



# Études économiques de l'OCDE

## ESPAGNE

NOVEMBRE 2012





# Études économiques de l'OCDE : Espagne 2012

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-fr)

ISBN 978-92-64-13021-0 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-13034-0 (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.

**Crédit photo :** Couverture © Westend61/Imagine Ltd.

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

© OCDE 2013

---

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> .....	9
<b>Principales recommandations</b> .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
L'économie traverse une récession prolongée .....	13
Le déficit des paiements courants a nettement diminué mais le solde commercial devra s'améliorer encore .....	17
La priorité la plus urgente est de rétablir l'accès des banques aux financements Des mesures ont été prises pour accélérer la restructuration des banques et le règlement des défaillances bancaires .....	21
Il faut imposer des pertes à certains créanciers lors de la résolution des défaillances de banques non viables, afin de mieux protéger les contribuables .....	22
Une réforme des procédures de faillite peut accélérer la restructuration .....	24
Le gouvernement a lancé un ample effort d'assainissement budgétaire concentré en début de période .....	25
Des règles budgétaires ambitieuses ont été mises en place .....	28
La réforme des retraites a atténué l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement, mais des réformes complémentaires s'imposent .....	30
L'assainissement des finances publiques devrait s'accompagner d'une réforme du système d'imposition, destinée notamment à le rendre plus propice à une croissance verte .....	31
La réforme du marché du travail a beaucoup progressé, mais d'importants problèmes demeurent .....	37
Faire en sorte que la protection de l'emploi ne soit pas un obstacle à l'embauche .....	37
Promotion de la création d'emplois grâce à un ajustement plus flexible des salaires .....	38
Renforcer l'activation .....	40
Faire en sorte que les jeunes acquièrent les compétences nécessaires au marché du travail .....	41
Les réformes visant à accroître la productivité peuvent renforcer la compétitivité .....	42
Bibliographie .....	44
Annexe A1. Progrès des principales réformes structurelles .....	46
<b>Chapitre 1. Désendetter le secteur privé et surmonter la crise bancaire</b> .....	53
Il faut remédier rapidement à la crise financière .....	54
La crise bancaire appelle une réaction diversifiée des politiques publiques .....	61

Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer la solidité du secteur bancaire .....	69
Des procédures de faillite efficaces peuvent accélérer la reconnaissance des pertes et favoriser les changements structurels .....	81
Notes .....	84
Bibliographie .....	85
<b>Chapitre 2. Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes actifs</b> .....	87
Les difficultés du marché du travail .....	88
À court terme, faire en sorte que les jeunes les plus vulnérables restent en contact avec le marché du travail .....	92
Réduire le taux de sorties prématurées du système scolaire .....	96
Faciliter le passage de l'école à la vie active en améliorant les filières professionnelles .....	98
Veiller à ce que les jeunes quittent le système scolaire avec les compétences dont le marché du travail a besoin .....	103
Aider les jeunes à passer de l'emploi temporaire à l'emploi stable .....	106
Inciter davantage les entreprises à embaucher des jeunes dans le cadre de négociations collectives plus souples .....	109
Notes .....	114
Bibliographie .....	114
 <b>Encadrés</b>	
1. Principales recommandations pour sortir de la crise bancaire .....	25
2. Les nouvelles règles budgétaires entrées en vigueur en 2012 .....	30
3. Principales recommandations en vue de redonner une assise viable aux finances publiques et de rendre le système d'imposition plus propice à la croissance .....	36
4. Principales recommandations concernant la réforme du marché du travail .	42
5. Principales recommandations concernant la réforme des marchés de produits : .....	44
1.1. Engagements problématiques dans les bilans des banques espagnoles .....	62
1.2. Facilités de crédit offertes aux banques de la zone euro par la Banque centrale européenne .....	66
1.3. La nationalisation de BFA-Bankia .....	68
1.4. Mesures prises pour renforcer la protection contre les risques immobiliers dans les réformes financières de février et mai 2012 .....	69
1.5. Conditions prévues par le mémorandum d'accord sur les politiques à l'égard du secteur financier .....	73
1.6. Tests de résistance .....	75
1.7. Interventions et procédures de résolution des faillites bancaires dans la crise actuelle .....	76
1.8. La législation d'août 2012 en matière de restructuration et de résolution bancaires .....	79
1.9. Recommandations pour désendetter le secteur privé et surmonter la crise bancaire .....	83
2.1. Politiques actives du marché du travail dans le cadre de la réforme de 2012 .	93

2.2. Comment inciter les entreprises à investir dans la formation en alternance ?	100
2.3. Les réformes de 2012 relatives à l'enseignement professionnel	102
2.4. La réforme 2012 de la législation sur la protection de l'emploi	108
2.5. La réforme 2012 du système de négociation collective	111
2.6. Recommandations concernant l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes actifs	112

## Tableaux

1. Perspectives économiques à court terme	17
2. Recettes et dépenses des administrations publiques	26
3. Objectifs budgétaires sur 2012-14 pour les administrations publiques	26
4. Amélioration du solde budgétaire des administrations publiques escomptée des mesures prenant effet en 2012 et 2013	27
5. Structure des recettes fiscales	34
1.1. Engagements sur la construction et la promotion immobilière (en incluant les logements saisis auprès des ménages)	71
1.2. Nombre de faillites pour 10 000 entreprises	82
2.1. Le temps nécessaire pour trouver un emploi après la fin des études est longue, 15-34 ans, 2009	91

## Graphiques

1. Évolutions macroéconomiques récentes	14
2. Évolutions récentes sur les marchés de capitaux	15
3. Évolution de la balance des paiements	18
4. Position extérieure nette et dette extérieure brute	19
5. Dépenses publiques et recettes fiscales dans certains pays de l'OCDE	32
6. Ratio des recettes de TVA	35
7. Coûts salariaux	39
1.1. Ratios dette du secteur privé non financier/PIB dans les pays de l'OCDE	54
1.2. Patrimoine net des ménages	56
1.3. Prêts bancaires aux entreprises privées non financières par secteur	57
1.4. Le marché du logement	58
1.5. Évolution de certains déterminants fondamentaux de la demande de logements	59
1.6. Ratios de créances douteuses par secteur	62
1.7. Exposition au marché de l'immobilier	63
1.8. Évolution récente des marchés financiers	65
1.9. Emprunts des banques à la BCE	66
2.1. Les taux d'emploi et de chômage des jeunes sont médiocres	88
2.2. La hausse du chômage des jeunes au cours de la crise récente est particulièrement forte	89
2.3. Une grande proportion de jeunes sont sans emploi, déscolarisés et ne suivent aucune formation	90
2.4. Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes peu qualifiés	90
2.5. La participation aux programmes d'activation est faible – même pendant la crise	92

2.6.	Les taux de réussite sont faibles dans le deuxième cycle du secondaire et dans le supérieur .....	96
2.7.	Les programmes de formation en alternance sont rares dans l'enseignement professionnel .....	99
2.8.	Les diplômés du supérieur sont surqualifiés pour les emplois qu'ils occupent	104
2.9.	Les jeunes sont bloqués dans des contrats temporaires .....	107
2.10.	Le recours aux emplois à temps partiel est rare .....	110

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

La situation économique et les politiques de l'Espagne ont été évaluées par le Comité le 2 octobre 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 24 octobre 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Andrés Fuentes et Anita Wölfl sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Sylvie Foucher-Hantala.

L'Étude précédente de l'Espagne a été publiée en décembre 2010.

## 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, 2011**  
Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE

**LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL**

Population (1 000 000) :	44.8		Densité de la population par km <sup>2</sup>	88.7 (34.3)
Moins de 15 ans (%)	14.9	(18.4)	Espérance de vie (années, 2010) :	82.2 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	17.6	(14.9)	Hommes	79.1 (76.9)
Nés à l'étranger (% , 2010)	14.5		Femmes	85.3 (82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.3	(0.5)	Dernière élection générale :	Novembre 2011

**L'ÉCONOMIE**

PIB, prix courants (milliards USD)	1 479.6		Part dans la valeur ajoutée (% , 2011) :	
PIB, prix courants (milliards, monnaie locale)	1 063.4		Secteur primaire	2.5 (2.6)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	33.1	(35.4)	Industrie y compris construction	27.0 (27.8)
PIB par habitant, PPP (milliers USD)			Services	70.5 (69.5)

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

Dépenses (% du PIB)	44.1	(45.0)	Dettes financières brutes (% du PIB)	76.0 (99.2)
Recettes (% du PIB)	35.5	(36.8)	Dettes financières nettes (% du PIB)	49.0 (59.8)

**LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Taux de change (EUR par USD)	0.719		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises, 2010) :	33.7
Taux de change PPP (USA = 1)	0.716		Machines et matériel de transport	17.2
Exportations de biens et services (% du PIB)	30.3	(52.4)	Articles manufacturés	14.2
Importations de biens et services (% du PIB)	31.1	(49.3)	Produits chimiques et produits connexes	
Solde de la balance courante (% du PIB)	-3.5	(-0.6)	Principales importations (% du total des importations de marchandises, 2010) :	
Position d'investissements internationaux nette (% du PIB, 2010)	-92.5		Machines et matériel de transport	28.8
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	18.4
			Produits chimiques et produits connexes	14.2

**LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION**

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans :	57.7	(64.8)	Taux de chômage (%) :	21.6 (7.9)
Hommes	63.2	(73.0)	Chômage des jeunes (%)	46.5 (16.2)
Femmes	52.0	(56.8)	Chômage de longue durée (%)	9.0 (2.6)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 690	(1776)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2010)	31.0 (31.0)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2009)	1.4	(2.4)		

**L'ENVIRONNEMENT**

Offre d'énergie primaire par habitant (toe) :	2.8	(4.3)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2009)	6.2 (9.8)
Énergies renouvelables (%)	11.4	(8.2)	Prélèvements d'eau par habitant (dam <sup>3</sup> , 2009)	0.7
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m <sup>3</sup> , 2008)	27.6	(22.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.5 (0.5)

**LA SOCIÉTÉ**

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, %)	31.7	(31.4)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009) :	
Taux de pauvreté relative	20.6	(17.7)	Compréhension de l'écrit	481 (493)
Dépenses publiques et privées (% du PIB) :			Mathématiques	483 (496)
Soins de santé (2008)	9.0	(8.8)	Sciences	488 (501)
Retraites (2007)	8.6	(8.6)	Part des femmes au Parlement (% , juillet 2012)	34.9 (24.4)
Éducation (2008)	3.1	(3.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.3 (0.4)

Better Life Index: [www.oecd.betterlifeindex.org/](http://www.oecd.betterlifeindex.org/)

Note : La moyenne de l'OCDE a été calculée comme une moyenne simple des dernières données disponibles, lorsque des données existent pour au moins 29 pays membres.

Source : OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

## Résumé

**L**’Espagne est plongée dans une récession qui dure. L’effet dépressif induit sur l’activité par le désendettement du secteur privé et par la nécessité d’un ample assainissement des finances publiques après la fin du boum du crédit intérieur a été accentué par la crise de la dette dans la zone euro et des rigidités structurelles sur le marché du travail, ce qui s’est traduit par une envolée du chômage et une crise bancaire. La perspective d’une reprise reste lointaine, étant donné que le désendettement dans le secteur privé est loin d’être terminé et que les effets de rétroaction entre les finances publiques et le secteur bancaire restent forts, malgré le prêt de potentiellement 100 milliards EUR consenti par les États de la zone euro pour recapitaliser les banques. Cette boucle de rétroaction doit être rompue. De nouvelles réformes structurelles sont nécessaires pour stimuler l’emploi, notamment chez les jeunes, et améliorer la compétitivité, ce qui contribuera à réduire encore le déficit des paiements courants. Étant donné les risques majeurs qui se sont accumulés, il est urgent que les pouvoirs publics interviennent avec détermination sur tous ces fronts pour pouvoir retourner la situation.

**Il faut remédier sans tarder au problème de la crise financière.** Des progrès ont été faits dans la comptabilisation exhaustive des pertes, ce qui est essentiel pour rétablir la confiance à l’égard du secteur bancaire. Le gouvernement a pris une mesure importante en durcissant les règles de provisionnement applicables aux engagements des banques liés au secteur immobilier. Il est primordial que les banques non viables fassent rapidement l’objet d’une procédure de résolution ordonnée et que celles qui ont besoin de fonds propres soient recapitalisées comme prévu dans le mémorandum d’accord conclu avec l’Union européenne sur un programme de réforme du secteur financier, lequel constitue un cadre bienvenu. Il faut que les actifs dépréciés liés à l’immobilier soient transférés à la société de gestion qui doit être créée à cet effet, à des prix suffisamment bas pour limiter les risques auxquels sont exposées les finances publiques. Les autorités doivent veiller à ce que l’absorption des pertes des banques repose en partie sur leurs amples volants d’instruments de fonds propres hybrides et de dette subordonnée, notamment lorsque les détenteurs de ces instruments sont des investisseurs institutionnels. Une réforme des procédures de faillite favoriserait une réaffectation des ressources des entreprises insolubles à des usages productifs.

**La confiance à l’égard des finances publiques doit être restaurée.** Afin de rétablir sa crédibilité, le gouvernement devrait s’employer à réaliser ses nouveaux objectifs de déficit global adoptés en juillet 2012, à moins que la croissance du PIB soit nettement moindre que prévu, auquel cas il devrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, au moins en partie. La réforme des règles budgétaires relatives à l’ensemble des niveaux d’administration et les récentes mesures d’assainissement des finances publiques marquent de nets progrès. Ces règles doivent être rigoureusement appliquées, notamment pour améliorer la situation financière des administrations régionales. Elles devraient être étayées par la mise en place d’un conseil budgétaire indépendant, comme prévu par le gouvernement, chargé d’évaluer la politique budgétaire à tous les niveaux d’administration. Il faudrait en outre préciser les mesures d’assainissement qui seront nécessaires pour atteindre l’objectif de déficit en 2014 ainsi que les mesures budgétaires durables à prévoir pour stabiliser la dette publique. Il est possible d’aller plus loin en matière de réforme des impôts pour

contribuer à l'assainissement budgétaire et rendre le système fiscal plus propice à une croissance verte. De nouvelles réformes des retraites permettraient d'améliorer la viabilité des finances publiques à long terme, et favoriseraient davantage la régularisation des activités économiques non déclarées.

**Un large éventail de réformes est nécessaire pour remédier à un chômage très élevé.**

Le taux de chômage a atteint des niveaux dramatiques en Espagne, notamment chez les jeunes ayant un faible niveau de formation. La réforme du marché du travail de 2012 représente une avancée significative vers le comblement de certaines lacunes structurelles clés de ce marché, notamment en ce qui concerne la protection de l'emploi et les négociations collectives. Si elle se révèle inefficace, les autorités pourront adopter des mesures supplémentaires pour réduire le dualisme du marché de l'emploi, en s'orientant vers un contrat de travail unique. Pour accroître la souplesse d'adaptation aux conditions économiques, une option serait d'abolir l'extension légale des conventions collectives ou de la remplacer par un système d'adhésion volontaire. Des mesures rapides s'imposent également pour améliorer l'efficacité des services de l'emploi. Les prestations offertes en matière d'aide à la recherche d'emploi et de formation doivent être renforcées, en particulier pour les jeunes chômeurs, et les programmes actifs du marché du travail doivent être axés sur les catégories les plus vulnérables. Les exigences par rapport aux activités de recherche de travail de la part des perçeurs des allocations de chômage doivent être durcies. De surcroît, des initiatives s'imposent pour empêcher les jeunes de sortir du système scolaire à un stade très précoce. Sachant que l'adoption de dispositions destinées à assurer une meilleure adéquation entre qualifications et exigences des entreprises peut faciliter la transition de l'école à la vie active, il est tout à fait opportun que le gouvernement ait entrepris de réformer le système d'enseignement professionnel.

## Principales recommandations

### Mesures macroéconomiques destinées à stabiliser l'économie et à renforcer le secteur bancaire

- Les banques viables qui ont besoin de fonds propres devraient être recapitalisées rapidement, et les banques non viables devraient faire l'objet, dès que possible, d'une procédure de résolution ordonnée, comme prévu dans le mémorandum d'accord.
- Les détenteurs de titres de dette subordonnée et d'instruments de fonds propres hybrides de rang inférieur devraient absorber les pertes des banques qui sont restructurées de façon ordonnée, comme prévu dans le mémorandum d'accord.
- Le gouvernement devrait s'employer à réaliser ses nouveaux objectifs de déficit global, à moins que la croissance soit nettement plus faible que prévu, auquel cas il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, au moins en partie.
- Il faudrait préciser les mesures d'assainissement qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit en 2014 et minimiser leur éventuel impact régressif afin de favoriser l'émergence d'un consensus social autour des besoins de redressement des finances publiques.
- Pour améliorer le cadre budgétaire, mettre en place un conseil budgétaire doté d'un solide mandat. Mettre en œuvre de manière stricte les dispositions relatives à la surveillance de la politique budgétaire des administrations régionales, ainsi que les nouvelles obligations prévues en matière de divulgation de leurs résultats budgétaires.
- Augmenter les taxes sur les externalités environnementales, y compris les prélèvements sur les carburants. Appliquer le taux normal de TVA à davantage de biens et services. Pérenniser les hausses d'impôts sur la valeur des biens immobiliers et réduire les taxes sur les transactions immobilières.

### Mesures relatives au marché du travail et aux marchés de produits destinées à renforcer l'emploi et la croissance

- Réduire davantage l'indemnité pour licenciement injustifié. Si la réforme n'est pas efficace, la mise en place d'un contrat de travail unique prévoyant une indemnité de licenciement initialement faible mais progressive pourrait aider à réduire l'écart encore important entre les coûts de licenciement des travailleurs temporaires et des travailleurs permanents, ce qui devrait effectivement atténuer le dualisme du marché du travail.
- Pour favoriser une plus grande souplesse d'adaptation aux circonstances économiques, une option serait de supprimer l'extension légale des conventions collectives ou de la remplacer par un mécanisme d'adhésion volontaire, en vertu duquel les entreprises décideraient d'être représentées ou non dans les négociations collectives sectorielles sur les salaires.

- Améliorer l'accès des jeunes chômeurs aux services de formation et d'aide à la recherche d'emploi. Mettre en place un dispositif global de suivi et d'évaluation comparative des services de l'emploi et de l'application des politiques actives du marché du travail (PAMT) au niveau régional.
- Élargir l'accès au deuxième cycle de l'enseignement secondaire en limitant aux matières principales les critères d'admission en classe supérieure au premier cycle. Réunir l'enseignement professionnel à l'école et les contrats de formation au sein d'un système unique.
- Alléger encore les procédures de création d'entreprise et leur coût, et éliminer les obstacles à l'entrée dans certains secteurs, notamment dans les services professionnels ainsi que dans les transports ferroviaires et routiers.
- Les barrières à l'entrée mises en place par les administrations régionales auxquelles se heurtent les grandes surfaces commerciales devraient être abaissées, et les horaires d'ouverture des magasins devraient être libéralisés dans les régions où des restrictions subsistent en la matière. Il faudrait relever le plancher national relatif aux heures d'ouverture des magasins que doivent appliquer les administrations régionales dans le cadre de la réglementation de ces horaires.

# Évaluation et recommandations

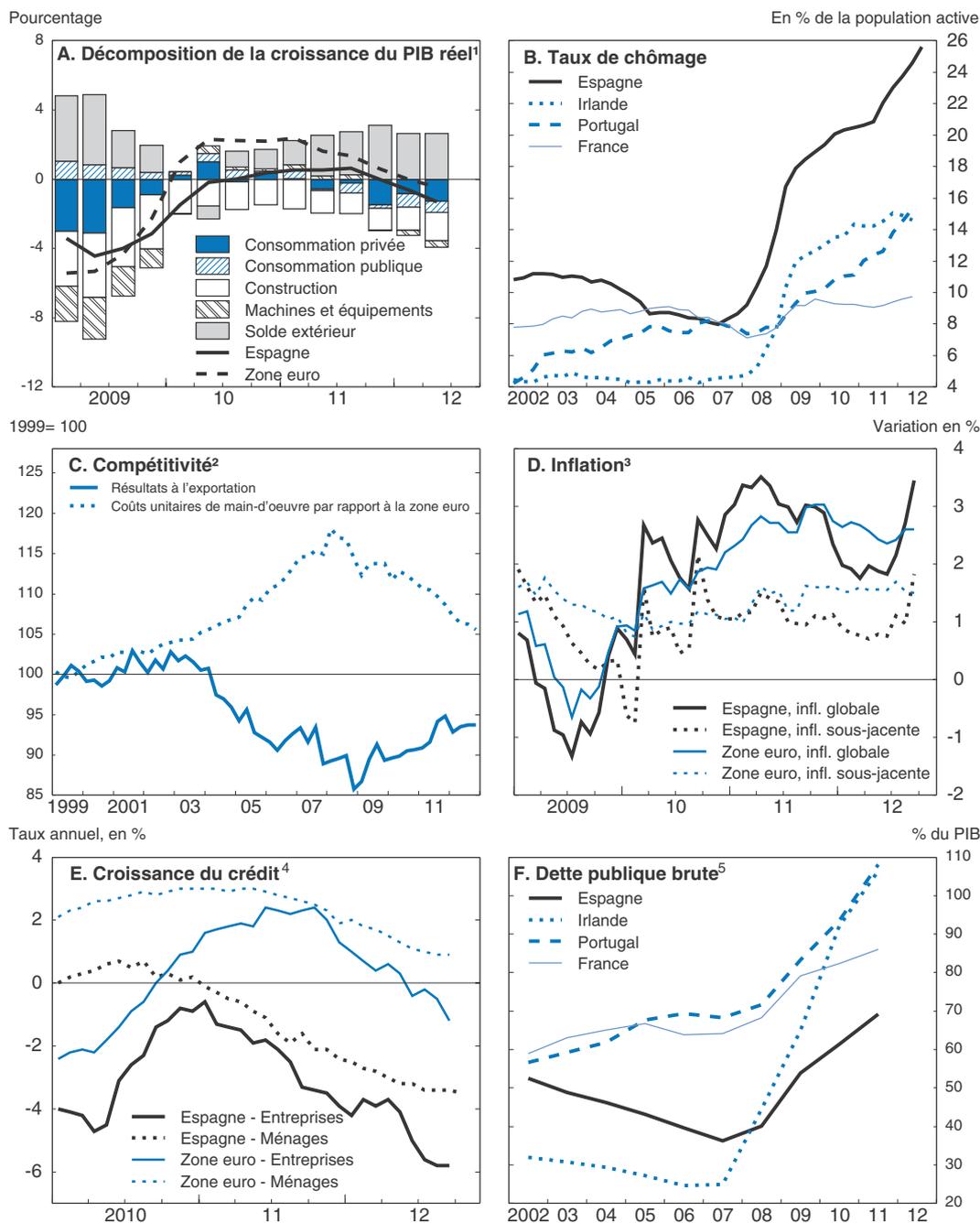
## L'économie traverse une récession prolongée

L'économie traverse une phase prolongée de récession depuis l'éclatement de la crise mondiale à la fin de 2008. À l'effondrement du marché du logement et à la persistance de faiblesses structurelles au niveau intérieur, en particulier sur le marché du travail, est venu s'ajouter l'effet de la crise de la dette européenne. Le désendettement dans le secteur privé s'est traduit par une contraction de la demande intérieure, aggravant le chômage généralisé et débouchant sur de volumineux déficits publics (graphique 1). Les effets de rétroaction entre la confiance dans la solvabilité de l'État et la solidité du secteur bancaire, qui tiennent en partie à l'absence d'institutions adaptées au niveau de la zone euro (OCDE 2011a, 2011b), se sont traduits par des primes de risque élevées sur les taux d'intérêt de la dette publique (graphique 2). Cela a entraîné une augmentation des coûts de financement des banques et le maintien de conditions de prêt restrictives.

Les mesures exceptionnelles d'apport de liquidités prises par la Banque centrale européenne (BCE) n'ont offert qu'un répit temporaire. Les sources privées de financement externes se sont tariées de plus en plus, et les financements apportés aux banques par la BCE ont comblé ce vide. En conséquence, la position nette négative de la Banque d'Espagne (y compris son solde TARGET 2) vis-à-vis de l'Eurosystème a augmenté, ce qui tient essentiellement à l'utilisation par les banques espagnoles des financements à long terme de la BCE, tandis que les créances détenues par des non-résidents sur les banques et l'État espagnols ont nettement diminué. À court terme, il existe un risque substantiel que l'économie, notamment les banques, reste privée de financement extérieur. Or, cela aggraverait la récession, en particulier si les mesures adoptées au niveau européen se révèlent inefficaces en termes d'atténuation des tensions observées sur les marchés interbancaires et des dettes souveraines. Néanmoins, l'introduction rapide d'une réglementation bancaire commune et une recapitalisation des banques opérées directement au niveau de la zone euro pourraient réduire à terme les effets de rétroaction négatifs entre situation financière des banques et primes de risque souverain. Le lancement du nouvel instrument de rachat illimité d'emprunts (OMT) dans le contexte d'un programme FESF ou MES aiderait aussi à faire baisser ces primes.

Dans ce contexte défavorable, la priorité immédiate pour les pouvoirs publics est de rétablir la confiance dans le secteur bancaire en recapitalisant rapidement les banques viables qui manquent de fonds propres, en appliquant aux banques non viables une procédure de résolution ordonnée et en isolant les actifs douteux dans une société de gestion spécialisée comme le prévoit le mémorandum d'accord conclu entre les autorités espagnoles et européennes dans le contexte de l'aide extérieure sollicitée pour la recapitalisation des établissements financiers. Pour sortir de la boucle de rétroaction négative évoquée précédemment, il faudra également une stratégie à moyen terme

Graphique 1. Évolutions macroéconomiques récentes



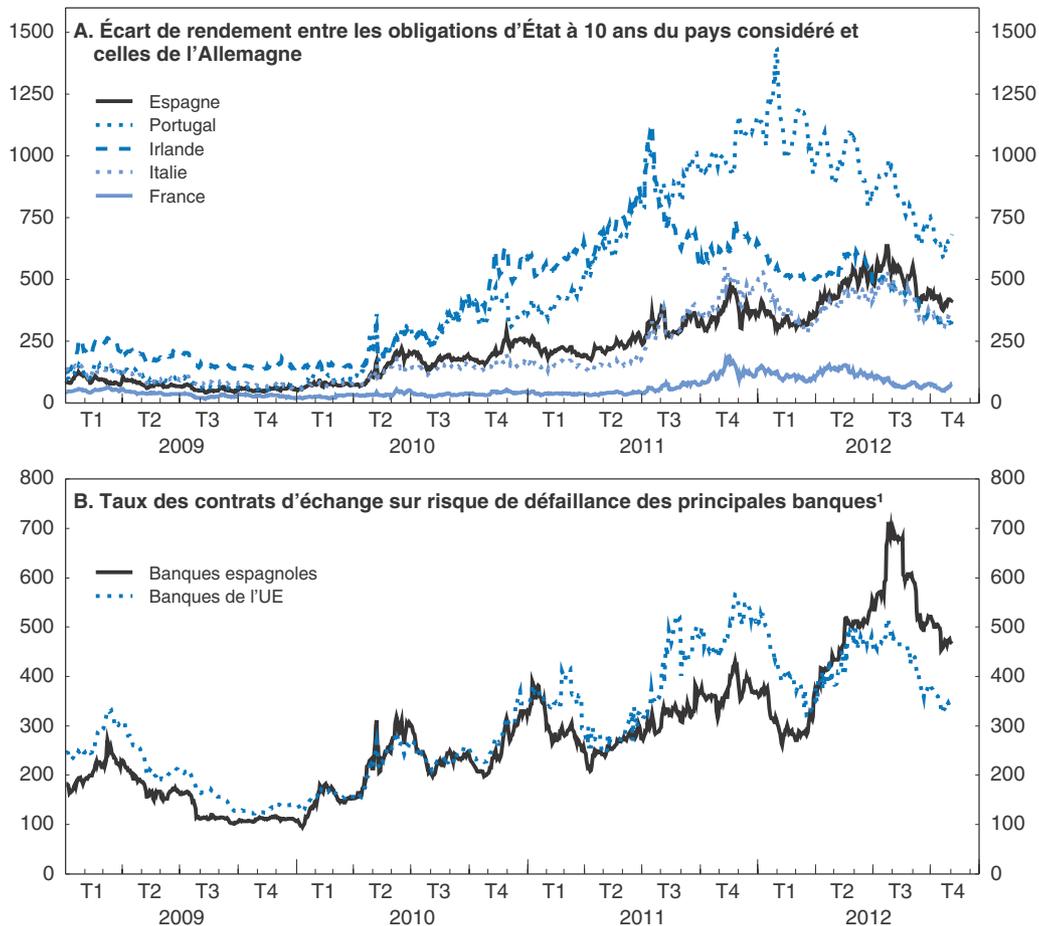
- Contributions à la croissance, en glissement annuel. Les lignes représentent la croissance du PIB réel.
- Coûts unitaires de main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie. Les résultats à l'exportation sont mesurés par le rapport entre les volumes d'exportation et les marchés extérieurs pour l'ensemble des biens et services.
- L'inflation est mesurée par la variation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation. L'inflation sous-jacente exclut les produits alimentaires et l'énergie.
- Prêts corrigés des cessions et de la titrisation. On entend par « entreprises » les sociétés non financières. Le secteur des ménages englobe les institutions sans but lucratif au service des ménages.
- Suivant la définition de Maastricht.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* et *Principaux indicateurs économiques* (bases de données), novembre ; BCE (2012), *Entrepôt de données statistiques (Statistical Data Warehouse)*, Banque centrale européenne, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932740195>

## Graphique 2. Évolutions récentes sur les marchés de capitaux

En points de base



1. Contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*), créances privilégiées à 5 ans, écart de taux moyen entre l'entité considérée et la courbe de référence pertinente. La courbe représentative des banques espagnoles correspond à une moyenne non pondérée des écarts observés pour les quatre principales banques du pays. La courbe représentative des banques de l'Union européenne (UE) correspond à une moyenne des écarts observés pour une soixantaine d'établissements bancaires, calculée par Datastream.

Source : Base de données Datastream, novembre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740214>

crédible pour ramener les finances publiques sur une trajectoire viable, ainsi que pour amener les détenteurs d'obligations à contribuer à la recapitalisation des banques et à l'absorption des pertes. Le gouvernement s'est attaqué à ces problèmes en lançant un programme de grande ampleur, incluant un effort d'assainissement budgétaire substantiel et un renforcement des règles budgétaires, ainsi que des réformes du marché du travail et du secteur bancaire. Sur la base de ces réformes ambitieuses et d'un mémorandum d'accord conclu avec l'Union européenne, le gouvernement espagnol pourra utiliser jusqu'à 100 milliards d'euros (9½ pour cent du PIB) prêtés par les États de la zone euro pour recapitaliser les banques du pays. Ces réformes sont susceptibles de déboucher sur une amélioration sensible des résultats économiques et devraient être activement mises en œuvre. Au-delà de ces besoins immédiats, de nouvelles réformes structurelles s'imposent pour rehausser l'emploi et la productivité, améliorer la compétitivité et réduire les risques

de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment chez les jeunes. Une stratégie crédible dans ce domaine renforcerait également la confiance à court terme.

Dans cette *Étude économique*, nous examinons les mesures permettant de renforcer la confiance des marchés de capitaux, ainsi que les réformes structurelles nécessaires pour stimuler la croissance, réduire les déséquilibres et assainir les finances publiques. Le chapitre 1 porte sur les progrès accomplis en matière de désendettement dans le secteur privé et les mesures destinées à redresser le secteur bancaire. Vient ensuite une analyse des moyens à employer pour faciliter l'intégration des jeunes sur le marché du travail, ce qui constitue un des problèmes les plus épineux sur le front de l'emploi (chapitre 2).

L'économie se contracte depuis le troisième trimestre de 2011, en raison du recul de l'investissement ainsi que de la consommation publique et privée (graphique 1). Cette baisse des dépenses tient à la réduction de la dette du secteur privé et à l'assainissement budgétaire, qui sont tous deux nécessaires pour éliminer les déséquilibres. Les prêts nets au secteur privé non financier sont devenus négatifs. Le taux de chômage s'est hissé à 24 %, et au-dessus de 50 % pour les jeunes. L'ajustement de la construction de biens immobiliers d'habitation est bien avancé, puisque les mises en chantier de logements ont chuté de 90 % par rapport à 2007, tandis que le nombre de logements achevés a diminué de 80 % environ. Le poids relatif de l'investissement en logements est tombé de 13 % à 6 ¼ pour cent du produit intérieur brut (PIB), atteignant des points bas historiques, même s'il reste plus élevé que dans nombre d'autres économies de l'OCDE. Les résultats à l'exportation sont relativement bons. Les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre reculent depuis 2009, sur fond de gains de productivité substantiels. Cette croissance de la productivité s'explique principalement par des suppressions d'emplois peu productifs, essentiellement à caractère temporaire et dans le secteur de la construction, de sorte qu'elle devra maintenant trouver de nouveaux relais pour ne pas s'essouffler. En fait, l'augmentation du coût du travail s'est accélérée en 2011, reflétant l'inertie de la détermination des salaires, liée notamment au mécanisme d'indexation sur l'inflation antérieure. Néanmoins, les contrats signés dernièrement prévoient une progression nettement plus faible des rémunérations.

Globalement, de nouvelles pertes de production et d'emplois sont prévues en 2012 et 2013 (tableau 1). Des risques orientés à la baisse entourent cependant ces prévisions pour 2013, dans la mesure où l'accès aux financements externes privés pourrait demeurer restreint et les sorties de capitaux se poursuivre. La dette publique pourrait être différente de ce qui est prévu ici, étant donné l'incertitude concernant l'ampleur de la recapitalisation des banques par l'État. Suivant les règles actuelles, les fonds européens destinés à recapitaliser les banques sont inclus dans la dette publique, et le transfert des actifs compromis hérités du passé à une société de gestion d'actifs devrait être en grande partie financé par des émissions de dette de cette même société, avec la garantie de l'État espagnol.

Tableau 1. **Perspectives économiques à court terme**<sup>1</sup>

	Prix courants, milliards EUR	Pourcentage de variation, en volume					
		Chiffres effectifs			Prévisions		
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Produit intérieur brut</b>	1 087.7	-3.7	-0.3	0.4	-1.3	-1.4	0.5
Consommation privée	622.4	-3.8	0.7	-1.0	-1.9	-2.3	-0.5
Consommation publique	212.0	3.8	1.5	-0.5	-4.1	-4.0	-0.8
Formation brute de capital fixe	312.0	-18.0	-6.2	-5.3	-9.1	-9.0	-2.7
<i>dont</i> : construction de logements	117.8	-23.1	-10.1	-6.7	-6.7	-4.4	-2.7
Demande intérieure finale	1 146.4	-6.2	-0.8	-1.8	-3.9	-4.0	-0.9
Variation des stocks <sup>2</sup>	4.7	0.0	0.1	-0.1	-0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1 151.1	-6.3	-0.6	-1.9	-3.9	-4.0	-0.9
Exportations de biens et services	288.2	-10.0	11.3	7.6	4.0	6.4	6.2
Importations de biens et services	351.5	-17.2	9.2	-0.9	-4.5	-1.3	2.4
Solde extérieur <sup>2</sup>	-63.3	2.9	0.3	2.3	2.6	2.5	1.4
<i>Pour mémoire</i>							
Indice implicite des prix du PIB	..	0.1	0.4	1.0	0.3	0.7	0.4
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	..	-0.2	2.0	3.1	2.2	1.2	0.4
IPCH sous-jacent (hors produits alimentaires et énergie)	..	0.9	0.8	1.2	1.0	0.9	0.4
Indice implicite des prix de la consommation privée	..	-1.1	2.0	2.9	2.2	0.8	0.3
Taux de chômage	..	18.0	20.1	21.6	25.0	26.9	26.8
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	..	17.8	13.1	11.0	9.3	7.7	7.7
Administrations publiques							
Solde financier <sup>4, 5</sup>	..	-11.2	-9.7	-9.4	-8.1 <sup>5</sup>	-6.3	-5.9
Dettes brutes <sup>4</sup>	..	62.9	67.7	76.9	93.8	100.2	105.3
Dettes brutes (définition de Maastricht) <sup>4</sup>	..	53.9	61.5	69.3	86.1	92.6	97.6
Balance des opérations courantes <sup>4</sup>	..	-4.8	-4.5	-3.5	-2.0	0.5	1.8

1. Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe donc un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. 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 en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

3. Exprimé en pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB.

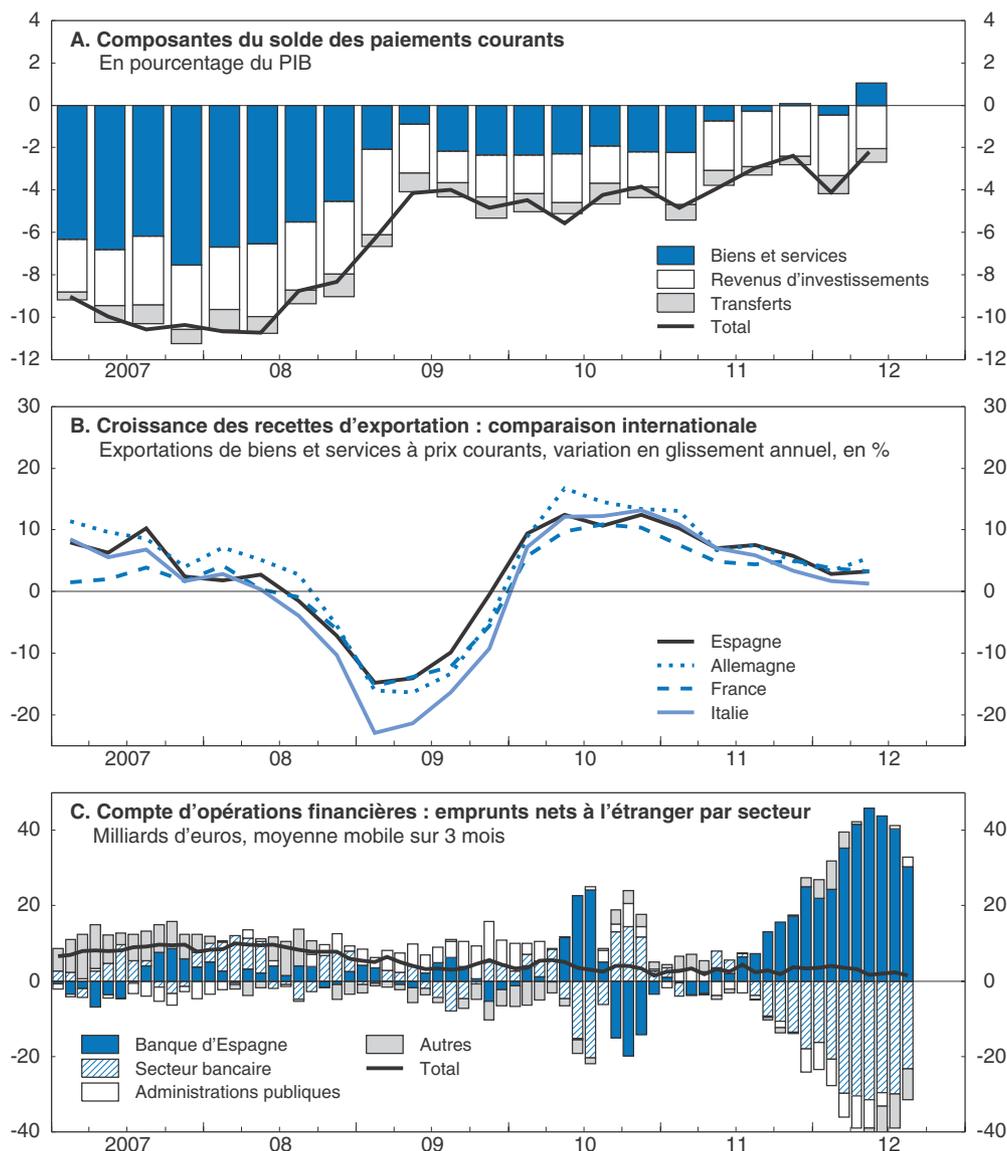
5. Le déficit public espagnol de 8.1 % du PIB en 2012 comprend des dépenses exceptionnelles de recapitalisation des banques à hauteur de 1 % du PIB.

Source : OCDE (2012), *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE 92*.

