financée – par l'administration centrale lorsque leur territoire de compétence s'étend sur celui de plusieurs régions (encadré 4.2). Ce dispositif institutionnel est adapté, dans la mesure où l'essentiel de la demande d'eau doit être satisfaite au moyen des ressources disponibles à l'intérieur d'un même bassin. Les transferts d'eau entre bassins augmentent sensiblement le coût de fourniture et peuvent avoir des répercussions non négligeables sur l'environnement (voir, par exemple, Barcelò, 2009). Des transferts interbassins ont été mis en place en plusieurs endroits sous l'autorité de l'administration centrale.

### Encadré 4.2. Répartition des responsabilités

En vertu de la Constitution, la politique de l'eau concernant les ressources partagées par plusieurs communautés autonomes est du ressort exclusif de **l'administration centrale**. Celle-ci supervise donc les organismes de bassin dont le territoire de compétence couvre celui de plusieurs de ces communautés. Dans ce cas, elle finance les infrastructures d'adduction et de distribution, en partie au travers des organismes de bassin. L'administration centrale énonce les priorités de l'action publique, fixées en accord avec les directives de l'UE, dans des plans hydrologiques nationaux pluriannuels, dont le dernier en date a été publié en 2001 et modifié en 2004 avec le plan AGUA (voir *infra*).

Le **Conseil national de l'eau**, qui rassemble des représentants du gouvernement et des administrations régionales, des associations d'usagers (agriculteurs, collectivités locales), des milieux scientifiques et des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, formule des recommandations au sujet de l'ensemble des politiques qui touchent aux ressources en eau au niveau national. En général, l'administration centrale et les administrations régionales sont majoritaires.

Les **organismes de bassin** (*organismos de cuenca*) gèrent les ressources en eau (y compris souterraines depuis 1986) et les rejets d'effluents dans les cours d'eau naturels, de même que les ouvrages publics de stockage et d'adduction à longue distance. Ils élaborent des plans de bassin et suivent leur application, et ils administrent les ressources en eau, y compris par l'attribution de concessions. Les organismes de bassin jouissent d'une importante autonomie organisationnelle, fonctionnelle et budgétaire. Dans les bassins couvrant le territoire de plusieurs communautés autonomes, une **Commission des autorités compétentes** coordonne l'ensemble des mesures de l'administration et de l'organisme de bassin qui touchent à l'eau.

Les **administrations régionales** sont chargées des ressources naturelles, des politiques agricoles – en accord avec les directives européennes et celles de l'administration centrale – et de l'aménagement de l'espace. Dans certains cas, elles interviennent dans la distribution urbaine d'eau potable et dans la collecte et le traitement des eaux usées. Elles financent les infrastructures d'adduction et de distribution pour les ressources en eau qui ne sont pas partagées par plusieurs régions, encore que la création de réserves à partir de cours d'eau partagés soit prévue dans certaines constitutions régionales récentes. Les administrations régionales supervisent les organismes de bassin dont le territoire de compétence ne chevauche pas les limites régionales.

Les **administrations locales** sont chargées de la collecte et du traitement des eaux usées et de la distribution d'eau potable. Elles peuvent fournir ces services elles-mêmes ou par l'intermédiaire d'entreprises concessionnaires publiques ou privées.

#### Encadré 4.2. Répartition des responsabilités (suite)

Les usagers qui partagent une concession ou un captage sont tenus de créer des **associations d'usagers**. Cette obligation peut également leur être imposée si l'aquifère dans lequel ils puisent est déclaré surexploité. Les associations fixent les normes de distribution et de contrôle, réglementent l'utilisation et l'entretien des réseaux hydrauliques partagés, organisent les paiements communs et règlent les problèmes qui peuvent survenir entre les membres. Elles jouent un rôle important au sein des organismes de bassin via la participation de leurs représentants désignés à l'assemblée des usagers. Celle-ci élit au moins un tiers des membres des principaux organes de décision de l'organisme de bassin, dont le conseil d'administration.

Les organismes de bassin bénéficient d'une importante autonomie et assurent en partie leur propre financement grâce au produit des droits et redevances perçus sur les services de l'eau. Les usagers jouent un rôle important, principalement au travers de leurs associations, dont les représentants (siégeant à l'assemblée des usagers) participent directement à certaines tâches de gestion et élisent un tiers des membres des instances de décision des organismes de bassin. Dans la plupart des organismes, les représentants des usagers sont surtout des consommateurs, opérant en particulier dans le secteur de l'irrigation, compte tenu de leur poids dans la consommation totale. En revanche, les usages environnementaux et récréatifs ne sont souvent pas représentés, pas plus que les milieux scientifiques et les associations de protection des consommateurs. Dans ces conditions, les organismes de bassin peuvent être exposés à un risque de captation de la réglementation par les usagers « historiques » dominants<sup>16</sup>. Des observateurs ont estimé que les organismes de bassin manquent de personnel formé à la gestion des aspects hydrologiques, écologiques et économiques de l'eau, ce qui tient au fait que leur activité a traditionnellement été tournée vers des missions de génie civil liées à la mise en place et à l'entretien des ouvrages d'alimentation en eau (voir, par exemple, Varela Ortega et Hernández-Mora, 2010 ; Custodio *et al.*, 2010). L'approche participative au sein des organismes de bassin devrait être étendue à un plus large éventail d'intervenants, dont les chercheurs et les représentants d'institutions qui protègent les écosystèmes locaux et les services récréatifs qu'ils fournissent. Une telle démarche pourrait aussi contribuer à une meilleure intégration des objectifs de la directive-cadre sur l'eau de l'UE, notamment le retour des masses d'eau à un bon état écologique et la prise en compte des coûts pour l'environnement dans les tarifs de l'eau.

Certaines communautés autonomes ont adopté des statuts dans lesquels elles revendiquent des ressources en eau de bassins hydrographiques partagés, ce qui va à l'encontre de la répartition des responsabilités qui a été définie. Étant donné que ces statuts sont approuvés par voie législative au niveau central, il y a un risque que de telles dispositions encouragent des décisions régionales en matière d'utilisation de l'eau qui ne tiennent pas compte de l'impact sur d'autres régions. En règle générale, les ressources en eau qui sont dans une large mesure partagées entre plusieurs communautés devraient demeurer clairement du ressort de l'administration centrale et de l'organisme de bassin compétent<sup>17</sup>.

#### **La tarification des services de l'eau remplit d'importantes fonctions d'allocation et de financement**

La concurrence entre les principales utilisations de l'eau – consommation humaine, production et satisfaction des besoins des écosystèmes – représente un défi pour les

responsables de l'élaboration des politiques dans toutes les économies de l'OCDE. Il ressort d'études théoriques et empiriques que les instruments tarifaires permettent de gérer la demande de façon plus efficace par rapport au coût que les programmes d'économies agissant par d'autres voies que les prix, et qu'ils n'ont pas forcément plus d'effets défavorables sur le plan de la redistribution des revenus (Olmstead et Stavins, 2008, passent en revue les arguments théoriques et les expériences pratiques). Comme dans le cas d'autres ressources environnementales peu abondantes, cela tient au fait que ce sont les prix qui permettent au consommateur de choisir le plus librement la manière dont il adapte sa consommation, de sorte que les économies d'eau sont obtenues en maximisant les gains de bien-être et en réduisant au minimum les coûts. La demande d'eau, y compris urbaine, est élastique par rapport aux prix, à condition que ceux-ci dépassent un niveau minimum. Par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances a estimé dans une étude à  $-0.6$  l'élasticité-prix de la demande d'eau potable et à  $0.4$  son élasticité-revenu dans le bassin du Júcar. Ces chiffres doivent peut-être être interprétés comme des estimations basses, dans la mesure où les élasticités estimées de la demande d'eau ne tiennent pas pleinement compte des réponses à long terme (Garrido et Calatrava, 2009). De fait, certains éléments indiquent que la consommation d'eau urbaine a moins progressé dans les régions qui ont augmenté plus fortement les prix (MMA, 2007b). Pour ce qui est de l'utilisation d'eau dans le secteur agricole, Israël<sup>18</sup>, par exemple, a procédé à des hausses sensibles des tarifs de l'eau (de 65 % entre 1998 et 2008 ; OCDE, 2010b) qui ont entraîné une chute de la consommation d'eau sans modifier le volume des productions végétales. En outre, vu les importants écarts de rendement d'utilisation de l'eau observés entre les différentes activités agricoles en Espagne, des possibilités de réorientation vers des cultures moins gourmandes en eau pourraient bien se faire jour.

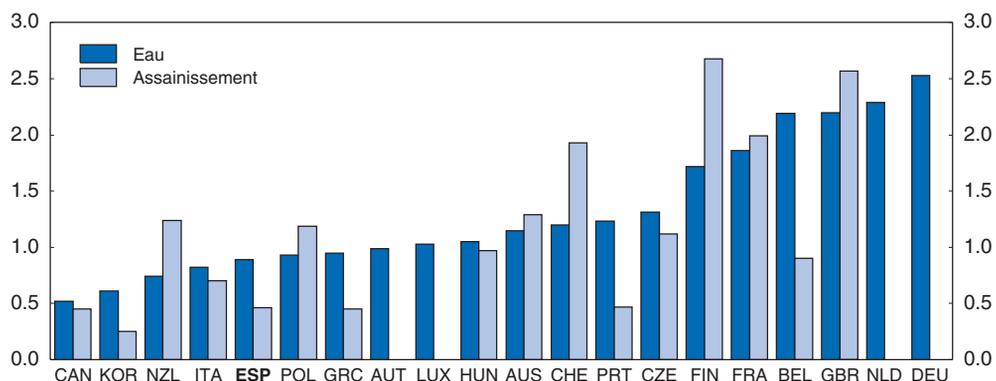
### ***Des incitations à économiser l'eau ont été intégrées dans les structures de tarification***

La tarification progressive, qui consiste à faire payer plus cher les tranches de consommation supérieures, est devenue la norme pour l'eau potable et l'eau à usage industriel. Dans le secteur urbain de l'eau, notamment, cette tarification incite à économiser l'eau sans empêcher la satisfaction des besoins élémentaires, en particulier ceux des foyers à faible revenu. Entre 2001 et 2009, l'augmentation des tarifs domestiques des services de l'eau a été modeste en termes réels, de l'ordre de 12 %, encore que les prix aient progressé plus fortement dans certaines des régions les plus touchées par le manque d'eau. Les tarifs appliqués aux industriels ont évolué de façon similaire. Il n'en reste pas moins que les redevances de distribution d'eau et d'assainissement payées par les ménages sont plus faibles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.7), même si, d'après certaines études, les tarifs de l'eau à usage domestique couvrent une plus grande part des coûts que ceux de l'eau d'irrigation (Garrido et Calatrava, 2010 ; voir *infra*).

Dans l'agriculture, l'eau alimentant les systèmes d'irrigation gravitaire est encore très largement facturée sur la base de la superficie irriguée. Cependant, un décret ministériel de mai 2009 prévoit l'instauration progressive d'une obligation de comptage de l'ensemble des consommations d'eau, quel que soit le type d'utilisation consommatrice, encore que cette obligation pourrait ne pas s'appliquer au consommateur final. Sur la base de cette nouvelle obligation, les pouvoirs publics prévoient de mettre en place une tarification binôme de l'eau d'irrigation, avec une composante modulée en fonction de la surface qui reflète les coûts fixes des infrastructures, et une composante volumétrique calculée en fonction de la consommation. De fait, comme le soulignent Garrido et Calatrava (2009), la généralisation

### Graphique 4.7. Prix unitaires des services d'eau et d'assainissement fournis aux ménages<sup>1</sup>

USD par mètre cube, 2008



1. Prix unitaires taxes comprises. Les chiffres de la Belgique et du Royaume-Uni correspondent à la moyenne des régions pour lesquelles des données sont disponibles.

Source : OCDE (2010), *Les prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363900>

des compteurs d'eau et des redevances calculées en fonction du volume est essentielle pour inciter les irrigants à utiliser l'eau de façon économiquement rationnelle. Le comptage et les redevances volumétriques devraient donc être généralisés, comme prévu par le gouvernement. L'introduction des compteurs d'eau demande du temps et un investissement substantiel. Le gouvernement a également supprimé les subventions au prix de l'électricité utilisée dans le secteur de l'irrigation, dont les coûts ont de ce fait augmenté de 60 %, ce qui a provoqué l'arrêt de l'irrigation de certains périmètres. Cette mesure est justifiée, car en réduisant les coûts de pompage, les subventions énergétiques favorisent un prélèvement excessif (OCDE, 2009), notamment souterrain, qui se révèle difficile à contrôler pour les autorités (voir *infra*). Des pressions ont été exercées pour qu'on atténue l'impact de la dérégulation sur les coûts d'irrigation, bien que ceux-ci ne représentent qu'une part modeste des coûts des exploitants agricoles, en particulier lorsque le rendement d'utilisation de l'eau est relativement élevé. Les tarifs de l'électricité pour les irrigants devraient pleinement refléter les coûts de fourniture de l'électricité, comme l'envisageaient au départ les pouvoirs publics.

#### **La législation actuelle empêche de fixer des prix qui reflètent pleinement le coût de fourniture de l'eau**

En Espagne, la tarification de l'eau obéit à des règles complexes définies dans la législation nationale, qui prévoient des tarifs différents pour les utilisations consommatrices et non consommatrices<sup>19</sup>. La loi stipule que les prix doivent couvrir, mais non dépasser, les coûts d'équipement et de fonctionnement correspondant aux infrastructures de l'eau financées sur fonds publics (adduction, stockage et traitement), ainsi que les coûts administratifs qui se rapportent directement au fonctionnement de ces infrastructures. Les redevances de déversement payées par les usagers industriels et résidentiels sont également fixées dans la législation nationale et augmentent avec le degré de pollution (Garrido et Calatrava, 2010).