## Le déficit des paiements courants a nettement diminué mais le solde commercial devra s'améliorer encore

Tant la baisse des importations que l'augmentation des exportations (graphique 3, partie B) ont nettement réduit le déficit des paiements courants (graphique 3, parties A et B) et la position extérieure nette débitrice de l'économie s'est stabilisée, quoique à un niveau élevé proche de 90 % du PIB. Cette position tient aux engagements financiers nets, tandis que le solde des stocks d'investissement direct étranger (IDE) est globalement équilibré (graphique 4). Dans une certaine mesure, l'amélioration de la balance commerciale découle de l'effet induit par l'écart de production (qui est plus ample que chez les principaux partenaires commerciaux de l'Espagne) sur le solde des échanges de biens et services. Il est donc probable que le solde commercial corrigé des variations cycliques soit actuellement déficitaire, même si le solde effectif était excédentaire au deuxième trimestre de 2012. En fait, par rapport à d'autres grandes économies de la zone euro, les exportations espagnoles ont relativement bien résisté depuis l'introduction de la monnaie commune

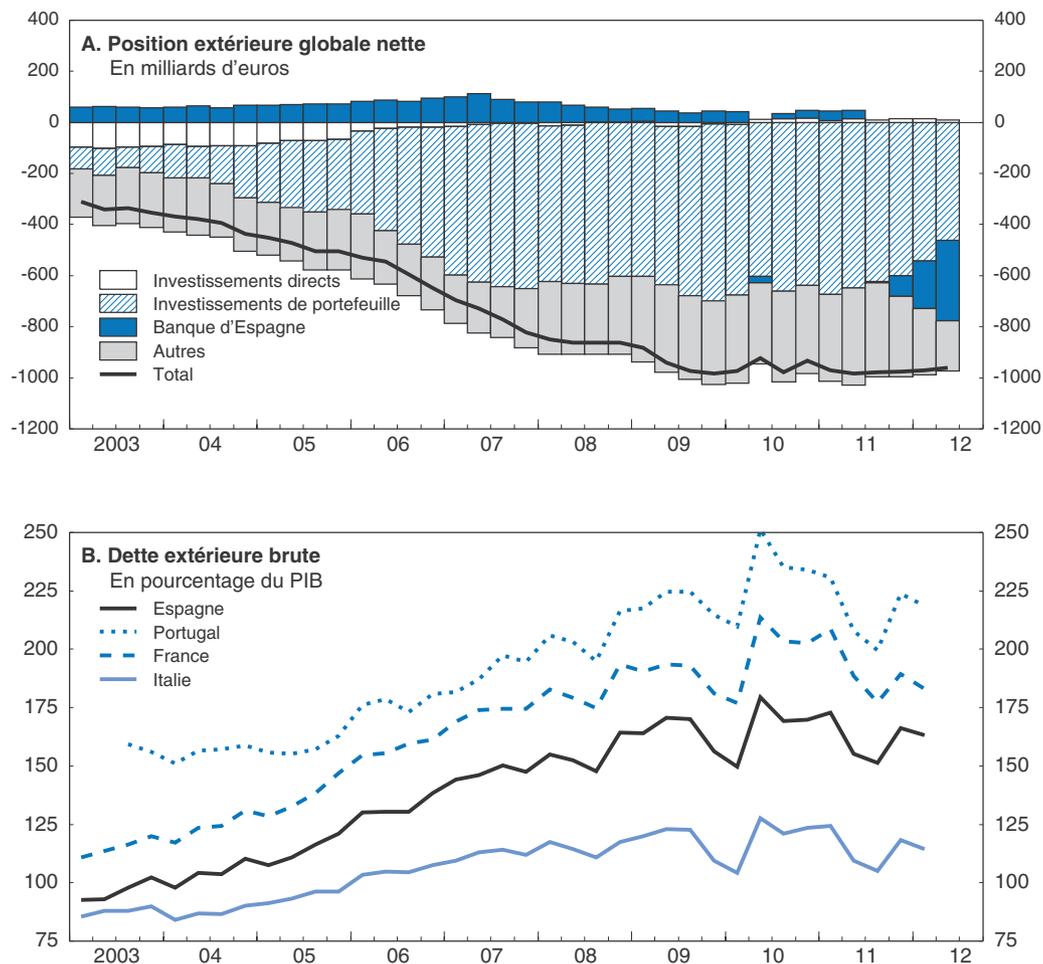
Graphique 3. Évolution de la balance des paiements



(voir également OCDE, 2010a sur ce sujet). Ces dernières années, l'Espagne a gagné des parts de marché (ses résultats à l'exportation se sont améliorés depuis 2008, comme l'illustre le graphique 1), notamment grâce à une plus grande compétitivité en termes de coûts, les coûts unitaires de main-d'œuvre ayant baissé dans tous les secteurs d'activité, en particulier dans l'industrie manufacturière.

Pour atténuer la fragilité de l'économie, l'ampleur de la position extérieure nette débitrice devra être réduite. Si l'on pose l'hypothèse d'une croissance nominale tendancielle du PIB de 3 % (qui concorde peu ou prou avec l'estimation actuelle de la croissance potentielle établie par l'OCDE), il faudrait ramener le déficit des paiements courants en deçà de 3 % du PIB pour amorcer cette réduction. En outre, même si le

Graphique 4. Position extérieure nette et dette extérieure brute



Source : Banque d'Espagne (2012), *Indicadores Económicos* (base de données) ; Banque mondiale (2012), *Statistiques trimestrielles sur la dette extérieure* (World DataBank) et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740252>

rendement nominal des engagements extérieurs nets était contenu à 4½ pour cent dans les années à venir, ce qui reste supérieur au taux moyen observé en 2012, il faudrait sans doute que l'excédent commercial se maintienne au-dessus de 1 %.

### La priorité la plus urgente est de rétablir l'accès des banques aux financements

Les conditions de financement des banques sur les marchés de capitaux se sont aussi nettement dégradées, y compris pour les plus grands établissements, aux activités diversifiées sur le plan international, qui ne sont que modestement exposés au crédit intérieur et au marché du logement, mais la situation s'est un peu améliorée après l'annonce, en septembre 2012, du nouvel instrument de rachat illimité d'emprunts (OMT) dans le contexte d'un programme FESF ou MES.

Les notations des banques dépendent dans une large mesure de celles des emprunteurs souverains. La diminution de la valeur de la garantie implicite de l'État s'est en effet traduite par une détérioration des conditions de financement pour les banques, tandis que les risques que représentent ces garanties implicites pour les finances publiques ont entraîné une dégradation des notations des emprunteurs souverains (Schich et Kim, 2012). Le financement intérieur par collecte de dépôts semble avoir globalement bien résisté jusqu'ici. La modeste baisse tendancielle des dépôts détenus par le secteur privé non financier en Espagne tient dans une certaine mesure aux placements financiers des ménages sous forme de titres de la dette publique et de billets de trésorerie, à un recul du patrimoine financier brut des ménages et aux fluctuations des dépôts des entreprises, généralement volatils. Néanmoins, comme le montre l'expérience de la Grèce et, plus récemment, de l'Italie, des réductions plus marquées des dépôts pourraient avoir lieu, et les dépôts des non-résidents ont sensiblement diminué.

La hausse du ratio de créances douteuses (les prêts improductifs et ceux qui sont productifs mais dont les perspectives de remboursement suscitent des doutes) s'est accélérée. Ce ratio devrait continuer d'augmenter parallèlement à la poursuite de la régression de l'activité économique. Malgré le recul des prêts nets, la charge de la dette du secteur privé en proportion du PIB ne diminue que lentement depuis qu'elle a atteint un sommet en 2008, et demeure élevée en termes de comparaison internationale, notamment dans le secteur des entreprises non financières. Cela tient dans une mesure considérable à la faible croissance du PIB nominal par rapport à celle observée dans les pays où le désendettement est plus rapide. S'agissant des crédits hypothécaires accordés aux ménages, les ratios de créances douteuses sont restés modestes jusqu'ici, ce qui s'explique en partie par la mise en place de certains garde-fous réglementaires au cours de la période d'expansion, ainsi que par la prédominance des crédits hypothécaires à taux variable et le niveau élevé des patrimoines nets en proportion des revenus au regard de l'expérience passée.

L'exposition totale des banques aux secteurs de la promotion immobilière (y compris les biens immobiliers saisis) atteignait 28½ pour cent du PIB fin 2011, sachant que la moitié des actifs étaient considérés comme « problématiques » (il s'agissait de créances douteuses, de prêts caractérisés par une dégradation plus générale de leurs perspectives de remboursement, ainsi que d'actifs saisis). Pour accélérer la comptabilisation des pertes sur les engagements liés au secteur immobilier, le gouvernement a demandé aux banques d'accumuler des réserves de fonds propres représentant environ 45 % de leur exposition totale au secteur de la promotion immobilière, qui doivent être en place d'ici à juin 2013. Ces réserves ont certes été jugées globalement suffisantes dans le cadre du récent Programme d'évaluation du secteur financier (FMI, 2012), mais l'action des pouvoirs publics n'a pas permis de stabiliser la confiance des marchés de capitaux, compte tenu des effets produits par la récession actuelle sur les actifs bancaires de manière plus générale.

Le gouvernement a demandé que soit réalisé un test de résistance indépendant et détaillé de l'ensemble du portefeuille individuel des banques, lequel a eu lieu entre juin et septembre 2012. Selon un scénario défavorable, fondé sur des perspectives macroéconomiques nettement moins bonnes que les projections actuelles, sept groupes bancaires représentant 38 % du secteur auraient besoin de 53.84 milliards EUR (5 % du PIB) de capitaux propres supplémentaires, après prise en compte des fusions en cours (et de certains effets fiscaux), et de 59 milliards EUR sans tenir compte de ces fusions. Ce test de résistance de vaste portée a utilisé des informations détaillées sur les bilans et les

portefeuilles de prêts des différentes banques examinées. Il a été conduit sous la supervision de plusieurs institutions de l'Union européenne (Commission européenne, BCE et Autorité bancaire européenne) et du Fonds monétaire international; il fournit une évaluation fiable des besoins en fonds propres du secteur bancaire.

Un prêt pouvant aller jusqu'à 100 milliards d'euros (équivalant à 9½ pour cent du PIB espagnol) consenti par les États de la zone euro pourra être utilisé pour combler les déficits en capitaux propres. Suivant le mémorandum d'accord adopté le 20 juillet, d'ici à fin octobre 2012, les banques devront présenter des plans destinés à satisfaire les besoins en fonds propres mis en évidence par l'analyse du bilan de chacune d'entre elles, spécifiant les injections de capitaux publics sollicitées. Ces plans devront être mis en œuvre d'ici à juin 2013. Les autorités espagnoles devraient se tenir prêtes à réagir dans l'éventualité d'une détérioration de la situation économique plus marquée que ce que laissent supposer les hypothèses prudentes du test de résistance.

### **Des mesures ont été prises pour accélérer la restructuration des banques et le règlement des défaillances bancaires**

Pour stabiliser le système bancaire et relancer le crédit, les autorités doivent identifier et recapitaliser les banques viables qui manquent de fonds propres, comme indiqué dans le mémorandum d'accord, tout en liquidant de façon ordonnée et sans tarder la situation des banques défaillantes (voir par exemple Bouis *et al.*, 2012). Le fait que les banques fragilisées soient peu incitées à comptabiliser leurs pertes pourrait ralentir le redéploiement du crédit et des ressources disponibles à des usages productifs. Cela pourrait également saper la confiance dans l'ensemble du système financier, compte tenu des liens qui existent entre les banques. Rétrospectivement, il s'avère que la résolution ordonnée de plusieurs défaillances bancaires est intervenue trop tard, en 2011 seulement. De nombreuses caisses d'épargne fragilisées ont été fusionnées pour donner naissance à des établissements de grande taille, qui ont bénéficié de l'aide de l'État, et ce encore en 2012, tandis que les dispositions législatives adoptées en mai concernant la réforme des marchés de capitaux ont rétabli certaines incitations aux fusions entre banques.

Or, ces fusions peuvent ne pas s'accompagner de gains d'efficience et donner naissance à de grands établissements fragiles, aggravant le problème des entités « trop grandes pour faire faillite ». En fait, certains établissements issus de fusions ont eux-mêmes dû être liquidés de façon ordonnée, voire nationalisés, notamment le 4<sup>e</sup> plus grand groupe bancaire, BFA, qui est passé dans le giron de l'État. Lors de la liquidation ordonnée des banques non viables, il conviendrait donc d'éviter les fusions entre établissements fragilisés. L'État devra fonder toute mesure de recapitalisation sur les évaluations indépendantes des bilans des banques et de leurs besoins, afin de garantir l'adéquation de leurs volants de fonds propres. Cela évitera de donner l'impression que les banques nationalisées partiellement ou intégralement sont soumises à de faibles contraintes budgétaires.

Les procédures de résolution des défaillances bancaires ont été réformées en 2009, mais elles restent loin de correspondre aux attributs clés des régimes efficaces de résolution des défaillances d'établissements financiers décrits par le Conseil de stabilité financière dans le document *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Conformément au mémorandum d'accord, les autorités ont présenté en août 2012 des dispositions législatives destinées à accélérer notablement les procédures de résolution des défaillances appliquées aux banques non viables. Ces mesures législatives

sont bienvenues. Elles devraient permettre de passer outre les droits des actionnaires, par exemple, afin d'éviter que ceux-ci n'entravent les décisions des autorités quant au transfert des actifs des banques en cours de restructuration, et d'imputer les pertes aux créanciers. Toutefois, la nouvelle législation permet uniquement d'imposer des pertes aux détenteurs d'instruments de fonds propres hybrides et d'instruments de dette subordonnée, mais pas à ceux qui possèdent des titres de créance de premier rang. Le mémorandum d'accord inclut également un calendrier pour la restructuration des banques viables et la satisfaction de leurs besoins en fonds propres, tous les besoins importants à cet égard devant être satisfaits d'ici à fin 2012, ainsi que pour la résolution ordonnée des défaillances des établissements non viables. Il prévoit le transfert des actifs compromis hérités du passé à une société de gestion d'actifs et des mesures de renforcement du cadre de surveillance et de réglementation destinées à améliorer la prévention des crises dans l'avenir.

La séparation des actifs hérités du passé de toutes les banques ayant besoin d'un soutien public et leur transfert à une société de gestion d'actifs créée à cet effet, comme prévu dans le programme, devraient renforcer la confiance à l'égard des banques, et permettre à leurs dirigeants de se focaliser sur les activités de prêt et de collecte de dépôts. Bien que la législation prévoie de faire participer les capitaux privés au financement de la société de gestion d'actifs, la majeure partie de ce financement sera en fait assurée via l'émission d'obligations garanties par l'État espagnol, exposant ainsi les finances publiques à des risques financiers. Il importe donc que les prix auxquels ces actifs hérités du passé seront transférés soient fixés avec prudence. Le mémorandum prévoit que les actifs hérités du passé doivent être transférés à leur « valeur économique à long terme », ce qui risque de déboucher sur un prix de transfert supérieur à leur valeur de marché actuelle. En outre, un prix de transfert relativement élevé risque de réduire l'ampleur des pertes assumées par les créanciers des banques, même si le document relatif aux attributs clés des régimes efficace de résolution des défaillances d'établissements financiers (CSF, 2011) stipule simplement que les créanciers des banques ne doivent pas obtenir davantage de fonds qu'en cas de liquidation. Les actifs hérités du passé devraient être transférés à la société de gestion d'actifs à un prix déterminé avec prudence. Une autre option consisterait à utiliser la dette bancaire destinée à absorber les pertes (voir ci-après) pour contribuer au financement du transfert d'actifs d'une banque ayant des problèmes de solvabilité à la société de gestion d'actifs.

### **Il faut imposer des pertes à certains créanciers lors de la résolution des défaillances de banques non viables, afin de mieux protéger les contribuables**

Pour protéger les contribuables et éviter d'aggraver les effets de rétroaction entre les finances publiques et les systèmes financiers, il faudrait contraindre certains créanciers des banques à assumer des pertes dans le cadre de la crise actuelle, comme le prévoit le mémorandum d'accord. Jusqu'ici, les pertes qui se sont fait jour lors de la résolution des défaillances de banques insolubles ont été prises en charge dans une large mesure par le fonds d'assurance des dépôts, qui est financé et géré par le secteur bancaire. Si elles étaient supportées uniquement par le fonds d'assurance des dépôts, les pertes actuelles pourraient donc représenter une lourde charge pour les banques viables qui cotisent à ce fonds. D'un autre côté, si l'État devait assumer une partie plus importante de ces pertes, cela risquerait de saper encore la confiance des marchés de capitaux, dans la mesure où

cela dégraderait la situation budgétaire. En outre, dans les deux cas, le problème d'aléa moral serait aggravé. Forcer les créanciers des banques à assumer des pertes dans le contexte de la résolution des défaillances bancaires, comme prévu dans le mémorandum d'accord, serait par conséquent une mesure salutaire. Jusqu'à présent, les porteurs de capitaux propres ont généralement perdu leur mise, tandis que les détenteurs de dette subordonnée ont bénéficié d'une protection totale (Schich et Lindh, 2012), malgré leur obligation contractuelle de participer à la résorption des pertes en cas de faillite.

Une première option serait d'imposer des pertes uniquement aux détenteurs de dette subordonnée et d'instruments hybrides de rang inférieur (ce que l'on appelle le « renflouement interne »), comme le prévoit le mémorandum d'accord, notamment dans la mesure où les normes de solvabilité énoncées dans l'accord de Bâle III renforcent le rôle des fonds propres de haute qualité, ce qui atténuera l'importance de la dette subordonnée dans l'avenir. Les encours de dette subordonnée des banques sont considérables, puisqu'ils s'élevaient à 83 milliards EUR fin 2011 (8 % du PIB). Cette formule devrait également être appliquée aux pertes des banques qui sont recapitalisées par le gouvernement, c'est-à-dire qui ne font pas l'objet d'une procédure de résolution ordonnée.

Étant donné que de nombreuses banques ont vendu des actions préférentielles et des créances subordonnées à leur clientèle de particuliers, sans nécessairement fournir des informations transparentes sur les risques connexes, il faut que les décotes appliquées à ces investisseurs soient plus faibles, dans un souci de protection des consommateurs. Cela dit, il convient de noter que la moitié environ des titres de dette subordonnée émis par les banques espagnoles a été souscrite par des investisseurs institutionnels, auxquels cette logique de protection des consommateurs ne s'applique pas, ce qui offre d'amples possibilités de renflouement interne. Pour empêcher que de telles pratiques ne se répètent dans l'avenir, il est important de faire la lumière sur la responsabilité des dirigeants des banques en matière de violation des règles de protection des consommateurs, et de réexaminer l'efficacité de ces règles. Des mesures ont été prises pour limiter la vente d'instruments de fonds propres hybrides aux particuliers dans le cadre des dispositions législatives présentées en août 2012.

Les banques ont récemment réduit leurs volants de fonds propres hybrides et de dette subordonnée en rachetant ces instruments ou en les transformant pour une part en dépôts, peut-être afin de préserver leurs relations avec leurs clients ou d'augmenter leurs bénéfices comptables. Il est possible que cela ait réduit les possibilités d'absorption des pertes au moyen de ces instruments, y compris lorsqu'ils sont détenus par des investisseurs institutionnels. Les autorités devraient prendre les devants et empêcher tout remboursement ou rachat de capitaux propres lorsque la capacité d'absorption des pertes est compromise. À l'inverse, la conversion de ces instruments en titres de participation est souhaitable. Les autorités devraient surveiller de près les opérations des banques réduisant leurs volants d'instruments de fonds propres hybrides et de dette subordonnée, et les interrompre si ces opérations entraînent une diminution du volume de fonds qui pourrait être nécessaire à l'absorption des pertes. L'autorité de contrôle bancaire, la Banque d'Espagne, doit être habilitée à prendre de telles mesures. En outre, les dispositions du mémorandum d'accord qui obligent la Banque d'Espagne à empêcher les banques sollicitant une aide publique à racheter ces instruments de dette au-dessus de leur prix de marché majoré de 10 % ne sont peut-être pas satisfaisantes, étant donné que la situation du marché peut être difficile à cerner, et que les prix de marché dépendent des mesures de renflouement interne annoncées. On pourrait également réduire les risques de contagion

en donnant strictement la préférence aux déposants par rapport aux autres créanciers des banques. Il est approprié de financer le coût résiduel de la résolution des défaillances bancaires au moyen de contributions versées par les banques, étalées dans le temps. Ces contributions, qui devraient être distinctes des contributions versées au titre de l'assurance des dépôts, devraient être évaluées au regard du total de bilan des établissements bancaires.

Il serait possible d'alléger encore le coût budgétaire potentiel de ces opérations en imposant des pertes aux détenteurs de créances privilégiées, et non uniquement aux porteurs de titres de dette subordonnée, pour les banques faisant l'objet de procédures de résolution ordonnée. Il faudrait qu'une telle opération de renflouement interne soit conçue avec soin (FMI, 2012b). Dans le cadre d'une restructuration bancaire de grande ampleur consistant à résoudre de façon ordonnée les défaillances de tous les établissements non viables et à recapitaliser intégralement les établissements viables à court de fonds propres, le risque de contagion pourrait être limité.

### **Une réforme des procédures de faillite peut accélérer la restructuration**

Des mécanismes efficaces de gestion des faillites parmi les entreprises non financières et les particuliers peuvent accélérer la comptabilisation des pertes sur les prêts que des débiteurs ne peuvent plus rembourser, et contribuer à la réaffectation des ressources à des usages productifs (FMI, 2002). Ces mécanismes semblent relativement peu développés en Espagne (voir Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012) et les références citées dans ce document). Les procédures de liquidation judiciaire sont beaucoup moins utilisées que dans d'autres économies à revenu élevé. Elles semblent relativement lentes et les coûts liés à ces procédures anticipés par les entrepreneurs sont exceptionnellement lourds, ce qui tient en partie à des clauses de responsabilité personnelle qui sont inhabituelles dans les autres pays, ainsi qu'à l'absence de dispositions libératoires pouvant jouer en faveur des débiteurs surendettés (offrant la possibilité d'un « nouveau départ ») dans la plupart des cas. Le taux de recouvrement des créances d'entreprises mises en faillite semble relativement bas, même si peu d'entreprises semblent éviter la liquidation et survivre en restructurant leur dette (voir Mora et Fuentes [2012] et les références citées dans ce document). Il faudrait réformer les procédures de faillite des entreprises non financières pour les rendre plus efficaces. Ainsi, des mesures pourraient être prises pour accélérer les procédures judiciaires et réduire les coûts anticipés par les dirigeants d'entreprises, en limitant la menace de sanctions et en élargissant le champ d'application des dispositions libératoires en faveur des débiteurs. Le gouvernement prévoit de réexaminer la législation sur les faillites afin de remédier aux lacunes des procédures de faillite des entreprises, ce qui est une bonne chose.

Des règles inefficaces concernant les faillites peuvent également freiner la croissance de la productivité à plus long terme en faussant les décisions d'investissement (voir Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012, et les références citées dans ce document). En Espagne, les entreprises et leurs créanciers peuvent contourner le système de faillite en recourant de manière généralisée au crédit hypothécaire, qui offre une protection plus efficace aux prêteurs. Des règles inefficaces en matière de faillite sont donc susceptibles de renforcer les incitations à investir dans des actifs pouvant servir de garantie hypothécaire, notamment dans les secteurs de la construction et de l'immobilier, au détriment d'investissements dans des actifs ne pouvant jouer ce rôle, tels que le capital humain ou le savoir-faire technologique, même si de tels investissements sont rentables.

**Encadré 1. Principales recommandations pour sortir de la crise bancaire**

- Recapitaliser rapidement les banques viables qui manquent de fonds propres, en fonction des besoins ressortant d'évaluations indépendantes du bilan de chaque banque. Les établissements bancaires non viables devraient être liquidés de façon ordonnée dès que possible, comme prévu dans le mémorandum d'accord.
- Obliger les détenteurs de titres de dette subordonnée et d'instruments de fonds propres hybrides de rang inférieur à absorber les pertes des banques insolubles qui sont liquidées de façon ordonnée ou recapitalisées par l'État, comme prévu dans le mémorandum d'accord, et empêcher les banques d'effectuer des opérations financières qui réduisent l'encours des instruments de dette sur lesquels peuvent être imputées des pertes. En cas de préoccupations liées à la protection des consommateurs, des pertes plus limitées peuvent être imposées aux particuliers détenteurs de ces titres.

### Le gouvernement a lancé un ample effort d'assainissement budgétaire concentré en début de période

Le déficit des administrations publiques s'est établi à 9.4 % du PIB en 2011, dépassant de 3.4 points de pourcentage l'objectif initialement convenu avec l'UE. Ce chiffre tient compte pour ½ point de l'aide financière apportée aux banques qui peut être considérée comme une dépense exceptionnelle. Le dépassement est essentiellement imputable à des recettes plus modestes que prévu, tandis que les engagements pris en matière d'assainissement des finances publiques en 2010, qui étaient axés sur des réductions de dépenses (OCDE, 2010a), ont été tenus dans une large mesure. Les dépenses publiques hors charges d'intérêts ont sensiblement diminué (tableau 2). Cet écart par rapport à l'objectif est essentiellement dû aux administrations régionales, en partie du fait de l'impact négatif sur leurs ressources de la baisse des recettes provenant des transactions immobilières, qui leur reviennent intégralement, et à la rigidité des dépenses d'éducation et de santé, qui représentent une large part de leur budget (voir OCDE [2010a] pour un examen des questions de politique budgétaire au niveau des administrations régionales). Dans une certaine mesure, la sensibilité des recettes d'impôts à la demande intérieure s'explique par les caractéristiques de la structure fiscale, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) étant appliquée à des taux plus élevés aux biens de consommation durables, dont les ventes ont enregistré une baisse particulièrement marquée. La forte transmission des fluctuations de la production à l'emploi, qui fait l'objet d'une imposition relativement lourde (voir ci-après), pèse également dans la balance.

Compte tenu du dépassement de l'objectif de déficit et de la dégradation des perspectives de croissance, le gouvernement a défini de nouveaux objectifs en accord avec l'Union européenne le 10 juillet 2012 (tableau 3). Le report d'un an de l'échéance prévue pour la réalisation de l'objectif de déficit de 3 % est une décision bienvenue, étant donné que toute tentative d'atteindre ce but malgré la détérioration de la situation économique aurait été vouée à l'échec. Les objectifs nationaux ont été ventilés entre les niveaux d'administration. La contribution des administrations régionales à l'assainissement des finances publiques est importante, car elles représentent environ 35 % des dépenses des administrations publiques. Par conséquent, tous les niveaux d'administration devront contribuer de manière substantielle à l'assainissement budgétaire.

Tableau 2. **Recettes et dépenses des administrations publiques**  
En pourcentage du PIB

	2000	2007	2010	2011
<b>Recettes totales</b>	38.2	41.1	36.6	35.7
Recettes courantes totales	37.6	40.6	36.5	35.8
Impôts sur les ménages	7.1	8.2	7.6	7.6
Impôts sur les sociétés	3.2	4.8	1.9	1.9
Impôts indirects	11.4	11.6	10.5	9.9
Cotisations de sécurité sociale	12.9	13.0	13.4	13.2
Autre recettes courantes	3.1	3.0	3.2	3.2
Recettes en capital	0.6	0.5	0.0	-0.1
<b>Dépenses totales</b>	39.2	39.2	46.3	45.2
Dépenses courantes totales	36.1	35.4	43.0	42.9
Consommation publique	17.1	18.3	21.4	20.9
Prestations de sécurité sociale	12.0	11.6	15.4	15.4
Intérêts/revenus de la propriété versés	3.2	1.6	1.9	2.5
Autres dépenses	3.7	3.8	4.2	4.1
Épargne brute	1.5	5.2	-6.4	-7.2
Dépenses en capital	3.1	3.8	3.3	2.2
Investissements	3.2	4.0	4.0	2.9
Transferts en capital	-0.1	-0.2	-0.7	-0.7
<b>Capacité (+)/Besoin (-) de financement</b>	-1.0	1.9	-9.7	-9.4
<b>Dette brute (définition de Maastricht)</b>	59.4	36.3	61.5	69.3
<b>Indicateurs budgétaires structurels, en pourcentage du PIB potentiel</b>				
Dépenses courantes structurelles	37.3	37.0	40.2	39.8
Recettes courantes structurelles	37.7	40.6	36.4	35.7
Solde structurel	-2.1	0.3	-6.6	-5.5
Dépenses courantes primaires structurelles	34.0	35.4	38.4	37.5
Solde primaire structurel	0.8	1.4	-5.4	-4.4
<i>Pour mémoire</i>				
Croissance de la production potentielle	3.9	3.1	1.4	1.3
Écart de production	2.7	2.7	-5.4	6.1

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

Tableau 3. **Objectifs budgétaires sur 2012-14 pour les administrations publiques**  
En pourcentage du PIB

	2011 <sup>1</sup>	2012	2013	2014
Solde financier des administrations publiques	-9.4	-6.3	-4.5	-2.8
<i>Dont</i> : communautés autonomes	-3.3	-1.5	-0.7	-0.1

1. Résultats budgétaires effectifs.

Source : Ministère des Finances et des Administrations publiques.

Le respect de ces objectifs de déficit pourrait permettre de stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB d'ici à 2014 environ. Selon des estimations de l'OCDE, la réalisation de ces objectifs passe par une réduction du solde budgétaire primaire structurel de 4 points de PIB en 2012 et de 2½ points en 2013, à supposer que l'activité économique évolue globalement comme prévu dans le tableau 1. Un effort d'assainissement budgétaire supplémentaire de 1¾ point de PIB est nécessaire en 2014, même partant de l'hypothèse que le taux de croissance du PIB correspondra à son niveau potentiel (estimé à 1.2 % par l'OCDE). Si la croissance s'avère plus faible que prévue, les besoins de consolidation pourraient être plus élevés. Les besoins d'assainissement structurel sont moindres selon

les autorités espagnoles, parce qu'elles se fondent sur des hypothèses différentes concernant la croissance potentielle de l'économie. En tout état de cause, les nouveaux objectifs restent difficiles à atteindre, étant donné le contexte macroéconomique. La réalisation de l'objectif de déficit global pour 2014 exigera un ample excédent structurel d'après les estimations de l'écart de production établies par l'OCDE (qui sont supérieures à celles des autorités espagnoles). Selon les estimations du gouvernement, cet objectif de déficit global correspondrait toujours à un déficit structurel de 1.7 % du PIB.

Les mesures budgétaires prenant effet cette année et la suivante concordent globalement avec les besoins d'assainissement des finances publiques en 2012 et 2013 estimés par l'OCDE (tableau 4). Le plan d'assainissement annoncé en juillet 2012 inclut des augmentations d'impôts significatives, notamment une hausse de 3 points de pourcentage du taux normal de TVA à 21 %, tandis que le taux de 8 % sera porté à 10 % et que le taux le plus bas restera à 4 %. Le taux de TVA appliqué à certains biens et services passe également de 8 % au taux normal. Les coupes dans les dépenses sont également substantielles, et se traduisent notamment par la suppression du 14<sup>e</sup> mois de salaire pour les salariés du secteur public en 2012 (sauf pour les travailleurs ayant une rémunération mensuelle inférieure à 962 EUR), le gel de l'emploi public, une réduction des indemnités de maladie versées aux fonctionnaires ainsi qu'une réduction du taux de remplacement des allocations de chômage à 50 % pour les nouvelles périodes de chômage à compter du 6<sup>e</sup> mois.

Tableau 4. **Amélioration du solde budgétaire des administrations publiques escomptée des mesures prenant effet en 2012 et 2013**

En points de PIB

	2012	2013
<b>Dépenses</b>	<b>2.6</b>	<b>1.8</b>
Emploi dans le secteur public	0.5	-0.2
Politiques du marché du travail	0.2	0.4
Dépenses sociales hors santé et éducation (soins de longue durée pour l'essentiel)	0.0	0.1
Autres dépenses de l'administration centrale	0.8	0.4
Autres mesures spécifiques aux administrations régionales (peuvent inclure des dispositions en matière de recettes)	0.9	0.7
<i>dont</i> : dépenses de santé et d'éducation	0.5	0.6
Réforme et mesures des collectivités locales (peuvent inclure des dispositions en matière de recettes)	0.1	0.3
<b>Recettes</b>	<b>2.2</b>	<b>0.8</b>
Impôts d'application nationale	1.5	0.7
<i>dont</i> : taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	0.1	0.8
Autres impôts indirects (taxe sur les carburants pour l'essentiel)	0.0	0.1
Impôt sur le revenu des personnes physiques	0.4	0.3
Impôt immobilier	0.1	
Amnistie fiscale	0.2	-0.2
Impôt sur les sociétés	0.6	-0.3
Autres	0.0	0.0
Mesures concernant les recettes des administrations régionales	0.5	
Cotisations de sécurité sociale		0.2
Lutte contre la fraude à la sécurité sociale	0.2	
<b>Total</b>	<b>4.8</b>	<b>2.6</b>

Source : Ministère des Finances et des Administrations publiques.

En août 2012, le gouvernement a complété son programme budgétaire à l'horizon 2014 par des réductions de dépenses supplémentaires de l'ordre de 1 point de PIB. Une grande partie de ces économies sont attendues de mesures que les administrations régionales et locales devraient prendre pour respecter leurs objectifs de déficit, ainsi que d'une réforme des collectivités locales, qui n'a pas encore été votée. Plusieurs de ces mesures doivent encore être précisées. Or, un effort de cet ordre de grandeur ne compenserait qu'en partie les pertes de recettes compte tenu de l'expiration des dispositions temporaires adoptées précédemment. Ces dispositions temporaires comprennent notamment les augmentations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des impôts immobiliers, dont le démantèlement progressif est programmé pour 2014. La plupart des mesures relatives à l'impôt sur les sociétés se traduisent simplement par l'encaissement anticipé de recettes et n'ont donc pas d'effet durable. La baisse de rémunération des fonctionnaires pourrait également ne pas déboucher sur des réductions durables des dépenses, dans la mesure où cette baisse sera compensée par une cotisation obligatoire à un régime de retraite par capitalisation instaurée en 2015, sous réserve que les objectifs de déficit soient atteints. En outre, les baisses de salaires dans le secteur public sont difficiles à inscrire dans la durée, car elles risquent de déboucher sur des problèmes de recrutement à long terme.

Il existe toujours des risques que le déficit budgétaire soit supérieur à l'objectif cette année et la suivante. En 2012, ils sont essentiellement liés aux mesures de recapitalisation des banques par l'État, dont certaines pourraient être comptabilisées comme des dépenses, même s'il s'agit de charges non renouvelables. Il est en outre possible que la baisse des recettes fiscales induite par le fléchissement de la demande intérieure soit sous-estimée. Les effets budgétaires de certaines mesures sont incertains, notamment ceux de l'amnistie fiscale prévue à titre exceptionnel. D'après les estimations de l'OCDE, des initiatives supplémentaires seront nécessaires pour réaliser l'objectif de déficit global visé en 2014. Quoiqu'il en soit, il faudrait davantage de précisions sur les mesures d'assainissement prévues.

Afin d'améliorer la confiance dans les finances publiques, les autorités devront peut-être adopter des mesures supplémentaires de réduction durable du déficit, tout en minimisant leur éventuel impact régressif, et il leur faudra de toute façon préciser les mesures déjà prévues en prenant soin de veiller à ce que le fardeau de l'assainissement budgétaire soit équitablement réparti afin de préserver le consensus social, dans la mesure où les épisodes d'assainissement des finances publiques tendent à avoir des effets régressifs (Ahrend et al., 2011). Pour renforcer la confiance à l'égard des finances publiques, il sera important de stabiliser rapidement le ratio dette publique/PIB. Néanmoins, si la croissance de la production se révèle nettement inférieure aux prévisions, il serait contreproductif de compenser ces risques, et le gouvernement devrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, au moins en partie.

## Des règles budgétaires ambitieuses ont été mises en place

Suivant les règles budgétaires nationales instaurées en 2012, le solde budgétaire structurel des administrations publiques, de même que celui de l'administration centrale, de chaque région, de chaque commune et du système de sécurité sociale, doit être équilibré à partir de 2020. Ces règles limitent également la croissance des dépenses publiques suivant les récentes instructions formulées au niveau de l'UE (encadré 2). Elles renforcent également la surveillance exercée par l'administration centrale sur les

administrations régionales et les informations budgétaires qu'elles communiquent. Ainsi, l'obligation de communication des données budgétaires régionales selon une fréquence mensuelle, qui entrera en vigueur en octobre, permettra de détecter plus rapidement les écarts éventuels. De plus, le gouvernement a mis en place un fonds de 18 milliards EUR qui peut accorder des prêts aux administrations régionales sollicitant une aide publique pour couvrir leurs besoins de financement. Jusqu'à présent, six administrations régionales ont fait savoir qu'elles allaient demander à en bénéficier. Pour éviter tout problème d'aléa moral, les prêts du fonds sont assortis d'une conditionnalité, suivant les orientations des règles budgétaires décrites dans l'encadré 2, même si les régions seront soumises à une surveillance plus étroite de l'administration centrale et peuvent se voir imposer plus rapidement des sanctions. Il est essentiel que les nouvelles obligations prévues en matière de divulgation et de surveillance de la politique budgétaire des administrations régionales soient strictement mises en œuvre. Plus tôt dans l'année, l'administration centrale avait également offert aux administrations locales et régionales des apports de liquidité assortis d'une conditionnalité, pour les aider à financer leurs arriérés de paiement envers les fournisseurs. Les collectivités locales ont reçu 9.5 milliards EUR (0.9 % du PIB) et les régions 17.7 milliards EUR (1.7 % du PIB) dans le cadre de ce programme.

Les règles budgétaires récemment mises en place peuvent améliorer sensiblement les perspectives de concrétisation de l'objectif d'équilibre budgétaire, et il est souhaitable de permettre l'acquisition d'une certaine expérience avant d'envisager des modifications substantielles. Dans l'intervalle, les autorités pourraient examiner les possibilités d'améliorations ultérieures. Il est possible d'améliorer la conception des règles budgétaires, en veillant à ce que les dépassements des objectifs de déficit soient compensés par des mesures supplémentaires d'assainissement des finances publiques les années suivantes. Selon les règles de « frein à l'endettement » en vigueur en Allemagne et en Suisse, par exemple, ces dépassements sont imputés sur un compte de compensation. Si le solde de ce compte est supérieur à un seuil prédéterminé, il doit être réduit au fil du temps. Des règles budgétaires spécifiques seraient utiles pour les administrations centrales et régionales, au niveau desquelles la maîtrise des soldes budgétaires structurels sur la durée du cycle économique est particulièrement importante.

En complément de la mise en place de règles budgétaires, le gouvernement devrait créer un conseil budgétaire indépendant, comme prévu par les recommandations adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Ce conseil budgétaire devrait en particulier soumettre aux autorités et au public des analyses indépendantes de l'impact de la politique budgétaire, notamment en présentant des prévisions budgétaires établies de manière indépendante pour tous les niveaux d'administration. Il pourrait également exercer des fonctions plus normatives, afin de contribuer à atténuer la pro cyclicité de la politique budgétaire et à renforcer la discipline budgétaire à tous les niveaux d'administration. Un tel organisme pourrait concourir à « dépolitiser » les décisions de sanctionner les administrations régionales n'ayant pas respecté les règles. Pour être efficace dans ce rôle, le conseil budgétaire doit être conçu comme un organisme véritablement indépendant, dont les membres ne sont pas élus mais tenus de rendre des comptes, et avoir un conseil d'administration dont le mandat ne correspond pas au cycle politique. Il doit être associé au processus d'élaboration et de suivi de la politique budgétaire, et le gouvernement doit être tenu de suivre ses recommandations ou, dans le cas contraire, de justifier publiquement sa décision (Hagemann, 2010).

### Encadré 2. **Les nouvelles règles budgétaires entrées en vigueur en 2012**

En avril 2012 sont entrées en vigueur des dispositions législatives qui prévoient que le solde budgétaire structurel doit être équilibré et limitent la dette publique à 60 % du PIB à compter de 2020. Les nouvelles règles limitent également la croissance des dépenses publiques à la croissance nominale du PIB national à moyen terme à chaque niveau d'administration, avec effet immédiat. Un déficit structurel pouvant aller jusqu'à 0.4 % du PIB serait autorisé si des réformes structurelles ayant un impact positif à moyen terme sur le budget sont mises en œuvre. Les administrations régionales et l'administration centrale peuvent également enregistrer un déficit temporairement plus élevé dans des situations spécifiques. D'ici à 2020, la dette des administrations publiques doit être réduite d'au moins 2 points de PIB par an si la croissance annuelle du PIB réel ou de l'emploi net atteint au moins 2 %, jusqu'à ce que la dette reflue à 60 % du PIB. Le déficit structurel des administrations publiques doit enregistrer une réduction de 0.8 point de PIB par an en moyenne, à laquelle doivent contribuer les administrations centrale et régionales. Toute administration dépassant son plafond d'endettement se verra interdire toute nouvelle émission nette de titres de créance. La loi impose des obligations plus strictes en matière de communication d'informations. Les budgets doivent être établis suivant les principes de la comptabilité nationale. Les résultats budgétaires doivent être présentés chaque mois par les régions et chaque trimestre par les communes. Si l'administration centrale décèle des risques de non-conformité, elle peut adresser un avertissement précoce à l'administration concernée, qui a ensuite un mois pour prendre des mesures. Si celles-ci sont jugées insuffisantes, l'administration centrale peut intervenir, par exemple en retirant à l'administration considérée l'autorisation d'émettre des titres d'emprunt, ou en s'impliquant dans les décisions discrétionnaires relatives aux dépenses et aux recettes.

Si un objectif annuel n'est pas atteint, un plan destiné à corriger cet écart dans un délai d'un an doit être établi. Si ce plan n'est pas respecté, un régime de sanction s'applique. L'administration qui n'a pas atteint son objectif n'aura accès à aucun nouveau crédit et devra effectuer un dépôt équivalent à 0.2 % du PIB nominal de son territoire. L'administration concernée ne peut récupérer ces fonds qu'après avoir mis en œuvre des mesures correctives. Si elle ne l'a pas fait dans un délai de 3 mois, elle ne recevra aucun intérêt sur son dépôt, et au bout de trois mois supplémentaires, il se transformera en amende. En outre s'applique une clause de non-renflouement, suivant laquelle les niveaux d'administration supérieurs ne peuvent assumer les engagements des niveaux d'administration inférieurs.

### **La réforme des retraites a atténué l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement, mais des réformes complémentaires s'imposent**

Il était initialement prévu que les dépenses de retraite augmentent pour passer de 10 % du PIB en 2010 à 16½ pour cent du produit intérieur brut à l'horizon 2060. Néanmoins, les réformes des retraites adoptées en 2011 devraient ramener la hausse escomptée des dépenses de retraite de 6½ points à 3 points de PIB par an environ, cette réduction étant due en partie au relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans pour les actifs dont la durée de cotisation est inférieure à 38.5 années (voir ministère de l'Économie et des Finances [2011a] pour de plus amples informations). Cette estimation des futures dépenses de retraite repose sur l'hypothèse que les paramètres du système de retraite seront ajustés de manière à compenser les effets induits sur ces dépenses par la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie à partir de 2027. Reste qu'aucun ajustement précis n'a

encore été proposé. Or, en son absence, les dépenses de retraite devraient augmenter de 3.6 points de PIB d'ici à 2060. Un mécanisme d'indexation liant les paramètres du système de retraite à l'évolution de l'espérance de vie devrait être mis en place aussi rapidement que possible. L'augmentation attendue des dépenses de santé et de soins de longue durée, quoique entourée d'une plus grande incertitude, est estimée à 2 points de PIB. Cette hausse devrait être compensée en partie par une baisse des dépenses d'éducation et de chômage de 1.6 point de PIB. Il est possible d'alléger les dépenses futures de retraite en réformant le système des pensions de réversion à la lumière du taux d'activité élevé des jeunes femmes, en axant davantage ces prestations sur les personnes qui en ont véritablement besoin, comme cela avait été recommandé dans l'*Étude économique* de 2010. De telles mesures permettraient en outre de rendre le système de retraite plus équitable.