Alors que le recouvrement des coûts qui résultent de la rareté de l'eau<sup>20</sup> est particulièrement indiqué dans un pays à climat semi-aride, les coûts de rareté et les coûts

environnementaux ne peuvent pas être incorporés dans les prix de l'eau en sus des coûts d'exploitation et d'investissement. Par exemple, des usagers qui puisent dans un stock de ressources commun (tels que des usagers situés dans un même bassin hydrographique) devraient en principe payer un prix fixé en fonction du coût marginal de la source d'approvisionnement en eau la plus coûteuse. Cela peut jouer, par exemple, dans les régions où le dessalement occupe une place grandissante dans l'approvisionnement en eau. Comme les coûts marginaux sont supérieurs aux coûts moyens, des prix fixés en fonction des principes d'efficacité débouchent sur des rentes de rareté, ce que prohibe la législation en vigueur. La récupération de ces coûts fait aussi généralement partie des prescriptions de la directive-cadre sur l'eau de l'UE, même si celle-ci prévoit des exceptions, et du reste cette pratique est pour l'instant loin d'être généralisée au niveau international. Une façon de faire transparaître la rareté de l'eau dans sa tarification consisterait à lier les prix à des indicateurs de cette rareté dans les bassins hydrographiques concernés. Et de fait, un système d'indicateurs de ce type qui permet de déterminer l'exploitation des ressources en eau en temps réel a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre du dernier *Plan hydrologique national*. La législation actuelle n'offre aucune possibilité de faire payer les coûts environnementaux qu'induisent les prélèvements d'eau en modifiant les débits, la morphologie des cours d'eau ou la qualité de l'eau, ni les coûts des répercussions sur la santé humaine et les écosystèmes, alors même que cela est obligatoire en vertu de la directive-cadre européenne sur l'eau. Il conviendrait de supprimer les dispositions législatives qui empêchent de faire entrer en ligne de compte la rareté et des considérations environnementales dans les tarifs de l'eau. Des méthodes devront être élaborées pour déterminer la valeur des répercussions des prélèvements d'eau sur l'environnement. Il importe d'accroître la transparence des tarifs de l'eau et de fournir des informations sur les différents coûts intégrés dans le calcul des tarifs, y compris les coûts environnementaux et de rareté.

Il existe des mécanismes de tarification de la pollution des eaux de surface par les sources ponctuelles, mais il n'en existe pas pour la pollution des eaux souterraines par les sources diffuses. Une solution consisterait à instaurer une taxe sur la consommation des polluants en question, comme ceux contenus dans les engrais. Toutefois, l'expérience acquise en matière de taxes sur les engrais conduit à penser que celles-ci doivent faire partie d'un ensemble de dispositions générales, la taxe devant sans doute être appliquée à des taux très élevés pour réduire efficacement la production. Une taxe sur l'azote ou sur le phosphore traiterait de plus près l'externalité environnementale. Ce type de taxe exige que chaque exploitation tienne un bilan des éléments nutritifs. C'est ce qui a été fait aux Pays-Bas, avec la taxe sur l'excédent d'azote ou de phosphore. Cette initiative pourrait être complétée par des programmes d'action spécifiques en faveur de zones désignées vulnérables à une contamination par les nitrates. Les conséquences de la pollution diffuse pouvant être plus graves dans les bassins les plus arides, des subventions destinées à soutenir les façons culturales qui permettent de réduire au minimum la pollution, surtout dans ces bassins, contribueraient à réduire la contamination par les nitrates.

Peut-être faudrait-il aussi envisager d'améliorer le recouvrement des coûts d'équipement correspondant aux infrastructures utilisées pour la fourniture des services d'eau. En raison des dispositions législatives en vigueur, il est difficile de récupérer certaines subventions par le biais des prix de l'eau. En outre, on considère que certains avantages des infrastructures (comme les barrages) ont des caractéristiques de biens publics, notamment en ce qui concerne la prévention des inondations, si bien qu'une

partie du coût n'est pas répercutée sur les prix (MMA, 2007a). Tandis que ces caractéristiques justifient que les coûts associés ne soient pas entièrement à la charge des consommateurs d'eau, il n'a pas été établi de critères rigoureux pour l'imputation des infrastructures à différents usages (CICCP, 2010). Dans certains cas, on considère que les coûts d'équipement ont été intégralement récupérés auprès des usagers antérieurs, de sorte qu'ils ne sont pas imputés aux usagers actuels. Un rapport officiel (MMA, 2007b) souligne que les prix peu élevés traduisent le manque d'investissements de remplacement dans les infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement. Dans le calcul des coûts, certains frais de gestion des organismes de bassin ne sont pas pris en compte (MMA, 2007a). La législation stipule que les coûts d'équipement sont calculés en appliquant des intérêts de 4 % ainsi que des taux d'amortissement au coût historique nominal des infrastructures, moyennant seulement un ajustement partiel en fonction de l'inflation antérieure<sup>21</sup>. Appliqué aux prix d'acquisition nominaux, un taux d'intérêt de 4 % paraît peu élevé. Même si ces infrastructures ont une durée de vie longue, l'effet de taux d'intérêt trop bas peut être faible, notamment en raison du fait que le coût d'équipement en amont lié aux infrastructures représente une part relativement modeste du coût total de l'irrigation<sup>22</sup>.

D'après une analyse du ministère de l'Environnement (MMA, 2007a), le taux moyen de recouvrement des coûts n'en atteint pas moins un niveau proche de 90 % auprès des usagers tant urbains qu'agricoles, avec cependant d'importantes variations régionales et locales. Dans une étude récente, Calatrava et Garrido (2010) estiment pour leur part que 45 % seulement des coûts sont récupérés, en raison du faible taux de couverture des coûts d'équipement. Un important déficit de recouvrement des coûts des services de l'eau a également été diagnostiqué par le Collège espagnol des ingénieurs des ponts et chaussées (*Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, CICCP, 2010). Les écarts entre les différentes estimations dénotent la nécessité d'accroître la transparence de la comptabilité analytique. En tout état de cause, les recettes produites par la tarification actuelle sont insuffisantes pour financer des investissements de remplacement. Le risque que des investissements de remplacement pourtant nécessaires ne soient pas réalisés est accentué par les restrictions budgétaires actuelles. La tarification des services de l'eau sur la base de la valeur comptable initiale pourrait aussi inciter les intéressés à s'opposer aux investissements de renouvellement, puisque ceux-ci se traduiraient ensuite par des tarifs plus élevés. De fait, seule une faible proportion des dépenses des organismes de bassin est récupérée. Les recettes que ceux-ci tirent des différentes redevances (à l'exception des redevances de déversement) ne couvrent même pas intégralement les dépenses courantes correspondant aux salaires, achats de biens et services et frais financiers, et ne contribuent donc pas du tout à la couverture des dépenses d'équipement<sup>23</sup>. Il conviendrait de réexaminer la méthode de calcul des coûts d'équipement et d'assurer une couverture complète des coûts. Il faudrait aussi envisager de faire en sorte que les tarifs produisent des recettes suffisantes pour financer les investissements de remplacement. Les prix devraient en outre répercuter pleinement les coûts d'administration et de gestion, y compris ceux qu'il n'est pas possible d'imputer à une infrastructure particulière. Les conditions d'imputation des coûts aux services ayant des caractéristiques de biens publics, tels que la prévention des inondations, devraient être harmonisées sur la base de critères transparents. L'application de tarifs plus élevés et reflétant les coûts pour l'eau d'irrigation contribuerait aussi dans une large mesure à réduire la pollution des eaux souterraines provoquée par l'utilisation de produits chimiques. De nombreuses études ont montré

qu'une utilisation plus rationnelle de l'eau entraîne une diminution de la pollution d'origine agricole (voir, par exemple, Calatrava et Garrido, 2010).

Les données sur les services de l'eau et l'ensemble des coûts qui s'y rapportent doivent être accessibles au niveau national afin que l'on puisse évaluer dans quelle mesure ces coûts sont répercutés sur les tarifs des différentes sources. Un récent rapport officiel (MMA, 2007a) montre que l'accès à ces données doit être amélioré. En prenant des mesures en ce sens, on pourrait contribuer à réduire les disparités dans l'évaluation des coûts et à rendre les ajustements tarifaires plus acceptables aux yeux de l'opinion publique.