Malgré la réforme dont il a fait l'objet en 2011, le système de retraite intègre toujours des contre-incitations au travail dans le secteur formel de l'économie dépourvues de toute utilité. Ainsi, dans le système réformé, qui s'applique à tous les actifs entrant sur le marché du travail, les prestations de retraite sont déterminées en fonction du niveau des revenus d'activité perçus au cours des 25 années précédant le départ en retraite, et les droits à pension atteignent leur maximum au bout de 37 années de cotisation. Ces paramètres ne tiennent pas suffisamment compte des carrières longues, ils pénalisent ceux qui ont eu une rémunération stable durant toute leur vie active et ils n'incitent pas à rester en activité au-delà des périodes de cotisation prévues. En outre, ils encouragent les travailleurs et leurs employeurs à ne déclarer qu'une partie des revenus d'activité avant l'entrée dans les 25 dernières années de vie active, et à ne pas déclarer le moindre revenu certaines années. Le taux d'acquisition des droits à prestations devrait être abaissé, afin que l'obtention d'une pension à taux plein à l'âge légal de la retraite soit subordonnée à une durée de cotisation plus longue. Les revenus d'activité perçus tout au long de la vie professionnelle devraient être pris en compte pour le calcul des prestations de retraite. Ces mesures contribueraient également à modérer l'accroissement prévu des dépenses de retraite.

Par ailleurs, il est possible de réduire davantage les subventions publiques effectives en faveur de la retraite anticipée qui résultent de l'allongement de la durée de versement des allocations de chômage, même si cette mesure ne revêt qu'une priorité relativement faible dans le contexte actuel, compte tenu de la situation difficile qui prévaut sur le marché du travail, du faible coût budgétaire des prestations considérées, et du bas niveau de formation de nombre de seniors au chômage, qui limite la perte de production potentielle liée à leur privation d'emploi. En revanche, des subventions à la retraite partielle sont toujours versées à des personnes ayant un emploi qui réduisent leurs horaires de travail. Ces subventions ont un coût budgétaire non négligeable, et devraient donc être éliminées dès que possible.

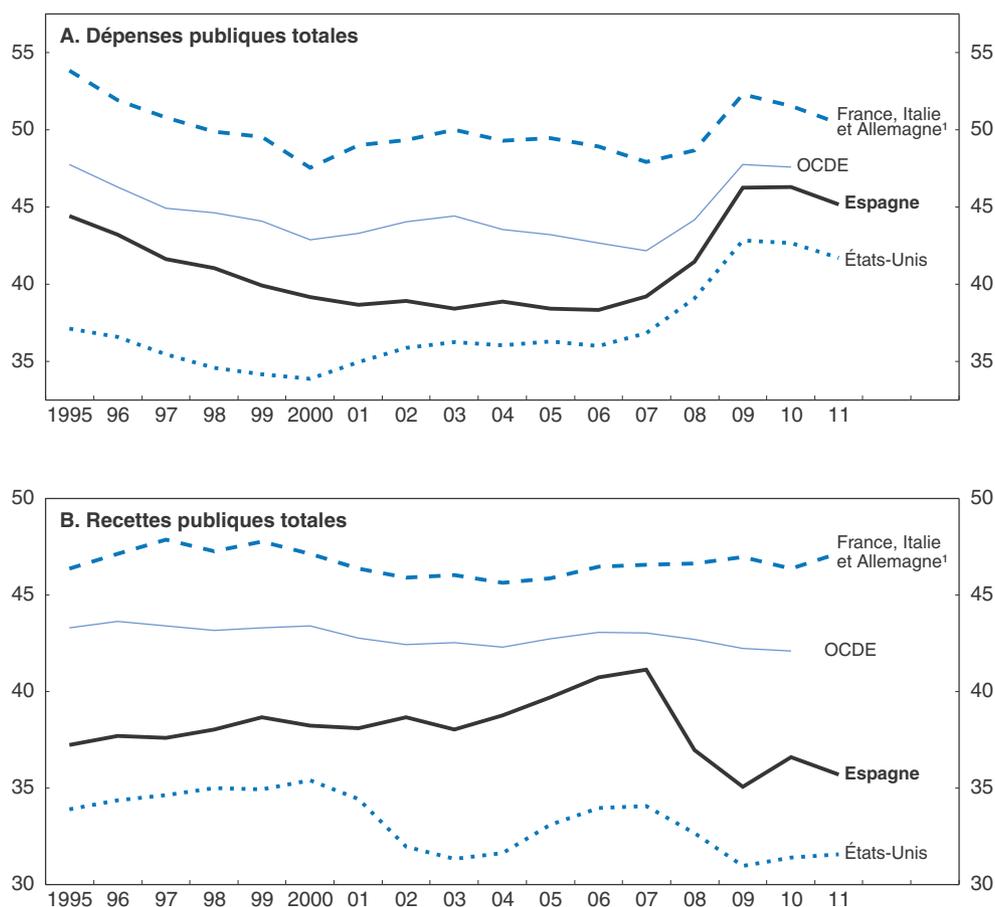
### **L'assainissement des finances publiques devrait s'accompagner d'une réforme du système d'imposition, destinée notamment à le rendre plus propice à une croissance verte**

Depuis 2010, des mesures importantes ont été prises pour faire diminuer les dépenses publiques. Elles ont notamment pris la forme de réductions d'effectifs dans les administrations publiques, de baisses de salaires, ainsi que de diminutions des transferts et des investissements publics. Dernièrement s'y sont ajoutées des coupes dans les dépenses d'éducation et de santé. Il est possible que les marges de réduction substantielle et durable des dépenses sur une période relativement courte soient maintenant limitées,

et que les gains d'efficacité escomptés des réformes du secteur public soient plus longs à se concrétiser. Le niveau des dépenses publiques est relativement bas en termes de comparaison internationale (graphique 5), malgré l'importance des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses publiques de santé et d'éducation mesurées en proportion du PIB sont modestes en termes de comparaison internationale, et les indicateurs d'efficacité des systèmes de santé élaborés par l'OCDE pour ses pays membres (Joumard *et al.*, 2010) laissent entrevoir une utilisation relativement efficace des ressources publiques dans les services de santé. Le système public d'assurance maladie et les mesures destinées à favoriser l'accès à l'éducation sont des instruments essentiels pour réduire les inégalités (Joumard *et al.*, 2012). Des réductions de la couverture de l'assurance publique peuvent se traduire par un développement des services privés d'assurance maladie sans mécanisme adéquat de péréquation, ce qui peut déboucher sur une augmentation des dépenses de santé globales et une accentuation des inégalités. La réduction des inégalités exige également que des ressources budgétaires soient dégagées pour élargir l'accès à

Graphique 5. **Dépenses publiques et recettes fiscales dans certains pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB



1. Moyennes simples. Pour l'agrégat OCDE, le chiffre de 2010 est une estimation, dans laquelle le Chili, le Japon, le Mexique et la Turquie ne sont pas pris en compte.

Source : OCDE (2012), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740271>

l'éducation (voir ci-après). Dans ce contexte, les hausses d'impôts annoncées le 13 juillet pour aller plus loin dans l'assainissement des finances publiques sont bienvenues. À court terme, ces hausses vont sans doute avoir des effets moins négatifs sur l'activité que les coupes pratiquées dans les dépenses. Néanmoins, les dispositions fiscales doivent être conçues de manière à favoriser la croissance. Il est vrai que le gouvernement a judicieusement fait la part belle aux taxes sur la consommation dans son train de mesures, mais le système fiscal pourrait encore être amélioré (voir ci-après).

Le système fiscal espagnol reste assez fortement axé sur l'imposition du travail, notamment par le biais des cotisations de sécurité sociale (tableau 5). Une réduction du taux des cotisations patronales de sécurité sociale serait bienvenue. En revanche, les recettes d'impôts indirects sont restées relativement faibles jusqu'ici. Or, l'imposition des revenus des personnes physiques et des revenus du travail est plus préjudiciable à l'activité économique et à l'emploi que les prélèvements fiscaux assis sur la consommation de biens et services. Les mesures destinées à élargir l'assiette de la TVA sont particulièrement bienvenues, étant donné que sa base d'imposition était nettement plus étroite que dans une majorité de pays de l'OCDE (graphique 6), ce qui tend à accentuer les distorsions. En 2012, plusieurs biens et services ont basculé dans le champ d'application du taux normal de TVA. Néanmoins, un certain nombre de secteurs continuent de bénéficier de taux nettement réduits, et les autorités devraient encore élargir l'assiette de la TVA, en appliquant le taux plein à la plupart des biens et services. Ainsi, les services liés au tourisme et les services de transport sont seulement assujettis au taux de 10 %, tandis que certains articles en papier ne sont taxés qu'à hauteur de 4 %.

Il est également possible de supprimer des exonérations et des déductions liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. On peut notamment citer à cet égard les déductions accordées au titre des cotisations versées sur des plans individuels d'épargne-retraite qui devraient être éliminées ou sensiblement revues à la baisse. Ces déductions, qui peuvent alléger le revenu imposable jusqu'à concurrence de 10 000 euros, bénéficient essentiellement aux ménages à revenus moyens ou élevés. Les éventuels effets positifs induits par ces dégrèvements sur l'épargne des ménages ont probablement été largement compensés par la baisse de l'épargne publique, et le taux de rendement de ces plans d'épargne-retraite peut être nettement inférieur au taux d'intérêt sur la dette publique. En outre, leur élimination n'aurait pas d'incidence négative sur l'activité. Le gouvernement a décidé de supprimer la déductibilité des remboursements d'emprunts hypothécaires pour les nouveaux crédits de ce type, conformément aux recommandations adoptées par le Conseil de l'Union européenne, ce qui est une bonne chose. Il a également réduit quelque peu les subventions fiscales liées aux encours de prêts hypothécaires.

Les écotaxes rapportent des recettes équivalentes à 1.5 % du PIB, qui sont nettement inférieures à celles collectées dans le cadre d'autres systèmes d'imposition européens, où ces recettes dépassent 4 % du PIB dans certains cas. Les taxes appliquées à l'utilisation des véhicules à moteur ne sont pas suffisantes pour internaliser dans les prix les externalités liées au carbone (OCDE, 2012b), et des avantages fiscaux sont accordés aux moteurs diesel malgré les risques qu'ils représentent pour la santé humaine. Quant à l'agriculture, elle échappe pour l'essentiel à la fiscalité environnementale. La mise en place d'une taxe carbone nationale devrait être envisagée, y compris sur les carburants. Le gouvernement prévoit de taxer ces derniers plus fortement, ce dont on ne peut que se féliciter. D'autres polluants, comme les oxydes de soufre et les oxydes d'azote, ne sont imposés que dans

**Tableau 5. Structure des recettes fiscales**  
Recettes fiscales par secteur, en pourcentage des rentrées d'impôts totales, en 2010<sup>1</sup>

	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Impôt sur les sociétés	Cotisations de sécurité sociale	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres impôts
<b>Espagne</b>	<b>21.7</b>	<b>5.5</b>	<b>37.7</b>	<b>6.1</b>	<b>26.7</b>	<b>2.2</b>
Allemagne	24.4	4.2	39.1	2.3	29.5	0.5
Australie	37.4	18.7	0.0	9.6	29.1	5.2
Autriche	22.5	4.6	34.5	1.3	28.0	9.1
Belgique	28.1	6.2	32.5	6.9	25.4	0.9
Canada	35.0	10.7	15.3	11.3	24.4	3.3
Chili <sup>2</sup>	38.4	..	6.9	3.6	51.3	-0.3
Corée	14.3	13.9	22.8	11.4	33.9	3.3
Danemark	50.6	5.7	2.1	4.0	31.7	5.9
Estonie	16.0	4.0	38.7	1.1	39.8	0.5
États-Unis	32.0	10.9	26.2	12.9	17.9	0.0
Finlande	29.7	6.0	29.8	2.7	31.5	0.3
France	16.9	4.9	38.8	8.5	25.0	5.8
Grèce <sup>2</sup>	22.3	..	34.6	5.6	37.1	0.4
Hongrie	18.0	3.3	30.7	3.1	42.8	2.1
Irlande	27.0	9.2	20.3	5.6	36.9	1.2
Islande	35.5	4.6	11.6	6.8	35.5	5.9
Israël	19.1	9.0	17.2	9.6	40.0	5.1
Italie	27.2	6.5	31.5	4.7	25.8	4.2
Japon	20.0	9.6	40.9	10.1	19.1	0.3
Luxembourg	21.4	14.4	29.6	7.2	27.1	0.3
Mexique <sup>2</sup>	28.6	..	16.7	1.7	50.2	2.7
Norvège	23.8	22.6	22.8	2.9	28.0	0.0
Nouvelle-Zélande	37.5	12.4	0.0	6.9	39.3	3.9
Pays-Bas	22.7	5.3	36.1	3.9	30.7	1.2
Pologne	14.6	7.2	35.7	3.9	37.0	1.6
Portugal	17.9	9.1	28.8	3.8	39.6	0.8
République slovaque	8.2	9.0	43.3	1.5	36.4	1.6
République tchèque	10.3	9.8	44.7	1.3	33.4	0.6
Royaume-Uni	28.7	8.7	19.1	12.1	30.9	0.5
Slovénie	15.2	5.0	40.3	1.6	37.3	0.6
Suède	28.0	7.6	25.0	2.4	29.5	7.6
Suisse	32.3	10.8	23.3	7.4	21.8	4.4
Turquie	14.1	7.3	24.5	4.1	47.9	2.1
OCDE	24.7	8.4	26.6	5.5	32.5	2.3

1. 2009 pour l'Australie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et l'agrégat OCDE.

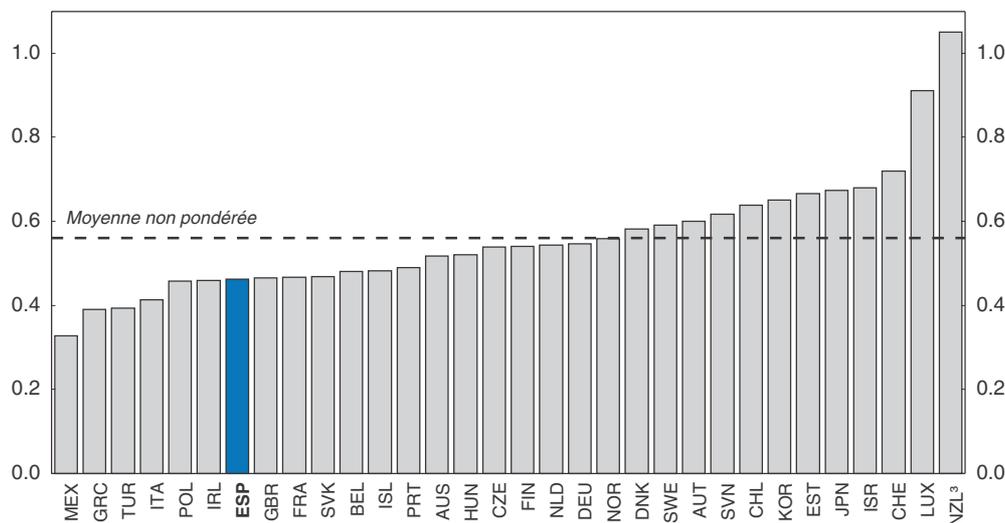
2. Les données présentées dans la première colonne se rapportent à la fois à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés.

Source : OCDE (2012), « Recettes fiscales : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), août.

certaines communautés autonomes, alors que leurs externalités environnementales ne s'arrêtent pas à leurs frontières. Il faudrait donc qu'ils soient taxés au niveau national.

La fiscalité du patrimoine, dont les taux sont bas et les recettes modestes (moins de 0.1 % du PIB) pourrait aussi être alourdie. En outre, les droits de succession constituent un outil qui permet de faire davantage contribuer les ménages aisés. En Espagne, la détermination de certains droits de succession est une compétence qui a été transférée aux régions. Étant donné que celles-ci se livrent concurrence pour attirer les ménages les plus fortunés, les taux d'impositions sont généralement bas, et il est à craindre que les taux

Graphique 6. **Ratio des recettes de TVA**<sup>1</sup>  
2010<sup>2</sup>



1. Le ratio des recettes de TVA (RRT) est égal au rapport entre les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (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 offre une indication de l'efficacité du régime de TVA dans un pays donné par rapport à une norme. Il est calculé à l'aide de la formule suivante :  $RRT = \frac{\text{recettes de TVA}}{([\text{consommation} - \text{recettes de TVA}] \times \text{taux normal de TVA})}$ . La consommation est mesurée par les dépenses de consommation finale tirées des comptes nationaux (rubrique P3).
2. 2009 pour l'Australie, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas et la Pologne.
3. La Nouvelle-Zélande ayant relevé son taux de TVA de 12,5 % à 15 % en octobre 2010, son ratio moyen est supérieur à 1,0 pour l'année 2010.

Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* et *Statistiques fiscales de l'OCDE* (bases de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740290>

les plus faibles soient appliqués dans les régions caractérisées par les plus fortes concentrations de ménages aisés. Il est préférable que les taux des prélèvements appliqués aux bases d'imposition relativement mobiles et assortis d'un objectif redistributif marqué soient fixés par l'administration centrale, même si, dans ce cas de figure également, il faut maintenir les taux d'imposition à un niveau suffisamment modéré pour éviter la fuite de capitaux vers l'étranger. La détermination des droits de succession devrait relever de la compétence exclusive de l'administration centrale et leurs taux devraient être relevés. L'augmentation des droits de succession pourrait également réduire les effets régressifs fréquemment induits par les mesures d'assainissement budgétaire (Ahrend *et al.*, 2011), ce qui favoriserait l'adhésion du public à ces mesures.

Il est également possible de réformer le système d'imposition pour le rendre plus propice à la croissance. Une partie des recettes provenant d'une réforme de la TVA de plus vaste portée, de l'élimination des déductions fiscales liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'un renforcement de la fiscalité environnementale peut ouvrir la voie à de nouvelles réductions des cotisations de sécurité sociale, sous réserve que les objectifs d'assainissement soient atteints. Ces baisses de cotisations sociales pourraient être axées sur les bas salaires. Une telle initiative pourrait améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés, qui se sont dégradées de manière particulièrement marquée, et rehausser leurs revenus réels. Des réductions des cotisations patronales de

sécurité sociale peuvent entraîner des gains de compétitivité à court terme, notamment au vue de l'inertie qui caractérise le système de négociations salariales. Cette inertie va probablement perdurer à court terme, même après les réformes adoptées cette année (voir ci-après).

Une partie des ressources découlant des mesures de renforcement des recettes fiscales pourrait également être utilisée pour verser des allocations familiales plus élevées aux familles à bas revenu, ces prestations étant subordonnées à la poursuite d'études à plein temps lorsque les enfants atteignent l'âge de 16 ans, auquel se termine la scolarité obligatoire. Une telle mesure contribuerait à la réduction des phénomènes d'abandon précoce des études et à la lutte contre la pauvreté, qui est fortement corrélée à la présence d'enfants dans les ménages, en particulier en Espagne, où les allocations pour enfant à charge sont faibles. Elle pourrait également soutenir l'activité, étant donné que la propension marginale à consommer des ménages à bas revenu est sans doute relativement importante, en particulier au cours des épisodes de désendettement.

Les recettes provenant de la fiscalité des biens immobiliers dépendent fortement des taxes prélevées sur les transactions de logements, qui pèsent sur la mobilité de la main-d'œuvre et, partant, nuisent au bon fonctionnement du marché du travail (OCDE, 2010a). En revanche, certains travaux ont montré que les impôts périodiques sur la propriété immobilière avaient des effets de distorsion relativement limités. Les hausses d'impôts immobiliers intervenues cette année devraient donc être pérennisées. Un déplacement de l'assiette de la fiscalité du logement vers la valeur des biens immobiliers favoriserait la mobilité des travailleurs, ce qui faciliterait l'ajustement du marché de l'emploi. En outre, l'affectation du produit des taxes sur les transactions de logements aux régions est particulièrement inadaptée, compte tenu de la volatilité de ces recettes. L'éventuel produit restant de ces taxes devrait revenir à l'administration centrale, qui, de par sa taille, est mieux à même de s'adapter à la variabilité de ce flux de recettes.

### **Encadré 3. Principales recommandations en vue de redonner une assise viable aux finances publiques et de rendre le système d'imposition plus propice à la croissance**

- Le gouvernement devrait s'employer à réaliser ses nouveaux objectifs de déficit global, à moins que la croissance soit nettement plus faible que prévu, auquel cas il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, au moins en partie.
- Spécifier les mesures d'assainissement budgétaire qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit en 2014. Minimiser leurs éventuels effets régressifs, afin de favoriser l'émergence d'un consensus social autour des besoins d'assainissement des finances publiques.
- Mettre en œuvre de manière stricte les dispositions relatives à la surveillance de la politique budgétaire des administrations régionales, ainsi que les nouvelles obligations prévues en matière de divulgation de leurs résultats budgétaires.
- Augmenter les taxes sur les externalités environnementales, y compris les prélèvements sur les carburants. Appliquer le taux normal de TVA à davantage de biens et services. Envisager d'utiliser une partie des recettes supplémentaires de TVA et d'écotaxes pour abaisser encore les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires. Pérenniser les hausses d'impôts sur la valeur des biens immobiliers et réduire les taxes sur les transactions de logements.

## La réforme du marché du travail a beaucoup progressé, mais d'importants problèmes demeurent

Avec une croissance de la production appelée à rester peu dynamique, l'Espagne est confrontée à un très fort taux de chômage. Ce sont les segments de la population qui étaient déjà défavorisés avant la crise – jeunes, immigrants et travailleurs temporaires – qui sont touchés pour l'essentiel par l'aggravation du chômage. En avril 2012, le taux de chômage des moins de 25 ans était de 51.5 %. Le pourcentage de jeunes ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation est proche de 20 %, soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE. Par ailleurs, le pourcentage de chômeurs sans travail depuis plus de 12 mois atteignait 43 % à la fin de 2011. L'expérience des périodes précédentes de grave ralentissement de l'activité économique donne à penser qu'il faudra sans doute beaucoup de temps pour absorber l'important stock de chômeurs.

Les principaux enjeux auxquels doit faire face le marché du travail sont donc la très forte sous-utilisation des ressources de main-d'œuvre et la nécessité d'empêcher le chômage de devenir permanent. Dans le même temps, l'Espagne est soumise à d'importantes pressions budgétaires, d'où l'importance de mesures efficaces par rapport aux coûts. Dans ce contexte, il est donc essentiel :

- de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour remédier aux obstacles structurels qui empêchent toujours les entreprises de créer des emplois et d'améliorer leur compétitivité, notamment au niveau de la protection de l'emploi et des négociations salariales ;
- d'améliorer l'activation des chômeurs, en réformant les services de placement et en développant les politiques actives du marché du travail efficaces et bien ciblées, notamment pour les jeunes ;
- de renforcer les compétences requises, notamment chez les jeunes, en élargissant l'accès au deuxième cycle du secondaire.

En février 2012, les autorités ont introduit un ensemble de mesures du marché du travail de grande portée. Ces mesures ont pris effet immédiatement par décret ; la loi est entrée en vigueur en juillet 2012. En général, ces réformes représentent une avancée sensible dans la bonne direction. Il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact, mais, face aux enjeux, il semble qu'elles doivent être complétées dans certains domaines, comme on le verra ci-après.

## Faire en sorte que la protection de l'emploi ne soit pas un obstacle à l'embauche

La réforme de la législation de protection de l'emploi est indispensable pour réduire les contre-incitations à l'embauche par les entreprises de travailleurs sur contrats de durée indéterminée (CDI). Du fait des coûts élevés de licenciement des travailleurs en CDI par rapport à ceux sous contrats temporaires (CDD), les entreprises sont réticentes à convertir les CDD en CDI, ce qui crée un marché du travail dual (OCDE, 2010a). La protection élevée dont bénéficient les travailleurs en CDI pèse aussi sur la réactivité des salaires aux conditions du marché du travail et rend l'intégration des jeunes sur le marché plus difficile. Enfin, elle nuit à la productivité du travail en réduisant la mobilité professionnelle des travailleurs permanents et les incitations des individus et des entreprises à investir dans la formation dans le cas d'emplois temporaires (Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012).

Les réformes du marché du travail de 2012 visent à réduire la dualité. En cas de licenciement jugé injustifié, l'indemnité maximale est ramenée à 33 jours de salaire par année d'ancienneté (jusqu'à un maximum de 24 mois), contre 45 jours (et un maximum de 42 mois) auparavant. Ces règles s'appliquent à tous les nouveaux contrats ainsi qu'aux futures années de service sur les contrats existants. Dans le cas d'un licenciement justifié, l'indemnité est de seulement 20 jours par année d'ancienneté. Une partie potentiellement importante de la réforme consistera à préciser ce qu'est un licenciement justifié, car le dispositif sera ainsi plus facile à utiliser. Cela devrait aider à ramener la référence à 20 jours par année d'ancienneté. Les entreprises n'ont plus à verser des salaires provisoires tant que les procédures judiciaires sont en cours et les licenciements collectifs sont facilités par la suppression de l'obligation d'approbation préalable par une administration régionale ou l'administration centrale. Globalement, les salariés sont moins incités à aller devant les tribunaux pour contester le caractère justifié du licenciement.

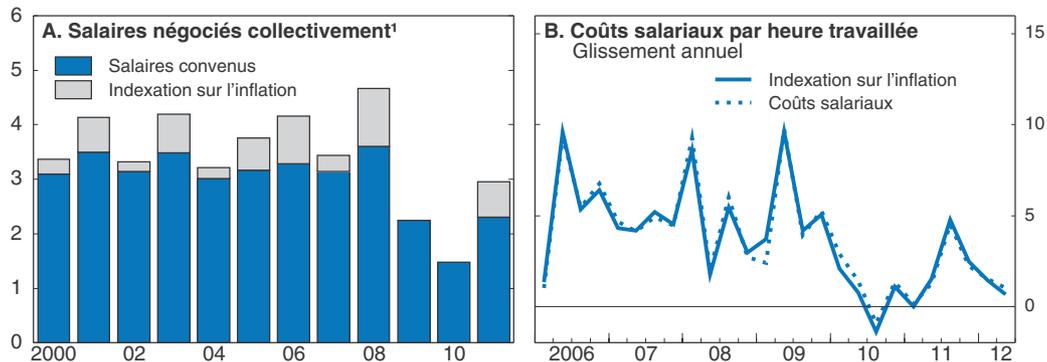
En vertu de la nouvelle loi, le licenciement peut être considéré comme justifié pour des raisons économiques si l'entreprise est confrontée pendant trois trimestres consécutifs à une baisse de ses recettes par rapport à l'année précédente. La possibilité de réduire les effectifs lorsque la situation se dégrade devrait inciter les entreprises à recourir plus largement aux CDI et devrait améliorer la flexibilité des salaires. En période d'amélioration de la conjoncture, la réforme devrait aussi favoriser les restructurations et la flexibilité, mais il reste à voir combien de licenciements seront jugés justifiés par les tribunaux. En tout état de cause, l'indemnité pour licenciement injustifié devrait être encore réduite, car à 33 jours de salaire par année d'ancienneté, les coûts de licenciement restent élevés par rapport aux autres pays. En particulier, la différence avec les coûts de licenciement des travailleurs en CDD reste importante. Si la réforme ne parvient pas à réduire sensiblement la dualité, ne garder qu'un seul contrat assorti d'indemnités de licenciement initialement faibles et augmentant graduellement pourrait être un moyen plus efficace de resserrer l'écart entre les coûts de licenciement des travailleurs temporaires et des travailleurs permanents.

Les réformes de 2012 rétablissent la durée maximale de 24 mois pour les contrats de durée déterminée, mais cette limite a eu peu d'effet par le passé. Elle peut être contournée en redéfinissant le poste et en réembauchant les mêmes travailleurs sur un autre contrat temporaire après une période de chômage. À moyen terme, faire en sorte que les cotisations des employeurs à la caisse d'assurance-chômage dépendent de leurs antécédents en matière de licenciement – comme c'est le cas aux États-Unis – pourrait contribuer à réduire ce risque et à remédier à la dualité. Cela impliquerait, toutefois, un renforcement *de facto* de la protection de l'emploi, d'où la nécessité de revoir la politique dans ce domaine.

### **Promotion de la création d'emplois grâce à un ajustement plus flexible des salaires**

La réforme des négociations collectives est particulièrement importante pour encourager la création d'emplois en offrant la possibilité d'un ajustement plus flexible des salaires et de la durée du travail, de façon à améliorer la compétitivité. En Espagne, les entreprises ont eu jusqu'ici peu de marge de manœuvre pour ajuster les conditions de travail à la situation extérieure ou intérieure, comme en témoigne le fait que les salaires négociés collectivement ont continué d'augmenter alors même que le chômage atteignait des sommets (graphique 7). Cette situation s'explique par un système complexe de

Graphique 7. **Coûts salariaux**  
Croissance en pourcentage



1. Les données pour 2010 et 2011 sont provisoires.

Source : Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012), *Boletín de Estadísticas Laborales* et Banco de España (2012), *Indicadores Económicos* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740309>

négociations collectives, essentiellement aux niveaux sectoriel ou régional, et à l'extension légale de ces négociations à toutes les entreprises du même secteur ou de la même région, même celles non représentées dans les négociations.

Les réformes du marché du travail de 2012 permettent la négociation d'accords collectifs d'entreprise, supprimant les restrictions que les négociations sectorielles pouvaient imposer à ces accords. Les entreprises peuvent plus facilement choisir de ne pas participer aux accords collectifs si les employeurs et les salariés ne s'entendent pas ; dans ce cas, la réforme a introduit un arbitrage obligatoire. Les entreprises peuvent modifier unilatéralement les contrats d'emploi. Enfin, la réforme limite à une année la période maximale durant laquelle les conditions d'un accord collectif restent en vigueur au-delà de la durée initialement prévue.

Ces mesures améliorent sensiblement la flexibilité des conditions de travail au niveau des entreprises, ce qui est bienvenu. Néanmoins, certaines conventions salariales collectives peuvent encore s'appliquer jusqu'à quatre ans, car elles sont négociées pour trois ans et peuvent rester en vigueur pendant encore une année après la date limite initialement envisagée. Dans ces conditions, les salaires seront vraisemblablement moins réactifs aux conditions économiques, même si les mesures décrites plus haut améliorent la flexibilité et si le taux de croissance des salaires nominaux est tombé à 0 % au deuxième trimestre. Pour les entreprises qui ne parviennent pas à conclure un accord à leur niveau, le principe de l'extension légale exige qu'elles appliquent les accords négociés à un niveau plus élevé. Les résultats des nouveaux accords d'entreprise resteront vraisemblablement conditionnés par les accords sectoriels, car, dans la plupart des cas, ces derniers constituent l'option par défaut si un accord d'entreprise n'est pas conclu. Cependant, sous l'effet des réformes, il se peut que les accords négociés à un plus haut niveau deviennent eux aussi plus souples face aux évolutions économiques. Par ailleurs, les entreprises ne peuvent pas décider individuellement si elles souhaitent participer ou non aux négociations sectorielles. Une autre option pour éviter ces inconvénients consisterait à supprimer l'extension légale ou à la remplacer par un système d'adhésion volontaire, par lequel les employeurs décident d'être ou non représentés dans les négociations salariales sectorielles.

## Renforcer l'activation

Améliorer l'aide à la recherche d'un emploi pour les jeunes ayant du mal à s'intégrer sur le marché du travail s'est révélé efficace dans d'autres pays et est particulièrement nécessaire en Espagne, eu égard à la forte proportion de jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation (OCDE, 2010b). En outre, en période de récession, le plus faible coût d'opportunité du temps passé en formation rend particulièrement indiquée une amélioration dans ce domaine. La possibilité d'acquérir une formation aiderait aussi le chômeur à diversifier ses compétences et à se préparer ainsi à exercer un emploi en dehors de son domaine d'activité antérieur, ce qui est particulièrement important pour l'Espagne, où la reprise économique passe par des changements structurels massifs. Les autorités sont en train de mettre au point des mesures pour s'attaquer à ces problèmes.

Si l'assurance-chômage a contribué jusqu'ici à limiter les coûts sociaux de la crise économique et financière, l'aggravation du chômage de longue durée a diminué la couverture de l'assurance-chômage du fait de l'arrivée à terme de la période d'indemnisation. En conséquence, des services de placement et d'activation efficaces des chômeurs sont indispensables pour faire reculer le chômage et éviter qu'il ne s'enracine. La réforme de 2012 autorise les agences d'intérim à servir d'agences de placement. C'est là une évolution bienvenue. Cependant, les obligations faites aux allocataires de rechercher activement un emploi doivent être mieux mises en œuvre, même si certaines mesures ont été prises pour améliorer la situation dans ce domaine. Le partage des responsabilités peut rendre les bureaux régionaux de l'emploi moins enclins à contribuer au placement car les régions ne bénéficient pas des avantages fiscaux d'une réduction du chômage. Un suivi et une évaluation d'ensemble des services de placement et de la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail au niveau régional, sur la base d'indicateurs quantitatifs de production, pourraient aider à renforcer les incitations offertes aux services régionaux de l'emploi (OCDE 2008, 2010a). Certaines mesures ont été prises dans cette perspective.

Bien qu'un grand nombre de subventions à l'embauche aient été supprimées en 2012, de nouvelles aides ont fait leur apparition en faveur de groupes vulnérables, notamment les jeunes, pour les entreprises de moins de 50 salariés. La réforme de 2012 prévoit un accroissement de l'aide aux entreprises embauchant des travailleurs sur des contrats permanents. L'expérience des ralentissements précédents de l'activité a montré que, dans des conditions de très faible demande de main-d'œuvre, les incitations de ce type peuvent servir de tremplin à la création d'emplois, en particulier si elles sont ciblées sur les groupes vulnérables (OCDE, 2010c). Cependant, elles ne devraient être utilisées que comme un instrument temporaire, lorsque l'activité est peu dynamique, et ne devraient s'appliquer qu'aux jeunes les plus défavorisés. Les subventions à l'emploi dans le secteur privé comportent autrement d'importantes pertes sèches et effets de substitution, à même de s'amplifier en période de reprise (De Serres *et al.*, 2010). En effet, à mesure que le marché du travail se tend, la plupart des dispositifs n'ont en fin de compte que peu de retombées positives en termes de gains nets d'emploi, mais sont coûteux du point de vue des finances publiques. L'Espagne en a d'ailleurs fait l'expérience durant les phases d'expansion économique (OCDE, 2010a).

## Faire en sorte que les jeunes acquièrent les compétences nécessaires au marché du travail

La part des travailleurs faiblement qualifiés dans l'ensemble des jeunes au chômage est particulièrement élevée en Espagne par rapport aux autres pays et s'est fortement accrue depuis 2007, en raison des faiblesses du système d'éducation et de la difficile transition de l'école au travail. Les décideurs devraient encourager les jeunes à rester dans l'enseignement formel ou professionnel pour renforcer leurs compétences et leur employabilité à long terme. Deux priorités apparaissent à l'évidence : réduire le fort taux de décrochage et améliorer l'enseignement professionnel.

Le taux d'obtention du certificat d'éducation secondaire est très faible et ne s'est guère accru durant la crise, atteignant seulement 75 % en 2010. Les règles relativement strictes applicables à l'évaluation des élèves dans le premier cycle (obligatoire) du secondaire ont contribué à de nombreux redoublements et, finalement, à un fort pourcentage d'abandons à ce niveau. Outre les effets négatifs sur l'employabilité, le redoublement comporte des coûts importants pour la société dans son ensemble. Les autorités devraient revoir les critères d'évaluation pour le passage des élèves dans les classes supérieures et faciliter ainsi l'accès au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, en privilégiant les compétences de base indispensables pour suivre toute filière à ce niveau. Dans le même temps, les efforts doivent se poursuivre pour améliorer les résultats scolaires.

L'amélioration de l'enseignement professionnel est indispensable pour assurer aux jeunes risquant de décrocher des compétences utiles sur le marché du travail et également pour leur offrir la possibilité de passer dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. En Espagne, les jeunes n'ont guère été incités à choisir les filières professionnelles, comme en témoignent les taux relativement faibles de diplômés dans les filières professionnelles. Par ailleurs, les compétences acquises ne correspondent pas à celles requises par le marché du travail (OCDE, 2008), du fait de la participation limitée des entreprises aux programmes des établissements d'enseignement. L'autre option offerte pour acquérir des compétences pratiques, le contrat de formation, s'est révélée également peu attrayante. Les compétences acquises par le biais de ces contrats n'ont pas été formellement reconnues, d'où la réticence des jeunes à accepter les emplois en question (OCDE, 2007). Les contrats ont aussi généralement été de trop courte durée pour que les entreprises puissent tirer un rendement net de l'investissement dans ce type de formation.

Les autorités envisagent d'améliorer l'enseignement professionnel institutionnalisé et les contrats de formation. Ces deux éléments devraient être associés au sein d'un seul dispositif, la période sur laquelle portent les contrats de formation devrait être prolongée et une formation pratique devrait être assurée grâce à l'alternance entre contrats de formation et cours dans les établissements spécialisés. Ces réformes rendraient plus attrayant l'enseignement professionnel à la fois pour les jeunes et pour les entreprises : les étudiants se verraient verser un salaire et les contenus de la formation en milieu de travail et en milieu scolaire seraient étroitement liés. En versant des salaires, les entreprises participeraient au financement du système et elles devraient se montrer disposées à le faire compte tenu des avantages qu'elles peuvent en tirer en termes d'accès à une main-d'œuvre de meilleure qualité. Les autorités devraient viser essentiellement à assurer la partie de la formation dispensée dans les établissements, en s'employant à améliorer l'efficacité des dépenses.

#### Encadré 4. Principales recommandations concernant la réforme du marché du travail

- Réduire encore l'indemnisation en cas de licenciement injustifié. Si la réforme ne parvient pas à réduire sensiblement la dualité, ne conserver qu'un seul contrat prévoyant des indemnités de licenciement faibles au départ mais augmentant progressivement pourrait aider à resserrer l'écart encore important entre les coûts de licenciement des travailleurs temporaires et des travailleurs permanents, ce qui réduirait la dualité de façon efficace.
- Une option pour améliorer la souplesse de réaction aux conditions économiques consisterait à supprimer l'extension légale des conventions collectives conclues à un échelon plus élevé ou à la remplacer par un système d'adhésion volontaire, en vertu duquel les employeurs peuvent décider d'être ou non représentés dans les négociations salariales sectorielles.
- Élargir l'accès des jeunes chômeurs à la formation et à l'aide à la recherche d'un emploi. Mettre en place un dispositif complet de suivi et d'analyse comparative des services de placement et de mise en œuvre des politiques actives du marché du travail au niveau régional.
- Élargir l'accès au deuxième cycle de l'enseignement secondaire en ne gardant comme critères d'évaluation pour accorder le passage en classe supérieure dans le premier cycle la seule acquisition des compétences de base. Associer le système d'enseignement professionnel institutionnalisé et les contrats de formation en un seul dispositif.

### Les réformes visant à accroître la productivité peuvent renforcer la compétitivité

D'après les estimations structurelles fondées sur les indicateurs sectoriels de 2008 de la réglementation des marchés de produits, l'alignement de la réglementation dans les secteurs des réseaux et des services avec les meilleures pratiques internationales pourrait accroître le niveau de la productivité du travail en Espagne de pas moins de 7 % sur dix ans (Arnold *et al.*, 2009). Si l'Espagne adopte une réglementation fondée sur les meilleures pratiques dans les secteurs qui sont d'importants prestataires d'intrants intermédiaires à l'économie, la croissance annuelle moyenne de la productivité totale des facteurs pourrait être d'environ 1.6 point de pourcentage plus élevée pour le secteur manufacturier et de 1.08 point de pourcentage plus élevée pour l'ensemble de l'économie sur une période de cinq ans (Bourlès *et al.*, 2011), ces deux résultats partant de l'hypothèse que les meilleures pratiques sont adoptées dans chaque secteur et mises en place rapidement.

La progression de la productivité du travail a été beaucoup plus faible en Espagne que dans les autres pays de l'OCDE depuis le milieu des années 90. Elle s'est accélérée ces dernières années, mais ce redressement est vraisemblablement imputable à des facteurs conjoncturels et à d'autres facteurs temporaires liés à la destruction d'emplois temporaires à faible productivité, notamment dans le secteur de la construction (Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012). La croissance de la productivité totale des facteurs a été faible dans un large éventail de secteurs (Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012), ce qui donne à penser qu'une action à grande échelle est requise pour renforcer la performance. Les réformes du marché du travail doivent jouer un rôle important dans l'amélioration des résultats de la productivité.

Il ressort des données empiriques que la médiocrité des résultats en matière de productivité est liée pour partie à la relativement faible rotation de la main-d'œuvre dans les entreprises et à la taille importante du secteur des petites entreprises où la productivité est assez basse (Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012). Les données en question montrent que les obstacles à l'entrée et à la croissance des entreprises freinent les progrès de la productivité. La stricte réglementation des relations professionnelles peut accroître le coût de l'emploi, par rapport au travail indépendant, et risque donc de créer des obstacles à la croissance des entreprises performantes, qui est pourtant indispensable à la progression de la production et de la productivité (voir Wong et Autio, 2005, et les références qui y figurent).

Les indicateurs de la réglementation des marchés des produits établis par l'OCDE font apparaître le niveau assez élevé des dépenses administratives liées à la création d'une entreprise. Par ailleurs, les autorisations auxquelles sont soumises les grandes surfaces de vente restent très lourdes. Certains obstacles à l'entrée dans les services professionnels semblent aussi inutiles, car les critères de qualification sont beaucoup plus stricts que dans les autres pays de l'UE. Les obstacles à l'entrée dans le transport routier pourraient aussi être encore réduits (annexe A1). Si les réformes récentes ont fait baisser les coûts de la création d'une entreprise, le nombre de procédures d'enregistrement requises est encore relativement élevé par rapport aux autres pays. Les autorités ont allongé la durée minimale hebdomadaire d'ouverture des magasins de détail que les administrations régionales doivent autoriser (les régions sont libres d'autoriser un allongement de la durée d'ouverture, mais pas de la réduire). Ce seuil, qui est actuellement assez faible, devrait être augmenté sensiblement au-delà de ce qui est actuellement prévu. Par ailleurs, il faudrait aussi éliminer les restrictions en matière de ventes au rabais. Les autorités visent à restreindre l'éventail des activités qui sont réservées à des groupes professionnels spécifiques et à éliminer les obstacles injustifiés à l'entrée et à l'exercice dans le secteur des services professionnels. Toutes ces mesures sont bienvenues. En outre, les coûts de la création d'entreprises devraient être réduits et les obstacles sectoriels à l'entrée devraient être éliminés, y compris pour les services professionnels ainsi que pour le transport routier.

Les politiques destinées à assurer une utilisation durable et efficace des ressources naturelles sont indispensables à une expansion durable de l'activité. Les politiques relatives à l'eau sont particulièrement importantes en Espagne, car les pénuries sont prononcées et les ressources hydriques sont intensivement utilisées. Comme recommandé dans la précédente *Étude économique de l'Espagne*, les tarifs de l'eau devront être encore relevés de façon à refléter pleinement les coûts. La hausse des recettes provenant d'une amélioration de la récupération des coûts générerait des financements privés pour l'investissement, assurant des incitations économiques à court terme. D'autres mesures doivent être prises pour stopper les prélèvements souterrains excessifs. Les risques de contournement des règles des organismes de réglementation par les gros consommateurs d'eau devraient être réduits en élargissant l'approche participative à plus de parties prenantes, comme les scientifiques ou les représentants des institutions protégeant les écosystèmes locaux. Une réglementation de référence pour les compagnies des eaux contribuerait à une plus grande efficacité des services d'approvisionnement et de traitement.

### Encadré 5. Principales recommandations concernant la réforme des marchés de produits

- Réduire encore les coûts et les procédures inhérents à la création d'entreprises et éliminer les obstacles sectoriels à l'entrée, y compris pour les services professionnels ainsi que pour le transport ferroviaire et routier.
- Il faudrait réduire les obstacles à l'entrée qui sont imposées aux grandes surfaces par les administrations régionales et libéraliser les heures d'ouverture des magasins dans les régions où des restrictions demeurent. Augmenter le nombre minimal d'heures d'ouverture que les administrations régionales doivent autoriser.

### Bibliographie

- Ahrend, R., J. Arnold et C. Moeser (2011), « The Sharing of Macroeconomic Risk », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 877, Éditions OCDE.
- Allard, C. et L. Everaert (2010), « Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance », *IMF Staff Position Note*, 22 novembre.
- Arnold, J., P. Höller, M. Morgan et A. Wörgötter (2009), « Structural Reforms and the Benefits of the Enlarged EU Internal Market: Much Achieved and Much to Do », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 694.
- Bouis, J., B. Cournède et A.K. Christensen (2012), « Deleveraging: Challenges, Progress and Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Bouis, R. et R. Duval (2011), « Raising potential growth after the Crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 835.
- 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 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 791.
- CSF (Conseil de stabilité financière) (2011), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.
- De Serres, A., F. Murtin, C. de la Maisonnette (2012), « Tackling Unemployment in a Weak Post-Crisis Recovery: Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2012a), *Spain: Financial Stability Assessment*, Washington, DC.
- FMI (2012b), « From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions », *IMF Staff Discussion Note*, avril, Washington, DC.
- Hagemann, R. (2012), « Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 937, Éditions OCDE.
- Jourard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, Éditions OCDE.
- Jourard, I., P. Hoeller, C. André et C. Nicq (2010), *Systèmes de santé – Efficacité et politiques*, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Économie et de la Compétitivité (2012), « Stability Programme Update – Kingdom of Spain – 2012-15 ».
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEH, Ministerio de Economía y Hacienda) (2011), *Reform of the Spanish Pension System*, [www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Economic%20Policy%20Measures/110627%20Spanish%20Pensions%20System%20Reform.pdf](http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Economic%20Policy%20Measures/110627%20Spanish%20Pensions%20System%20Reform.pdf).
- Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2012), *Bulletin of Labour Market Statistics*.

Mora-Sanguinetti, J.S., et A. Fuentes (2012), « An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 973, Éditions OCDE.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2007), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: Spain*, Paris.

OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, Paris.

OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, Paris.

OCDE (2010b), *Des débuts qui comptent – Des emplois pour les jeunes*, Paris.

OCDE (2010c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE – Union européenne*, Paris.

OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE – Zone euro*, Paris.

Schich, S. et B.-H. Kim (2012), « Developments in the value of implicit guarantees for bank debt: The role of resolution regimes and practices », à paraître dans *OECD Journal: Financial Market Trends*.

Schich, S. et S. Lindh (2012), « Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand? », *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2012, n° 1.

## ANNEXE A1

*Progrès des principales 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 et situation actuelle
<b>Améliorer la politique budgétaire à tous les niveaux d'administration</b>	
Les résultats budgétaires des administrations régionales doivent être publiés en temps voulu.	Depuis 2012, des données trimestrielles sur la base des comptes nationaux sont publiées pour les Communautés autonomes. Les premières ont été publiées en juillet. Une loi est en cours de rédaction en vue d'assurer la fourniture de données mensuelles (sur la base des paiements et sur la base des comptes nationaux) pour les Communautés autonomes et de données trimestrielles pour les communes. Les premières données mensuelles seront publiées en octobre.
Veiller à ce que les règles budgétaires pour tous les niveaux d'administration rendent obligatoires des excédents substantiels lorsque l'activité économique est supérieure à son potentiel national. 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.	La nouvelle Loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière prévoit que toutes les entités des administrations publiques devront être au moins en position d'équilibre structurel à partir de 2020.
Recourir davantage à une évaluation comparative des administrations régionales du point de vue de la qualité et du coût des services qu'elles fournissent. Lier les transferts aux régions pauvres à leurs résultats en matière d'éducation, par exemple, du point de vue des taux d'obtention de diplômes dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel.	L'évaluation comparative des collectivités locales est envisagée dans le projet de Loi en faveur de la rationalisation et de la durabilité de l'administration locale, qui prévoit d'évaluer l'efficacité des dépenses et la qualité des services.
Accorder à l'Agence publique d'évaluation des politiques un degré élevé d'autonomie par rapport au processus politique et veiller à ce que ses conclusions soient aisément accessibles au grand public.	Le projet de Loi sur la transparence porte création d'une Agence pour la transparence, en remplacement de l'Agence publique d'évaluation des politiques. La présidence de cette Agence sera indépendante de l'État. Tous les rapports d'évaluation seront publiés sur le site Internet.
<b>Réduire les coûts du vieillissement et améliorer la viabilité des finances publiques</b>	
Mettre en application le relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans comme proposé et commencer d'indexer l'âge légal de la retraite en fonction de l'espérance de vie.	L'âge légal de la retraite passera progressivement à 67 ans de 2013 à 2027 pour les travailleurs totalisant moins de 38,5 années de cotisations. Il n'a pas été défini de mécanisme d'indexation mais la loi fait obligation d'en mettre un en place en 2027 au plus tard, voire avant cette date si le système de retraite est en déficit.
Fonder les droits à pensions sur les gains perçus tout au long de la vie et non sur les 15 dernières années d'activité.	La base de calcul sera portée à 25 ans de 2013 à 2022.
Réduire suffisamment le coefficient d'accumulation annuel moyen afin d'allonger la durée de la période de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite complète.	Le nombre d'années de cotisation requis pour avoir droit à une pension complète passera progressivement de 35 à 37 ans sur la période 2013-27 et les taux d'acquisition de droits seront ajustés en conséquence.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises et situation actuelle
<p>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.</p> <p>Continuer de durcir les conditions d'obtention de pensions de survivant en surveillant de plus près l'employabilité des bénéficiaires. 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.</p> <p>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.</p>	<p>L'âge jusqu'auquel les travailleurs âgés peuvent percevoir des indemnités de chômage a été porté de 52 à 55 ans. Les pénalités et les primes pour départ en retraite avant et après l'âge légal, respectivement, ont été majorées. Les subventions en faveur de la retraite partielle ont été supprimées, mais la retraite partielle ne donne pas lieu à des pénalités.</p> <p>Néant.</p> <p>Les régimes spéciaux des fonctionnaires, des travailleurs agricoles et des travailleurs domestiques ont été supprimés.</p>
<b>Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance</b>	
<p>Envisager de transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation, par exemple en réduisant l'application de taux préférentiels de TVA.</p>	<p>Le taux ordinaire de TVA a été relevé de 3 points et le taux réduit a augmenté de 2 points en 2012. Certains produits et services sont passés du taux réduit au taux ordinaire. Les cotisations de sécurité sociale seront abaissées de 1 point en 2013 et de 1 point encore en 2014. Des relèvements des taxes environnementales sont prévus.</p>
<p>Envisager de réduire la fiscalité des sociétés. Supprimer progressivement les taux préférentiels appliqués aux petites entreprises.</p>	<p>Néant.</p>
<p>Améliorer le recours des administrations locales à l'impôt foncier et supprimer l'impôt local sur les sociétés. Alléger les taxes sur les transactions dans le secteur du logement.</p>	<p>Les taxes foncières ont été majorées temporairement en 2012 et 2013 sur l'ensemble du territoire.</p>
<b>Améliorer le fonctionnement du marché du logement</b>	
<p>Supprimer ou réduire davantage les aides fiscales restantes au logement et à l'investissement locatif. Les remplacer par des transferts monétaires en faveur des ménages modestes, soumis à conditions de ressources et réservés au paiement du loyer.</p>	<p>La déduction d'impôt au titre des crédits immobiliers sera supprimée pour les achats de logements à partir de 2013.</p>
<b>Améliorer le fonctionnement du marché du travail</b>	
<p>Assouplir encore l'obligation faite aux entreprises de prouver que les licenciements sont justifiés. Il serait également souhaitable de raccourcir les procédures judiciaires.</p>	<p>La réforme du marché du travail adoptée en juillet 2012 assouplit l'obligation faite aux entreprises de prouver que les licenciements sont justifiés et réforme les procédures judiciaires de licenciement (chapitre 2). L'autorisation administrative pour les licenciements collectifs a été supprimée.</p>
<p>Envisager de mettre en place un contrat de travail unique, avec une hausse graduelle des indemnités de licenciement en fonction de l'ancienneté.</p>	<p>L'indemnisation en cas de licenciement abusif a été réduite et les motifs de licenciement légitime ont été définis plus précisément.</p>
<p>Faire en sorte que les entreprises et les travailleurs puissent librement décider d'un commun accord de se soustraire aux conventions collectives conclues à un niveau plus élevé.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre.</p>
<p>Envisager d'abolir le principe de l'extension statutaire, ou le remplacer par un système permettant aux employeurs de n'adopter la convention que s'ils le souhaitent.</p>	<p>La période de validité des conventions collectives au-delà de leur date d'expiration en cas d'échec de la renégociation a été ramenée à un an et primauté a été donnée aux accords conclus au niveau de l'entreprise.</p>
<p>Encourager la suppression des clauses d'indexation des salaires sur l'inflation dans les conventions collectives.</p>	<p>L'accord signé entre les partenaires sociaux en janvier 2012 encourage la fixation des salaires en fonction de la productivité.</p>
<p>Réaffecter les subventions à l'embauche de chômeurs sous contrat permanent à des politiques actives du marché du travail (PAMT) mieux ciblées.</p>	<p>La plupart des subventions ont été supprimées à l'exception de celles accordées pour les jeunes travailleurs dans les PME et pour les personnes souffrant de handicaps.</p>
<p>Orienter les jeunes les plus défavorisés vers des programmes strictement encadrés d'activation précoce et d'aide à la recherche d'emploi.</p>	<p>Il est prévu une réforme progressive des PAMT visant les jeunes.</p>
<p>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). Du moins, 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. Les services régionaux de placement qui sont performants devraient être récompensés financièrement.</p>	<p>Un nouveau système de coordination a été mis en place. Les services régionaux de l'emploi seront suivis et les fonds distribués en partie en fonction de la performance. Des mécanismes d'évaluation sont prévus.</p>

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises et situation actuelle
Ne pas verser de prestations rétroactivement pour la période antérieure à l'enregistrement et rendre le premier entretien complet obligatoire au moment de l'enregistrement. Accroître la fréquence des contrôles de recherche d'emploi. Envisager de réduire la durée d'indemnisation du chômage.	Les indemnités de chômage ont été réduites pour les travailleurs sans emploi depuis plus de six mois. Les conditions d'ouverture des droits à prestation ont été durcies.
<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.	L'administration centrale a transféré des fonds aux Communautés autonomes afin de faciliter la reconnaissance des compétences professionnelles acquise en cours d'emploi.
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 immigrés 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.	Le plan visant à élargir l'offre publique de services de garde pour les enfants de 0-2 ans, lancé en 2009, sera retiré progressivement en 2013. Le taux d'inscription pour ce groupe d'âge est passé de 18 % en 2006 à 26,5 % en 2009.
<b>Augmenter la proportion de diplômés du deuxième cycle du 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.	Néant.
Lier le versement de subventions aux établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle à l'obligation d'offrir un enseignement gratuit.	Néant.
Élargir le choix des options durant la dernière étape de l'enseignement obligatoire et 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.	Le gouvernement a l'intention de procéder à un réexamen de l'enseignement secondaire. Il ouvrira le choix des options durant la dernière étape de l'enseignement obligatoire et axera plus nettement l'enseignement sur l'acquisition de compétences essentielles.
Augmenter les prestations pour enfants à charge et les subordonner au maintien dans le système scolaire à temps plein.	Néant.
Étendre à toutes les régions les épreuves externes au niveau des écoles et les utiliser pour comparer les résultats aux objectifs.	Les systèmes nationaux d'épreuves externes et d'évaluation pour l'enseignement primaire et secondaire sont en cours de réexamen.
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.	Des mesures sont prévues dans la nouvelle Loi sur l'éducation.
<b>Renforcer l'enseignement supérieur</b>	
Publier de façon régulière et exhaustive les résultats des évaluations des agences nationales de promotion de la qualité.	Toutes les agences de promotion de la qualité de l'enseignement supérieur publient des rapports d'évaluation sur tous les programmes offerts par les universités sur Internet. Ces rapports contiennent des propositions d'améliorations qui font ensuite l'objet d'un suivi.
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 enseignants en fonction de leurs performances.	La Loi sur la science, la technologie et l'innovation qui est en vigueur depuis 2011 offre un cadre juridique pour les projets de recherche en collaboration (notamment les droits de propriété intellectuelle). Cette Loi encourage le partage de technologies entre l'enseignement et la recherche, d'une part, et les entreprises, d'autre part.
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.	Aucune mesure n'a été prise concernant les prêts depuis la mise en place des prêts sans intérêts pour les étudiants de niveau maîtrise en 2007. Les droits d'inscription ont été relevés dans de nombreuses universités en 2012.
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.	Néant.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises et situation actuelle
<b>Rendre les filières professionnelles et la formation continue plus attrayantes</b>	
Ouvrir plus largement le corps enseignant des établissements professionnels aux représentants du monde de l'entreprise.	Un programme pilote lancé pour 3 ans en 2012 facilite le transfert de connaissances entre écoles et entreprises ; il fera l'objet d'une évaluation. Une loi est en préparation en vue de réglementer les contrats d'apprentissage et de formation en alternance.
Simplifier le dispositif de formation continue, l'assouplir et en faciliter l'accès pour les petites entreprises. Améliorer les options offertes aux entreprises en matière de choix de formation afin de s'assurer que cette dernière répond à leurs besoins effectifs.	Néant.
Offrir des chèques-formation aux adultes pour couvrir les droits à payer pour les stages et certains coûts indirects comme la perte de salaire. Garantir la qualité des prestataires en veillant à ce que les agences de formation agréées répondent à des critères stricts de qualité.	Néant.
<b>Améliorer le fonctionnement des marchés de produits</b>	
Accroître l'indépendance des organismes de réglementation sectoriels et renforcer leurs pouvoirs.	L'indépendance des organismes de réglementation sectoriels a été renforcée en 2011. À compter de 2012, une nouvelle autorité de surveillance multisectorielle, la <i>Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia</i> (CNMC), contrôlera l'application de la politique de la concurrence et assurera la surveillance des secteurs des télécommunications, des transports et de l'énergie, en remplacement de la Commission de la concurrence et des régulateurs sectoriels. La nouvelle autorité sera totalement indépendante des entités publiques et privées. La désignation des conseillers sera ratifiée par le Parlement, avec un mandat de six ans non renouvelable. Toutefois, les membres du conseil d'administration des précédents organismes de réglementation indépendants seront démis de leurs fonctions avant la fin de leur mandat. Dans le secteur des télécommunications, certaines compétences seront transférées à l'État.
Continuer de lever les obstacles à l'implantation de nouvelles entreprises.	En 2010 et 2011, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre afin de faciliter la création d'entreprises, notamment le raccourcissement des procédures de création de sociétés à responsabilité limitée, dont la durée est désormais de 1 à 5 jours. Le système d'octroi de licences locales doit être supprimé, à certaines exceptions près. L'utilisation de systèmes électroniques a été encouragée afin de réduire le coût et les délais de la création d'entreprise. La durée et le coût des procédures notariales et d'enregistrement ont été limités. En 2012, les licences locales obligatoires ont été supprimées pour les magasins d'une superficie inférieure à 300 m <sup>2</sup> .
Réduire les obstacles réglementaires à la participation d'investisseurs institutionnels à des entreprises de capital-risque.	Néant.
<b>Marchés de l'énergie</b>	
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.	L'Autorité de réglementation travaille sur une proposition.
Supprimer progressivement la réglementation des prix de détail du gaz et de l'électricité.	Réexamen en cours.
<b>Postes et télécommunications</b>	
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. Le gouvernement prend ces décisions sur la base des informations reçues par l'organisme de réglementation.
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.	Néant.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises et situation actuelle
<b>Services de transport</b>	
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.	Cette mesure sera mise en œuvre avant la fin de 2012. Le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs sera entièrement ouvert aux nouveaux entrants en 2013.
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.	Il est prévu de modifier la législation relative au transport routier afin de l'harmoniser avec la réglementation de l'UE et de simplifier les obligations administratives pour les opérateurs. Cette réforme accroît aussi le recours aux appels d'offres pour les services subventionnés par l'État.
<b>Commerce de détail et services professionnels</b>	
Dans le commerce de détail, les administrations régionales devraient réduire les restrictions à la création de grandes surfaces commerciales. Les horaires d'ouverture des magasins devraient être libéralisés dans les régions où des restrictions subsistent. Envisager de relever le minimum national applicable à la limite que peuvent imposer les régions en réglementant les horaires d'ouverture des magasins.	Le gouvernement prévoit de porter de 72 à 90 heures par semaine le minimum national applicable à la limite que les régions peuvent imposer en ce qui concerne les horaires d'ouverture, et de 8 à 10 jours l'autorisation d'ouverture les jours fériés. Il sera défini des régions touristiques pour lesquelles le régime d'horaires d'ouverture sera assoupli davantage.
Modifier les restrictions excessives et parfois discriminatoires dans le secteur des pharmacies.	Néant.
La gamme des services professionnels pour lesquels la réglementation espagnole exige des qualifications particulières devrait être réduite.	Il est prévu un nouveau cadre réglementaire pour les services professionnels dans lesquels les restrictions devront être justifiées en fonction de leur nécessité et de façon proportionnelle.
<b>Caisses d'épargne</b>	
Réduire encore le rôle des administrations régionales dans les décisions commerciales des caisses d'épargne. Supprimer l'obligation pour les administrations régionales d'approuver les fusions de caisses d'épargne (cajas).	Presque toutes les caisses d'épargne ont transféré leur activité à des filiales de banques commerciales. Certains ont mobilisé des capitaux propres auprès d'investisseurs extérieurs et ont été recapitalisées par l'administration centrale. Leurs règles de gouvernance ont été réformées (voir chapitre 1).
Créer des comités de sélection indépendants qui fourniront une liste de candidats aux postes de direction des caisses d'épargne.	Néant.
<b>Réduire les émissions de gaz à effet de serre</b>	
Réviser les avantages fiscaux en faveur de l'efficacité énergétique. Utiliser plutôt le système fiscal pour internaliser les externalités. Envisager d'augmenter davantage les taxes sur l'utilisation de combustibles fossiles et instaurer un droit de péage sur les encombrements.	Le gouvernement prépare un projet de loi sur la réforme du marché de l'énergie. Il est prévu de réexaminer la fiscalité environnementale.
Soutenir la suppression des règles de l'UE qui autorisent la vente de permis à hauteur de 10 % seulement.	Recommandation mise en œuvre.
Réexaminer le rapport coût-efficacité du système de tarifs d'achat pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.	Les subventions ont été temporairement suspendues pour les nouvelles centrales utilisant des énergies renouvelables. Il est prévu un réexamen du Plan pour les énergies renouvelables 2011-20.
<b>Assurer Une Gestion Efficace Des Ressources En Eau</b>	
Veiller à ce que les compétences concernant les ressources en eau qui sont partagées dans une assez large mesure entre plusieurs régions soient clairement entre les mains des organismes de bassin respectifs et de l'administration centrale. Assurer une coopération adéquate entre les différents niveaux d'administration dans la gestion des ressources en eau.	En 2012, des mesures ont été prises pour préserver le principe de l'unité dans la gestion de l'eau et encourager une plus grande coordination. La Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne qui doit être transposée dans la législation nationale assure une coopération administrative en ce qui concerne la protection des ressources en eau avec les Comités d'autorités compétentes créés pour les bassins versants qui intéressent plusieurs régions autonomes.
Réduire les risques de détournement de la réglementation par les gros consommateurs d'eau, en étendant la participation à la gestion de l'eau à un ensemble plus large d'intervenants, notamment au sein des autorités de bassins, ainsi qu'à des scientifiques et des représentants d'institutions qui se consacrent à la protection des écosystèmes locaux.	La participation de différentes parties prenantes a été renforcée comme suite à la transposition de la Directive-cadre sur l'eau dans la législation nationale.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises et situation actuelle
Faire en sorte que les prix reflètent plus complètement l'ensemble des coûts liés à la fourniture de services d'eau, y compris les coûts environnementaux et de rareté. Mettre au point des méthodes pour déterminer la valeur des répercussions des prélèvements d'eau sur l'environnement. À court terme, 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.	Néant.
Revoir la méthode de calcul des coûts et assurer la récupération intégrale des coûts. Envisager de faire en sorte que les tarifs produisent des recettes suffisantes pour financer les investissements de remplacement et pour prendre pleinement en compte les coûts d'administration et de gestion. Harmoniser les règles d'imputation des coûts aux services ayant des caractéristiques de biens publics. Développer la tarification volumétrique, notamment en ce qui concerne l'eau d'irrigation.	Néant.
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, Appliquer la régulation par comparaison aux prix et à la qualité du service.	En 2011, une loi a clarifié la tarification fondée sur les coûts dans certains cas, notamment pour la prestation de services privée. Le gouvernement a annoncé qu'il s'intéresse à l'élaboration d'un Plan national pour l'eau qui contribuera à une plus grande coordination administrative et à une plus grande cohérence dans la gestion de l'eau.
Envisager d'instaurer une taxe sur la consommation de polluants, par exemple une taxe sur l'azote ou sur le phosphore. Compléter cette taxe par des programmes d'action spécifiques en faveur de zones désignées vulnérables à une contamination par les nitrates et avec des subventions destinées à soutenir les façons culturales qui permettent de réduire au minimum la pollution, notamment dans les bassins les plus arides.	Néant.
Étendre les banques de l'eau à un plus grand nombre de bassins hydrographiques. Assouplir les restrictions pesant sur les échanges de concessions. Instituer l'accès réglementé de tiers aux infrastructures privées. Réexaminer l'impossibilité de vendre de l'eau au profit d'usages auxquels la loi attribue un degré de priorité moindre.	Néant.
Utiliser des instruments économiques tels que les appels d'offres ou les enchères pour attribuer de nouvelles concessions d'eau et pour remplacer les concessions venues à expiration au lieu de les octroyer gratuitement.	Néant.
Renforcer la surveillance des prélèvements souterrains. À cette fin, doter les organismes de bassin des ressources financières et humaines nécessaires. Revoir le régime de sanctions en le rendant plus transparent pour les utilisateurs d'eau et en veillant à ce que les sanctions soient graduées et proportionnelles à l'infraction.	Le suivi est renforcé conformément aux dispositions de la législation européenne. Les règles régissant les sanctions ont été mises à jour et les pouvoirs en la matière ont été renforcés.
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 internaliser l'externalité de ressource collective.	Néant.



## Chapitre 1

# Désendetter le secteur privé et surmonter la crise bancaire

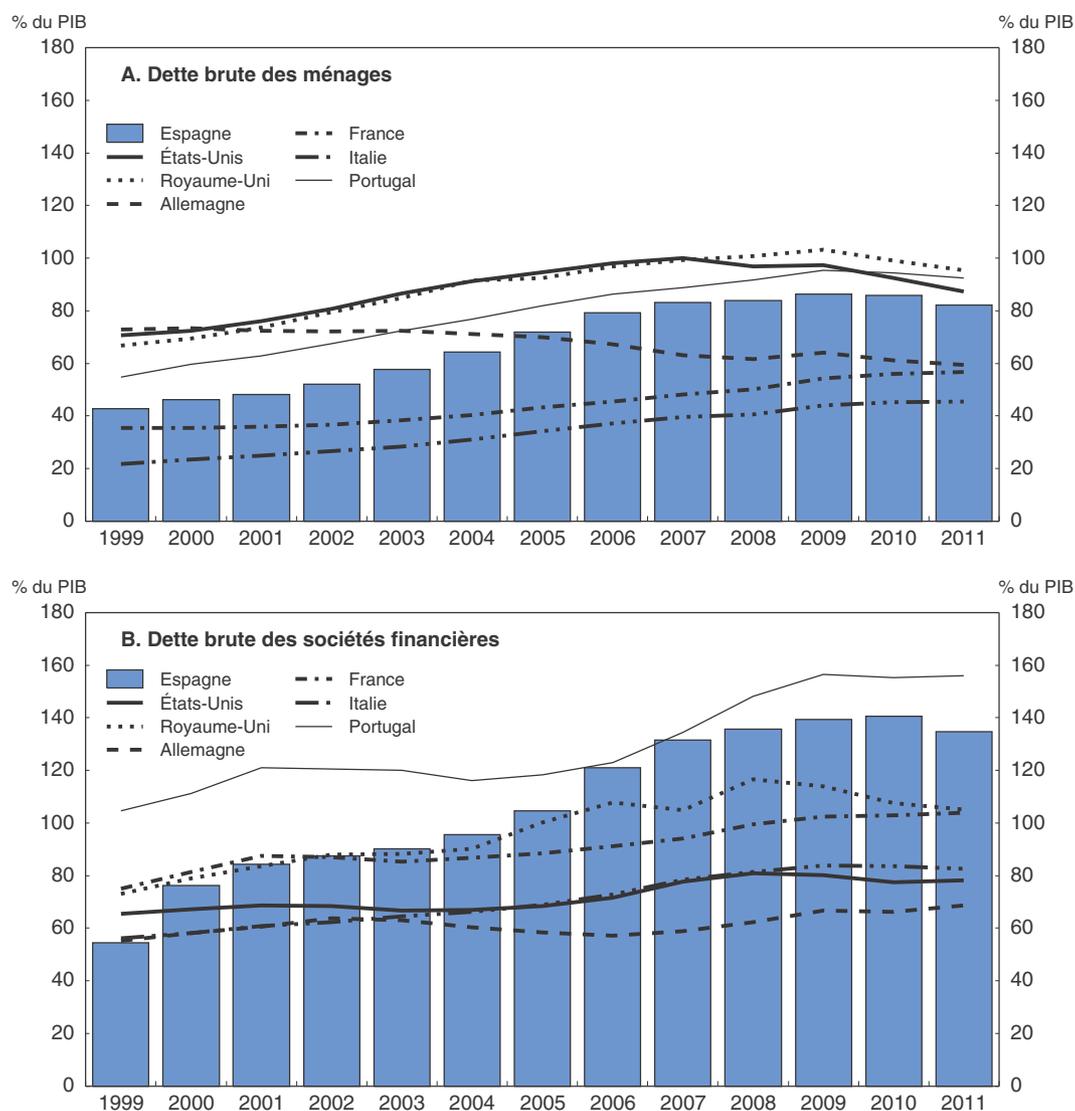
L'Espagne est confrontée à une grave crise bancaire, du fait de la fin d'un boom de l'immobilier et du crédit qui a entraîné un endettement élevé du secteur privé et une profonde récession. La dépendance mutuelle des conditions de financement des banques et de l'État a aggravé la situation, mais la création envisagée d'une union bancaire dans la zone de l'euro pourrait atténuer ces interactions. Le désendettement progresse, mais il risque de peser sur la croissance économique pendant plusieurs années. Pour rétablir la confiance dans le secteur bancaire et s'orienter vers une reprise conjoncturelle, il est indispensable de reconnaître rapidement et intégralement les pertes subies par les banques. Pour cela, il faut que les établissements non viables fassent rapidement l'objet d'une procédure de résolution et que ceux qui ont besoin de fonds propres soient recapitalisés. Le gouvernement a pris une décision importante consistant à durcir les règles de provisionnement des engagements immobiliers des banques. Une ligne de crédit de 100 milliards d'euros, accordée par la zone euro, procurera des fonds à bon marché pour capitaliser les banques sous réserve de conditions qui, une fois remplies, aideront à surmonter la crise bancaire. Il convient de prendre des mesures obligeant les détenteurs de montants substantiels de capitaux hybrides et d'emprunts subordonnés émis par les banques à éponger des pertes, surtout quand il s'agit d'investisseurs institutionnels. Une réforme des procédures de faillite permettrait de redéployer des ressources de sociétés insolubles à des fins productives et d'aider plus efficacement les ménages qui n'ont raisonnablement pas la possibilité de rembourser leurs dettes.

## Il faut remédier rapidement à la crise financière

### Le désendettement a encore beaucoup de progrès à faire

L'endettement du secteur privé non financier est anormalement élevé dans une optique internationale, et cela vaut particulièrement pour les entreprises (graphique 1.1). Le ratio dette/PIB a un peu moins diminué qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis par

Graphique 1.1. Ratios dette du secteur privé non financier/PIB dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2012), Base de données de l'OCDE sur les Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740328>

rapport à son point culminant. Cela s'explique surtout par une croissance inférieure du PIB nominal en Espagne, alors que les réductions de l'endettement net sont aussi marquées sinon plus (voir *Banco de España*, 2012a). Les variations de l'encours de la dette s'expliquent par plusieurs facteurs, dont les passations en pertes et les prêts nets. En Espagne, la diminution des prêts nets est le principal facteur de réduction des dettes, alors que les passations en pertes y contribuent peu, notamment dans le secteur des ménages (BdE, 2012a). Ce dernier point découle du niveau relativement bas des ratios de crédits immobiliers improductifs qui est évoqué plus loin. Aux États-Unis, en revanche, l'effacement de créances sur les ménages semble avoir joué un rôle important. Il a permis un certain désendettement, bien que la distribution de crédit reste relativement soutenue (voir Brown et al., 2012 et BdE, 2012b ; mais Bhutta, 2012 est d'un avis opposé).

Si les radiations de créances peuvent accélérer le désendettement, elles jouent un rôle ambigu en matière de soutien à la reprise de l'économie. Les défaillances des débiteurs aggravent les difficultés des intermédiaires financiers. Les saisies accélérées des biens mis en garantie qui accompagnent les défaillances sur les emprunts immobiliers accentuent la chute des prix des actifs, d'où un cercle vicieux de baisse de l'activité et de ces prix. Aux États-Unis, un recours excessif aux saisies immobilières a aggravé les difficultés des ménages, générant un cercle vicieux de recul des prix des actifs, de la consommation privée et de l'activité (FMI, 2012a). Toutefois, la passation en pertes de créances sur des débiteurs qui ne sont de toute façon pas en mesure de rembourser est nécessaire pour restructurer le secteur bancaire, conserver des incitations saines à une gestion prudente du crédit et réaffecter les ressources à des usages plus productifs. Elle peut aussi éviter de faire subir aux ménages des difficultés économiques innécessaires (FMI, 2002). La mauvaise répartition du capital qui résulte de la conservation de créances irrecouvrables dans les bilans et de leur refinancement est de nature à freiner la croissance de la productivité totale des facteurs, comme cela semble avoir été le cas au Japon (Bouis et al., 2012). En outre, la perception du risque s'élève, et avec elle les coûts du financement du secteur bancaire, parce que les investisseurs soupçonnent que les pertes sur les prêts ne sont pas pleinement reconnues. Ces inquiétudes peuvent être à l'origine de risques systémiques, surtout dans le contexte de la crise de la dette dans la zone euro, marquée par l'interaction entre solidité du secteur bancaire et finances publiques. Même si les pertes éventuelles sont concentrées dans quelques entités affaiblies, elles peuvent se répercuter sur le système bancaire espagnol, voire sur celui de la zone euro en raison des liens financiers.

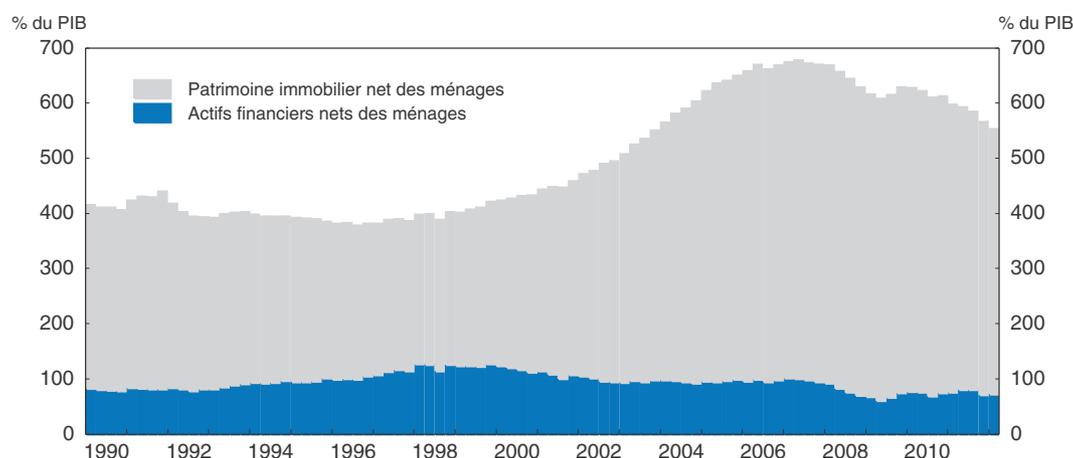
Le risque de non-reconnaissance des créances irrecouvrables est particulièrement grand dans une situation comme celle que nous connaissons actuellement, caractérisée par le bas niveau des taux d'intérêt, une liquidité abondante créée par les autorités monétaires et la rareté des fonds propres. Pour une banque, en effet, le coût d'opportunité du renouvellement de créances douteuses est faible comparé à la solution consistant à les reconnaître, et cela en particulier si elle est affaiblie. Au Japon, par exemple, où les taux d'intérêt étaient bas, il est avéré que les secteurs en déclin ont reçu des prêts en quantité disproportionnée, au détriment de la concurrence et des investissements générés par les nouveaux venus (voir Bouis et al.). Des mesures de réforme du secteur bancaire ont été prises récemment pour remédier à ce risque, comme on verra ci-après.

Les phases de désendettement sont en général très longues et de grande amplitude lorsqu'elles s'accompagnent de crises des banques et de l'immobilier. Selon des données empiriques, celles couplées à une crise du logement ont duré en moyenne 5 ans et demi

dans les économies de l'OCDE à revenu élevé et abouti à une diminution de 20 points du ratio dette privée/PIB. En présence d'une crise bancaire, elles ont duré 7 ans, ont fait baisser de 30 points en moyenne le ratio dette/PIB et la reprise de la production a été beaucoup plus lente (voir par exemple Aspachs-Bracons *et al.*, 2011). Les données probantes présentées dans FMI (2012a) montrent que les crises de l'immobilier résidentiel précédées par une montée de la dette des ménages entraînent une contraction de la consommation privée et du PIB réels de 4 % en moyenne pendant 5 ans. En l'absence de crise bancaire, le recul de la consommation privée se limite à 2 %.

S'agissant de la crise actuelle en Espagne, le patrimoine net des ménages pourrait atténuer le besoin de désendettement. Le patrimoine net total est élevé relativement au revenu disponible si l'on se réfère aux moyennes du passé (graphique 1.2), alors que les actifs financiers nets en sont proches. Cela pourrait réduire le désendettement nécessaire des ménages (voir aussi FMI, 2012c). Le patrimoine a été nettement accru par l'effort d'épargne des ménages depuis 15 ans et par la hausse des prix des logements jusqu'en 2007. Il est très sensible aux variations de ces prix. S'il est probable qu'ils vont continuer à fléchir en deçà des niveaux actuels, il ne semble pas probable en revanche qu'ils retombent à celui atteint vers 1995 avant le début du dernier boum (voir ci-après les commentaires sur leur évolution).

Graphique 1.2. **Patrimoine net des ménages**

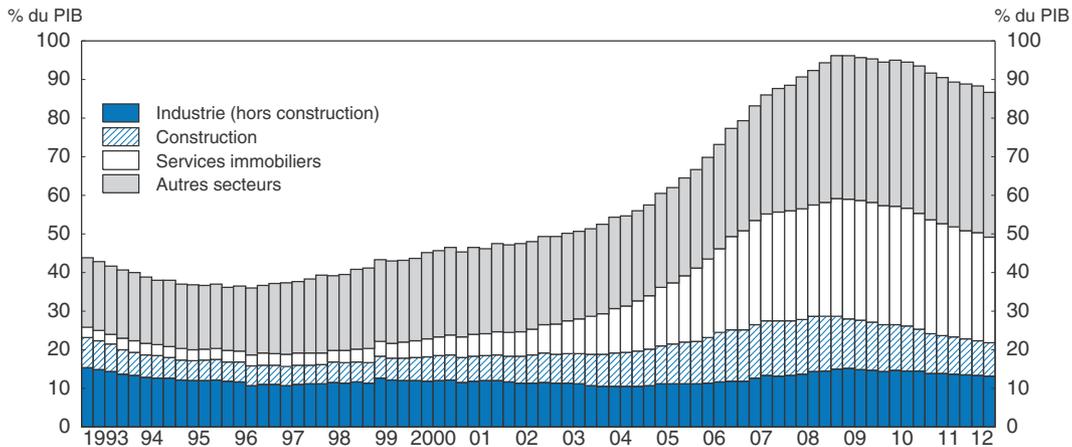


Source : Banco de España (2012), *Síntesis de Indicadores*, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740347>

Les entreprises non financières sont principalement endettées auprès des banques. Les sociétés de construction et de services immobiliers représentent une grande part de cet endettement, l'équivalent de 35 % du PIB (graphique 1.3). Ces secteurs sont responsables de l'essentiel de la différence d'endettement des entreprises entre l'Espagne et les autres économies européennes (BdE, 2012a, OCDE, 2010). Les prêts bancaires aux entreprises du secteur de la construction accusent une forte baisse depuis 2008. En revanche, les prêts aux promoteurs immobiliers ont continué à augmenter jusqu'en 2009 et n'ont que légèrement fléchi depuis, ce qui indique la nécessité d'en effacer davantage.

Les autorités disposent d'options limitées pour appuyer un désendettement ordonné. La priorité la plus urgente de la politique financière est de s'assurer que les créances

Graphique 1.3. **Prêts bancaires aux entreprises privées non financières par secteur**

Source : Banco de España (2012), *Síntesis de Indicadores*, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740366>

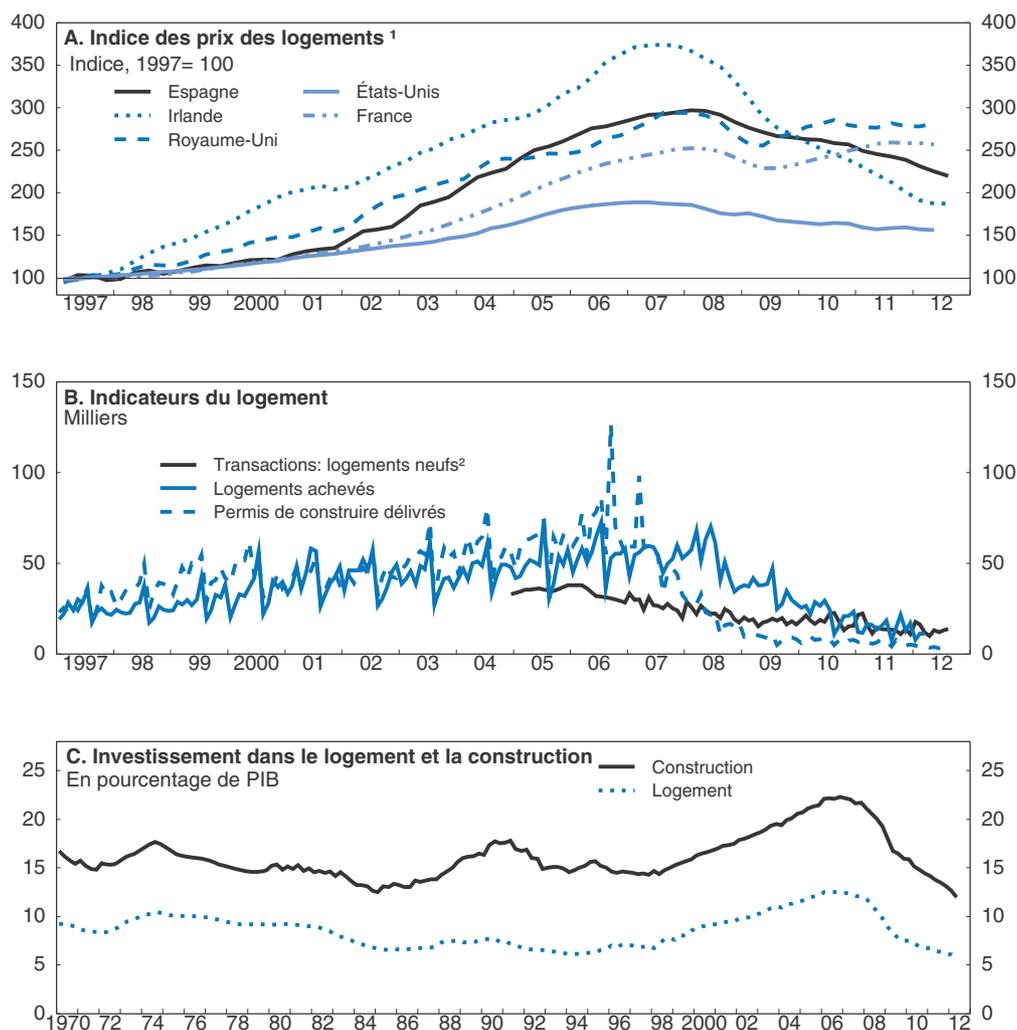
irrécouvrables soient reconnues rapidement, que les pertes soient comptabilisées, que les banques non viables cessent progressivement leur activité sans heurts et que l'on remédie à l'insuffisance de fonds propres des banques viables (Bouis *et al.*, 2012). Certaines mesures prises récemment, comme on le verra plus loin, s'inscrivent dans cette optique. Des procédures de faillite efficaces permettent aussi d'accélérer la reconnaissance des pertes sur prêts et la réaffectation des ressources à des usages productifs. Dans certains pays, les gouvernements ont pris des mesures pour restructurer la dette des ménages en assumant parfois les risques financiers (des exemples sont donnés dans FMI, 2012a). Compte tenu du nombre limité de prêts improductifs et de la structure du marché des prêts immobiliers, un programme de restructuration de la dette immobilière des ménages n'est pas à l'ordre du jour en Espagne ; il y a néanmoins des risques, liés en partie à une hausse des taux d'intérêt qu'ils paient sur leurs emprunts. En tout état de cause, le gouvernement a peu de marge pour assumer des risques financiers supplémentaires du fait de la confiance limitée des marchés financiers à l'égard de la dette espagnole ainsi que de l'interaction entre la dette publique et les coûts de financement des banques qui caractérise la crise de la dette dans la zone euro. Il est nécessaire que les créanciers des banques subissent des pertes pour limiter l'incidence de la crise bancaire sur la dette publique, en partager plus équitablement la charge et protéger les contribuables. Ces points seront évoqués ultérieurement.