### ***La régulation par comparaison des services de l'eau offre de substantiels avantages***

Des mesures visant à améliorer l'accessibilité des données sur les services de l'eau et leurs coûts faciliteraient également l'étalonnage des coûts et de la qualité des prestations des compagnies des eaux. On peut créer des incitations à améliorer la qualité et à réduire les coûts, y compris par des investissements qui permettent d'économiser l'eau, en fixant les prix réglementés des services de l'eau de chaque fournisseur sur la base des coûts et des niveaux de qualité atteints par d'autres fournisseurs. Cette incitation n'existe pas si la réglementation des prix de chaque fournisseur se fonde sur ses propres coûts. La régulation par comparaison est particulièrement intéressante en présence d'un grand nombre de fournisseurs de services locaux, comme c'est le cas, par exemple, dans le secteur urbain de l'eau et de l'assainissement.

Il apparaît que les possibilités de rendre plus efficiente la fourniture de services sont nombreuses. Ainsi, d'après le Collège espagnol des ingénieurs d'infrastructures, les installations de traitement modernes et coûteuses sont souvent mal exploitées et gérées, ce qui entraîne des problèmes de pollution évitables. Ces insuffisances induisent des coûts importants à long terme, puisque la pollution est considérée, avec le changement climatique, comme le principal facteur d'augmentation du coût de la production d'eau potable à l'avenir (OCDE, 2006a).

S'il ne nécessite pas la privatisation des fournisseurs de services<sup>24</sup>, l'étalonnage concurrentiel renforce l'attrait de la fourniture de services par les entreprises privées, car il permet de tirer parti du souci de maximisation des bénéfices pour favoriser la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité des services tout en évitant que les fournisseurs jouissent de rentes de monopole. Ce faisant, il peut également aider à mobiliser des investissements privés dans les infrastructures de l'eau, dans un contexte marqué par la réduction des investissements publics alors même que les besoins en la matière sont importants.

L'étalonnage concurrentiel est de plus en plus utilisé pour améliorer l'efficacité des services de l'eau sur la base d'un éventail assez restreint d'indicateurs de coût et de qualité. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni et en Australie. L'*American Water Works Association* a également mis au point un ensemble de critères de référence pour les services de l'eau (OCDE, 2006a). Il conviendrait de veiller à ce que des données sur la fourniture de services de l'eau et les coûts correspondants soient disponibles pour l'ensemble du pays. Il conviendrait aussi d'envisager l'utilisation de ces données pour comparer les coûts des fournisseurs et réguler les prix et la qualité du service en conséquence.

### ***Le régime des concessions et les échanges de droits sur l'eau***

Les utilisations consommatrices d'eau nécessitent une concession, qui peut être accordée par les autorités pour une durée maximale de 75 ans, à condition qu'il s'agisse de

ressources considérées comme appartenant au domaine public, ce qui est le cas de l'ensemble des eaux superficielles et d'une partie des eaux souterraines (voir *infra*). Les concessions ne doivent pas aller à l'encontre de la priorité absolue attribuée par la loi aux usages urbains. Des révisions de concessions sont possibles dans certaines circonstances. Les concessions sont accordées gratuitement par les organismes de bassin. Dans le cas de l'irrigation, le volume d'eau pouvant être utilisé en vertu de ces concessions est fonction de quotas par hectare et des ressources disponibles, de sorte qu'il varie dans le temps. L'eau est ainsi initialement allouée en fonction des droits d'usage historiques et de la superficie irriguée. Le rôle des critères économiques est secondaire, même s'il existe des possibilités limitées de modifier la répartition initiale des droits sur l'eau par voie d'échanges (voir ci-après).

### **La réglementation limite les possibilités d'échanges de concessions**

Les marchés des droits d'accès à l'eau ne peuvent pas à eux seuls résoudre les questions environnementales, économiques et sociales que soulève la répartition de l'eau entre les différents usages (OCDE, 2009). Il y a des effets extérieurs aux parties effectuant des transactions, qui découlent par exemple de la modification du débit des cours d'eau, et les possibilités d'échanges sont limitées par le coût relativement élevé et l'insuffisance des infrastructures nécessaires aux transferts d'eau. La disponibilité de l'eau en différents endroits et à différents moments influence les estimations de sa valeur, ce qui accroît davantage encore les coûts de transaction (voir, par exemple, Dalhuisen *et al.*, 1999). Il n'en reste pas moins que la mise en place de marchés de l'eau complets, y compris pour le transfert de droits sur l'eau à long terme, a permis de réaliser des gains d'efficacité représentant plusieurs milliards de dollars dans le sud-ouest des États-Unis et en Australie, par exemple (Quentin Grafton *et al.*, 2010). Ces marchés ont aidé à répartir les ressources en eau de plus en plus rares entre les usages concurrents – agricoles, urbains et environnementaux – et encouragé les usagers à réaliser des investissements permettant des économies d'eau.

Les échanges d'eau informels sont monnaie courante en Espagne, surtout dans le secteur agricole. Ils reposent sur la confiance mutuelle, sont le plus souvent temporaires et s'effectuent généralement entre des agriculteurs appartenant à une même communauté d'irrigants, laquelle est fréquemment détentrice de la concession que se partagent ses membres (encadré 4.1). Il n'existe quasiment pas de transferts permanents portant sur les eaux de surface – source d'approvisionnement dominante – car la loi stipule que les droits sur ces eaux, contrairement à ceux sur les ressources souterraines, sont rattachés à la propriété foncière. Les échanges de droits sur l'eau entre usagers ne partageant pas la même concession sont officiellement autorisés depuis 1999, mais ils restent rares. Dans le bassin du *Segura*, par exemple, les échanges officiels ont représenté moins de 1 % de la consommation d'eau totale entre 2001 et 2005 (Garrido et Calatrava, 2010). Plusieurs organismes de bassin ont par ailleurs créé avec un certain succès des *banques de l'eau* afin d'encourager des échanges de droits saisonniers en période de sécheresse, ce qui aide à éviter le rationnement de l'eau pendant ces périodes. Les organismes de bassin remplissent une fonction d'intermédiaire entre les vendeurs et les acheteurs potentiels de droits d'usage de l'eau en proposant ceux-ci à la vente, et ils ont acheté des droits en vue d'atteindre des objectifs environnementaux comme le rétablissement du débit des cours d'eau en aval. Ce genre de dispositif pourrait bien constituer le mode d'intervention le plus efficace par rapport au coût pour mieux répondre aux besoins en eau de l'environnement

(voir, par exemple, OCDE, 2008), mais les prix payés paraissent très élevés dans certains cas<sup>25</sup>.

Les échanges de droits sur l'eau portant sur des périodes prolongées sont soumis à des restrictions réglementaires qui ont freiné le développement de marchés (Ariño Ortiz et Sastre Beceiro, 2010). Ainsi, la loi sur l'eau permet de façon générale aux propriétaires de vendre des droits au profit d'usages auxquels elle attribue un degré de priorité identique ou supérieur au leur. Cette disposition empêche, par exemple, les exploitants de réseaux urbains de vendre des droits à des agriculteurs. Les échanges ne peuvent pas non plus porter sur des volumes supérieurs à la consommation du vendeur au cours des années précédant la transaction, ce qui peut faire obstacle à la vente de concessions sous-exploitées. Par ailleurs, la loi interdit l'intervention de négociants ou d'intermédiaires sur le marché. Pourtant, l'exemple des îles Canaries, où les dispositions de la loi sur l'eau ne s'appliquent pas et où les marchés de l'eau sont florissants, tend à démontrer que les intermédiaires ont joué un rôle important en négociant des transactions bénéfiques pour les deux parties. L'expérience des Canaries semble également indiquer que l'accès réglementé de tiers aux infrastructures d'adduction, moyennant le paiement de redevances réglementées, peut aussi faciliter les transactions au niveau local. Pour l'instant, l'accès réglementé de tiers est limité aux infrastructures publiques. Le caractère contraignant de ces restrictions a été mis en lumière durant la dernière période de sécheresse, en 2005-06, lorsque le gouvernement a dû faire adopter une législation spéciale pour pouvoir négocier des transferts interbassins de droits sur l'eau.

Les banques de l'eau pourraient être étendues à d'autres bassins hydrographiques, et les restrictions pesant sur les échanges de concessions devraient être assouplies. Par exemple, le plafonnement des ventes en fonction de la consommation antérieure pourrait être revu, l'intervention de négociants pourrait être autorisée et l'accès réglementé de tiers aux infrastructures privées pourrait être institué. L'impossibilité de vendre de l'eau au profit d'usages auxquels la loi attribue un degré de priorité moindre pourrait être réexaminée. Cela étant, vu qu'ils peuvent avoir des effets environnementaux affectant des parties autres que celles qui effectuent les transactions, les échanges devront rester soumis au contrôle des organismes de bassin. Dans la pratique, les tarifs subventionnés dont bénéficient bien souvent les exploitants agricoles pourraient entraîner des difficultés, car certains agriculteurs pourraient être tentés de profiter de la valeur actuelle de la subvention sur toute la période durant laquelle le droit d'accès à l'eau est vendu, ce qui n'est peut-être pas politiquement souhaitable.

L'attribution par voie d'enchères des nouvelles concessions et des concessions venues à expiration contribuerait à faire en sorte que l'eau soit dès le départ affectée à l'usage le plus productif. Le processus de sélection pour la mise aux enchères de droits d'eau pourrait aussi prendre en compte des critères autres que le prix, par exemple les conséquences de l'utilisation de l'eau pour la qualité de l'eau ou d'autres impacts sur l'environnement. La mise aux enchères et les appels d'offres éviteraient le déficit d'efficacité qui résulte de l'attribution des concessions en fonction de l'utilisation antérieure (sur la base des « droits acquis ») et qui peut perdurer du fait des difficultés inhérentes auxquelles se heurtent les échanges de droits sur l'eau. Cela permettrait également de s'assurer que les prix de l'eau reflètent la rareté de la ressource, ainsi que l'exige la directive-cadre européenne sur l'eau. De plus, comme dans le contexte des permis d'émission de gaz à effet de serre et d'autres ressources de l'environnement, la mise aux enchères permet d'obtenir des recettes sans recourir à des taxes dont on sait qu'elles ont un effet de distorsion. Ces recettes pourraient

servir, par exemple, à financer des achats de droits sur l'eau destinés à répondre à des objectifs environnementaux qui sont actuellement financés sur les recettes fiscales. Les utilisations non consommatrices telles que la production d'électricité pourraient être aussi concernées par la mise aux enchères. L'administration pourrait s'approprier les rentes dont bénéficie la production hydroélectrique grâce à la gratuité de l'eau qu'elle utilise<sup>26</sup>, d'autant que les collectivités locales ont dû utiliser des recettes fiscales pour acheter des droits sur l'eau auprès des producteurs d'électricité lors des périodes de sécheresse. Plusieurs concessions attribuées à la production d'électricité expirent dans un avenir proche. La mise aux enchères des droits sur l'eau devrait être envisagée.

### **Veiller à une utilisation durable des ressources en eaux souterraines**

En Espagne, la gestion des ressources en eaux souterraines pose un certain nombre de défis spécifiques. Comme la majeure partie de ces ressources sont utilisées dans le secteur agricole, les prélèvements correspondants sont très décentralisés, ce qui rend leur surveillance particulièrement difficile. Contrairement à ce qui se passe pour les eaux superficielles, ce sont les usagers qui supportent généralement l'intégralité des coûts d'extraction des eaux souterraines, du moins en agriculture, où les exploitants financent eux-mêmes les forages et le pompage de l'eau. Cependant, les décisions individuelles de prélèvement d'eau sont à l'origine d'incitations à surexploiter les ressources communes (« tragédie des biens communs »). Qui plus est, les gains de productivité obtenus par les agriculteurs grâce à l'utilisation des eaux souterraines sont particulièrement importants et l'emportent largement sur les coûts d'extraction (Custodio *et al.*, 2010), ce qui ne fait que renforcer ces incitations à la surexploitation. Ces dernières seront en outre amplifiées si les prix de l'approvisionnement en eau de surface sont relevés et que les sources d'alimentation sont élargies à des ressources plus coûteuses comme l'eau recyclée ou dessalée. Il est donc primordial que la gestion des eaux souterraines bénéficie d'une structure de gouvernance appropriée.

### **Les moyens juridiques pour mettre fin aux prélèvements excessifs manquent d'efficacité**

La loi sur l'eau de 1985 stipule que toutes les eaux souterraines appartiennent au domaine public, de sorte que tous les forages créés après son entrée en vigueur ont nécessité l'attribution d'une concession par l'organisme de bassin compétent. Cette disposition permet en principe aux organismes de bassin d'empêcher des prélèvements excessifs par la fixation de limites quantitatives. En revanche, les propriétaires de forages qui existaient avant 1985 ont eu le choix entre deux possibilités : soit conserver indéfiniment le droit de propriété, auquel cas les caractéristiques de l'extraction (volume, profondeur du forage, etc.) n'étaient plus modifiables, soit le conserver pendant une période de 50 ans, à l'issue de laquelle il était converti en concession publique. Quelle que soit l'option choisie, le forage devait obligatoirement être déclaré auprès des autorités. La législation actuelle ne permet pas de mettre en place un mécanisme de tarification pour internaliser l'externalité de ressource collective.

Afin de prévenir la surexploitation, la loi sur l'eau encourage les usagers à créer des associations, lesquelles peuvent être représentées dans les instances de décision des organismes de bassin. Par ailleurs, les organismes de bassin sont dotés de vastes pouvoirs de régulation de l'utilisation des eaux provenant d'aquifères déclarés surexploités, pour lesquels ils sont, par exemple, tenus d'établir un plan de gestion et de définir le régime de

pompage. En outre, les usagers de ces aquifères ont l'obligation de s'organiser en association.

Malgré les avancées intervenues dans la lutte contre les prélèvements excessifs d'eaux souterraines, ce dispositif n'a pas été suffisamment efficace pour empêcher la surexploitation. Beaucoup d'aquifères utilisés de façon intensive n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de surexploitation (Custodio *et al.*, 2010). Ces déclarations sont d'ailleurs au centre d'un débat politique et social, et la forte représentation des usagers en place au sein des organismes de bassin peut entraîner des risques de captation de la réglementation (López-Gunn, 2010). Les autorités ont amélioré la viabilité de l'utilisation de l'eau en rachetant des droits d'eau dans certains cas, mais pour un coût budgétaire considérable.