Des mesures visant à renforcer la croissance de la production potentielle à moyen terme peuvent aussi être utiles. En Espagne, améliorer la compétitivité et encourager une croissance tirée par la demande extérieure sont des éléments clés de cette stratégie, car tous les secteurs nationaux, y compris le secteur public, doivent diminuer leur endettement. Les dispositions prises en vue d'accroître la productivité tendancielle peuvent renforcer la compétitivité, tout en rendant moins nécessaire d'y parvenir au moyen d'une déflation des prix et des salaires qui alourdit l'endettement en termes réels.

### L'ajustement du marché du logement se poursuit

La baisse cumulée des prix des logements depuis 2008 avait atteint 25 % en valeur nominale (33 % en valeur réelle) en septembre 2012 (graphique 1.4). Elle s'inscrit dans la fourchette des estimations de la bulle à son point culminant (voir OCDE, 2010, pour un aperçu général). Toutefois, les données fondamentales, comme le revenu des ménages et le chômage, se sont dégradées. Il y a donc lieu de s'attendre à une poursuite de la baisse. Elle serait conforme à l'évolution des transactions, qui restent faibles. Les ventes de nouveaux logements dépassent à peine le nombre de logements achevés, de sorte que le stock de logements inoccupés demeure élevé ; on l'estime à quelque 700 000 (à peu près

Graphique 1.4. **Le marché du logement**



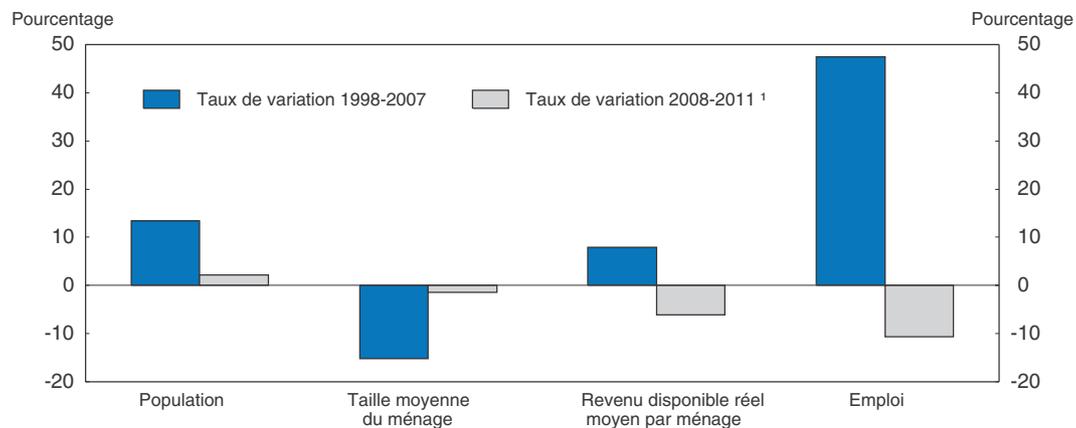
1. Les indices sont: le « Precio medio del m<sup>2</sup> de la vivienda libre » pour l'Espagne, le « Residential property price index » pour l'Irlande, le « mix-adjusted house price index » pour le Royaume-Uni, le « all transactions index » pour les États-Unis et l'« indice trimestriel des prix des logements anciens » pour la France.
2. Registradores.

Source : Banco de España (2012), *Síntesis de Indicadores*, novembre et OCDE (2012), *Base de données des Perspectives économiques*.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740385>

3 % du nombre total) et il ne diminue que lentement. La part de la construction résidentielle dans le PIB, tombée à moins de la moitié du niveau antérieur à la crise, est proche des plus bas historiques. Les mises en chantier ont chuté de 90 % et le nombre de logements achevés se situe désormais à peu près au même niveau, ce qui montre que la construction de nouvelles habitations a presque terminé son ajustement. Néanmoins, la part de l'investissement résidentiel dans le PIB reste élevée à l'échelle internationale, ce qui pourrait s'expliquer dans une certaine mesure par la contribution du tourisme à la grande quantité de résidences de vacances et aux activités de maintenance correspondantes. Les déductions fiscales en faveur des travaux de rénovation jouent aussi un rôle.

Il est possible que la poursuite de la baisse des prix des logements atteigne un palier sous l'effet des facteurs fondamentaux qui ont déterminé en partie la hausse de la demande pendant le boum, notamment l'augmentation de la population et la réduction de la taille des ménages, laquelle pourrait en avoir fait augmenter le nombre de 25 % depuis 1998. En outre, l'emploi a sensiblement progressé. Ces tendances ne se sont pas nettement inversées depuis le début de la crise, sauf en ce qui concerne le revenu des ménages (graphique 1.5). Elles ont surtout été dues à d'importants flux d'immigration et à une forte hausse du taux d'activité des femmes. Comme l'offre de logements n'est pas totalement élastique (elle est inélastique dans les zones métropolitaines à forte densité de construction), ces évolutions ont des effets sur les prix et les quantités. Bien que les flux migratoires nets soient devenus négatifs, on ne doit pas non plus s'attendre à une inversion de tendance de ces facteurs dans l'avenir. Toutefois, les taux d'intérêt sont un déterminant essentiel des prix des logements et, quand ils sont bas, de faibles variations ont une incidence marquée sur ces prix. Tandis que les strictes conditions actuelles d'octroi des prêts immobiliers freinent déjà la demande, le retrait des facilités de financement exceptionnelles de la Banque centrale européenne (BCE) pourrait faire augmenter sensiblement les taux d'intérêt des nouveaux crédits en cas de persistance d'une importante prime de risque sur le rendement des obligations d'État espagnoles.

Graphique 1.5. **Évolution de certains déterminants fondamentaux de la demande de logements**



1. 2008-10 pour la dimension moyenne des ménages et le revenu disponible réel moyen par ménage.

Source : INE, Institut national des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740404>

### ***Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer la demande de logements***

Le développement du marché locatif offre certaines possibilités d'augmentation de la demande, tout en pouvant faciliter l'accès à des logements adéquats aux ménages à bas revenu et aux jeunes qui n'ont souvent pas les moyens d'acheter. Selon le recensement le plus récent (2001), 11 % des ménages (1.1 million) sont logés dans de mauvaises conditions ou sans disposer de services de base (voir par exemple FOESSA 2008). De plus, 67 % des personnes âgées de 16 à 35 ans vivent au domicile de leurs parents. Cette proportion était déjà élevée avant la poussée du chômage des jeunes et inclut des jeunes ayant un emploi ou suivant un cursus universitaire à plein temps. La plupart des logements sont occupés par leurs propriétaires. Le développement du marché de la location serait aussi favorable aux performances du marché du travail. La location ne représente actuellement que 13 % des logements. Étant donné la grande quantité de logements (voir plus haut), l'objectif du gouvernement est de promouvoir le marché locatif ainsi que la rénovation du parc existant de maisons et d'immeubles, et de l'environnement urbain.

Comme il a été dit dans des *Études économiques précédentes* (OCDE, 2010), les complications et les délais des procédures d'expulsion des locataires qui ne respectent par leurs obligations contractuelles ont freiné l'expansion du marché de la location, car ils sont préjudiciables aux droits des propriétaires. En 2009, des dispositions ont été prises pour accélérer les procédures d'expulsion. Une évaluation complète de leur effet n'est pas possible en l'absence de données nationales récentes sur le statut des logements, mais certains signes tangibles indiquent une augmentation significative des contrats de location depuis 2009 ; il est vrai que l'incidence directe de la crise sur les ménages joue sans doute à cet égard un rôle important<sup>1</sup>. En 2012, le gouvernement a pris de nouvelles mesures pour accélérer les procédures judiciaires, supprimant l'obligation d'une action contentieuse pour expulser les locataires qui ne respectent pas les obligations contractuelles et diminuant de 10 jours le délai entre le non-paiement du loyer et l'éviction. Il prévoit aussi d'accroître les moyens des juridictions chargées de résoudre les différends entre les propriétaires et les locataires, ce qui est bienvenu compte tenu de la longueur des procès. Une plus vaste réforme du système judiciaire est également nécessaire (Mora et Fuentes, 2012). Parallèlement, il faut répondre aux préoccupations des consommateurs en empêchant les expulsions arbitraires et prévoir un filet de sécurité minimum en matière de logement, en particulier dans une période économique difficile et au regard de la faiblesse de l'aide sociale en Espagne. Cela renforce les arguments en faveur d'un redéploiement des aides au logement vers le versement d'allocations aux ménages à bas revenu, comme on le recommande plus loin. Elles pourraient représenter un minimum de protection sociale en ce domaine.

La réglementation des contrats de location a été de nouveau libéralisée en 2012. La durée minimum du bail initial a été réduite de 5 à 3 ans et celle du premier renouvellement de 3 à 1 ans. On a supprimé l'indexation des loyers sur l'indice des prix à la consommation pendant la durée minimum du bail. La récupération du bien loué par le propriétaire pour ses besoins propres pendant cette durée a été facilitée : un propriétaire peut résilier le contrat avec un préavis de deux mois, y compris dans la période initiale, si lui-même ou sa famille doivent satisfaire leurs propres besoins de logement. Pourtant, il n'est pas certain que la réglementation des loyers ait créé des distorsions notables sur le marché du logement avant la réforme. La loi prévoyait l'indexation du loyer sur la hausse des prix à la consommation pendant cinq ans (durée minimum du contrat de bail initial), mais il pouvait ensuite être fixé librement. Compte tenu de la longue durée de vie économique des

logements, il est donc peu probable que ces restrictions puissent notablement fausser les loyers. De plus, au terme de cette période, il était possible de résilier le contrat sans autres conditions et les propriétaires pouvaient se réserver la récupération de leurs biens pour leurs propres besoins de logement pendant la durée du bail initial. On a aussi réduit les obstacles à la mobilité des travailleurs en permettant aux locataires de quitter leurs logements avec un préavis d'un mois avant l'expiration du contrat sans verser de dédommagement aux propriétaires, ce qui est judicieux. L'efficacité de ces mesures pour répondre aux besoins du marché locatif doit faire l'objet d'un suivi avec, si c'est nécessaire, l'adoption de nouvelles dispositions.

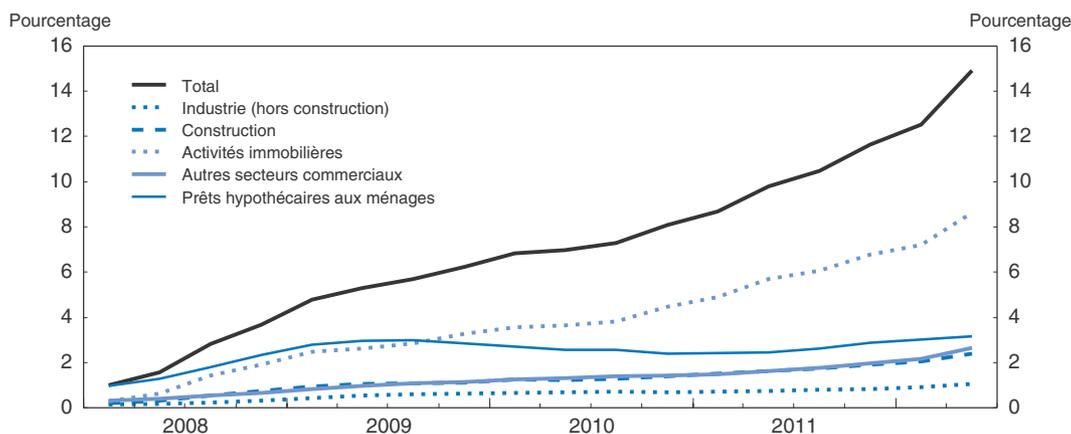
La déductibilité fiscale des remboursements et des intérêts d'emprunts immobiliers en faveur des propriétaires occupant leur logement a été réintroduite en 2011 mais supprimée en 2012 pour les nouveaux emprunts (voir OCDE, 2007, pour une description de ces aides). En outre, les avantages fiscaux attachés aux emprunts existants ont été quelque peu réduits. Toutefois, l'imposition des plus-values réalisées sur les cessions de logements a été diminuée de moitié jusqu'à la fin de 2012, et le gouvernement a abaissé de 8 à 4 % sans limitation de temps le taux de TVA applicable aux acquisitions de logements. Les revenus locatifs perçus par les propriétaires bénéficient aussi d'allègements. Ces faveurs fiscales créent des distorsions, subventionnent le secteur du logement et bénéficient sans doute principalement aux détenteurs de revenus élevés et moyens. Le gouvernement envisage à juste titre de supprimer les aides fiscales pour les nouveaux contrats de prêts immobiliers. De nouvelles réductions des aides fiscales sur les contrats existants seraient possibles, surtout pour les propriétaires qui en bénéficient déjà depuis de nombreuses années et sont moins susceptibles de voir la valeur de leur bien devenir inférieure au montant de l'emprunt. D'autre part, il y aurait lieu de supprimer également les avantages accordés au titre des revenus locatifs perçus ainsi que des plus-values réalisées sur les ventes de logements. Les économies budgétaires correspondantes pourraient servir à financer une allocation, soumise à des conditions de ressources, pour les dépenses de logement des ménages à bas revenu. Aider financièrement ces derniers peut aussi être un moyen très efficace de stabiliser la demande interne, leur propension marginale à consommer étant sans doute relativement élevée, en particulier dans le contexte du désendettement. Une nouvelle réforme de la fiscalité immobilière devrait aussi abaisser les droits de timbre sur les transactions, tout en augmentant l'imposition du patrimoine foncier et immobilier comme le recommandait l'*Étude économique* de 2010. Inciter davantage les banques à remettre progressivement des logements sur le marché permettrait aussi de faire bon usage de ceux qui sont vides en réduisant les prix, notamment pour les jeunes ménages.

## La crise bancaire appelle une réaction diversifiée des politiques publiques

### **Les risques des bilans bancaires sont concentrés dans les prêts aux promoteurs immobiliers**

La part des créances bancaires classées comme douteuses a augmenté (graphique 1.6) pour atteindre un niveau similaire au point culminant auquel on était parvenu après la récession de 1993 (BdE, 2012b). À peu près les trois quarts des prêts considérés comme douteux sont improductifs (voir les définitions à l'encadré 1.1). La hausse des ratios de créances douteuses a été particulièrement forte dans la catégorie des prêts aux promoteurs immobiliers.

Graphique 1.6. **Ratios de créances douteuses par secteur**  
En % du total des prêts sectoriels



Source : Banco de España, Boletín Estadístico, novembre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740423>

### Encadré 1.1. **Engagements problématiques dans les bilans des banques espagnoles**

**Prêts improductifs :** prêts pour lesquels un remboursement n'a pas été effectué pendant une durée supérieure à 90 jours.

**Prêts douteux :** prêts improductifs et prêts pour lesquels on peut douter raisonnablement d'un remboursement intégral selon des conditions convenues. Une structure financière inadéquate, des fonds propres négatifs, des pertes successives pendant de nombreuses années chez le débiteur entraînent automatiquement un classement dans les créances douteuses, même si la contrepartie n'est pas défaillante ou en retard de paiement. Les évaluations découlent de l'analyse des engagements des entreprises au vu du registre des crédits et des retards de remboursement des débiteurs à tous les créanciers.

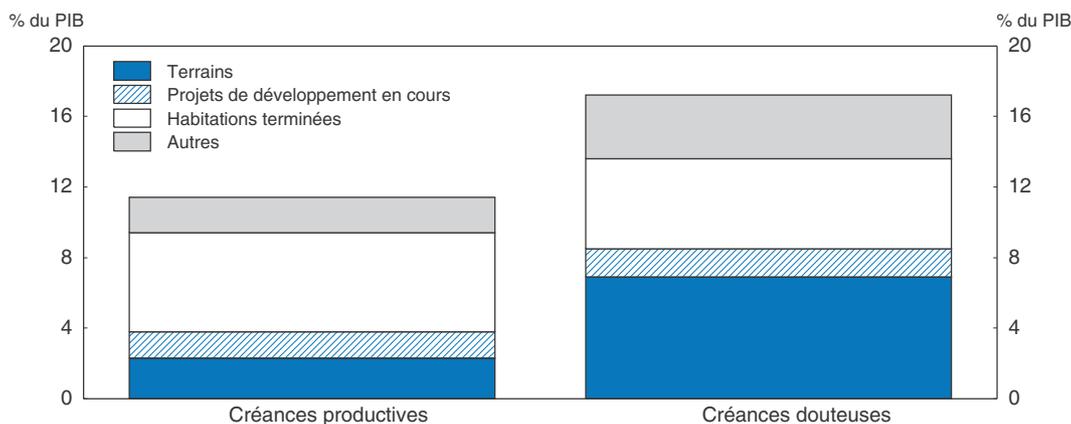
**Prêts de qualité inférieure :** prêts affectés de certaines faiblesses générales liées au fait qu'ils sont accordés à un groupe ou à un secteur spécifique en difficulté ou de faiblesses spécifiques résultant de certaines opérations qui réduisent la capacité de paiement, même si ces opérations ne justifient pas un classement en créance douteuse ou une annulation pure et simple.

**Saisies d'actifs :** transferts d'actifs aux banques en échange de l'extinction de la dette.

À la fin de 2011, l'exposition totale des banques aux secteurs nationaux de la construction et de la promotion immobilière représentait quelque 300 milliards EUR (graphique 1.7), soit l'équivalent de 29 % du PIB ou de 9 % des bilans bancaires consolidés. Ce chiffre exclut les prêts aux entreprises qui exercent leur métier principal dans l'un de ces deux secteurs, mais financent d'autres activités ; en effet, certaines sociétés espagnoles de construction et d'immobilier ont un gros volume d'affaires, surtout à l'étranger, dans une large gamme d'activités non sujettes aux risques du marché immobilier interne. Les deux tiers environ de l'exposition sont détenus par des groupes bancaires formés à partir des caisses d'épargne selon les données publiées par les différentes banques. C'est supérieur à leur part du total des prêts internes au secteur privé, qui s'élève à quelque 55 %<sup>2</sup>.

## Graphique 1.7. Exposition au marché de l'immobilier

À la fin de 2011



Source : Banque d'Espagne et ministère de l'Économie et de la Compétitivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740442>

En outre, comme les plus grandes banques commerciales sont diversifiées sur le plan international, leurs portefeuilles de prêts internes ont un poids bien moindre dans les bilans. À la fin de 2011, les banques avaient constitué des provisions d'une valeur de 6½ pour cent du PIB au titre de leurs engagements sur les promoteurs immobiliers et le secteur de la construction. L'ensemble des engagements non provisionnés sur les activités internes de construction et d'immobilier représentait donc 21½ pour cent du PIB. Les obligations de provisionnement ont été durcies dans le courant de 2012 (voir ci-après).

À peu près 60 % des engagements sur la promotion immobilière et la construction (17 % du PIB) sont classés comme « problématiques ». Dans cet ensemble, le foncier se distingue en contribuant à hauteur de 70 milliards EUR. Les prêts sont classés comme posant problème selon des critères prospectifs avant qu'ils deviennent improductifs (encadré 1.1). Les banques sont tenues de reclasser les prêts mensuellement plutôt que sur une base trimestrielle, semestrielle ou annuelle, comme dans d'autres pays de l'OCDE à revenu élevé (Banque mondiale, 2002) ; cela évite certains retards dans la reconnaissance des risques de crédit. Par ailleurs, tous les emprunts d'un débiteur doivent être classés comme problématiques, sous certaines conditions, si l'un d'entre eux est improductif. Le FMI (2012a) souligne aussi l'importance d'un contrôle bancaire professionnel et bien doté en moyens, qui devrait favoriser l'exactitude des déclarations de pertes sur prêts. Les différences de composition des engagements classés comme « non problématiques » et « problématiques » peuvent aussi laisser penser que les normes sont prudentes. Ainsi, la plupart des engagements sur des programmes immobiliers inachevés, mais interrompus, sont classés comme problématiques. C'est pourquoi les banques ont reconnu des pertes de 105 milliards à ce titre de janvier 2008 à juin 2011 en créant des provisions spécifiques et en effaçant certains prêts<sup>3</sup>. Néanmoins, de nombreux prêts de banques ayant fait l'objet d'une intervention ont été reclassés comme douteux après celle-ci, ce qui montre que les établissements affaiblis ne sont pas incités à reconnaître leurs pertes, comme on l'a indiqué auparavant.

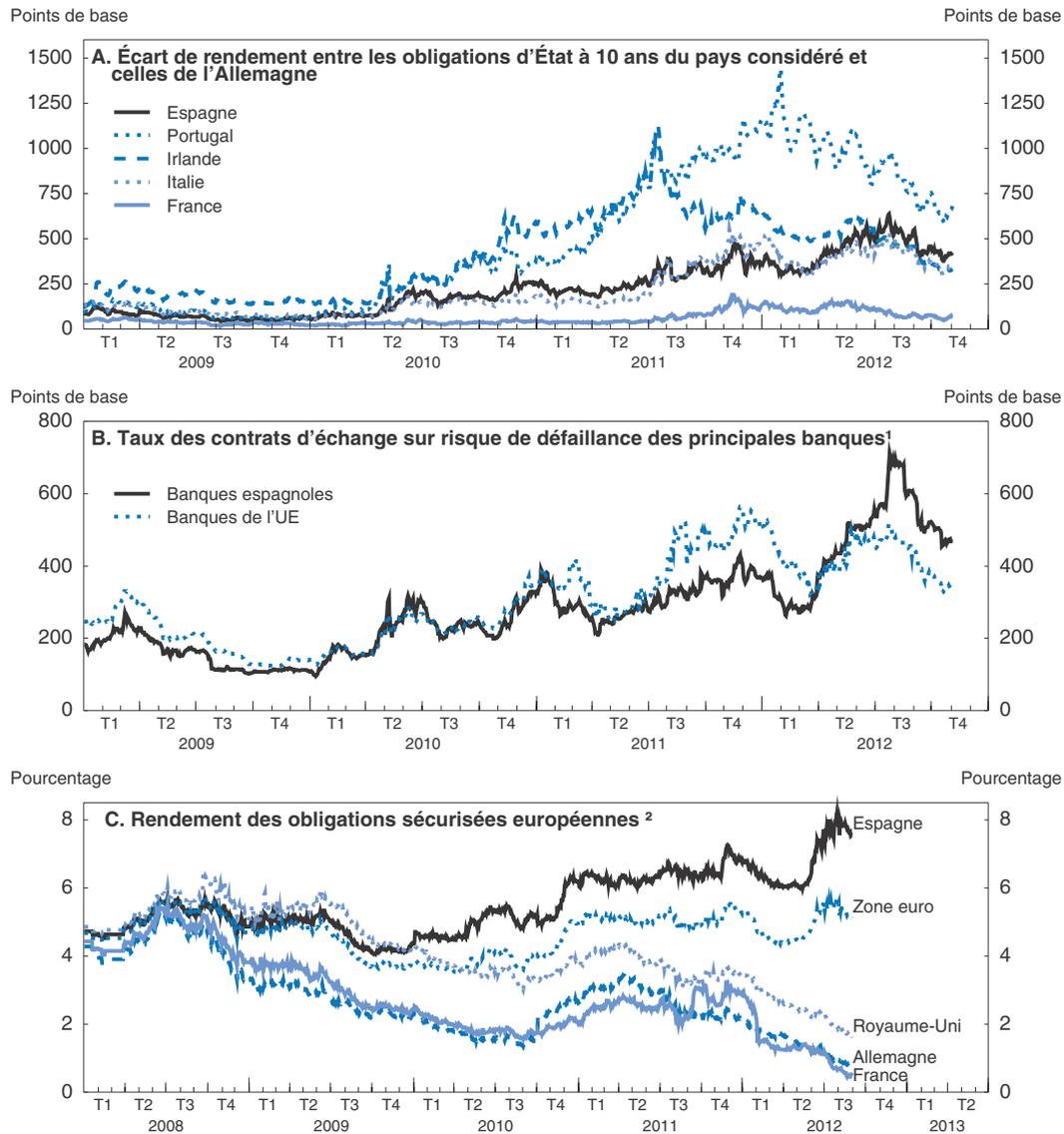
### ***Le portefeuille de prêts immobiliers résiste assez bien, mais il y a des risques significatifs pour l'avenir***

Le portefeuille de prêts immobiliers aux ménages espagnols représente à peu près 60 % du PIB et 15 % des bilans bancaires. Malgré l'importance du chômage, le montant des prêts improductifs est resté modeste. Cela s'explique par plusieurs facteurs. La charge du service des dettes est limitée par la faiblesse des taux d'intérêt, dont la plupart sont indexés sur les taux interbancaires de la zone euro. En proportion du revenu, le coût du service de la dette est donc proche des plus bas historiques (BdE, 2011c). De plus, les ménages sont assez fortement incités à honorer leurs dettes, surtout parce que les crédits immobiliers sont garantis par l'ensemble des biens des débiteurs. Les obligations de fonds propres ayant découragé l'octroi de prêts d'un montant supérieur à 80 % de la valeur du bien pendant la phase de boum, le caractère modéré des ratios correspondants a aussi renforcé l'incitation des ménages à assurer le service de la dette. Comme les banques qui ont généré les prêts ne se sont pas débarrassées du risque de crédit en les titrisant, la distribution inconsidérée de prêts a été limitée. Par exemple, les banques ont souvent exigé de multiples garanties personnelles à l'appui des emprunts, notamment parmi les membres de la famille. Cette multiplicité de garanties pourrait aussi expliquer pourquoi le montant des prêts improductifs réagit assez peu aux variations du chômage en Espagne, comme le montrent des études empiriques (voir FMI, 2012c et les références citées). Toutefois, la hausse de la proportion des ménages dans lesquels aucun adulte ne travaille et la progression du chômage de longue durée ont réduit le nombre de personnes sans emploi qui reçoivent des allocations de chômage (chapitre 2). La récente réforme de la législation de protection du travail pourrait aussi accentuer le risque d'un affaiblissement de la capacité de remboursement des membres âgés des ménages. En outre, la forte dégradation des perspectives macroéconomiques va probablement réduire la qualité d'ensemble des prêts bancaires, dont ceux aux entreprises opérant en dehors du secteur de la promotion immobilière et de la construction. Un autre aléa serait une hausse des taux d'intérêt sur les crédits immobiliers en cours, en raison de leur indexation sur les taux interbancaires à court terme. Il se concrétisera quand les taux directeurs seront relevés ou quand la perception des risques associés aux crédits interbancaires augmentera, et cela avec le délai moyen de six mois prévu par les clauses d'indexation des taux d'intérêt. Cependant, si les taux d'intérêt devaient remonter sous l'effet d'une reprise conjoncturelle dans la zone euro, cette reprise aurait un effet positif sur l'économie espagnole et sur le revenu des ménages, atténuant ainsi l'impact négatif de la hausse des taux d'intérêt.

### ***L'opinion des marchés s'est nettement dégradée, d'où un assèchement des financements***

Les taux des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS) des principales banques espagnoles ont fortement augmenté depuis le début de la crise de la dette dans la zone euro (graphique 1.8). Les banques ont couvert une grande part de leurs besoins de financement en recourant aux facilités de la BCE (encadré 1.2). Bien que les évaluations du marché varient selon les banques, toutes ont été touchées par une forte révision en baisse parce que les conditions de financement sont liées à la notation de la dette souveraine. D'ailleurs, l'appréciation moins favorable des banques espagnoles par le marché est intervenue parallèlement à la hausse des marges d'intérêt sur la dette souveraine. Elle se traduit par les notations de crédit des banques, qui ont toutes été fortement abaissées dans le courant de 2012, au même titre que les notations de l'État. La situation s'est légèrement améliorée à la suite de l'annonce faite par la BCE en septembre 2012 de la mise en place

## Graphique 1.8. Évolution récente des marchés financiers



1. Contrats d'échange sur défaillance de crédit et dette privilégiée à 5 ans. L'Espagne est une moyenne non pondérée des quatre principales banques. La moyenne de l'UE, calculée par Datastream, comprend quelque 60 banques.
2. Dernière observation : 30 août 2012.

Source : Datastream (2012), Base de données Datastream, novembre et Bloomberg.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740461>

d'un nouveau programme d'opérations monétaires sur titres (OMT) dans le contexte d'un programme FESF ou MES.

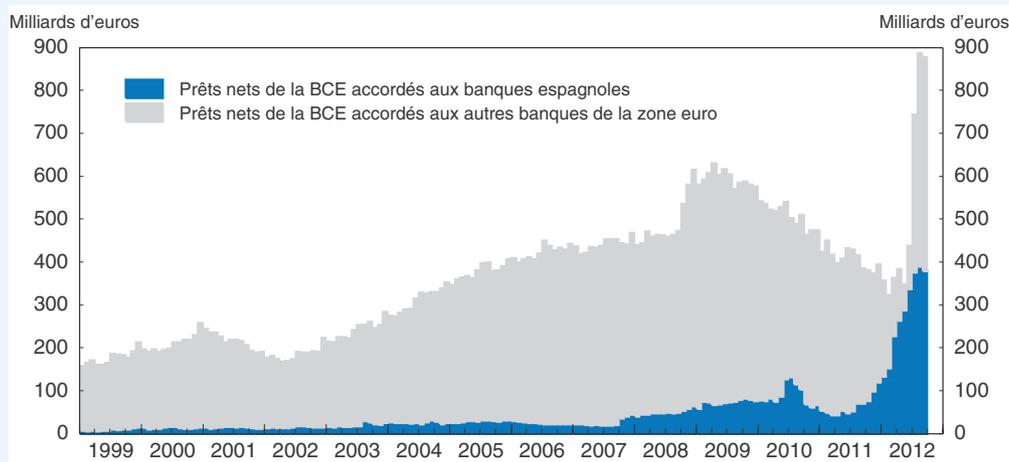
Deux facteurs expliquent les liens étroits qui existent entre les primes de risque sur la dette de l'État et l'évaluation financière des banques par les marchés. *En premier lieu*, les banques confrontées à des problèmes de liquidité et de solvabilité ont souvent été renflouées par les gouvernements nationaux dans la zone euro. Les marchés financiers ont donc transféré la hausse des coûts de financement de l'État sur les coûts de financement et les notations des banques. *En second lieu*, la détention de titres d'État par les banques

### Encadré 1.2. Facilités de crédit offertes aux banques de la zone euro par la Banque centrale européenne

En décembre 2011 et février 2012, la Banque centrale européenne a offert des crédits à trois ans en quantité illimitée. Elle a aussi assoupli les conditions exigées pour que certains titres adossés à des actifs servent de garanties et permis aux Banques centrales nationales du système monétaire européen d'élargir encore la gamme des instruments admis en garantie. Toutefois, le risque de crédit sur les concours garantis par des instruments définis par les Banques centrales nationales n'est pas assumé par la BCE, mais par les gouvernements nationaux. La Banque d'Espagne a décidé d'accepter des prêts dépourvus de garantie des banques espagnoles aux entreprises ou aux entités du secteur public, à condition qu'ils soient productifs et que le risque de défaillance soit limité à 1 % selon les évaluations faites par la Banque d'Espagne elle-même.

Depuis l'introduction en décembre 2011 des facilités de prêt à 3 ans, les banques espagnoles ont emprunté 200 milliards EUR, augmentant leur part des prêts nets de la BCE (graphique 1.9) et en absorbant l'essentiel (les prêts nets sont égaux aux prêts bruts moins les dépôts). Cette situation résulte aussi du fait que, dans certains pays, les emprunts nets du secteur bancaire ont été négatifs. La plupart des emprunteurs ont recouru à la facilité de prêt à trois ans. L'extension des garanties décidée par la Banque d'Espagne ne représente que 0.3 % des emprunts des banques auprès de la BCE. Selon les estimations de la Banque d'Espagne, les fonds empruntés à la BCE suffiraient à rembourser la totalité de la dette bancaire arrivée à échéance en 2012 et l'essentiel de la dette exigible en 2013.

Graphique 1.9. Emprunts des banques à la BCE



Source : Banco de España(2012), *Indicadores económicos*, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740480>

pourrait renforcer ce lien. Les banques ont augmenté leurs portefeuilles d'obligations d'État espagnoles. À la fin de 2011, leurs prêts à l'État central atteignaient 101 milliards d'euro, soit l'équivalent de 8 % des actifs du système bancaire et de 40 % environ de l'encours de la dette des administrations centrales (FMI, 2012a). Toutefois, il ressort de données empiriques qu'au sein de la zone euro l'évaluation des banques par les marchés dépend beaucoup de la localisation du siège et non de la détention de titres de la dette espagnole, par exemple (en tenant compte de certains indicateurs financiers des banques ; voir Angeloni et Wölfl, 2012). On peut en conclure que le rôle des pouvoirs publics en tant que filet de sécurité des banques est le facteur déterminant, de sorte que la valeur de marché des banques se déprécie dans les pays où la solvabilité de l'État est mise en doute

par les marchés. Réciproquement, la perception d'un risque de solvabilité des banques, notamment à cause de pertes potentielles sur leurs engagements dans l'immobilier, fait que les marchés sont davantage conscients des risques pesant sur la solvabilité de l'État puisque les ressources publiques sont nécessaires pour renflouer les banques.

La décision prise par les gouvernements de la zone euro de permettre la recapitalisation directe des banques de la zone par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES) pourrait réduire la dépendance financière mutuelle entre les États et leurs secteurs bancaires (on trouvera des précisions au paragraphe 1.36), mais on ne sait pas encore à quel moment cette recapitalisation deviendra possible. Le prêt mis à la disposition de l'État par les gouvernements de la zone euro pour recapitaliser les banques – jusqu'à 100 milliards EUR – augmente la dette publique, mais les autorités espèrent que la hausse se limitera à environ 4 points de PIB, ainsi qu'il ressort des tests de résistance effectués en septembre 2012 (voir plus loin). Elles prévoient aussi que le prêt sera transformé en recapitalisation directe par des fonds européens, sans incidence sur la dette, une fois que le cadre de supervision bancaire commun à la zone euro aura été mis en place.

Les dépôts des résidents appartenant au secteur privé non financier ont accusé une légère tendance à la baisse entre la mi-2010 et juillet 2012. Ces retraits découlent en partie du placement par les banques auprès de leurs clients de billets de trésorerie offrant des taux d'intérêt attractifs et, dans une moindre mesure, d'achats d'obligations d'État par les ménages. Les banques ont proposé des billets de trésorerie à leurs clients en réaction à la hausse des cotisations au fonds obligatoire d'assurance des dépôts au titre des dépôts à rendement élevé. Le gouvernement a pris cette mesure en 2011 pour empêcher les banques de se faire concurrence pour attirer les dépôts en augmentant les taux d'intérêt, mais il l'a abrogée récemment. Les billets de trésorerie ne sont pas soumis à cotisation. La diminution des avoirs financiers bruts des ménages et des entreprises non financières a aussi contribué à la baisse des dépôts. Ceux détenus par les entreprises non financières nationales dans les banques étrangères ont quelque peu augmenté (BdE, 2012c). Les dépôts d'agents économiques étrangers dans les banques espagnoles ont diminué de façon plus marquée. Il est vrai que les dépôts des entreprises non financières sont en général volatils.

### **Les conditions de crédit vont rester tendues en raison du recul de la rentabilité**

Selon l'enquête de la BCE auprès des responsables des prêts, un nouveau resserrement des conditions de crédit a eu lieu pendant toute la période 2010-12, surtout pour les concours à long terme (dont les prêts immobiliers), qui s'est ajouté au net durcissement intervenu en 2008 et 2009. Depuis le dernier trimestre de 2011, la proportion des banques déclarant qu'elles ont limité la distribution du crédit à cause de conditions de financement difficiles s'est élevée. Dans le courant de 2012, l'abondance des fonds fournis par la BCE a empêché une nouvelle dégradation. Les restrictions de crédit pourraient de nouveau s'aggraver sensiblement faute d'amélioration des financements, d'autant plus que la BCE n'a pas renouvelé sa facilité de prêt à trois ans.

Le système bancaire dans son ensemble a dégagé des pertes en 2011 à la suite de la nette révision en baisse des résultats de BFA-Bankia déclenchée par sa nationalisation (encadré 1.3), et sous l'effet d'une dégradation de la qualité des actifs. À court terme, la constitution de provisions va continuer à générer des pertes. En outre, la marge moyenne d'intérêt a décliné, passant de 1.4 % en 2009 à quelque 1 % en 2011. Elle s'est stabilisée

dernièrement du fait du montant élevé des financements à bon marché accordés par la BCE et de la hausse des taux d'intérêt sur les nouveaux crédits. Toutefois, une interruption partielle des financements de la BCE obligerait à recourir aux marchés et pourrait donc exercer une pression sur les marges en augmentant les coûts de financement des banques. Celles-ci ont réagi en réduisant leurs capacités : les effectifs et le nombre d'agences ont diminué de 10 % entre 2009 et 2011. Bien que le réseau d'agences soit particulièrement dense en Espagne, la part des services bancaires dans l'emploi total est moindre que dans les autres grandes économies européennes.

### Encadré 1.3. La nationalisation de BFA-Bankia

BFA-Bankia est l'un des deux grands groupes de caisses d'épargne qui figurent parmi les quatre plus importantes banques espagnoles, avec des actifs consolidés de quelque 320 milliards EUR (9 % des actifs bancaires et à peu près 30 % du PIB). Il résulte de la fusion de sept caisses d'épargne, dont plusieurs institutions très exposées au boum de la construction résidentielle, notamment *Caja Madrid* la plus grande des caisses d'épargne fusionnées. Bankia, une filiale de BFA, a été introduite en bourse en 2011 dans le cadre d'un plan présenté aux autorités pour respecter des obligations de fonds propres. Afin de rendre Bankia plus attractive pour les investisseurs, les actifs les plus exposés aux risques du marché de l'immobilier ont été sortis et placés dans le bilan de BFA, tandis que la plupart des activités bancaires ont été transférées à Bankia. De nouveaux actionnaires ont pris une participation minoritaire, alors que BFA a conservé le contrôle. À la suite du refus du commissaire aux comptes de la banque d'approuver les comptes de 2011, il est devenu évident que les fonds propres étaient insuffisants et qu'elle ne pouvait remédier à ce problème, ce qui a entraîné la démission du président. Dans un premier temps, on a converti en fonds propres une obligation convertible de 4½ milliards EUR (0.4 % du PIB), qui avait été souscrite par le fonds public chargé de la restructuration des banques (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*, FROB) dans le but de favoriser la réorganisation du secteur des caisses d'épargne. Le gouvernement a fait savoir qu'il apporterait tous les capitaux nécessaires à la réalisation d'un plan d'entreprise viable. La nouvelle direction a alors révisé les comptes de 2011 (au-delà des demandes du commissaire aux comptes) et sollicité une nouvelle injection de capitaux à hauteur de 19 milliards EUR. Selon une déclaration de BFA, ces fonds couvrent des provisions supplémentaires au titre de l'exposition aux risques de l'immobilier (13 milliards EUR, dont 9 milliards pour satisfaire aux nouvelles obligations de provisionnement instituées en 2012 et 4 milliards en sus des nouvelles obligations), aux risques sur d'autres portefeuilles de prêts résultant des perspectives économiques défavorables (5½ milliards EUR) ainsi que la dépréciation de créances fiscales différées et de participations dans des entreprises ramenées à leur valeur de marché (6½ milliards EUR). Toutes ces charges ont été imputées à l'exercice budgétaire 2011. Dans ces conditions, le groupe a présenté une perte de 3½ milliards EUR pour 2011 et des fonds propres négatifs à hauteur de 4½ milliards EUR sur son bilan consolidé, ce qui le met a posteriori en situation d'insolvabilité technique. Les participations des sept caisses d'épargne qui constituent BFA vont donc probablement perdre toute valeur, tandis qu'il subsistera une participation minoritaire diluée de Bankia. À la suite de l'annonce de nouvelles pertes au premier semestre de 2012, le FROB a procédé à l'injection immédiate de 4.5 milliards EUR.

## Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer la solidité du secteur bancaire

### **L'aide financière de l'État a été limitée jusqu'à une date récente**

Depuis 2009, l'État a injecté des capitaux pour favoriser les fusions entre caisses d'épargne et aider les banques à respecter les obligations plus strictes en matière de fonds propres et de provisionnement (voir ci-après). Avant la nationalisation partielle du groupe BFA-Bankia en mai 2012, il avait apporté au total 13 milliards EUR (1.2 % du PIB) aux caisses d'épargne et à leurs filiales. Le Fonds d'assurance des dépôts a apporté une aide financière supplémentaire aux banques défailtantes dans le cadre de leur plan de résolution. De nouvelles injections de capitaux seront nécessaires avant un règlement définitif. Le Fonds d'assurance des dépôts, bien que mandaté et réglementé par le législateur, est possédé et géré par les banques.

Le gouvernement a aussi garanti explicitement l'émission par les banques d'obligations de premier rang assorties d'échéances allant jusqu'à 5 ans. Ce dispositif est ouvert à toutes les banques, mais elles doivent régler à l'État une commission pouvant aller jusqu'à 105 points de base en fonction de leur notation de crédit. En mars 2012, l'encours des garanties s'élevait à 97 milliards EUR. Pour l'ensemble de l'année 2012, les banques peuvent émettre 100 milliards EUR de dette de premier rang bénéficiant de garanties de l'État, dont 4.2 milliards avaient été placés à la fin de février. Mais ce programme comporte deux inconvénients sérieux. *D'abord*, il bénéficie surtout aux entités faibles, sachant que l'écart entre les coûts de financement des banques solides et de l'État est relativement réduit. Ce soutien risque donc de renforcer l'effet indésirable sur l'économie de la présence de banques fragilisées (voir ci-dessus). *Ensuite*, il augmente le montant des pertes éventuelles des détenteurs d'emprunts bancaires non garantis en cas de résolution de crise, surtout dans le contexte de l'adoption d'une politique de recapitalisation interne (« bail-in »), ce qui risque d'évincer le financement privé des banques. Il conviendrait de supprimer le programme de garantie des emprunts bancaires le plus rapidement possible, dès que les banques les plus solvables auront de nouveau accès aux financements du marché.

### **L'État a accéléré la reconnaissance des pertes**

Les réformes des marchés financiers introduites en février et mai 2012 ont augmenté le montant des tampons que les banques doivent mettre en place pour éponger les pertes résultant de leur exposition au marché immobilier national. Des injections de capitaux publics sont proposées aux banques jugées viables, mais incapables de satisfaire aux nouvelles obligations. On les incite aussi à fusionner (encadré 1.4). Les réformes comprennent de nouvelles mesures visant à rendre la situation financière des banques plus transparente et des changements dans la gouvernance des caisses d'épargne évoqués plus loin.

#### **Encadré 1.4. Mesures prises pour renforcer la protection contre les risques immobiliers dans les réformes financières de février et mai 2012**

##### **Provisionnement et capitaux tampons**

25 milliards EUR de provisions et 15 milliards EUR de suppléments spécifiques de fonds propres ont été mis en place pour faire face aux engagements classés comme « problématiques » en élevant leur taux de couverture à quelque 60 % en moyenne.

- **Exposition au foncier** : la couverture par des provisions spécifiques passe de près de 31 % en moyenne à la fin de 2011 à au moins 60 %. Un supplément de fonds propres de 20 % est institué.

#### Encadré 1.4. Mesures prises pour renforcer la protection contre les risques immobiliers dans les réformes financières de février et mai 2012 (suite)

- **Exposition aux logements inachevés** : les provisions sont portées de 27 % en moyenne à au moins 50 % dans la plupart des cas (les prêts gagés sur ces constructions qui sont productifs et néanmoins classés comme problématiques doivent être provisionnés à hauteur de 24 % seulement). Le supplément de fonds propres représente 15 % de la valeur comptable.
- **Exposition aux logements achevés** : les prêts gagés sur ces logements doivent faire l'objet de provisions de 25 à 30 % dans tous les cas, selon l'importance des dévalorisations. Les logements achevés qui ont été saisis auprès des entrepreneurs ou des promoteurs doivent être provisionnés selon un barème progressif dépendant de la durée de détention, qui s'élève de 25 % la première année à 50 % la quatrième (auparavant, ces provisions allaient de 10 % la première année à 30 % la troisième).
- **Les logements saisis auprès des ménages** (résidences principales) doivent être provisionnés à hauteur de 10 % par la banque pour chaque année de détention dans la limite de 40 % (30 % antérieurement).

Comme avant la réforme, les biens fonciers et immobiliers saisis doivent être évalués en prenant le plus bas de deux prix : celui de l'acquisition ou le prix évalué par des sociétés spécialisées indépendantes (*tasadores*) au moment de la saisie.

Grâce à ces mesures de précaution, les banques pourront absorber une baisse cumulée des prix du foncier de quelque 90 % en moyenne avant que leurs fonds propres généraux soient affectés, selon les estimations de la Banque d'Espagne. Pour les logements achevés, elles peuvent supporter une baisse de 54 % des prix.

En général, les banques sont tenues de respecter ces obligations à la fin de 2012. Les règles s'appliquent surtout aux encours existants à la fin de 2011, afin de ne pas décourager les nouveaux crédits.

De nouvelles obligations de provisionnement sont instituées pour les prêts non classés comme problématiques. Elles représentent 25 milliards EUR et élèvent le taux de couverture à 30 % en moyenne. Les engagements sur le foncier doivent être couverts à 52 %, ceux sur les projets immobiliers inachevés à 29 % et ceux sur les logements achevés à 14 %. Les plans visant au respect intégral de ces règles, dont les mesures destinées à remédier à l'insuffisance éventuelle de fonds propres en résultant, doivent être mis en œuvre à l'horizon d'octobre 2012.

#### Incitations aux fusions

Les banques sont incitées à remplir leurs obligations en fusionnant. Celles ayant annoncé des fusions en juin 2012 au plus tard peuvent avoir droit à un prolongement du délai d'application des nouvelles règles jusqu'en juin 2013. Les fusions doivent être achevées en janvier 2013. Les banques fusionnées peuvent constituer directement des provisions sur les fonds propres de l'institution fusionnée. Pour avoir droit à ces avantages, les fusions doivent être approuvées par l'État et faire augmenter d'au moins 20 % le bilan de la plus grande banque y participant.

#### Aide de l'État

Les banques qui ne parviennent pas à respecter les obligations de fonds propres après la mise en application des provisions peuvent recevoir une aide d'un fonds public spécialisé (le FROB), à condition que la Banque d'Espagne approuve leur plan d'entreprise (on trouve dans OCDE, 2010 une description détaillée du FROB). Les bénéficiaires doivent améliorer leur gouvernance et présenter des projets de cession des actifs immobiliers saisis. Des obligations de désinvestissement plus strictes sont fixées par le mémorandum d'accord qui énonce les conditions applicables au versement des aides. Le FROB pourra acquérir des actions ordinaires de banques et les détenir pour une durée maximum de trois ans. Il lui est également possible de souscrire des obligations convertibles sous condition émises par les banques qui fusionnent. Elles devront être rachetées par les banques ou converties en actions ordinaires dans un délai de cinq ans et serviront un taux d'intérêt de 10 %.

Il a été demandé aux banques de constituer des provisions et de dégager des capitaux tampons spécifiques de l'ordre de 83 milliards EUR (8 % du PIB) pour couvrir les pertes éventuelles sur les prêts à la construction et à la promotion immobilière. L'essentiel de ces fonds s'ajoutera aux provisions créées dans ce but à la fin de 2011, bien que les banques puissent convertir les « provisions dynamiques » existantes (1 % du PIB à la fin de 2011) en provisions spécifiques pour respecter les nouvelles règles. Au total, il est prévu qu'ils atteignent 137 milliards (14 % du PIB) en décembre 2012, couvrant près de la moitié de l'exposition totale et laissant sans couverture des engagements représentant quelque 15 % du PIB (tableau 1.1). La plupart des sept plus grandes banques ont rapidement satisfait aux obligations en puisant dans les bénéfiques courants, en convertissant des obligations convertibles et en utilisant les réserves en excédent. Dans le cas de BFA-Bankia, toutefois, on y est parvenu au moyen d'une importante injection de capitaux publics.

Tableau 1.1. **Engagements sur la construction et la promotion immobilière (en incluant les logements saisis auprès des ménages)**

En % du PIB

	Engagements	Engagements couverts
Normaux	12	5
Problématiques	17	9
Totaux	29	14

Source : Ministère de l'Économie, Banco de España.

Parmi les principaux engagements posant problème, le foncier fait l'objet de la couverture la plus large, car c'est le marché qui a le plus chuté. Les engagements sur les logements achevés posant problème sont moins bien couverts, les banques pouvant absorber une baisse de prix moyenne de 54 % sans subir de pertes. La couverture des engagements sur les logements achevés non encore classés comme problématiques est la plus faible, à 14 %, alors qu'il s'agit d'une exposition importante, représentant 60 milliards EUR. À la suite de sa nationalisation partielle, BFA a jugé nécessaire de constituer des provisions sur les engagements fonciers et immobiliers allant quelque peu au-delà des obligations. L'exemple de BFA-Bankia illustre aussi la nécessité de prendre en compte les pertes sur prêts découlant de la dégradation des perspectives économiques depuis 2011 qui se produiront dans d'autres secteurs.

### **La restructuration des caisses d'épargne a donné des résultats inégaux**

Les réformes de 2009 et 2010 ont eu des effets importants sur la gouvernance des caisses d'épargne et la structure du secteur (voir OCDE, 2010). Les fusions et la liquidation de quelques entités ont réduit le nombre de caisses d'épargne de 45 à 9. La plupart des fusions ont été appuyées par des injections de capitaux publics. La quasi-totalité des caisses d'épargne ont choisi l'option de transférer leurs activités dans une filiale bancaire constituée en société. Plusieurs filiales ont émis des actions, ce qui a eu pour effet de diluer la part des activités bancaires détenue par la holding de caisses d'épargne. Si celle-ci perd le contrôle ou si sa part de la filiale devient inférieure à 25 %, elle est obligée de se transformer en fondation holding dépourvue de licence bancaire.

Les fusions ont entraîné une réduction des effectifs et du nombre d'agences de 17 % depuis 2008. Toutefois, certaines ont abouti à la création de banques financièrement fragiles. Il a fallu nationaliser plusieurs d'entre elles (comme BFA-Bankia) ou y intervenir et ensuite les céder (voir plus loin la présentation des procédures de résolution des

défaillances bancaires). Cela a probablement affaibli la confiance à l'égard de l'ensemble du système bancaire en partie à cause des liens financiers entre ses composantes. En outre, il est démontré que les économies d'échelle et d'envergure sont faibles dans le domaine bancaire au-delà d'une taille relativement limitée, ce qui laisse penser que les fusions n'améliorent pas l'efficacité (Bouis *et al.*, 2012 et références citées). Il arrive aussi qu'elles entraînent la création de banques jugées trop grandes pour faire faillite, ce qui peut augmenter les risques financiers pesant sur l'État.

L'influence des autorités régionales et locales sur les caisses d'épargne a diminué du fait de la création de filiales bancaires, de l'entrée d'investisseurs privés dans celles-ci et des nationalisations. Elle pourrait encore s'atténuer à l'avenir au fur et à mesure que l'État central retirera les capitaux injectés dans ces établissements, qui comprennent des participations sans droit de vote. Toutefois, à l'exception des banques nationalisées, la plupart des caisses d'épargne ont gardé jusqu'à présent le contrôle majoritaire de leurs filiales. Les autorités régionales et locales conservent des droits de vote importants dans leurs assemblées générales. Ils sont limités à 40 %, mais peuvent être supérieurs dans les faits, par exemple au moyen de la représentation des fondateurs des caisses d'épargne. Il arrive aussi que les filiales bancaires aient des liens étroits sur le plan de la gestion avec les holdings des caisses d'épargne. Il faudrait réduire encore le poids des autorités locales et régionales dans les caisses d'épargne. La comptabilisation intégrale des pertes et la recapitalisation complète de ces banques, qui constituent en elles-mêmes une priorité essentielle, y contribueront souvent. Tant que les caisses d'épargne exercent un contrôle sur les activités bancaires, la gestion des banques commerciales doit être strictement séparée des holdings des caisses d'épargne, comme le recommande le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI ; ainsi, on pourrait demander aux dirigeants des caisses d'épargne de ne pas intervenir dans la gestion des filiales bancaires et assurer l'indépendance des administrateurs non dirigeants. Il faudrait aussi renforcer l'indépendance de la gestion des caisses d'épargne à l'égard des pressions politiques locales, par exemple en vérifiant la compétence et l'intégrité de tous leurs cadres dirigeants comme le recommande le PESF du FMI (FMI, 2012d).

### **Les obligations de fonds propres ont anticipé sur les règles de Bâle III**

Dans le cadre de la conditionnalité attachée à la recapitalisation des banques espagnoles avec des fonds de la zone euro, l'obligation imposée par l'EBA de respecter un ratio de fonds propres de base de 9 % sera étendue à toutes les banques à compter de janvier 2013, ce qui n'entraînera pas un durcissement substantiel des règles en vigueur. Précédemment, c'est-à-dire depuis 2011, toutes les banques étaient tenues de respecter un ratio d'au moins 8 % entre les « fonds propres principaux » et les actifs pondérés en fonction des risques. Ce ratio est porté à 10 % pour les banques qui couvrent 20 % ou plus de leurs besoins de financement sur les marchés et n'ont pas cédé au moins 10 % de leur capital à des investisseurs extérieurs. La définition des fonds propres principaux est proche de celle des fonds propres de base (actions ordinaires et assimilées) selon la version transitoire de Bâle III applicable à partir de 2013<sup>4</sup>. Ces règles sont plus strictes que l'exigence minimale de 4,5 % et le volant de conservation du capital de 7 % prévus par Bâle III. À la fin de 2011, le ratio d'adéquation entre les fonds propres principaux et les actifs pondérés par les risques était de l'ordre de 10 % en moyenne dans les banques espagnoles. Compte tenu des obligations minimales en vigueur depuis 2011 pour les « fonds propres principaux », peu de banques présentaient un ratio sensiblement inférieur à la moyenne (BdE, 2012b).

### **Les gouvernements de la zone euro financeront la recapitalisation des banques sur la base de tests de résistance étendus**

En juin 2012, le gouvernement a demandé l'aide financière des États de la zone euro pour recapitaliser les banques espagnoles. Les États de la zone euro sont convenus de mettre à la disposition de l'Espagne une facilité de prêt d'un montant pouvant aller jusqu'à 100 milliards EUR (9½ pour cent du PIB). Le prêt sera initialement financé par le FESF, puis par le MES lorsqu'il deviendra opérationnel. Aux termes de l'accord actuel, il s'ajoute à la dette publique, mais n'a pas la priorité sur d'autres créanciers publics en cas de défaillance. En outre, les gouvernements de la zone euro ont décidé que les banques de la zone pourraient être recapitalisées directement par le MSE, plutôt que par la voie d'un prêt à l'État, une fois que le mécanisme de supervision commun de ces banques sera en place. Le gouvernement espagnol s'attend à ce que la recapitalisation des banques par le MSE se substitue au prêt quand le cadre de supervision commun des banques de la zone euro aura fait l'objet d'un accord. Le versement du prêt est subordonné à des conditions relatives aux politiques à l'égard du secteur financier qui figurent dans un mémorandum d'accord (encadré 1.5).

#### **Encadré 1.5. Conditions prévues par le mémorandum d'accord sur les politiques à l'égard du secteur financier**

Un mémorandum d'accord fixe les conditions que les autorités et les banques espagnoles doivent remplir pour que ces dernières soient recapitalisées par le FESF et le MSE. La Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international (FMI) veilleront au respect de ces obligations et à la communication des données nécessaires.

#### **Recapitalisation des banques viables, procédures de résolution appliquées aux banques non viables**

À la suite des calculs des besoins de capitaux résultant des tests de résistance « partant de la base » (voir ci-dessus), les autorités présenteront des plans de restructuration des banques viables devant être recapitalisées par des fonds publics et des projets de résolution à l'intention des banques non viables. Ces derniers devront réduire au minimum le coût pour le contribuable et prévoir le transfert des bilans à des établissements solides au moyen de procédures faisant jouer la concurrence. Les projets de résolution et de restructuration devront être présentés pour accord à la Commission européenne, à la Banque centrale européenne et au Fonds monétaire international en décembre (en novembre pour les banques qui étaient déjà nationalisées avant le lancement du programme de prêt). Les banques qui sont en mesure de couvrir leurs besoins de capitaux en faisant appel à des ressources privées ont jusqu'en juin 2013 pour le faire.

#### **Partage des charges**

Les autorités espagnoles ont l'obligation de réduire au minimum les coûts de résolution et de restructuration supportés par le contribuable en imputant, dans toute la mesure du possible, les pertes aux actionnaires ainsi qu'aux détenteurs de capitaux hybrides et d'emprunts subordonnés dans toutes les banques nécessitant des injections de fonds publics, tout en protégeant les dépôts. Il faut adopter une législation permettant la participation obligatoire des capitaux hybrides et des instruments de dette subordonnés à la recapitalisation (c'est-à-dire obligeant les détenteurs de ces instruments à subir des pertes) et améliorer les mécanismes de résolution des défaillances. Il est demandé à la Banque d'Espagne de veiller à ce que les banques ne rachètent pas ces instruments aux prix du marché majorés de 10 %.

### Encadré 1.5. Conditions prévues par le mémorandum d'accord sur les politiques à l'égard du secteur financier (suite)

#### Séparation des actifs dépréciés

Toutes les banques recevant des capitaux publics doivent transférer les actifs problématiques, en particulier ceux en rapport avec la promotion immobilière, à une société de gestion centralisée. On leur assignera un prix correspondant à leur « valeur économique réelle (à long terme) » qui résultera d'évaluations indépendantes effectuées par des spécialistes de l'audit. Les sociétés de gestion des actifs pourront éventuellement les détenir pendant de longues périodes afin d'éviter les pertes. L'exposition des banques aux risques sera limitée à une petite participation dans la société de gestion concernée. Elles recevront des obligations à long terme émises par le FROB, qui seront garanties et financées par l'État espagnol. Ce dernier assumera donc largement les risques financiers liés aux actifs transférés.

#### Amélioration du cadre réglementaire

Toutes les banques espagnoles devront détenir des fonds propres de base représentant 9 % de leurs actifs pondérés en fonction des risques. Il est demandé aux autorités de réexaminer en permanence les règles de provisionnement et notamment de revoir le système des provisions dynamiques. Il faut aussi améliorer la gouvernance des groupes de caisses d'épargne pour réduire encore leur influence sur leurs filiales et rendre leur gestion plus efficace. Ceux qui ne sont pas cotés devront le devenir. Enfin, la protection des consommateurs doit être renforcée pour empêcher les placements inappropriés auprès de la clientèle de titres risqués émis par les banques.

#### Amélioration du cadre de supervision

L'indépendance de l'autorité de supervision, la Banque d'Espagne, doit être renforcée, notamment en lui donnant plus de pouvoirs pour prendre des sanctions et édicter des règlements. Il est aussi demandé à la Banque d'Espagne de perfectionner ses procédures internes afin de s'assurer que les constatations des inspecteurs donnent rapidement lieu à des mesures de correction.

Pour déterminer les besoins de fonds propres, des tests de résistance portant sur l'ensemble du secteur bancaire (méthode partant du sommet) ont été effectués par le FMI, dans le cadre du PESF, et par deux sociétés de conseil auxquelles les autorités espagnoles ont fait appel ; ils ont été suivis d'un test de résistance détaillé des portefeuilles individuels des banques (méthode partant de la base), réalisé de façon indépendante entre juin et septembre 2012 (encadré 1.6), qui a permis d'analyser avec précision les bilans et les portefeuilles de prêts des différentes banques. Mené sous la supervision d'institutions européennes (Commission européenne, BCE et Autorité bancaire européenne) et du Fonds monétaire international, ce travail approfondi fournit une évaluation fiable des besoins. Au total, ceux-ci seraient finalement modérés, tout au plus l'équivalent de 6 % du PIB, pour les scénarios les plus défavorables envisagés. Toutefois, comme le montre l'évolution récente de l'Espagne, l'interaction entre la qualité des actifs bancaires et l'activité économique peut entraîner des résultats macroéconomiques et une dépréciation des actifs bien pires que prévu. Or ce mécanisme a été particulièrement important dans le contexte de la crise de la zone euro. Les autorités espagnoles devraient donc se tenir prêtes à réagir dans l'éventualité d'une détérioration de la situation économique plus marquée que ne laissent supposer les hypothèses prudentes des tests de résistance.

### Encadré 1.6. Tests de résistance

#### Tests de résistance partant du sommet dans le PESF 2012 du FMI

Les tests, qui portent sur 95 % du secteur bancaire interne, utilisent des informations émanant des autorités de supervision et datant de fin 2011. Le scénario défavorable prévoit une baisse cumulée du PIB réel de 5.7 points en 2012 et en 2013 (le Secrétariat de l'OCDE retient un recul d'environ 3 %) et une diminution de 23 % des prix des logements pendant la même période. Il comporte une dépréciation de la dette souveraine limitée aux portefeuilles de trading, car les titres souverains peuvent permettre d'obtenir des liquidités de la Banque centrale, ce qui incite moins à les céder. Dans ce scénario, les capitaux nécessaires au respect du ratio de fonds propres durs de 7 % (règle de Bâle III) sont compris dans une fourchette de 20 à 37 milliards EUR (2 à 3½ pour cent du PIB). La plupart des besoins concernent les groupes de caisses d'épargne qui avaient fait l'objet d'interventions ou reçu l'aide de l'État. La conclusion du FMI est la suivante : « bien que le cœur du système paraisse solide, il y a des points vulnérables auxquels il faut remédier. » Les tests de résistance du FMI n'ont pas tenu compte de la fusion de plusieurs caisses d'épargne de petite et moyenne taille avec de grandes banques solvables, qui a peut-être atténué les besoins de recapitalisation.

#### Tests de résistance partant du sommet effectués par deux sociétés de conseil à la demande des autorités espagnoles (juin 2012)

Deux sociétés de conseil du secteur privé ont procédé à des tests séparément, mais en servant des mêmes hypothèses. Le scénario défavorable fait état d'une baisse cumulée de 6.5 % du PIB réel de 2012 à 2014 (l'OCDE prévoit un recul de 2.2 %) et d'une chute de 25.5 % des prix des logements. Les tests, qui ont porté sur 90 % du secteur bancaire intérieur, ont utilisé des données datant de fin 2011. Ils ont intégré davantage d'informations détaillées issues de la supervision bancaire que le PESF du FMI, et ont tenu compte des fusions intervenues dans les premiers mois de 2012.

Dans ce scénario, les besoins de capitaux nécessaires au respect d'un ratio de fonds propres de base de 6 % vont de 51 à 62 milliards EUR (5 à 6 % du PIB) selon l'une des sociétés de conseil et s'élèvent à 52 milliards selon l'autre. La Banque d'Espagne estime que l'écart avec les résultats du PESF du FMI s'explique par des différences au sein des hypothèses, notamment l'horizon plus lointain et le caractère plus défavorable des scénarios retenus par les sociétés de conseil.

#### Test de résistance partant de la base effectué à la demande des autorités espagnoles

Un test de résistance détaillé des bilans individuels des banques a été effectué entre juin et septembre 2012 par une société de conseil du secteur privé, sur la base des travaux de quatre sociétés d'audit et de six sociétés d'évaluation indépendantes. Il a été supervisé par les autorités espagnoles, plusieurs institutions de l'Union européenne (Commission européenne, BCE et Autorité bancaire européenne) et le Fonds monétaire international. Les scénarios macroéconomiques et les objectifs de fonds propres sont les mêmes que dans les tests de résistance partant du sommet réalisés par deux autres sociétés de conseil (voir ci-dessus). Selon le scénario défavorable, sept groupes bancaires représentant 38 % du secteur auraient besoin au total de 53 milliards EUR (5 % du PIB) de capitaux, si l'on tient compte des fusions en cours et de certaines incidences fiscales, et de 59 milliards EUR quand on omet les projets de fusions.

Les banques pour lesquelles le test de résistance « partant de la base » a révélé des besoins de capitaux dans le cadre du scénario défavorable ont dû soumettre à la mi-octobre aux autorités espagnoles des plans de recapitalisation décrivant les moyens de respecter les exigences résultant des évaluations. Celles qui sollicitent des fonds publics seront tenues de concevoir un projet de restructuration qui devra être approuvé par les autorités espagnoles et la Commission européenne. Toutes devront couvrir leurs besoins de capitaux dans un délai de neuf mois. Les banques nécessitant une recapitalisation avec de l'argent public ont l'obligation de transférer les actifs dépréciés, notamment fonciers et immobiliers, à une société de gestion spécialisée.

### **Des mesures ont été prises pour accélérer la restructuration des banques et la résolution des faillites bancaires**

Depuis l'éclatement de la crise financière en 2008, la Banque d'Espagne est intervenue dans cinq banques de petite et moyenne taille (encadré 1.7), parce qu'elles ne respectaient

#### **Encadré 1.7. Interventions et procédures de résolution des faillites bancaires dans la crise actuelle**

La Banque d'Espagne et le FROB sont intervenus dans cinq banques : trois petits établissements (*Caja Castilla la Mancha* en 2008, *Cajasur* en 2009, *Unnim*, 2011) et deux de taille moyenne (*Caja Mediterráneo* et *Banco de Valencia* en 2011). Trois autres ont été nationalisées en l'absence d'intervention, l'État prenant le contrôle au moyen d'injections de capitaux. Outre BFA-Bankia, il s'agit de *Catalunya Banc* et de *NCG Banco*, deux filiales de taille moyenne de groupes de caisses d'épargne. Tous ces établissements étaient des caisses d'épargne ou des filiales de caisses d'épargne.

Quatre de ces banques ont été reprises par d'autres banques espagnoles. Dans deux cas (*Unnim* et *Cam* dont les actifs consolidés s'élèvent à 100 milliards EUR, soit 3 % des actifs du système bancaire), l'opération s'est faite à un prix négatif. Les propositions d'achat ont été sélectionnées par appel d'offres pour réduire le plus possible les coûts et les risques pour le Fonds d'assurance des dépôts. Celui-ci a supporté l'essentiel des pertes, d'un montant de 7.9 milliards EUR (0.7 % du PIB). Il couvrira aussi 80 % des pertes sur un portefeuille de prêts problématiques pendant dix ans. Ces garanties portent sur des actifs (nets de provisions) d'une valeur comptable de 28 milliards EUR (2½ pour cent du PIB). Le gouvernement a aussi assuré l'alimentation en liquidités des banques défailtantes. Deux d'entre elles (*Catalunya Banc* et *Banco de Valencia*) ont été mises en vente par appels d'offres en avril 2012 et il est prévu de faire de même pour *NCG Banco* quand sa holding de caisses d'épargne aura renoncé à son droit de racheter les parts du FROB. Ces trois banques, actuellement sous le coup d'une procédure de résolution, disposent de quelque 170 milliards EUR d'actifs consolidés (5 % des actifs du système bancaire). L'État y a injecté à peu près 6½ milliards EUR de capitaux et garanti 3½ milliards EUR d'actifs, tandis que le Fonds d'assurance des dépôts a apporté 2 milliards EUR. Il faudra encore fournir 9 milliards EUR pour respecter les obligations renforcées de provisionnement des engagements sur le foncier et l'immobilier instituées en 2012.

Pour financer ces pertes, les cotisations au Fonds d'assurance des dépôts des banques ont été portées à 0.2 % du montant des dépôts et on a adopté une législation permettant de les relever à 0.3 % si nécessaire. Les actifs du Fonds d'assurance des dépôts sont passés d'un maximum de 8.5 milliards EUR à 5.5 milliards EUR à la fin de 2011.

pas les normes réglementaires ou ne disposaient pas de plans d'entreprise permettant d'éliminer les risques pesant sur leur viabilité. Elles ont ensuite été mises en vente par appels d'offres. Certaines ont été cédées à des banques espagnoles, à un prix négatif, tandis que la procédure reste en cours pour deux d'entre elles. Toutes étaient étroitement liées au secteur des caisses d'épargne. Les établissements les plus importants ont fait l'objet d'interventions en 2011, c'est-à-dire à un stade assez avancé de la crise économique et financière.

Les pertes ont été supportées en grande partie par le Fonds d'assurance des dépôts que gèrent les banques elles-mêmes. Comme lors des crises bancaires antérieures, ce fonds, dont les missions sont définies par la loi, a financé la résolution des défaillances bancaires tout en garantissant les dépôts. Comme cela a fait sensiblement diminuer ses actifs, il a fallu augmenter les cotisations versées par les banques, qui sont calculées par référence à leurs dépôts. Il est bon que le coût de la résolution des faillites bancaires soit couvert par les cotisations des banques dans la mesure où il ne peut l'être par les actionnaires et les créanciers. Toutefois, les cotisations qui y sont affectées devraient être séparées de celles destinées à l'assurance des dépôts et calculées en fonction du bilan total, car c'est une meilleure mesure du coût éventuel de la faillite d'une banque.

L'amélioration des mécanismes de résolution des faillites bancaires est un aspect important du programme international de réforme des marchés financiers qui a pour but de réduire la contribution des contribuables au renflouement des banques défaillantes (Conseil de stabilité financière, CSF, 2011). La Commission européenne a établi en 2012 un projet de directive destiné à améliorer la résolution des défaillances bancaires dans l'ensemble de l'Union européenne, dont la mise en place exigera beaucoup de temps. Or, l'introduction rapide de mesures de réforme accélère la restructuration des banques et réduit l'incidence de leurs pertes sur la dette publique. C'est pourquoi il est bon que le mémorandum d'accord ait demandé aux autorités espagnoles de présenter en août 2012 une législation visant à faciliter la résolution des faillites bancaires. Dans un certain nombre de domaines, les prérogatives des autorités compétentes sont en effet en deçà de ce que le Conseil de stabilité financière juge nécessaire pour une résolution efficace des défaillances bancaires (*Key Attributes of Effective Bank Resolution*). Il s'agit des attributions permettant de passer outre aux droits des actionnaires des banques défaillantes (par exemple pour approuver des opérations), de transférer des actifs et de faire payer tous les actionnaires et les créanciers dépourvus de garanties (c'est-à-dire les forcer à subir des pertes) sans déclencher une procédure de faillite. Un décret-loi poursuivant cet objectif et renforçant les pouvoirs d'intervention des autorités en cas de crise bancaire a été adopté le 31 août 2012 par le gouvernement et est entré immédiatement en vigueur (encadré 1.8). Il faudrait y avoir recours pour passer outre aux droits des actionnaires dans le cadre des procédures de résolution des défaillances bancaires, par exemple, afin qu'ils ne puissent pas empêcher les autorités de procéder à des transferts d'actifs et de faire assumer leurs pertes aux créanciers. À titre complémentaire, il serait souhaitable d'instaurer un traitement préférentiel des déposants dans la hiérarchie des créanciers, surtout si la dette de premier rang contribue à la résorption des pertes, pour qu'il soit bien clair que les dépôts des épargnants, eux, échappent à cette opération. Il serait préférable que l'adoption d'une telle disposition se fasse de façon coordonnée à l'échelle de la zone euro.

Jusqu'à présent, en cas de faillite bancaire, la solution a consisté à faire payer les détenteurs d'actions ordinaires. Les dettes, y compris les emprunts subordonnés, ont

généralement été remboursées dans leur intégralité, notamment les instruments hybrides comportant des clauses de subordination qui font partie des fonds propres de base (T1), par exemple les actions préférentielles. Les autorités n'ont pas forcé les créanciers à subir des pertes pour prévenir un risque de contagion et par souci de protection du consommateur, sachant que de nombreuses banques ont vendu à leurs clients des actions préférentielles et des titres de dette subordonnés, en omettant peut-être parfois de les informer clairement des risques. Toutefois, à peu près la moitié des emprunts subordonnés émis par les banques espagnoles ont été souscrits par des investisseurs institutionnels, pour lesquels les préoccupations de protection des consommateurs ne jouent évidemment pas. Afin de réduire les coûts de résolution supportés par l'État ou le système bancaire (à travers le Fonds d'assurance des dépôts), les autorités devraient mettre à contribution certains détenteurs de la dette bancaire. Cette politique devrait aussi s'appliquer aux banques qui font l'objet d'une recapitalisation et non d'une procédure de résolution ordonnée, ainsi que le prévoient le mémorandum d'accord et la législation adoptée en août 2012. Prévoir uniquement le rachat ou la dépréciation des créances subordonnées ou des capitaux hybrides sur la base des prix du marché, comme le fait la nouvelle législation sur les défaillances bancaires, n'est peut-être pas la meilleure des solutions étant donné que les conditions du marché peuvent être difficiles à observer et que les prix de marché dépendent de la façon dont est perçue la politique de recapitalisation interne. La conversion de ces créances en fonds propres serait préférable. En tout état de cause, il faudrait s'assurer que la valeur nominale de ces instruments de dette soit intégralement disponible pour l'imputation des pertes.

Si le renflouement interne est circonscrit aux emprunts subordonnés et à des instruments de rang inférieur, les risques de contagion seront probablement limités. Cela pourrait au pire empêcher l'émission de nouveaux emprunts subordonnés. Or, celle-ci est devenue moins importante pour les banques en raison de l'adoption du cadre de Bâle III qui renforce le rôle des fonds propres de qualité élevée et réduit celui des fonds propres complémentaires (T2) (dont la dette subordonnée fait en général partie) pour le respect des normes de capital. De plus, en réduisant le coût budgétaire de la résolution des faillites bancaires, ce type de mesure pourrait aussi renforcer la capacité de l'État à soutenir de façon crédible les éléments systémiques essentiels du secteur bancaire, tels que les dépôts. Les emprunts subordonnés sont d'un montant substantiel puisqu'ils s'élevaient à 86 milliards EUR à la fin de 2011. Il faudrait les faire contribuer à la résolution des défaillances bancaires et au financement des pertes des banques insolubles qui sont secourues par l'État et maintenues en activité. Dans le cadre d'une vaste restructuration consistant à fermer tous les établissements non viables et à recapitaliser les autres, les coûts budgétaires éventuels seraient encore réduits si l'on mettait aussi à contribution les créanciers de premier rang, en plus des détenteurs de dette subordonnée, pour les banques faisant l'objet d'une procédure de résolution ordonnée. Pour cela, en particulier, il est nécessaire de concevoir avec soin le cadre régissant les opérations de recapitalisation interne (FMI, 2012e). Dans l'idéal, il conviendrait de l'appliquer quand on s'attend à des injections de capitaux, tout en s'appuyant sur un apport officiel de liquidités jusqu'à la stabilisation de la banque.

Dans tous les cas de renflouement interne qui soulèvent des problèmes de protection du consommateur, il conviendrait d'appliquer une moindre dépréciation aux ménages concernés dont les investissements sont de faible montant. Les principes de base (core

### Encadré 1.8. La législation d'août 2012 en matière de restructuration et de résolution bancaires

Un décret-loi visant à faciliter la résolution des défaillances bancaires et renforçant les pouvoirs d'intervention des autorités en cas de crise bancaire a été adopté le 31 août 2012 par le gouvernement et est entré immédiatement en vigueur. Il confère à la Banque d'Espagne et au FROB (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*) le pouvoir : i) de prendre des mesures préventives en cas de risque que les banques ne respectent plus les normes réglementaires ; ii) de restructurer les banques qui ont besoin d'une aide publique pour rester viables ; iii) de déclencher une procédure de résolution pour les banques jugées non viables. Parmi les mesures appliquées pour restructurer les banques qui ont besoin d'une aide publique figure le transfert des actifs dépréciés à une société de gestion spécialisée. Dans le cas des banques non viables, le FROB prend le contrôle de l'établissement et met au point un plan de résolution. Les autorités peuvent transférer certains avoirs et engagements d'une banque non viable à un établissement-relais et à une société de gestion d'actifs sans le consentement des actionnaires. Elles peuvent aussi imposer des pertes aux créanciers des banques faisant l'objet d'une restructuration ou d'une procédure de résolution. Ce mécanisme de résorption des pertes (ou de recapitalisation interne ; « bail-in » en anglais) est toutefois limité aux instruments hybrides et à la dette subordonnée, et ne concerne pas les créanciers de premier rang. Il peut consister à convertir les créances en actions ou bien à les racheter ou à les déprécier sur la base de leur valeur de marché. Le FROB est également habilité à modifier d'autres droits des créanciers, par exemple en allongeant les échéances contractuelles.

La nouvelle législation réaménage en outre la gouvernance du FROB en supprimant le rôle qu'y jouait auparavant le mécanisme d'assurance des dépôts (OCDE, 2010). Désormais, le conseil d'administration du FROB se composera de représentants de l'État, majoritaires, et de la Banque d'Espagne, en tant qu'autorité de régulation et de supervision du secteur bancaire.

principles) de l'autorité britannique supervisant les services financiers (FSA) donnent la possibilité de traiter différemment les détenteurs d'une même catégorie de créances. Pour ne pas créer d'incertitude juridique, on pourrait suivre une procédure en deux étapes. Dans un premier temps, la recapitalisation interne s'effectuerait sans discrimination, puis on pourrait autoriser les petits porteurs d'obligations à engager des contentieux fondés sur la protection du consommateur. Il serait aussi possible que l'État les dédommage immédiatement. Il poursuivrait ensuite les banques ayant enfreint les droits des consommateurs. Pour empêcher la persistance de ces problèmes à l'avenir, il importe de rechercher les responsabilités des gestionnaires des banques dans la violation des règles de protection du consommateur et de réexaminer l'efficacité de ces dernières pour éviter un renouvellement de telles pratiques. La législation adoptée en août 2012 exige de placer 50 % des nouvelles émissions auprès de grands investisseurs. Elle introduit aussi des seuils minimums pour les investissements des particuliers dans ces instruments.

Les banques ont récemment réduit le montant des capitaux hybrides et de la dette subordonnée en rachetant ces instruments ou en les transformant en dépôts, y compris lorsqu'ils étaient détenus par des investisseurs institutionnels, peut-être pour ménager leurs relations avec la clientèle ou augmenter les bénéfices déclarés. Dans certains cas, il y en a donc eu moins pour éponger les pertes, surtout lorsqu'une procédure de résolution ou

une recapitalisation par des fonds publics était probable à brève échéance. Les autorités devraient s'opposer à des sorties de fonds ou à des rachats de capitaux quand cela compromet l'aptitude à absorber des pertes. Il est souhaitable de convertir ces instruments en fonds propres. Les opérations effectuées par les banques pour diminuer les capitaux hybrides et les emprunts subordonnés doivent être surveillées de près et interrompues si elles réduisent le montant des fonds disponibles pour financer les pertes. De manière plus générale, l'autorité compétente devrait interdire toute sortie de fonds (y compris sous forme de rachat d'actions) des banques, dont les caisses d'épargne, dans lesquelles il serait prudent de renforcer les fonds propres. L'autorité de supervision des banques, la Banque d'Espagne, doit être dotée des pouvoirs lui permettant de prendre ce genre de mesure. La disposition du mémorandum d'accord qui oblige la Banque d'Espagne à empêcher les banques ayant besoin d'une aide publique de racheter des instruments de dette subordonnée au prix du marché majoré de 10 % n'est peut-être pas satisfaisante : d'une part, il arrive que les conditions du marché soient difficiles à observer, d'autre part, les prix de marché dépendent de la manière dont la politique de renflouement interne est perçue.

La Banque d'Espagne a remplacé les cadres dirigeants des établissements dans lesquels elle est intervenue et le gouvernement a limité la rémunération des dirigeants des banques recevant des capitaux publics du FROB à un maximum de 1.2 million EUR ou deux salaires annuels<sup>5</sup>. Toutefois, ces limites ne sont peut-être pas suffisantes. Ainsi, elles ne s'appliquent pas aux dirigeants nommés après l'obtention d'une aide financière de l'État, même si la banque est ensuite renflouée. En outre, l'autorité de tutelle des banques (la Banque d'Espagne) n'est pas habilitée à superviser les rémunérations globales de façon générale. Une rémunération appropriée est un élément clé des incitations offertes aux gestionnaires, alors que le versement d'émoluments importants aux dirigeants sur le départ est une source d'aléa moral. Il conviendrait que l'autorité de tutelle des banques surveille les rémunérations globales. Elle devrait avoir le droit de se faire rétrocéder les sommes versées aux dirigeants d'entités qui font l'objet d'une procédure de résolution ou sont renflouées par l'État, comme le recommande le Conseil de stabilité financière (FSB, 2011).

### ***Il faut que les banques vulnérables se séparent des actifs dépréciés***

Le mémorandum d'accord fait obligation de placer les actifs anciens et dépréciés de toutes les banques ayant besoin d'une aide publique dans une société de gestion dédiée. La législation adoptée en août 2012 donne un fondement juridique à la mise en place d'une société de gestion d'actifs et des mesures ont été prises en vue de sa création et des transferts d'actifs. Séparer la gestion de ces actifs des activités bancaires permet d'améliorer la confiance des investisseurs ainsi que de concentrer l'attention des gestionnaires des banques sur le crédit et la collecte des dépôts. La législation précise que le secteur privé doit participer au financement de la société de gestion d'actifs, et qu'il doit en particulier détenir plus de 50 % de ses avoirs. Dans ces conditions, sa dette ne sera donc pas considérée comme une dette publique. Cependant, la majorité des besoins de financement seront couverts par l'émission d'obligations bénéficiant de la garantie de l'État espagnol, ce qui expose celui-ci à des risques financiers. Il faut donc évaluer avec prudence les actifs dépréciés qui sont transférés. Le mémorandum d'accord demande de fixer des prix correspondant à la « valeur économique à long terme », ce qui risque d'être supérieur au niveau justifié par la situation actuelle du marché. Un prix de transfert relativement élevé risque aussi de limiter le montant des pertes subies par les créanciers des banques. Or, selon les principes énoncés par le Conseil de stabilité financière pour une

résolution efficace des défaillances bancaires (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes*), en cas de renflouement interne d'une banque, les détenteurs de créances concernés par l'opération ne peuvent récupérer plus de fonds que s'il y avait liquidation, laquelle s'effectuerait alors aux prix courants du marché. Afin de réduire les risques supportés par l'État, on pourrait par exemple faire participer les créances sélectionnées pour éponger les pertes au financement du transfert des actifs d'une banque insolvable à la société de gestion qui prendra en charge les actifs immobiliers dépréciés ; mais cela pourrait exiger une certaine décentralisation de la structure de gestion des actifs au niveau de chaque banque. On peut concevoir aussi bien une structure centralisée que la création de sociétés décentralisées au niveau de chaque banque (FMI, 2002).