La surveillance des prélèvements laisse à désirer (López-Gunn, 2010). Tous les droits de prélèvement d'eaux souterraines qui existaient avant 1985 n'ont pas été enregistrés, ce qui compromet l'application effective des mesures destinées à prévenir la surexploitation. Plusieurs programmes ont été lancés pour remédier à cette situation, et des progrès importants ont été de fait réalisés dans l'enregistrement des droits de prélèvement et l'annulation des droits qui n'ont plus lieu d'être. Il n'en reste pas moins que, d'après certains observateurs, beaucoup de forages privés ne sont toujours pas déclarés et que les prélèvements souterrains illicites demeurent fréquents (Custodio *et al.*, 2010 ; Molinero *et al.*, 2008)<sup>27</sup>. L'insuffisance des ressources financières débloquées par l'administration contrarie les actions (Custodio *et al.*, 2010) et les coupes budgétaires ne font qu'aggraver la situation, si bien qu'une hausse du produit des redevances et des amendes s'impose. La répression des infractions semble en outre pâtir du manque de transparence des sanctions, lequel suscite parmi les usagers des eaux souterraines des doutes qui peuvent miner l'effet dissuasif. La surveillance des prélèvements souterrains devrait être renforcée. À cette fin, les organismes de bassin devraient disposer des ressources financières et humaines nécessaires. En Australie, par exemple, on a constaté que l'obligation de communiquer des données sur les travaux réalisés pour l'ensemble des forages créés constituait un instrument utile pour améliorer la surveillance (ARMCAN, 1996).

### ***L'autorégulation dans le cadre des associations d'usagers devrait être renforcée***

Il apparaît que les associations d'usagers des aquifères n'ont pas internalisé concrètement l'externalité de ressource collective associée aux prélèvements souterrains décentralisés. Sur les centaines d'associations de ce type<sup>28</sup>, seules quelques-unes mettent l'accent sur l'utilisation durable de la ressource collective. Dans la plupart des cas, les activités conjointes se limitent à l'utilisation des infrastructures. Cela étant, on relève aussi parmi ces associations des exemples intéressants de bonne gestion des ressources, où des mécanismes de contrôle des prélèvements et des amendes ont été mis en place en interne et sont appliqués sans l'intervention des autorités. Du fait de leurs activités de surveillance et d'entretien, les associations ont sans doute l'avantage de posséder des informations sur l'utilisation de l'eau dont ne disposent pas les autorités administratives. Le gouvernement collabore avec l'Association nationale des utilisateurs d'eaux souterraines (AEUAS) pour promouvoir une gestion collective des aquifères, avec des résultats positifs. Un représentant de l'association siège au Conseil national de l'eau. Certains observateurs ont fait remarquer qu'une meilleure coopération entre les organismes de bassin et les associations d'usagers pourrait faciliter l'accès des autorités à ces informations (López-Gunn, 2010 ; Llamas et Martínez-Santos, 2005). Ils ont aussi estimé qu'il était possible d'améliorer l'application des dispositions en adoptant une approche participative incluant

un plus large éventail d'usagers (dont des acteurs capables de représenter les avantages récréatifs et environnementaux de l'eau), des mesures permettant de mieux informer les usagers sur les impératifs d'une utilisation durable, ainsi qu'un style de régulation moins conflictuel.

Les associations seraient davantage incitées à coopérer et à imposer une utilisation durable des ressources souterraines en interne si l'on instaurait une redevance sur les prélèvements souterrains applicable aux usagers des associations dont le volume des prélèvements dépasse constamment le niveau durable. Afin d'échapper à cette redevance, les membres de ces associations seraient alors poussés à doter celles-ci de mécanismes d'application efficaces et à communiquer les informations que les membres détiennent sur les prélèvements illicites et non déclarés. Il conviendrait de légiférer afin d'autoriser la mise en place d'une redevance sur les prélèvements souterrains qui permette à la fois de couvrir les coûts d'administration et d'application des droits sur les eaux souterraines et d'internaliser l'externalité de ressource collective. Afin d'inciter les associations d'usagers à gérer les ressources souterraines de manière durable, cette redevance pourrait s'appliquer aux usagers des aquifères dont la gestion est constamment non viable.

### Encadré 4.3. **Recommandations**

#### **Assurer une répartition rationnelle des responsabilités**

- Les compétences concernant les ressources en eau qui sont partagées dans une assez large mesure entre plusieurs régions devraient rester clairement entre les mains des organismes de bassin respectifs et de l'administration centrale. Afin d'assurer une coopération adéquate entre les différents niveaux d'administration pour la gestion des ressources en eau, il convient d'accélérer la constitution des Commissions des autorités compétentes.
- Il faudrait réduire les risques de captation de la réglementation en étendant la participation à la gestion de l'eau à un ensemble plus large d'intervenants, notamment des chercheurs ou des représentants d'institutions qui se consacrent à la protection des écosystèmes locaux et des services récréatifs qu'ils procurent. Cette participation étendue devrait passer par les institutions appropriées, notamment les organismes de bassin.

#### **Adapter les concessions existantes à l'évolution des conditions**

- À court terme, il faut veiller à ce que les subventions en faveur de la modernisation de l'irrigation soient subordonnées à la réduction des quantités d'eau attribuées en concession, pour que l'eau économisée grâce à cette modernisation puisse être affectée au maintien des débits écologiques ou à d'autres usages économiques.

#### **Améliorer la tarification des ressources en eau**

- Les prix devraient refléter plus complètement la totalité des coûts liés à la prestation de services d'eau. La loi devrait autoriser l'intégration des coûts environnementaux et de rareté dans les tarifs de l'eau. Des méthodes doivent être élaborées pour déterminer la valeur des répercussions des prélèvements d'eau sur l'environnement.

### Encadré 4.3. **Recommandations** (suite)

- Il faudrait réexaminer la méthode de calcul des coûts d'équipement et assurer une couverture complète des coûts. Il faudrait envisager de faire en sorte que les tarifs produisent des recettes suffisantes pour financer les investissements de remplacement. Les prix devraient en outre répercuter pleinement les coûts d'administration et de gestion, y compris ceux qu'il n'est pas possible d'imputer à une infrastructure particulière. Les conditions d'imputation des coûts aux services ayant des caractéristiques de biens publics, tels que la prévention des inondations, devraient être harmonisées sur la base de critères transparents. La tarification volumétrique devrait être développée, notamment en ce qui concerne l'eau d'irrigation.
- Envisager de lier les tarifs de l'eau aux indicateurs du nouveau système d'indicateurs hydrologiques.
- Rendre les coûts des services de l'eau plus transparents et comparables au niveau national.
- Les données correspondantes devraient être utilisées pour comparer les coûts des fournisseurs et assurer une régulation comparative des prix et de la qualité du service.

#### **Appliquer plus largement des instruments économiques pour prévenir la pollution diffuse de l'eau**

- Envisager d'instaurer une taxe sur la consommation de polluants, par exemple une taxe sur l'azote ou sur le phosphore. Une taxe de ce type contraint l'exploitation à tenir un bilan des matières nutritives, la taxe étant appliquée à l'excédent d'azote ou de phosphore. Cette initiative pourrait être complétée par des programmes d'action spécifiques en faveur de zones désignées vulnérables à une contamination par les nitrates. Une taxe pourrait aller de pair avec des subventions destinées à soutenir les façons culturales qui permettent de réduire au minimum la pollution, notamment dans les bassins les plus arides.

#### **Améliorer l'attribution des concessions**

- Les banques de l'eau pourraient être étendues à un plus grand nombre de bassins hydrographiques. Les restrictions pesant sur les échanges de concessions devraient être assouplies. Par exemple, il y aurait lieu de revoir le plafonnement des ventes en fonction de la consommation antérieure, d'autoriser l'intervention de négociants et d'instituer l'accès réglementé de tiers aux infrastructures privées. L'impossibilité de vendre de l'eau au profit d'usages auxquels la loi attribue un degré de priorité moindre pourrait être réexaminée.
- Des instruments économiques tels que les appels d'offres ou les enchères devraient être utilisés pour attribuer de nouvelles concessions d'eau et pour remplacer les concessions venues à expiration au lieu de les octroyer gratuitement.

#### **Améliorer la gestion des ressources en eaux souterraines**

- La surveillance des prélèvements souterrains devrait être renforcée. À cette fin, les organismes de bassin devraient disposer des ressources financières et humaines nécessaires. Le régime des sanctions pourrait être réexaminé, l'objectif étant de le rendre plus transparent pour les usagers de l'eau et de veiller à ce que les sanctions soient progressives et proportionnelles aux infractions.
- Il conviendrait de légiférer afin d'autoriser la mise en place d'une redevance sur les prélèvements souterrains qui permette à la fois de couvrir les coûts d'administration et d'application des droits sur les eaux souterraines et d'internaliser l'externalité de ressource collective. Afin d'inciter les associations d'usagers à gérer les ressources souterraines de façon durable, cette redevance pourrait s'appliquer aux usagers des aquifères dont la gestion est constamment non viable.

## Notes

1. Par « bon état quantitatif des ressources en eau », on entend une situation où le niveau des prélèvements ne diminue pas les réserves existantes et ne met pas en péril la réalisation des objectifs environnementaux concernant les eaux de surface.
2. C'est également vrai lorsque la comparaison se limite à de grands pays qui font état d'un réseau tout aussi dense de stations de mesure (France, Allemagne).
3. Soit les bassins du Guadalquivir, où la baisse devrait atteindre 34 %, de la Cuenca del Sur, du Segura, du Guadiana et du Júcar.
4. L'évapotranspiration désigne le passage de l'eau dans l'air, par exemple à partir du sol (évaporation) ainsi que la perte d'eau par les feuilles des plantes (transpiration).
5. Les experts d'un des bassins (le Segura) ont classé *ex æquo* en tête les transferts d'eau entre bassins et la réutilisation.
6. Ces défaillances tiennent notamment à la prévalence du secteur public dans l'approvisionnement en eau, qui reflète en partie les caractéristiques de monopole naturel, et à l'impossibilité pour les entreprises de s'approprier pleinement les gains de la propriété intellectuelle. En outre, il peut exister des effets de réseau susceptibles de lier les dépenses privées aux technologies existantes.
7. C'est le cas notamment des bassins du sud de l'Andalousie et de ceux du Segura, du Júcar, de l'Èbre et du Guadalquivir, d'après Terceño-Gómez *et al.* (2009). Réciproquement, les bassins hydrographiques caractérisés par une utilisation intense d'eau d'irrigation connaissent aussi un problème de sécheresse, à l'exception de ceux du Guadiana et du Duero.
8. Les données nationales sur la consommation d'eau d'irrigation proviennent d'une enquête conduite par l'*Instituto Nacional de Estadística*. D'un point de vue méthodologique, elles ne sont pas comparables avec les données sur les prélèvements d'eau reproduites dans les graphiques 4.1 et 4.2.
9. Toutefois, pour l'irrigation par submersion, on recourt de plus en plus à des techniques de nivellement des terres.
10. Terceño-Gómez *et al.* (2009) notent que selon la méthode d'évaluation utilisée pour déterminer les bassins soumis au plus fort stress, on obtient des résultats différents. C'est pourquoi ils ont mené une enquête auprès d'experts de l'eau en vue de dégager un consensus. Leur étude présente des informations sur l'évolution des réserves et de la demande d'eau ces dernières années, ainsi que des projections concernant les approvisionnements et la demande. D'après les résultats présentés, les bassins soumis au plus fort stress sont ceux de la Cuenca del Sur, du Segura et des Baléares, devant ceux de l'Èbre, du Júcar, de Catalogne, du Guadalquivir et du Tage.
11. La teneur en eau virtuelle désigne les apports en eau nécessaires pour produire la culture considérée.
12. Données relatives à la période 1997-2001, présentées dans Aldaya *et al.* (2010) et dans les références citées dans cette étude.
13. L'approvisionnement en eau urbaine a aussi légèrement baissé en 2007, la capacité des réservoirs de barrages s'étant reconstituée.
14. En 2006, la consommation atteignait près du double de celle de la Grèce ou du Portugal et dépassait de 50 % celle des Pays-Bas.
15. OCDE (2006b) présente des données à partir de l'année 2000.
16. Varela Ortega et Hernández-Mora (2010) mentionnent les assemblées des usagers des organismes de bassin de l'Èbre, du Guadiana et du Tage, où au minimum la moitié environ des représentants des usagers sont des irrigants, tandis que les autres groupes sont à peine représentés. Cette situation tranche d'après eux avec celle observée en Catalogne.
17. Dans quelques bassins (Duero et Guadalquivir), seule une petite partie des ressources en eau est partagée, et le fait de les placer sous l'autorité d'une seule administration régionale ne pose pas de problème.
18. Les données statistiques pour Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE ne préjuge pas du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des implantations israéliennes en Cisjordanie au regard du droit international.

19. Quelques régions (comme la Catalogne) qui ne partagent pas de bassin hydrographique avec d'autres ne sont pas concernées par la législation nationale et fixent leurs propres règles de tarification.
20. En vertu de la modification apportée en 1999 à la loi sur l'eau, un coefficient compris entre 0.5 et 2 est appliqué aux tarifs reflétant les coûts financiers, selon que la consommation est inférieure ou supérieure aux niveaux de référence. Toutefois, ces niveaux de référence sont susceptibles d'être déterminés concession par concession et ne tiennent pas compte de la rareté de la ressource.
21. Les prix d'acquisition sont réévalués seulement à raison de la différence entre un taux d'intérêt de référence et 6 %, à condition que le taux de référence soit supérieur à 6 %, ce qui n'a jamais été le cas depuis 1997, par exemple.
22. D'un autre côté, Garrido et Calatrava (2009) font valoir qu'un relèvement de 4 à 5 % de la charge d'intérêts implicite des dépenses d'équipement antérieures réduirait sensiblement les taux de recouvrement des coûts estimés.
23. En 2007, par exemple, les dépenses courantes des organismes de bassin se sont élevées à 210 millions d'euros, et leurs recettes, hors redevances de déversement, à environ 180 millions d'euros. Les dépenses d'équipement ont atteint environ 710 millions d'euros.
24. Au vu des études de l'efficacité des services municipaux, il n'apparaît pas que les entreprises privées présentent un avantage en termes d'efficacité ; il semblerait plutôt que ce soit le contraire (Benito et al., 2010).
25. Garrido et Calatrava (2010) font état d'un prix d'achat effectif de 2 à 4 euros par mètre cube, soit une somme plusieurs fois supérieure aux prix les plus élevés payés par les agriculteurs.
26. La Suisse, par exemple, perçoit une taxe spécifique sur la production hydroélectrique afin de récupérer une partie des rentes associées à l'utilisation d'eau.
27. Par exemple, les auteurs d'une étude sur le Haut Guadiana laissent entendre que les prélèvements souterrains sont « probablement en majorité » illicites, et que la surexploitation a provoqué l'assèchement de zones humides protégées (Llamas et Martínez-Santos, 2005).
28. Qui peuvent être des associations de droit privé ou public.