### **Des procédures de faillite efficaces peuvent accélérer la reconnaissance des pertes et favoriser les changements structurels**

Les procédures de faillite efficaces sont de nature à faciliter le désendettement (FMI, 2002). Elles peuvent permettre de distinguer rapidement les entreprises et les ménages qui ne sont pas en mesure de rembourser leurs dettes ainsi qu'améliorer la réaffectation du capital physique et des fonds à prêter, ce qui évite de les immobiliser dans des activités non viables. Elles peuvent aussi inciter les banques affaiblies à reconnaître les pertes sur leurs portefeuilles de prêts, ce qui accélère la restructuration. En outre, les procédures de faillite efficaces aident les créanciers à recouvrer leurs prêts à des entreprises insolvable en favorisant la prise de décisions appropriées consistant soit à liquider l'entreprise, soit à la laisser en activité en restructurant ses dettes. L'expérience du Chili montre que la réforme de la législation relative à la faillite peut jouer un rôle significatif dans le désendettement (Bouis *et al.*, 2012). Les procédures de faillite peuvent aider les ménages et les entrepreneurs à prendre un « nouveau départ » après avoir été déclaré insolvable, en incitant à retrouver une activité économique dans l'économie formelle et en épargnant aux ménages des difficultés économiques inévitables. Elles peuvent enfin encourager l'entrepreneuriat, notamment en préservant le capital humain des chefs d'entreprise ayant fait faillite. La législation relative à la faillite influe sensiblement sur le comportement des entreprises non financières et des banques. Ainsi, des données empiriques (Davidenko et Franks, 2008) indiquent qu'avec les régimes de faillite dans lesquels il est difficile de récupérer l'argent prêté aux entreprises insolvable, on exige plus de garanties des emprunteurs qu'ailleurs. Il existe des preuves substantielles que les possibilités d'être libéré des dettes peuvent stimuler l'entrepreneuriat (Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012 et les références citées).

Une comparaison internationale montre que le recours des entreprises non financières à la faillite est inhabituellement limité en Espagne (tableau 1.2). Certains signes indiquent que les procédures de faillite sont inefficaces, ce qui réduit peut-être leur utilisation par les créanciers ou les débiteurs, même si elles constituent, sous certaines conditions, une obligation légale pour les débiteurs insolvable. La protection des créanciers est jugée moindre que dans une majorité de pays de l'OCDE selon un indicateur conçu par Porter *et al.* Le recouvrement des dettes d'entreprises en faillite s'avère relativement faible, alors même que peu d'entreprises lançant des procédures de faillite échappent à la liquidation (on trouvera quelques données à cet égard dans Mora-Sanguinetti et Fuentes 2012).

La lenteur des procédures contribue sans doute à l'inefficacité. En 2010, il fallait à peu près 30 mois pour que la justice traite une affaire de faillite. Bien qu'il n'existe pas de comparaisons internationales sur la durée de ces procédures, les délais semblent bien plus

Tableau 1.2. **Nombre de faillites pour 10 000 entreprises**

2006

	Taux de faillite		Taux de faillite
Pologne	1.79	Pays-Bas	79.60
<b>Espagne</b>	<b>2.56</b>	Japon	86.59
République tchèque	5.43	Norvège	95.51
Grèce	6.81	Allemagne	96.31
Corée du Sud	7.78	Finlande	96.64
Portugal	15.01	Belgique	107.24
Italie	25.48	Royaume-Uni	114.69
Canada	29.83	Hongrie	134.96
République slovaque	32.66	Suisse	151.58
États-Unis	33.46	France	178.59
Irlande	53.39	Luxembourg	231.62
Suède	67.13	Autriche	239.81
Danemark	67.61		

Source : García-Posada et Mora-Sanguinetti (2012).

longs que dans la plupart des pays développés (voir Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012 et références citées). Certes, l'Espagne a institué récemment des juridictions spécialisées dans la faillite, mais un examen récent des procédures en ce domaine conclut à la déficience du système de nomination des administrateurs judiciaires dans les entreprises se déclarant en faillite (Celentani et al., 2010). Ainsi, les juridictions ne semblent pas les sélectionner en fonction de leur expertise sur un dossier particulier.

Le code espagnol de la faillite laisse prévoir des coûts plus élevés pour les dirigeants que dans la plupart des pays de l'OCDE. De façon inhabituelle, il prévoit des sanctions sévères à l'encontre de dirigeants de sociétés ayant causé ou aggravé l'insolvabilité de l'entreprise. Les chefs d'entreprise ne sont pas déchargés de leurs obligations. De plus, Mora-Sanguinetti et Posada (2012) soutiennent que l'inefficacité des procédures de faillite en Espagne pousse les créanciers à utiliser le système des hypothèques pour sécuriser leurs prêts. Ces incitations semblent avoir été renforcées par la protection efficace que leur offre ce système. Il est possible qu'elles aient amené les entreprises à investir dans des actifs pouvant servir de garanties, notamment la construction, au détriment d'éléments non tangibles tels que le capital humain et la recherche. À la différence de nombreux pays de l'OCDE, il n'y a pas de dispositions libérant les chefs d'entreprise de leurs obligations de dette et leur permettant de prendre un nouveau départ.

Les ménages déclenchent rarement des procédures de faillite. C'est notamment parce que leur dette se compose essentiellement d'un emprunt hypothécaire contracté auprès d'une banque, ce qui permet aux deux parties de négocier la restructuration en dehors du cadre d'une procédure de faillite officielle. Pourtant, les ménages sont soumis aux mêmes procédures de faillite, sans doute inutilement complexes, que les entreprises. Plusieurs pays de l'OCDE, comme l'Allemagne et la France, ont introduit des procédures de faillite simplifiées propres aux ménages pour en faciliter l'usage. En outre, comme dans le cas des entreprises, la législation espagnole ne prévoit pas de libérer les ménages de leurs dettes quand l'évolution de leur situation économique exogène rend le remboursement impossible.

En 2012, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour encourager les banques à offrir volontairement une décharge aux ménages surendettés. Il a créé un dispositif facultatif qui engage les banques signataires à effacer les créances hypothécaires sur un

ménage en échange de la prise de possession du logement, si aucun membre du ménage ne perçoit de revenu d'une activité économique et si les actifs autres que le logement ne suffisent pas à rembourser les dettes. D'autres dispositions relatives au service de la dette de ces ménages s'appliquent. De plus, le revenu minimum que l'on ne peut obliger les ménages à utiliser pour le service de la dette a été relevé à 962 euros par mois. On a également pris des mesures pour limiter les charges d'intérêts sur les dettes impayées à l'échéance et améliorer les procédures d'adjudication des logements récupérés par les banques. La plupart d'entre elles ont accepté le code de conduite. À leur égard, le respect de ces dispositions peut être assuré par les tribunaux. Néanmoins, un régime de faillite simplifié, permettant un nouveau départ dans le cadre de conditions restrictives bien définies, pourrait offrir un meilleur cadre pour la reconnaissance des pertes et pour éviter d'imposer sans nécessité des difficultés, par exemple aux ménages confrontés à des dettes insupportables au titre du crédit à la consommation.

#### Encadré 1.9. **Recommandations pour désendetter le secteur privé et surmonter la crise bancaire**

##### **Améliorer la politique du logement**

- Supprimer les avantages fiscaux résiduels en faveur de la construction résidentielle, notamment les taux préférentiels de TVA sur la cession de logements neufs ainsi que le traitement de faveur des revenus locatifs et des plus-values réalisées.
- Passer de la taxation des transactions immobilières à celle de la valeur des actifs.
- Envisager la création d'une prestation en numéraire destinée à couvrir les coûts de logement des ménages défavorisés.

##### **Renforcer le secteur bancaire**

- Recapitaliser rapidement les banques viables qui ont besoin de fonds propres, comme indiqué dans le mémorandum d'accord, et traiter intégralement le problème des pertes éventuelles sur les crédits, en se basant sur les besoins de capitaux ressortant d'évaluations indépendantes du bilan de chaque banque. Les banques non viables doivent faire l'objet d'une procédure de résolution ordonnée dès que possible.
- Supprimer les garanties des emprunts bancaires le plus rapidement possible, dès que les banques les plus solvables auront de nouveau accès aux financements du marché.
- Les détenteurs d'emprunts subordonnés et d'instruments de capital hybride de rang inférieur doivent éponger les pertes des banques qui font l'objet d'une procédure de résolution ou d'un renflouement par l'État, comme le prévoit le mémorandum d'accord. Une réduction supplémentaire des coûts budgétaires éventuels pourrait être obtenue en mettant aussi à contribution les créanciers de premier rang, en plus des détenteurs de dette subordonnée, pour les banques faisant l'objet d'une procédure de résolution ordonnée. En présence de problèmes de protection du consommateur, il convient d'imposer des pertes inférieures aux petits investisseurs.
- Dans le cadre de la résolution des défaillances bancaires, il faudrait envisager d'instituer une préférence pour les déposants au sein de la hiérarchie des créanciers.
- Enquêter sur les problèmes de protection du consommateur soulevés par la vente de titres de dette subordonnée aux clients des banques. Faire jouer la responsabilité des dirigeants des banques.

### Encadré 1.9. **Recommandations pour désendetter le secteur privé et surmonter la crise bancaire** (suite)

- Les autorités doivent s'opposer à toute sortie de fonds ou à tout rachat de titres quand cela compromet la capacité d'absorption des pertes. Il faut donner à l'autorité de supervision le pouvoir d'empêcher les banques de racheter des emprunts subordonnés ou d'effectuer d'autres opérations qui réduisent les possibilités d'absorption des pertes par les instruments de dette bancaire.
- Les contributions du secteur bancaire au financement du coût des procédures de résolution en cours doivent être séparées des cotisations à l'assurance des dépôts et calculées sur la base du bilan total.
- Donner à l'autorité de supervision le pouvoir de se faire rétrocéder les rémunérations versées aux dirigeants des banques faisant l'objet d'une procédure de résolution ou d'une recapitalisation par l'État.
- Envisager d'augmenter les obligations de provisionnement sur les logements achevés et évaluer les engagements correspondants en tenant davantage compte des prix de marché des garanties sous-jacentes.
- Évaluer avec prudence les anciens actifs dépréciés qui seront transférés à la future société de gestion spécialisée. Envisager de faire contribuer les créances sélectionnées pour éponger les dettes au financement du transfert des actifs d'une banque à la société de gestion.

#### **Achever la réforme des caisses d'épargne**

- La gestion des filiales bancaires doit être séparée de leurs holdings de caisses d'épargne.
- Il faut renforcer l'indépendance de gestion des caisses d'épargne à l'égard des influences politiques locales, par exemple en instituant une vérification de l'intégrité et la compétence de tous les cadres dirigeants.

#### **Réformer la législation sur la faillite**

- Revoir la procédure de faillite des entreprises non financières pour la rendre plus efficiente. Prendre des mesures pour accélérer les procédures judiciaires. Réduire les coûts anticipés pour les dirigeants en limitant la menace de sanctions et en élargissant l'application de la libération des obligations de dette, éventuellement au moyen d'une décharge automatique au terme d'un certain délai (par exemple d'un an comme au Royaume-Uni).
- Envisager l'introduction de procédures de faillite simplifiée pour les ménages incluant la possibilité de prendre un nouveau départ dans des conditions bien définies.

### **Notes**

1. On dispose de données récentes sur les appartements loués pour la Catalogne, où leur nombre a augmenté de 30 % de 2009 à 2011 (Generalitat de Catalunya, 2012).
2. Il n'y a pas de décomposition des statistiques de prêts entre les caisses d'épargne et les autres banques, car la distinction entre les deux catégories a été rendue imprécise par la réforme de la gouvernance des caisses d'épargne. Voir par exemple la compilation des données comptables des différentes banques dans *El País* (2012).
3. Les provisions ont pour origine les bénéfices, les provisions à caractère général et les réserves occultes des banques qui fusionnent.
4. Les «fonds propres principaux» incluent des obligations qui doivent être converties en actions en 2014 et ne seraient pas considérées comme des fonds propres ordinaires selon les règles de Bâle III.

Pour calculer les fonds propres principaux, il faut aussi les diminuer des pertes de réévaluation non réalisées même si le dispositif de Bâle III ne l'exige pas.

5. On prend le nombre le plus bas. Pour les banques dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire une limite de 600 000 euros s'applique.

## Bibliographie

- Ahrend, R. et A. Goujard (2011), « Drivers of Systemic Banking Crises: The Role of Bank-Balance-Sheet Contagion and Financial Account Structure », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 902, Éditions OCDE.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE.
- Angeloni, C. et G.B. Wolff (2012), « Are Banks Affected by their Holdings of Government Debt? », *Bruegel Working Paper*, n° 2012-07.
- Aspachs-Bracons, O., J. Jódar-Rosell et J. Gual (2011), « Perspectivas de despalancamiento en España », *Documentos de economía la Caixa*, n° 23.
- Banco de España (2012a), *Annual Report*, Madrid.
- Banco de España (2012b), *Financial Stability Report*, avril, Madrid.
- Banco de España (2012c), *Boletín Económico*, avril, Madrid.
- Banque mondiale (2002), « Bank Loan Classification and Provisioning Practices in Selected Developed and Emerging Countries », *Finance Forum 2002*.
- Bhutta, N. (2012), « Mortgage Debt and Household Deleveraging: Accounting for the Decline in Mortgage Debt Using Consumer Credit Record Data ». Document non publié, Federal Reserve Board, mars. Version électronique disponible à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=2027262>.
- Bouis, R., B. Cournède et A.K. Christensen (2012), « Deleveraging: Challenges, Progress and Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Brown, M., A. Haughwout, D. Lee et W. van der Klaauw (2012), « Have Consumers Been Deleveraging? », *Federal Reserve Bank of New York, Household Finance Blog*. <http://ftalphaville.ft.com/blog/2011/03/21/521536/us-deleveraging-isnt-just-about-defaults-and-charge-offs/>.
- Celentani, M., M. García-Posada et F. Gómez (2010), « The Spanish Business Bankruptcy Puzzle and the Crisis », *FEDEA Working Paper 2010-11*.
- Conseil de stabilité financière (CSF, 2011), « Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions ».
- Davydenko, S.A., et J.R. Franks (2008), « Do Bankruptcy Codes Matter? A Study of Default in France, Germany, and the UK », *The Journal of Finance*, vol. 52.
- Fonds monétaire international (FMI, 2002), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution*. Washington, DC.
- Fonds monétaire international (FMI, 2012a), *Perspectives de l'économie mondiale*, mai 2012. Washington, DC.
- Fonds monétaire international (FMI, 2012b), *Financial Sector Stability Assessment, Spain, 2012*. Washington, DC.
- Fonds monétaire international (FMI, 2012c), « Spain: Vulnerabilities of Private Sector Balance Sheets and Risks to the Financial Sector Technical Notes », *IMF Country Report*, n° 12/140, Washington, DC.
- Fonds monétaire international (FMI, 2012d), « Spain: The Reform of Spanish Savings Banks Technical Notes », *IMF Country Report*, n° 12/141. Washington, DC.
- Fonds monétaire international (FMI, 2012e), « From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions », *IMF Staff Discussion Note*, avril, Washington, DC.
- Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA, 2008), VI. *Informe sobre desarrollo y exclusion social en España*.
- García-Posada, M. et J.S. Mora-Sanguinetti (2012), « Why do Spanish firms rarely use the bankruptcy system? The role of the mortgage institution », *Documentos de trabajo, Banco de España-Eurosystem* (à paraître).

Generalitat de Catalunya (2012), « Informe continu sobre el sector de l'habitatge a Catalunya », mai 2012.

Mora-Sanguinetti, J. et A. Fuentes (2012), « An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: Exploring the role of institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 973, Éditions OCDE.

OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Paris.

Promontory (2012), « Independent Analysis of the Results and Methodology of the June 2012 Stress Test on the Spanish Banking System », Washington, DC.

## Chapitre 2

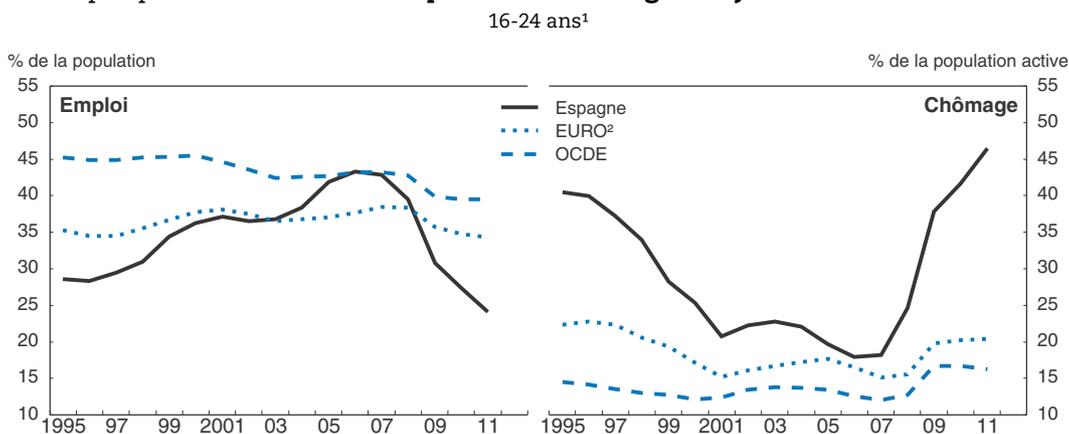
# Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes actifs

*Le taux de chômage des jeunes atteint des niveaux douloureusement élevés, notamment chez les jeunes peu qualifiés. Deux actions prioritaires sont essentielles pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en Espagne. En premier lieu, et à très court terme, il faut prendre des mesures actives du marché du travail spécialement conçues pour les jeunes qui ont le plus de difficultés et offrir à tous les jeunes qui ont du mal à trouver un travail une aide plus efficace à la recherche d'emploi. Deuxièmement, la crise actuelle peut être l'occasion de corriger certaines des faiblesses structurelles du marché du travail des jeunes en Espagne. En particulier, il est essentiel d'engager des réformes visant à empêcher les jeunes de quitter l'école trop tôt et facilitant le passage à la vie active. Plusieurs difficultés doivent être surmontées : faire mieux correspondre les compétences acquises à l'école et celles demandées par les entreprises, établir un système d'enseignement professionnel efficace et réduire les obstacles qui subsistent du côté de la demande, notamment le dualisme du marché du travail et la rigidité du système de négociation collective, qui ont empêché une répartition efficace des ressources de main-d'œuvre par le passé et un ajustement souple face à la crise.*

## Les difficultés du marché du travail

En Espagne, le taux d'emploi des jeunes a progressé entre 1995 et 2007 jusqu'à atteindre des niveaux comparables à ceux d'autres pays de l'OCDE, et même supérieurs à la moyenne des pays de la zone euro en 2007 (graphique 2.1, partie A). D'autres données empiriques semblent par ailleurs indiquer qu'entre 2000 et 2007, le taux d'emploi des 15-24 ans était en moyenne analogue à celui de pays ayant un marché du travail comparable, tels que la France, mais qu'il était nettement plus bas que dans d'autres pays européens, notamment les Pays-Bas, où le marché du travail est plus libéral (Dolado et al., 2012). Depuis 2007, le taux d'emploi des jeunes subit une chute vertigineuse (graphique 2.1, partie A), perdant ainsi tous les gains obtenus au cours de la période de croissance et même davantage. Bien que le taux de chômage des jeunes de 15-24 ans ait beaucoup diminué entre 1995 et 2007, il n'est pas descendu au dessous de 20 % environ, même pendant la période de croissance, et il a doublé depuis 2007, atteignant 45 % en 2011 (graphique 2.1, partie B). À la fin de l'année 2011, près de 70 % des jeunes travailleurs de 15 à 19 ans étaient sans emploi (INE, 2012).

Graphique 2.1. Les taux d'emploi et de chômage des jeunes sont médiocres



1. Groupe des 15-24 ans dans la zone euro et l'OCDE.

2. Zone euro à douze membres avant l'élargissement en 2007.

Source : OCDE (2012), Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active, août.

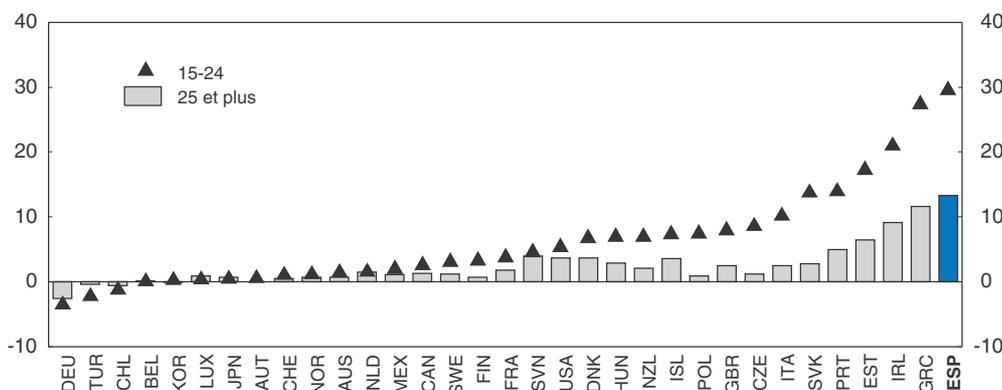
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740499>

Le chômage des jeunes est en général plus sensible à la conjoncture que celui des travailleurs d'âge très actif dans tous les pays, mais c'est particulièrement le cas en Espagne. Les données empiriques laissent supposer qu'en Espagne, un écart d'un point de pourcentage entre les prévisions de croissance du PIB et sa progression réelle entraînerait une hausse du chômage des jeunes de 2.3 points, soit près d'un point de plus qu'en moyenne dans l'OCDE (OCDE, 2010a). Au cours de la crise récente, le chômage des jeunes

Espagnols a augmenté de 30 points, contre 12 pour les travailleurs adultes, c'est-à-dire la plus forte hausse de tous les pays membres (graphique 2.2). Cela s'explique en grande partie par le pourcentage très élevé de jeunes en contrat de travail temporaire : dans le passé et surtout pendant la crise récente, l'évolution positive et négative de l'emploi a été essentiellement dictée par la création et la suppression des emplois temporaires (OCDE, 2010b).

### Graphique 2.2. La hausse du chômage des jeunes au cours de la crise récente est particulièrement forte

Écart en pourcentage entre 2007-T4 et 2011-T4<sup>1</sup>



1. Données non corrigées des variations saisonnières pour le Chili, l'Islande, le Mexique et la Suisse.

Source : OCDE, d'après les indicateurs à court terme d'Eurostat et diverses sources nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932740518>

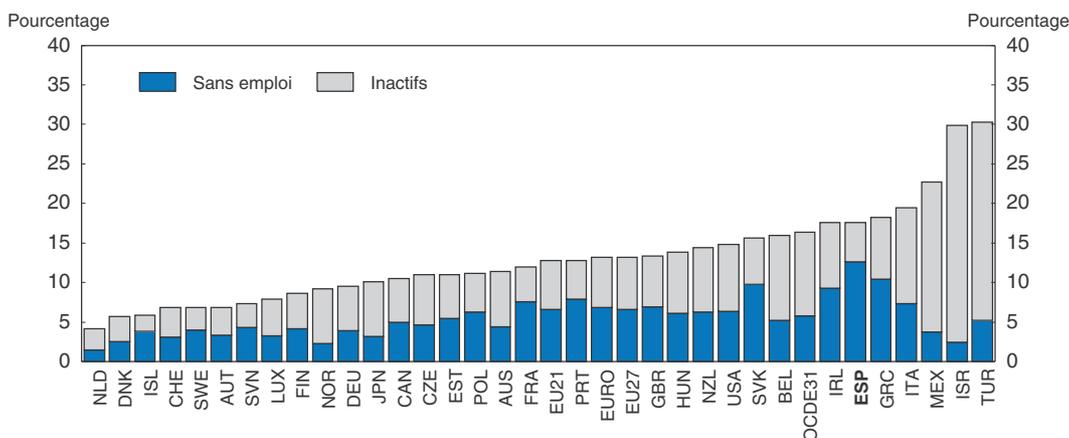
L'Espagne est l'un des pays où la proportion de jeunes déscolarisés et sans emploi est la plus élevée, le risque étant que ces jeunes se retrouvent exclus du marché du travail. Au premier trimestre 2011, 20 % environ des 15-24 ans n'avaient pas d'emploi, n'étaient plus scolarisés et ne suivaient aucune formation (graphique 2.3) – un pourcentage particulièrement élevé et qui a plus que doublé depuis 2007 chez les 20-24 ans (Dolado *et al.*, 2012). Contrairement à la plupart des autres pays membres, la majorité de ces jeunes sont au chômage et non inactifs, ce qui peut s'expliquer par le grand nombre de jeunes qui enchaînent les contrats temporaires à court terme, souvent entrecoupés de périodes de chômage.

Deux actions prioritaires sont essentielles pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en Espagne. En premier lieu, et à très court terme, les nouveaux chômeurs et ceux qui ont déjà eu des difficultés à trouver un emploi doivent rester connectés au marché du travail. Il faut pour cela offrir rapidement à tous ces jeunes une aide efficace à la recherche d'emploi et prendre des mesures actives du marché du travail spécialement conçues pour ceux qui ont le plus de difficultés. Cela suppose également de renforcer le régime d'assurance-chômage, tout en faisant rigoureusement respecter l'obligation pour les allocataires de chercher et d'accepter les emplois proposés, de sorte que le chômage élevé ne devienne pas chronique.

En second lieu, le niveau relativement élevé du chômage, même pendant la période de croissance, et sa courbe volatile pendant la crise révèlent des faiblesses structurelles importantes sur le marché du travail. La crise économique actuelle est l'occasion de lutter contre certaines de ces faiblesses. En particulier, il est essentiel d'engager des réformes

### Graphique 2.3. Une grande proportion de jeunes sont sans emploi, déscolarisés et ne suivent aucune formation

Taux de jeunes déscolarisés et sans emploi, par statut, en pourcentage du groupe des 15/16-24 ans, 2011 T1



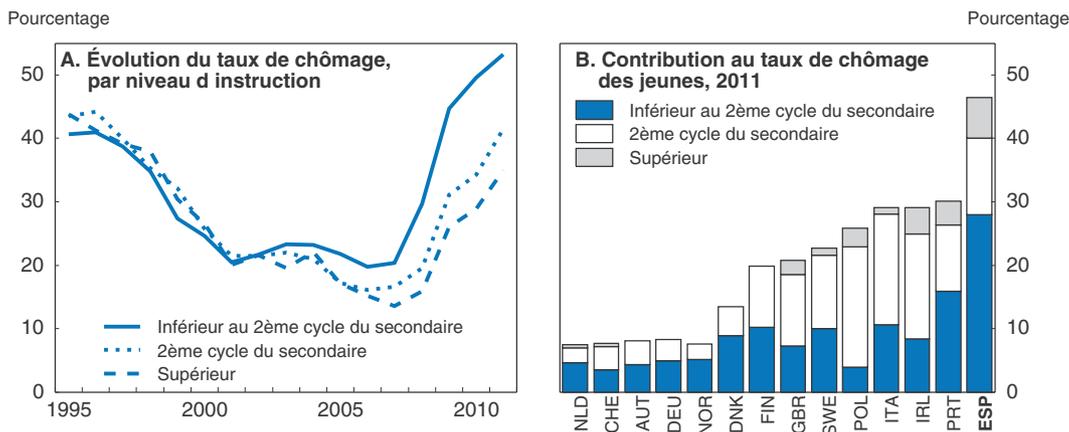
Source : Estimations de l'OCDE à partir d'enquêtes nationales sur la main-d'œuvre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932740537>

visant à empêcher les jeunes d'abandonner leurs études trop tôt afin qu'ils améliorent leur employabilité. L'Espagne se caractérise par un pourcentage très élevé de jeunes qui n'ont atteint, au mieux, que le premier cycle de l'enseignement secondaire. Contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, le taux de chômage des actifs peu qualifiés n'était pas beaucoup plus élevé que celui des travailleurs qualifiés jusqu'en 2007 (graphique 2.4, partie A), grâce à des emplois peu qualifiés nombreux dans le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration ainsi que le tourisme. Cependant, ces jeunes peu qualifiés ont été les premiers à perdre leur emploi pendant la crise et le taux de chômage des jeunes ayant au mieux atteint le premier cycle du secondaire a presque triplé entre 2007 et 2011 (graphique 2.4, partie A), ce qui constituait la grande majorité de l'ensemble des jeunes chômeurs en 2011 (graphique 2.4, partie B). D'autres données empiriques laissent supposer que seule une

### Graphique 2.4. Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes peu qualifiés

15-24 ans



Source : Base de données d'Eurostat, août 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932740556>

très petite part de ces jeunes sans emploi ont poursuivi leurs études : en 2010, environ 70 % des 15-29 ans ayant au mieux atteint le premier cycle du secondaire étaient sans emploi, déscolarisés et ne suivaient pas de formation, soit 20 à 30 points de pourcentage de plus que dans d'autres pays européens (Dolado et al., 2012).

Il est également nécessaire de s'attaquer aux principales faiblesses du marché du travail des jeunes afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi à long terme (Scarpetta et al., 2010), notamment en ce qui concerne le passage de l'école à la vie active. En Espagne, la durée nécessaire pour trouver un premier emploi régulier de plus de trois mois est nettement plus longue que dans d'autres pays européens (Dolado et al., 2012) – et c'était déjà le cas avant la crise. Ainsi, des estimations de 2009 donnent à penser que 3 à 5 ans après la fin de leurs études, près de 20 % des 15-34 ans n'avaient pas trouvé d'emploi, contre 5 à 6 % aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Quant à ceux qui avaient trouvé un emploi 3 à 5 ans après avoir fini leurs études, il leur avait fallu en moyenne un an pour le décrocher, contre quatre mois au Royaume-Uni et six mois aux Pays-Bas (tableau 2.1). Plusieurs difficultés doivent être surmontées pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en Espagne : renforcer l'adéquation entre les compétences acquises à l'école et celles demandées par les entreprises, établir un système d'enseignement professionnel efficace, qui facilite le passage à la vie active, et réduire les obstacles qui subsistent du côté de la demande, notamment le dualisme du marché du travail et la rigidité du système de négociation collective, qui empêche un ajustement souple face à la crise et une répartition efficace des ressources de main-d'œuvre.

Tableau 2.1. **Le temps nécessaire pour trouver un emploi<sup>1</sup> après la fin des études est longue, 15-34 ans, 2009**

Mois depuis la fin de la scolarité	Pourcentage des 15-34 ans qui n'ont pas trouvé d'emploi régulier				Temps moyen nécessaire pour trouver un emploi régulier, en mois <sup>2</sup>			
	Espagne	France	Pays-Bas	Royaume-Uni	Espagne	France	Pays-Bas	Royaume-Uni
13-24	<b>40.4</b>	25.5	6.1	10.7	<b>4.1</b>	3.7	2.1	3.1
25-36	<b>28.1</b>	17.3	5.4	8.3	<b>6.3</b>	6.2	3.6	4.2
37-48	<b>18.5</b>	12.9	5.8	8.1	<b>9.3</b>	5.7	5.2	4.3
49-60	<b>19.7</b>	15.4	5.0	4.3	<b>12.8</b>	6.7	6.3	4.4

1. Un emploi régulier est un emploi de plus de trois mois.

2. La durée moyenne nécessaire pour trouver un emploi régulier s'applique à ceux qui avaient trouvé un emploi au moment de l'entretien.

Source : Dolado et al. (2012), à partir d'un module *ad hoc* de l'enquête européenne 2009 sur les forces de travail.

En 2012, le gouvernement a adopté un vaste train de mesures visant à surmonter ces difficultés. Annoncées en février, ces mesures ont été appliquées immédiatement et, après avoir été légèrement amendée, la loi correspondante est en vigueur depuis juillet. De manière générale, ces réformes représentent un pas important dans la bonne direction. Il est certes encore trop tôt pour en évaluer l'impact, mais il y a plusieurs domaines dans lesquels elles doivent être complétées et rendues plus efficaces, ainsi qu'il est précisé ci-après.

## À court terme, faire en sorte que les jeunes les plus vulnérables restent en contact avec le marché du travail

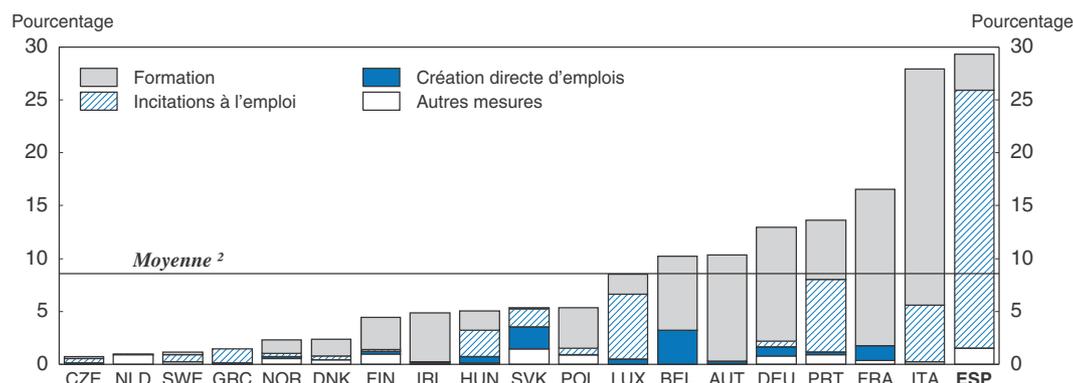
### Il est nécessaire de mieux cibler les politiques actives du marché du travail

À court terme, des politiques actives du marché du travail (PAMT) bien ciblées et bien pensées aident à faire en sorte que les jeunes sortis du système scolaire et les jeunes chômeurs ne soient pas exclus du marché du travail (OCDE, 2010a, Scarpetta et al., 2010). Cela est particulièrement important en Espagne, où les jeunes sont très nombreux à n'être ni scolarisés, ni employés, ni en formation (graphique 2.3). Dans ce contexte, les mesures qui sont les plus efficaces portent sur l'aide à la recherche d'emploi et l'orientation professionnelle de tous les jeunes qui ont du mal à trouver un emploi, ainsi que les dispositifs de formation obligatoire (OCDE, 2010a ; Scarpetta et al., 2010).

Si la participation aux politiques actives du marché du travail (PAMT) est élevée en Espagne par rapport à d'autres pays, ces mesures se composent très largement d'incitations à l'emploi, essentiellement sous la forme de subventions aux entreprises qui proposent des contrats permanents (graphique 2.5). Bien qu'une série d'aides à l'embauche aient été supprimées en 2012, de nouvelles subventions ont vu le jour, parmi lesquelles notamment des incitations financières aux entreprises de moins de 50 salariés qui embauchent des jeunes de moins de 30 ans en contrat permanent (encadré 2.1).

### Graphique 2.5. La participation aux programmes d'activation est faible – même pendant la crise<sup>1</sup>

Jeunes de 15 à 24 ans participant à des programmes d'activation, en pourcentage des jeunes actifs, 2008



1. Les données couvrent au moins 80 % des participants aux programmes d'activation (catégories 2 à 7 de la nomenclature Eurostat et OCDE).

2. Moyenne non pondérée des pays présentés.

Source : OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740575>

Les subventions à l'emploi dans le secteur privé peuvent renforcer l'offre de main-d'œuvre en aidant les individus à rester en contact avec le monde du travail, et donc en maintenant leur motivation et leurs compétences. Les récessions précédentes ont montré que lorsque la demande d'emploi est très faible, ces incitations peuvent relancer la création d'emplois, en particulier si elles sont ciblées sur les groupes vulnérables (DeSerres et al., 2010 ; Scarpetta et al., 2010). Toutefois, les subventions à l'embauche de jeunes et de chômeurs de longue durée en contrat permanent ne doivent être utilisées que de manière temporaire pendant la crise puis supprimées progressivement une fois la crise passée – ce

### Encadré 2.1. Politiques actives du marché du travail dans le cadre de la réforme de 2012

La réforme 2012 du marché du travail accroît les incitations à l'emploi et vise à améliorer l'adéquation des qualifications et des emplois, à l'aide des mesures suivantes :

Premièrement, de nouvelles incitations financières sont prévues pour les entreprises qui embauchent des jeunes chômeurs. Un nouveau contrat permanent est notamment établi pour les entreprises de moins de 50 salariés. Cette mesure est temporaire et restera valable tant que le chômage dépassera 15 % (voir également l'encadré 2.4).

- Une entreprise qui embauche un chômeur de longue durée (qui touche des allocations de chômage pendant au moins trois mois) sous ce contrat peut obtenir une déduction fiscale non renouvelable de 3 000 EUR et, pendant 12 mois, un abattement de 50 % du montant des allocations de chômage que le nouveau salarié aurait touchées au moment de son embauche. Le nouveau salarié pourra recevoir 25 % du montant de ses allocations de chômage restantes en plus de son salaire.
- Une entreprise qui embauche un jeune chômeur de 16 à 30 ans sous ce contrat peut obtenir un abattement sur ses cotisations de sécurité sociale pendant trois ans. Cet abattement sera de 1 000 EUR/an la première année, de 1 100 EUR/an la deuxième année et de 1 200 EUR/an la troisième année.
- L'embauche sous ce nouveau contrat est soumise à une période d'essai d'un an, pendant laquelle le travailleur n'a pas droit à une indemnité de licenciement. En cas de licenciement avant les trois ans, l'entreprise doit rembourser les incitations financières perçues.

Deuxièmement, les jeunes de moins de 30 ans peuvent désormais utiliser jusqu'à 100 % de leurs allocations de chômage cumulées s'ils souhaitent capitaliser leurs indemnités pour créer leur entreprise.

Troisièmement, le système de formation en cours d'emploi et de formation des chômeurs va évoluer grâce à la création d'un compte formation (*cuenta formación*), à la recentralisation des priorités et à la mise en concurrence des prestataires de formation.

Quatrièmement, les agences d'intérim et les agences de placement privées peuvent maintenant offrir leurs services sans tenir compte des obligations officielles qui avaient été établies lors de la réforme de 2010.

Enfin, pour les chômeurs qui ont déjà utilisé leur première tranche d'indemnisation, la conditionnalité des allocations et l'obligation d'accepter un emploi « convenable » sont désormais renforcées, et le taux de remplacement est ramené à 50 % à partir du septième mois. De plus, des moyens supplémentaires sont accordés au service public de l'emploi pour l'aider dans ses tâches de suivi, de mise à jour et de traitement des dossiers.

qui est fait aujourd'hui dans la plupart des cas. Elles doivent de toute façon être exclusivement destinées aux jeunes les plus désavantagés ou difficiles à placer. Les données empiriques laissent supposer que des subventions peuvent entraîner des effets de détournement et de substitution importants, ce qui signifie que la plupart de ces dispositifs ne rapportent que de faibles gains nets d'emploi. À titre d'exemple, l'évaluation des subventions salariales appliquées en Australie, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas semble indiquer que les effets de détournement et de substitution cumulés s'élèveraient à 90 % environ, ce qui signifie que pour cent emplois aidés, seuls dix correspondent à des gains nets en termes d'emploi (Martin et Grubb, 2001). Les subventions à l'embauche se

rèvent également en grande partie inefficaces en Espagne, tout en étant très coûteuses pour les finances publiques (OCDE, 2010b).

Il est particulièrement important de supprimer progressivement et totalement les subventions à l'embauche pour le nouveau contrat permanent dans les entreprises de moins de 50 salariés. Non seulement ce contrat génère des effets de détournement, mais il risque en outre de donner lieu à une rotation excessive des effectifs et de faire augmenter le chômage. Il prévoit une longue période d'essai d'un an, pendant laquelle le salarié ne peut pas toucher d'indemnité de licenciement, tandis que des subventions sont versées pendant les trois premières années du contrat. Même si les entreprises qui licencient avant les trois ans sont tenues de rembourser les subventions, ce contrat peut être utilisé comme une nouvelle forme de contrat temporaire avec des frais de licenciement très faibles du moment que l'entreprise licencie le salarié au cours de la première année. Le nouveau contrat n'existera que tant que le chômage restera supérieur à 15 %, ce qui est une bonne chose, mais il pourrait tout de même se passer un certain temps, même avec les mesures de réforme, avant que celui-ci redescende de 10 points par rapport aux 25 % atteints en octobre 2012.

Un renforcement des services d'aide à la recherche d'emploi serait bénéfique pour les jeunes qui ont du mal à trouver du travail. Des mesures de ce type se sont révélées payantes dans d'autres pays (OCDE, 2010a). Pendant une récession, en outre, le moindre coût d'opportunité du temps consacré à la formation rend celle-ci particulièrement opportune (OCDE, 2010c). Sans compter que cela aiderait les chômeurs à acquérir des compétences qui les prépareraient à changer de domaine d'emploi. Dans un pays comme l'Espagne, où la reprise économique passera sans doute par de profonds changements structurels, ce point est particulièrement important. Les mesures qui ont été prises en ce sens (encadré 2.1) sont donc judicieuses, mais d'autres efforts seront vraisemblablement nécessaires.

### ***Le système d'obligations mutuelles de l'assurance-chômage doit être renforcé***

Bien que le régime national d'indemnisation du chômage joue un rôle important pour soutenir le nombre croissant de chômeurs pendant la crise, la progression du chômage de longue durée entraîne une baisse de la couverture de l'assurance-chômage. C'est pourquoi les politiques actives du marché du travail et les services de retour à l'emploi doivent être plus efficaces, tandis que l'obligation pour les allocataires de chercher et d'accepter un emploi doit être rigoureusement respectée, de manière à réduire le chômage et à empêcher qu'il ne devienne chronique (De Serres et al., 2010).