### **Bibliographie**

- Aldaya, M.M. et al. (2010), « Water Footprint and Virtual Water Trade in Spain », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Ariño Ortiz, G. et M. Sastre Beceiro (2010), « Water Sector Regulation and Liberalisation », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- ARMCAN (1996), « Allocation and Use of Groundwater. A National Framework for Improved Groundwater Management in Australia », *Occasional Paper*, n° 2, Agriculture and Resource Management Council of Australia and New Zealand, Canberra.
- Arrojo Agudo, P. (2010), « The End of Large-Scale Water Projects », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Barcelò, D. (2008), *Aguas continentales. Gestión de recursos hídricos, tratamiento y calidad del agua*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Benito, B., F. Bastida et J. García (2010), « Explaining Differences in Efficiency: An Application to Spanish Municipalities », *Applied Economics*, vol. 42, n° 4, Routledge.
- Calatrava, J. et A. Garrido (2010), « Measuring Irrigation Subsidies in Spain: An Application of the GSI Method for Quantifying Subsidies », Institut international du développement durable, Genève.
- CICCP (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos) (2010), « Hacia una gestión más eficiente del agua en España », *Cuadernos de ordenación profesional*, n° 20, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, février.
- Custodio, E. et al. (2010), « Issues Related to Intensive Groundwater Use », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Dalhuisen, J., H. de Groot et P. Nijkamp (1999), « The Economics of Water: A Survey of Issues », *Serie Research Memoranda*, n° 36, Economics Faculty, Université d'Amsterdam.

- Gallart, F. et P. Llorens (2004), « Observations on Land Cover Changes and Water Resources in the Headwaters of the Ebro Catchment, Iberian Peninsula », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 29, n° 11-12, Elsevier.
- García Novo, F., J. Toja Santillana et C. Grandado-Lorencio (2010), « The State of Water Ecosystems », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Garrido, A. et J. Calatrava (2009), « Agricultural Water Pricing: EU and Mexico », rapport de référence pour l'étude OCDE (2010a).
- Garrido, A. et J. Calatrava (2010), « Trends in Water Pricing and Markets », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Garrido, A. et M. Llamas (dir. pub.) (2010), *Water Policy in Spain*, CRC Press.
- Iglesias, A., M. Moneo, L. Garrote et F. Flores (2010), « Drought and Climate Risks », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Llamas, R. et P. Martínez-Santos (2005), « Baseline Condition Report, Upper Guadiana Basin », *NeWater Report*, n° 3, *New Approaches to Adaptive Water Management under Uncertainty*, EU research project, [www.newwater.info/index.php](http://www.newwater.info/index.php).
- López-Gunn, E. (2010), « Making Groundwater Institutionally Visible », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Maestu, J. et C.M. Gómez (2010), « Water Uses in Transition », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- MARM (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) (2008a), *Perfil ambiental de España 2008*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- MARM (2008b), *Informe calidad del agua de consumo humano en España*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- MARM (2009a), *El medio ambiente y el medio rural y marino en España 2008*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- MARM (2009b), *Plan nacional de adaptación al cambio climático. Segundo programa de trabajo*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- MARM (2009c), *Anuario estadístico 2009*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- MARM (2010), « Versión preliminar de la Estrategia nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos Horizonte 2015 », Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- Martínez-Cortina, L. (2010), « Physical and Hydrological Characteristics », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente) (2000), *Libro blanco del agua en España* (Livre blanc sur l'eau en Espagne), Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- MMA (2007a), *El agua en la economía española : situación y perspectivas* (L'eau dans l'économie espagnole : situation et perspectives), *Serie monografías*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- MMA (2007b), *Precios y costes de los servicios del agua en España. Informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España* (Prix et coûts des services de l'eau en Espagne), *Serie monografías*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- Molinero, J. et al. (2008), « Groundwater in Spain: Overview and Management Practices », *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, vol. 102, n° 1, Universidad Complutense, Madrid.
- OCDE (2004), *Examens environnementaux de l'OCDE : Espagne 2004*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Les infrastructures à l'horizon 2030* (vol. 2): *Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Les infrastructures à l'horizon 2030 – Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Australie 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Gestion durable des ressources en eau dans le secteur agricole*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010b), *OECD Review of Agricultural Policies: Israel 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, Éditions OCDE, Paris.
- Olmstead, S.M. et R.N. Stavins (2008), « Comparing Price and Non-Price Approaches to Urban Water Conservation », *NBER Working Papers*, n° 14147, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- OSE (Observatorio sobre la sostenibilidad en España) (2009), *Sostenibilidad en España 2009*, Informes Anuales del OSE, Observatorio sobre la sostenibilidad en España, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- Quentin Grafton, R. et al. (2010), « Water Markets: Australia's Murray-Darling Basin and the US Southwest », *NBER Working Papers*, n° 15797, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Salgot, M. et M. Folch (2008), « Reutilización de aguas residuales » (Recyclage des eaux usées), dans D. Barceló (dir. pub.), *Aguas continentales. Gestión de recursos hídricos, tratamiento y calidad del agua*, Informes CSIC, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Schmidt, G. et L. De Stefano (2010), « Major Processes Degrading Freshwater Resources and Ecosystems », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).
- Terceño-Gómez, A., J.M. Brotons-Martínez et J.A. Trigueros-Pina (2009), « Evaluación de las necesidades hídricas en España » (Évaluation des besoins en eau en Espagne), *Ingeniería hidráulica en México*, vol. 24, n° 4, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Varela Ortega, C. et N. Hernández-Mora (2010), « Institutions and Institutional Reform in the Spanish Water Sector », dans A. Garrido et M. Llamas (dir. pub.) (2010).

## Glossaire

<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>CPFF</b>	<i>Consejo de Política Fiscal y Financiera</i> (Conseil de politique budgétaire et financière)
<b>CO<sub>2</sub></b>	Dioxyde de carbone
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FROB</b>	<i>Fondo de reestructuración ordenada bancaria</i> (Fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire)
<b>hm<sup>3</sup></b>	Hectomètre cube (1 million de mètres cubes)
<b>IPCH</b>	Indice des prix à la consommation harmonisé
<b>MARM</b>	<i>Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino</i> (ministère de l'Environnement et du Milieu rural et marin)
<b>MMA</b>	<i>Ministerio de Medio Ambiente</i> (ministère de l'Environnement)
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PAMT</b>	Politiques actives du marché du travail
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PMF</b>	Productivité multifactorielle
<b>R-D</b>	Recherche et développement
<b>RMP</b>	Réglementation des marchés de produits
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UE15</b>	États membres de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Études économiques de l'OCDE

## ESPAGNE

### THÈME SPÉCIAL : ACTION EN FAVEUR D'UNE UTILISATION DURABLE DE L'EAU

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2009  
Belgique, juillet 2009  
Brésil, juillet 2009  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
**Espagne, décembre 2010**  
Estonie, avril 2011  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, mars 2011  
Grèce, juillet 2009  
Hongrie, février 2010  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, novembre 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010  
Italie, juin 2009  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2010  
Pologne, avril 2010  
Portugal, septembre 2010  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, avril 2010  
Roumanie, octobre 2002  
Royaume-Uni, mars 2011  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, septembre 2010  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2010*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2010/19**  
**Décembre 2010**

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3372  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-08998-3  
10 2010 19 2 P 9



9 789264 089983