La réforme 2012 du marché du travail permet aux agences d'intérim à but lucratif d'agir comme des agences de placement privées sous contrat avec le service public de l'emploi. Il s'agit là d'une évolution positive car avec la hausse du chômage au cours de la crise récente, les services publics régionaux de l'emploi peuvent se consacrer davantage à des groupes cibles particuliers et « sous-traiter » d'autres activités. Compte tenu de l'ampleur du problème, d'autres initiatives seront toutefois nécessaires.

Premièrement, la séparation des responsabilités entre le financement des allocations de chômage et des cotisations d'assurance-chômage, qui se situe au niveau national, et la gestion des services de placement, exercée au niveau régional, peut avoir une incidence négative sur les objectifs des services régionaux de l'emploi en matière de placement (OCDE, 2008, 2010b). Les régions ne perçoivent pas les retombées fiscales de la baisse du chômage ; au contraire, les ressources étant réparties entre les régions en fonction du

nombre de chômeurs, les régions qui réussissent à faire diminuer le nombre de leurs habitants en chômage perçoivent moins de financements. En outre, le risque existe que les PAMT ne soient pas conçues pour promouvoir l'employabilité mais pour placer les allocataires sur des postes de court terme qui leur redonnent droit aux allocations de chômage versées par l'État. Les autorités pourraient envisager de placer au même niveau (celui de l'administration centrale) la responsabilité du financement des allocations de chômage et de la gestion des services publics de l'emploi. Des mesures ont été prises en vue de mettre en place un système de suivi et d'évaluation des services de placement et de l'application des PAMT au niveau régional, à partir d'indicateurs de résultats quantitatifs (OCDE, 2010b). C'est une bonne chose qui devrait permettre d'améliorer les incitations offertes aux services de l'emploi dans les régions. L'idéal serait qu'il y ait en outre une coordination plus étroite entre les différents services de placement régionaux afin de pouvoir mettre en commun les meilleures pratiques.

Deuxièmement, le mécanisme national d'obligations mutuelles, en vertu duquel les bénéficiaires d'allocations de chômage doivent activement rechercher un emploi, pourrait être mieux appliqué, conformément aux recommandations des *Études économiques* précédentes de l'OCDE consacrées à l'Espagne (OCDE, 2008, 2010b). Certaines mesures ont permis de faire des progrès (encadré 2.1), mais elles doivent être complétées. En particulier, le droit aux allocations de chômage devrait débiter au moment de l'inscription comme demandeur d'emploi et non plus de manière rétroactive (OCDE, 2008). Le premier entretien approfondi avec le service de l'emploi devrait être obligatoire au moment de l'inscription et la fréquence des entretiens entre le demandeur d'emploi et son conseiller devrait être augmentée de manière à accroître les possibilités d'orientation sur les offres d'emploi. Il faudrait insister davantage sur l'obligation pour le chômeur d'accepter un emploi « convenable » dès le début de la période de chômage.

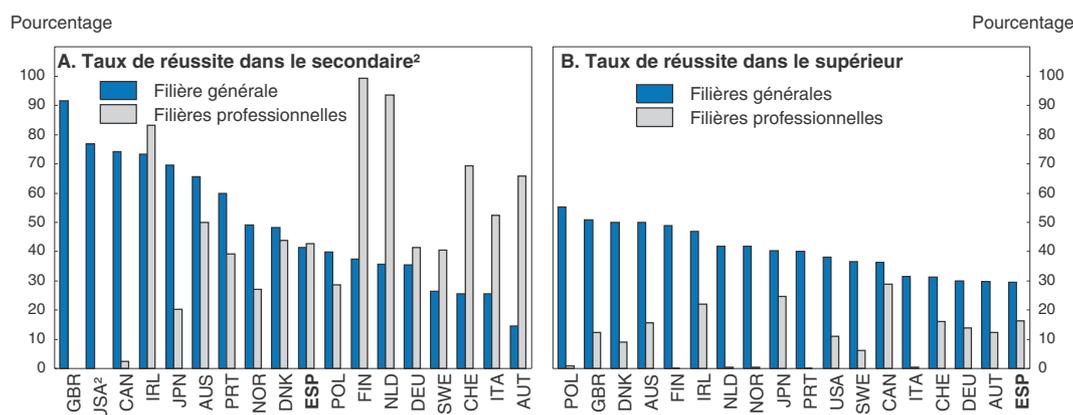
À plus long terme, les pouvoirs publics peuvent aussi envisager de réduire la durée d'indemnisation du chômage, laquelle est relativement longue puisqu'elle peut aller jusqu'à deux ans environ. En sapant la motivation du demandeur d'emploi à retrouver un travail, la générosité ou la longueur de l'indemnisation peut rallonger la période de chômage. Arellano *et al.* (1998), par exemple, montrent, à partir d'estimations longitudinales du risque (sur un échantillon d'hommes espagnols entre 1987 et 1994), que le versement d'indemnités de chômage réduit sensiblement la probabilité de sortir du chômage. De surcroît, en limitant le coût d'opportunité du non-travail, l'indemnisation du chômage peut également faire monter la pression des revendications salariales et, au bout du compte, réduire la demande de main-d'œuvre (OCDE, 2006). Les autorités ont ramené de 60 à 50 % le taux de remplacement des indemnités de chômage à partir du septième mois. D'après les études économétriques, une période d'indemnisation longue est plus néfaste à l'emploi que des taux de remplacement élevés (OCDE, 2006). Un raccourcissement de la durée d'indemnisation pourrait en outre ne pas toucher ceux qui ont le plus besoin des indemnités de chômage. Les travailleurs en contrat temporaire sont plus susceptibles de perdre leur emploi, mais ils ne peuvent généralement prétendre qu'à des indemnités de chômage peu élevées, alors que les salariés en contrat permanent auraient droit, en plus d'une indemnité de licenciement importante, à des allocations de chômage généreuses (OCDE, 2010b)<sup>1</sup>.

## Réduire le taux de sorties prématurées du système scolaire

Par rapport aux autres pays, la proportion de jeunes peu qualifiés parmi les chômeurs est particulièrement élevée en Espagne, et a considérablement augmenté depuis 2007. Ces faits mettent en évidence d'éventuelles failles du système éducatif. La répartition des niveaux d'instruction en Espagne se caractérise par le pourcentage particulièrement élevé de jeunes de 15 à 29 ans qui quittent l'école en ayant atteint au mieux le premier cycle de l'enseignement secondaire (OCDE, 2010). La part de la population ayant obtenu le certificat de fin du premier cycle obligatoire est certes passé de 71 % en 2007 à 74 % environ en 2010, mais ce chiffre est encore très faible en comparaison des autres pays (MECD, 2012). Seuls 48 % des jeunes obtiennent leur diplôme du deuxième cycle du secondaire général (graphique 2.6, partie A) et, bien que l'accès et le taux de réussite dans l'enseignement supérieur aient augmenté au cours des dix dernières années (OCDE, 2008), le nombre de diplômés est encore inférieur à celui des autres pays (graphique 2.6, partie B). Deux difficultés majeures doivent être surmontées.

Graphique 2.6. **Les taux de réussite sont faibles dans le deuxième cycle du secondaire et dans le supérieur**

En pourcentage de la population ayant l'âge type d'obtention du diplôme<sup>1</sup>, 2009



1. Le taux de réussite exprime le pourcentage estimé de jeunes adultes qui obtiennent leur diplôme à un niveau d'enseignement donné pendant leur vie.

2. Total du deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE (2011), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740594>

En premier lieu, un grand nombre d'élèves redoublent et certains échouent dès le premier cycle du secondaire. En 2009, 35 % des élèves espagnols de 15 ans avaient déjà redoublé au moins une fois, contre 13 % en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2011a ; OCDE, 2008). Le redoublement est inefficace pour améliorer les résultats scolaires (OCDE, 2012a) ; pourtant, les enseignants et la société soutiennent cette pratique et en connaissent mal les effets néfastes à long terme sur les élèves. En effet, la probabilité pour ces jeunes de trouver un emploi plus tard est très faible, et réussir le premier cycle du secondaire constitue également le principal moyen de reprendre ses études plus tard (Garcia-Perez *et al.*, 2011 ; OCDE, 2008). Les redoublants viennent souvent de milieux défavorisés, ce qui contribue à creuser les inégalités. Le redoublement génère également des coûts importants pour la société, notamment ceux liés à une année d'école supplémentaire et les coûts

induits par le fait que l'élève met au moins un an de plus avant d'entrer sur le marché du travail. Les estimations du PISA donnent à penser qu'en Espagne, le coût des redoublements parmi un groupe d'âge équivaut à 10 % au moins des dépenses nationales annuelles consacrées à l'enseignement primaire et secondaire (OCDE, 2011a)<sup>2</sup>.

L'une des raisons pour lesquelles le taux de redoublement est si haut en Espagne tient au fait qu'il est relativement difficile d'obtenir son certificat du premier cycle de l'enseignement secondaire obligatoire (*grado en educación secundaria obligatoria*, GESO). Les élèves ne passent au niveau supérieur que s'ils ont obtenu la moyenne dans toutes les matières sauf deux au maximum. Au cours de la dernière année, ils devront quoi qu'il arrive réussir dans toutes les matières, même s'il existe des examens de rattrapage pour ceux qui échouent dans quelques-unes. Les élèves peuvent redoubler une classe deux fois au maximum, et s'ils atteignent l'âge de 16 ans sans avoir décroché le GESO, leurs parents peuvent décider de les retirer de l'école (MECD, 2012). En outre, les établissements scolaires et les enseignants sont peu incités à éviter les redoublements, car chaque école est financée sur la base du nombre d'inscrits et n'est pas obligée d'internaliser ces coûts, alors que des solutions alternatives telles que des cours personnalisés ou des actions ciblées génèrent souvent des coûts directs pour les écoles.

Les pouvoirs publics prévoient de réformer le système éducatif afin d'améliorer les résultats scolaires et, plus particulièrement, de réduire les redoublements et le taux élevé d'abandon dans le premier cycle du secondaire. Il est prévu de renforcer les matières principales, nécessaires pour acquérir les notions de base indispensables au deuxième cycle du secondaire, en réduisant le nombre de compétences requises et en mettant plus l'accent sur les heures de cours consacrées aux matières principales (mathématiques, langue et sciences). Le renforcement des matières principales va dans le bon sens, mais cela ne va pas nécessairement entraîner une diminution des redoublements, à moins d'assouplir en parallèle les conditions d'admission dans les classes supérieures. Les critères établis pour être admis au niveau supérieur, et donc accéder au deuxième cycle du secondaire, devraient être davantage ciblés sur les compétences nécessaires pour suivre les filières du deuxième cycle du secondaire, comme cela a déjà été recommandé dans les *Études économiques* précédentes que l'OCDE a consacrées à l'Espagne. Cette mesure permettrait de réduire plus efficacement les redoublements pendant la scolarité obligatoire et pourrait être mise en place rapidement.

Parallèlement, la prévention des redoublements pourrait être renforcée, en cherchant à combler les lacunes pendant l'année scolaire et en ne faisant plus redoubler les élèves que dans des cas exceptionnels (OCDE, 2012a). Les autorités entendent répondre en partie à ce problème en donnant davantage d'autonomie aux établissements scolaires et en instaurant des évaluations externes normalisées à la fin de chaque niveau d'enseignement (primaire, secondaire obligatoire et deuxième cycle du secondaire) ainsi qu'à la fin de la troisième année d'école primaire, afin de repérer au plus tôt les difficultés d'apprentissage. Les élèves dont l'évaluation à la fin du premier cycle du secondaire sera satisfaisante obtiendront le certificat de fin d'études et passeront au niveau supérieur à condition de ne pas avoir moins que la moyenne dans plus de deux matières.

Les autorités souhaitent également donner la possibilité aux élèves de suivre une filière à visée professionnelle dès la dernière année de scolarité obligatoire, afin de réduire le taux d'abandon dans le premier cycle du secondaire et de rendre l'enseignement professionnel plus attrayant. Un tronc commun à tous les élèves serait toutefois maintenu

pour certaines matières principales. Les deux filières mèneraient à des diplômes et à des débouchés différents au niveau du second cycle du secondaire. Le risque d'un tel système est qu'il accroisse le poids du milieu familial d'origine et réduise l'égalité des chances. De plus, il n'aura pas nécessairement pour effet de réduire les redoublements, puisqu'en dernière année du premier cycle du secondaire, ceux-ci ont pour la plupart déjà eu lieu. Pour une meilleure égalité des chances, mieux vaudrait peut-être offrir à tous les élèves les mêmes possibilités d'orientation à la fin du premier cycle du secondaire (OCDE, 2012a).

En second lieu, de nombreux jeunes choisissent de ne pas poursuivre leurs études car les avantages qu'apporte un diplôme du deuxième cycle du secondaire ou du supérieur sont relativement faibles : les revenus bruts sont en effet inférieurs et les perspectives professionnelles moins bonnes sur toute la durée de la vie active que dans d'autres pays (OCDE, 2011b). Les droits d'inscription à l'université étaient moins élevés que la moyenne OCDE en 2008-09 (dernière période pour laquelle on dispose de données comparables ; OCDE, 2012c), mais ils ont augmenté depuis lors, et les prêts publics destinés aux étudiants sont réservés aux cycles supérieurs. De plus, les aides dont peuvent bénéficier les étudiants (par rapport aux dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur) sont relativement faibles en Espagne en comparaison d'autres pays européens (Eurydice, 2012). L'accès à l'enseignement supérieur, notamment universitaire, est particulièrement difficile pour les jeunes de milieux défavorisés, dans la mesure où les modalités d'obtention des aides sont désormais plus étroitement liées aux résultats scolaires, et les bourses ne sont pas suffisantes pour couvrir les frais de subsistance (OCDE, 2009a ; Eurydice, 2012). Un dispositif de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs et un meilleur accès aux bourses pour les étudiants modestes permettraient de corriger ce problème (OCDE, 2008).

### Faciliter le passage de l'école à la vie active en améliorant les filières professionnelles

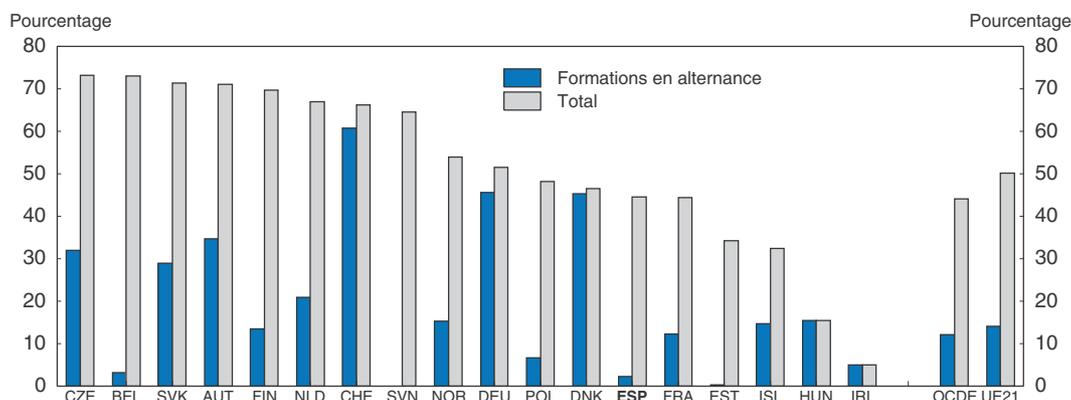
Le passage à la vie active est généralement plus facile dans les pays où le système d'enseignement professionnel est bien conçu, car les jeunes peuvent acquérir des qualifications professionnelles dans le cadre de filières qui favorisent des compétences pratiques qui leur seront utiles dans le monde du travail (OCDE, 2010d). En outre, l'enseignement professionnel offre une option supplémentaire aux jeunes qui se désintéressent de l'école et risquent d'abandonner leur scolarité. Toutefois, les taux de réussite dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel sont très faibles en Espagne, en raison du peu d'intérêt que ces filières présentent par rapport à la filière générale ou à l'entrée sur le marché du travail immédiatement après le premier cycle du secondaire (graphique 2.7). En 2009, 45 % environ des jeunes en âge d'être scolarisés dans le deuxième cycle du secondaire étaient inscrits dans des filières professionnelles en Espagne, contre 70 % environ en Suisse. En outre, très peu de jeunes Espagnols inscrits en filière professionnelle participent à des programmes de formation en alternance, en comparaison de l'Allemagne ou de la Suisse, où ces formations en alternance sont fréquentes (graphique 2.7).

#### **Les faiblesses du système en place**

Le système d'enseignement professionnel espagnol comporte quatre grandes faiblesses qui doivent être corrigées pour en renforcer l'attrait et l'efficacité. *Premièrement*, les programmes de formation en alternance sont plus efficaces pour faciliter le passage à

### Graphique 2.7. Les programmes de formation en alternance sont rares dans l'enseignement professionnel

Taux d'inscription total dans des filières professionnelles et taux d'inscription dans des programmes de formation en alternance, 2009, en pourcentage du groupe d'âge type



Source : OCDE (2011), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740613>

la vie active (OCDE, 2010d), mais en Espagne, ils manquent d'une combinaison appropriée entre cours théoriques et formation pratique. En effet, la formation en entreprise est généralement très courte (au maximum 20 % du programme dans son ensemble) et ne commence qu'à la toute fin des deux années d'enseignement, ce qui empêche les jeunes de se faire assez tôt une idée du monde du travail.

Deuxièmement, l'enseignement professionnel a pour objectif de préparer les élèves au marché du travail, mais le contenu des filières en Espagne ne semble pas répondre à ses besoins. Par exemple, il n'est pas obligatoire pour les enseignants et les formateurs d'avoir travaillé dans leur domaine de spécialité (OCDE, 2012b) et les cours des filières générale et professionnelles dans le deuxième cycle du secondaire sont souvent dirigés par les mêmes professeurs (MTI, 2008). En outre, il semble que les entreprises n'aient qu'une influence limitée sur les programmes scolaires, ce qui limite d'autant plus leur intérêt pour ces programmes. Au niveau national, les entreprises participent au processus d'élaboration des programmes par le biais du Conseil général de la formation professionnelle, qui a pour vocation de parvenir à un consensus entre les autorités nationales et les communautés autonomes, les employeurs et les syndicats, à propos de la politique de formation professionnelle. Toutefois, au niveau local, les entreprises participent au système essentiellement à travers les stages qu'elles proposent, lesquels ne représentent qu'une petite part de l'enseignement professionnel global (MTI, 2008 ; OCDE, 2012b). C'est pourquoi il peut être plus avantageux pour une entreprise d'embaucher un diplômé de la filière générale du deuxième cycle du secondaire, qui est supposé plus doué et donc plus productif<sup>3</sup>.

Troisièmement, l'enseignement professionnel en Espagne est uniquement financé sur fonds publics. Il serait plus efficace d'en partager les coûts entre l'État, les entreprises et les élèves en fonction des avantages qu'ils en retirent (OCDE, 2010d). Les retombées positives nettes de l'investissement dans l'enseignement professionnel dont bénéficie la société dans son ensemble justifient des financements publics. Par ailleurs, dans la mesure où les filières professionnelles permettent d'acquérir des compétences transférables, les entreprises sont peu incitées à partager les coûts, puisqu'elles perdent leur investissement

si leur stagiaire part pour une autre entreprise après sa formation. Cependant, dans un système alternant cours théoriques et formation en entreprise, les compétences acquises en entreprise sont en partie spécifiques à cette entreprise, qui peut aussi tirer avantage de la formation (voir l'encadré 2.2). Il est donc justifié que les entreprises participent au financement, par exemple en rémunérant leurs stagiaires au moins pendant leur période de stage (encadré 2.2 ; Wolter et Ryan, 2011 ; Höckel, 2008). Les stagiaires accepteraient une rémunération inférieure en échange des compétences acquises.

### Encadré 2.2. **Comment inciter les entreprises à investir dans la formation en alternance ?**

Les données empiriques semblent indiquer que la volonté avec laquelle les entreprises forment des apprentis est essentielle à la réussite des systèmes d'enseignement professionnel dans lesquels cours théoriques et formation en entreprise sont organisés en alternance (Wolter et Ryan, 2011). Les entreprises ont effectivement intérêt à former des jeunes, mais les raisons et les retombées de l'apprentissage sont variables selon les professions et les pays (Mohrenweiser et Zwick, 2009 ; Wolter et Ryan, 2011).

À la différence de l'investissement dans le capital physique, l'investissement dans le capital humain ne confère à l'entreprise aucun droit de propriété sur les compétences de ses salariés. L'entreprise et le travailleur doivent donc en partager les coûts et les retombées. La question de savoir qui doit prendre en charge le coût de la formation en apprentissage ou en alternance dépend du type de capital humain acquis (Wolter et Ryan, 2011) : si les compétences sont vraiment générales (autrement dit, transférables d'une entreprise à l'autre), l'entreprise qui forme n'est pas incitée à assumer les coûts de la formation. En l'absence de contrat exécutoire, l'entreprise perd tout son investissement si le stagiaire la quitte. Dans ce cas, le stagiaire, qui est incité à suivre la formation puisque les compétences acquises sont transférables, en supporterait les coûts. Si la formation est spécifique à l'entreprise, ni l'entreprise ni le stagiaire ne sont incités à financer l'ensemble des coûts, car les deux parties perdraient tout leur investissement en cas de séparation à l'issue de la formation. Dans ce cas, les coûts seraient partagés entre l'entreprise et le stagiaire.

Un système d'apprentissage alliant cours théoriques et formation professionnelle et débouchant sur des diplômes reconnus permet de s'assurer que des entreprises fournissent la formation (et que les stagiaires la suivent), même si l'apprentissage apporte au moins en partie des compétences transférables (Wolter et Ryan, 2011). Les apprentis sont en majorité des jeunes qui vivent chez leurs parents, ils sont donc prêts à accepter une rémunération inférieure en échange des compétences acquises. En outre, un contrat d'apprentissage engage le stagiaire à rester jusqu'à son terme, car ce n'est qu'à ce moment-là qu'il obtiendra son diplôme.

Les données empiriques laissent supposer que les distorsions du marché ou les externalités incitent d'autant plus les entreprises à investir dans la formation (Wolter et Ryan, 2011) :

- *Asymétrie de l'information* : cela signifie que la rémunération versée sur le marché extérieur sera inférieure à la productivité réelle de l'ex-stagiaire, ce qui donne à l'entreprise qui l'a formé un avantage concurrentiel sur la fixation du salaire poststage et incite le stagiaire à rester.

### Encadré 2.2. **Comment inciter les entreprises à investir dans la formation en alternance ?** (suite)

- *Monopsones spécifiques à un secteur ou à une profession* : même si les compétences acquises dans le cadre d'un contrat d'apprentissage sont transférables, elles sont malgré tout propres à une profession ou à un secteur, ce qui réduit le nombre d'entreprises en concurrence pour un ensemble de compétences précis et augmente le coût généré par un changement d'emploi.
- *Complémentarité des compétences* : des entreprises peuvent être prêtes à investir dans des compétences générales/transférables si l'acquisition de compétences spécifiques à leur activité est plus productive lorsqu'elle s'accompagne de compétences générales.
- *Faire ou faire faire* : en embauchant des anciens stagiaires, l'entreprise peut épargner les coûts d'adaptation que pourraient générer des actifs formés ailleurs (Mohrenweiser et Zwick, 2009).
- *Réglementation du marché du travail* : les contrats d'apprentissage peuvent être utilisés pour sélectionner les futurs employés et limiter ainsi le risque d'embaucher quelqu'un qui ne correspond pas au profil et donc réduire les coûts éventuels d'un licenciement. Les données empiriques semblent par exemple indiquer que les entreprises sont prêtes à supporter des coûts nets à court terme pour éviter les coûts générés par une législation stricte sur la protection de l'emploi (Muehleman et al., 2010).

Quatrièmement, les *contratos de formación* (contrats de formation)<sup>4</sup> visent à fournir une formation en entreprise. Toutefois, les incitations à proposer ces contrats, du côté des entreprises, et à les accepter, du côté des jeunes, sont faibles. Les compétences acquises dans le cadre de ces contrats de formation n'étaient pas officiellement reconnues jusqu'à présent, ce qui n'encourageait pas les jeunes à accepter des emplois de ce type (OCDE, 2007). De plus, les contrats de formation, d'une durée maximale de deux ans, étaient généralement courts (OCDE, 2007). Les études empiriques menées sur les systèmes d'apprentissage en Allemagne et en Suisse donnent à penser que les entreprises ne tirent un avantage net de leur investissement dans la formation que dans la deuxième moitié de la période d'apprentissage, lorsque le stagiaire peut travailler avec une productivité presque maximale, voire dans certains cas à l'issue de son apprentissage (Wolter et Ryan, 2011 ; Mohrenweiser et Zwick, 2009).

#### **Vers un système efficace de formation en alternance**

Les pouvoirs publics ont prévu de réformer le système actuel d'enseignement professionnel. Il est envisagé d'en améliorer les composantes existantes : les cours, d'un côté, et les contrats de formation, de l'autre, afin d'évoluer vers un système associant des cours à l'école et une formation en entreprise plus longue (encadré 2.3).

Ces mesures vont dans la bonne direction, mais le gouvernement doit réunir l'enseignement professionnel théorique et les contrats de formation au sein d'un même système. Les contrats de formation devraient être étalés sur toute la période pendant laquelle les cours théoriques sont suivis. De cette façon, la formation en entreprise se déroulerait de manière continue et alternerait avec les cours en classe, soit quelques jours par semaine, soit par blocs à intervalles réguliers. Tels qu'ils sont envisagés, les contrats de formation seraient signés entre le stagiaire, l'entreprise et le représentant de l'établissement d'enseignement professionnel, de manière à renforcer l'engagement des

**Encadré 2.3. Les réformes de 2012 relatives à l'enseignement professionnel**

Les autorités ont rédigé un projet de décret royal visant à réformer le système actuel d'enseignement professionnel ainsi que les contrats de formation (*contratos para la formación*) afin de rapprocher la formation professionnelle des compétences demandées sur le marché du travail et d'améliorer l'accès au deuxième cycle du secondaire, de réduire le taux d'abandon précoce et de faciliter le passage de l'école à la vie active. Deux axes sont privilégiés pour y parvenir :

*Premièrement*, les contrats de formation sont mieux conçus. Ils vont être prolongés sur trois ans au maximum (contre deux actuellement). Si elle est suivie dans une entreprise habilitée, la formation reçue au titre de ce contrat est certifiée dans le cadre du diplôme décerné. La formation occupera au moins un tiers (contre 15 % actuellement) et pas plus de 75 % de la durée totale du contrat. Les stagiaires recevront un salaire qui ne pourra cependant pas être inférieur au salaire minimum. Les entreprises peuvent bénéficier d'aides publiques couvrant une partie des coûts de la formation, sous la forme d'un allègement des cotisations de sécurité sociale. Ces fonds devraient être gérés par le service public de l'emploi.

*Deuxièmement*, les pouvoirs publics travaillent avec les communautés autonomes qui ont lancé des programmes pilotes de formation en alternance. La formation pourrait être fournie exclusivement dans un centre de formation agréé (établissement d'enseignement), uniquement dans une entreprise formatrice habilitée ou en coopération entre les deux, l'entreprise fournissant au moins un tiers de la formation. Les élèves recevraient un salaire versé par l'entreprise ou une bourse de l'établissement (les fonds seraient gérés par le service public de l'emploi).

parties (voir l'encadré 2.2). En rapprochant le contenu de la formation en entreprise des compétences acquises à l'école, l'association entre enseignement professionnel en établissement scolaire et contrats de formation permettrait de s'assurer que le contenu de la formation répond aux exigences d'un emploi donné et qu'il est officiellement reconnu. Enfin, l'alternance entre cours à l'école et contrats de formation fait que les entreprises formatrices versent un salaire aux stagiaires et participent ainsi au financement du système, tandis que les pouvoirs publics se concentrent sur le financement et la conduite de l'enseignement dispensé à l'école.

Les pouvoirs publics prévoient d'offrir aux entreprises proposant un contrat de formation des abattements de cotisations de sécurité sociale (encadré 2.2). Toutefois, le risque existe que des entreprises n'utilisent les contrats de formation que pour embaucher à moindres frais des stagiaires qu'ils affecteront à des tâches peu qualifiées tout en ne fournissant qu'un niveau minimum de formation correspondant à ce qui serait pris en charge par des bourses. Pour inciter les entreprises à proposer des contrats de formation et à participer à un programme d'apprentissage, il serait plus efficace de leur permettre de rémunérer le stagiaire à un niveau inférieur au salaire minimum pendant la période de formation en entreprise (OCDE, 2007). Si, globalement, le salaire minimum est relativement bas en Espagne en comparaison d'autres pays, il semblerait qu'il soit souvent élevé par rapport au salaire médian des jeunes travailleurs (voir plus loin).

Il faut également que les entreprises participent davantage à l'élaboration du programme scolaire des filières professionnelles, ce qui semble être prévu. Non seulement cela renforcerait l'intérêt des entreprises pour l'enseignement professionnel, mais cela

permettrait aussi d'adapter les programmes à l'évolution rapide des emplois, en raison par exemple des progrès techniques en matière d'information et de communication. En Norvège par exemple, les élèves sont placés en apprentissage par l'intermédiaire de bureaux locaux de formation professionnelle, au sein desquels les entreprises ayant les mêmes besoins en personnel formé coopèrent ou décident de proposer des contrats d'apprentissage ensemble. Les autorités communales chargées de l'éducation disposent d'un secrétariat qui aide à établir des liens et à les gérer. En outre, dans la plupart des établissements scolaires, des enseignants entretiennent des contacts réguliers avec des entreprises dans le cadre de leurs fonctions (Kuczera *et al.*, 2008). Il pourrait également être souhaitable d'ouvrir plus largement la profession d'enseignant en établissement professionnel à des spécialistes de terrain, qui pourraient mieux sensibiliser l'ensemble du corps enseignant à l'évolution du marché du travail (OCDE, 2008).

Il peut être difficile de maintenir des niveaux de qualité élevés, tant en ce qui concerne l'enseignement en classe que la formation en entreprise. Certaines entreprises, notamment les plus petites, peuvent avoir du mal à gérer une formation en alternance, par exemple parce qu'elles sont trop spécialisées ou ne disposent pas des infrastructures ou équipements techniques nécessaires pour couvrir tous les aspects d'une formation particulière. Les pays ont trouvé à ce problème des solutions diverses. Ainsi, en Allemagne, une entreprise peut proposer un contrat d'apprentissage en coopération avec une autre entreprise, un prestataire de formation officiel ou un établissement éducatif (par exemple un centre de formation régional). Cela permet aux entreprises de partager les coûts administratifs et d'organisation, ou de proposer des éléments ou étapes spécifiques de la formation à une profession particulière (BfA, 2012).

Enfin, des mécanismes d'assurance qualité doivent être mis en place, tant au niveau des organismes ou centres de formation qui dispensent l'enseignement théorique qu'au niveau des entreprises. L'évaluation doit reposer sur des critères quantitatifs généraux fondés sur le taux de diplômés qui obtiennent un emploi adéquat (OCDE, 2008). La mise en place d'un système d'indicateurs et d'analyses concernant les établissements d'enseignement professionnel pourrait servir de point de départ à une évaluation plus large des programmes d'apprentissage, qui pourrait inclure la collecte de données sur l'évolution des taux d'inscription et la situation professionnelle à long terme des diplômés (OCDE, 2010d).

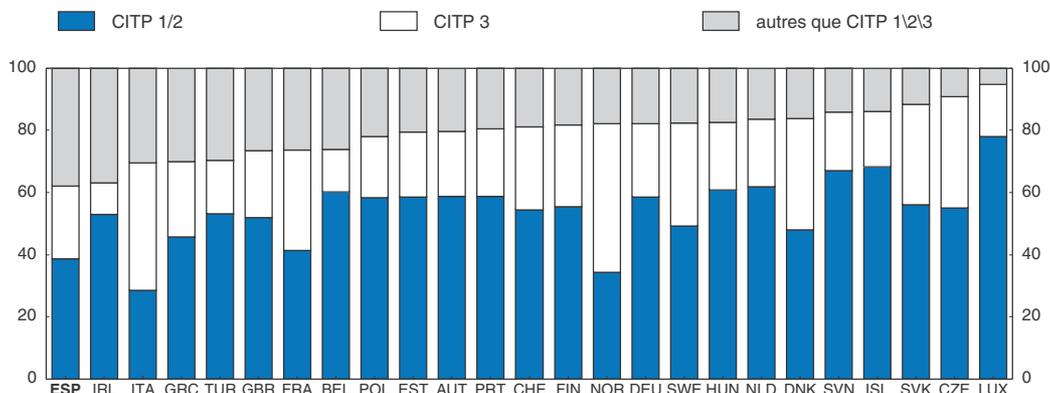
## **Veiller à ce que les jeunes quittent le système scolaire avec les compétences dont le marché du travail a besoin**

### ***Les compétences acquises pendant les études ne correspondent pas à ce qu'attendent les entreprises***

En Espagne, les jeunes n'ont que peu de chances de trouver un emploi qui reflète les compétences qu'ils ont acquises à l'école (OCDE, 2008). Ce constat est particulièrement vrai pour les étudiants du supérieur : environ 40 % des diplômés du supérieur âgés de 25 à 34 ans n'occupent pas un emploi qui exige leur niveau de qualification (par exemple, dirigeants, spécialistes ou professions intermédiaires) (graphique 2.8). En Espagne, les diplômés du supérieur mettent également beaucoup de temps à trouver un emploi, même temporaire, et la durée moyenne pour trouver un emploi de plus longue durée (au moins trois mois) est de sept mois, contre trois mois au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et 4.6 mois en France (Eurydice, 2012). En outre, un taux élevé de surqualification a déjà été observé par le passé et cela n'a guère changé au cours des dix dernières années (Eurydice, 2012). Tous

### Graphique 2.8. Les diplômés du supérieur sont surqualifiés pour les emplois qu'ils occupent

Répartition en pourcentage des diplômés du supérieur âgés de 25 à 34 ans, par catégorie professionnelle, 2010



Note : CITP 1/2 : membres des corps législatifs, cadres supérieurs, dirigeants et spécialistes ; CITP 3 : professions intermédiaires.

Source : Eurydice (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740632>

ces éléments mettent en relief des distorsions du marché du travail, comme le manque d'informations dans le cadre de la recherche d'emploi et le manque de mobilité géographique et professionnelle, qui empêche une répartition efficace de la main-d'œuvre et des compétences en fonction des emplois (OCDE, 2008 ; OCDE, 2011c). De fait, lorsque l'incidence des contrats temporaires est prise en compte, l'Espagne affiche un taux de mobilité professionnelle très faible, même à l'intérieur de chaque secteur d'activité (OCDE 2009b).

Le taux élevé d'emplois temporaires et le manque de mobilité géographique et professionnelle sont très largement dus à la législation sur la protection de l'emploi, qui favorise très nettement les contrats permanents, et à un système rigide de négociation collective. Ces deux aspects font qu'il est difficile ou coûteux pour les entreprises d'élever le niveau d'un poste, de créer des emplois ou d'embaucher des travailleurs ayant des compétences mieux adaptées. De leur côté, les salariés en contrat permanent ne sont pas incités à chercher un autre emploi, ce qui libérerait leur poste pour un actif plus jeune, car ils perdraient la protection dont ils bénéficient. C'est la raison pour laquelle les jeunes passent d'un contrat temporaire très court à un autre avant de trouver un emploi de plus longue durée, et connaissent entre deux contrats des périodes de chômage fréquentes qui ont des conséquences néfastes sur leur employabilité à long terme. La probabilité qu'un actif occupe un poste pour lequel il est surqualifié augmente avec la durée du chômage (OCDE, 2011c). Les mesures visant à corriger ces faiblesses qui sont décrites dans les sections suivantes permettraient de limiter les effets négatifs sur la reprise et faciliteraient la transition vers une croissance davantage tournée vers les exportations, au-delà des seuls effets bénéfiques sur l'emploi. Les données théoriques et empiriques permettent de penser que la réaffectation des ressources de main-d'œuvre à des usages plus productifs est facilitée par la recherche en cours d'emploi et les passages directs d'un emploi à un autre, sans passer par des périodes de chômage (Krause et Lubik, 2007).

Le manque de mobilité géographique est également dû à un marché de l'immobilier qui favorise les propriétaires par rapport aux locataires. Compte tenu du faible taux de conversion des contrats temporaires en contrats permanents, les jeunes actifs sont dans une grande incertitude quant à leur avenir sur le poste qu'ils occupent et l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Il leur est également plus difficile d'acheter un appartement en raison du peu de garantie qu'ils peuvent offrir pour obtenir un prêt immobilier. C'est pourquoi les jeunes peuvent préférer chercher et accepter un emploi à proximité de chez leurs parents. De fait, les données empiriques semblent indiquer que les jeunes Espagnols restent bien plus longtemps chez leurs parents que dans les autres pays (Dolado *et al.*, 2012). Il conviendrait de réduire les désincitations à la location, ainsi qu'il est décrit dans le chapitre 1.

**Outre les obstacles du côté de la demande, les insuffisances du système éducatif doivent aussi être corrigées**

Il serait souhaitable de corriger les insuffisances du système d'enseignement supérieur afin que les compétences acquises dans les filières générales ou professionnelles répondent aux attentes du marché du travail. En effet, les études empiriques donnent à penser qu'en Espagne, un grand nombre de travailleurs occupent des postes qui ne correspondent pas à leur domaine de spécialité (OCDE, 2011c).

Il convient en particulier de s'attaquer aux faiblesses suivantes :

- *Premièrement*, les programmes d'enseignement supérieur ne répondent pas aux besoins du marché du travail (OCDE, 2009a). Il pourrait être utile de réunir les acteurs du marché du travail, tels que les entreprises, les groupements professionnels et les syndicats, dans des organismes fournissant conseils et analyses aux autorités chargées de l'éducation, à l'image de ce qui se fait déjà dans le Conseil général de la formation professionnelle, où les entreprises sont représentées. Les pouvoirs publics devraient également chercher à élargir la participation des acteurs du marché du travail au sein des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur.
- *Deuxièmement*, les filières générales sont favorisées par rapport aux filières professionnelles, ce qui amoindrit la réactivité du système éducatif à l'évolution des besoins du marché du travail. Les cursus d'enseignement supérieur professionnel ou spécialisé sont déconnectés du système d'enseignement universitaire, car ils sont davantage perçus comme un prolongement du deuxième cycle du secondaire. Cela réduit leur attrait et leur valeur en tant que programmes de qualité équivalente à celle des filières universitaires générales (OCDE, 2009a). L'enseignement supérieur à visée professionnelle devrait être intégré dans le système universitaire.
- *Troisièmement*, l'efficacité est médiocre, comme le montre le faible nombre d'étudiants qui terminent leurs études pendant une année donnée par rapport à l'ensemble des inscrits, ainsi que la durée des études. De fait, la longueur des études semble être considérée par certains enseignants comme un gage de « qualité » du programme (OCDE, 2009a). Les autorités devraient aider les établissements à mieux comprendre les parcours professionnels de leurs anciens étudiants sur le long terme, par exemple en créant et en alimentant une base de données sur les résultats de leurs diplômés en termes d'emploi (OCDE, 2009a). Outre leur participation à la conception des programmes, les entreprises pourraient également avoir un plus grand rôle dans la définition des compétences des diplômés en vue de l'évaluation des programmes. Les établissements devraient aussi bénéficier de suffisamment d'autonomie en ce qui

concerne leurs ressources humaines pour pouvoir redéployer plus rapidement leurs enseignants en fonction des programmes qui correspondent le mieux aux besoins du marché du travail (OCDE, 2009a).

- *Quatrièmement*, si certaines régions ont commencé à mettre en place un mécanisme de financement déterminé à partir d'une formule en partie fondée sur des indicateurs de résultats, le financement des établissements d'enseignement supérieur repose toujours dans la plupart des régions sur les moyens, autrement dit sur le nombre d'étudiants inscrits et de programmes proposés. Ces derniers sont généralement issus de propositions présentées par les communautés autonomes et ne répondent pas toujours aux attentes du marché du travail (OCDE, 2009a). Les autorités centrales et régionales devraient adopter un mécanisme de financement de l'enseignement supérieur axé sur les résultats et reposant sur des indicateurs objectifs – comme cela a déjà été recommandé dans des *Études économiques* précédentes de l'OCDE consacrées à l'Espagne (OCDE, 2008). Cela permettrait également d'améliorer l'efficacité du système éducatif et, au-delà, l'efficacité des dépenses publiques.

## Aider les jeunes à passer de l'emploi temporaire à l'emploi stable

### ***Les contrats temporaires ne remplissent pas leur rôle de tremplin vers des emplois plus réguliers***

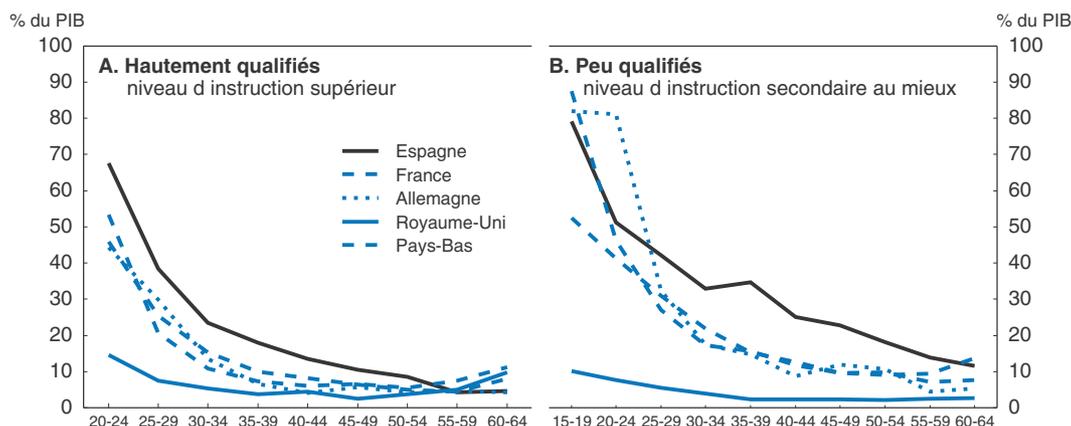
En règle générale, les entreprises ont tendance à proposer aux jeunes des contrats temporaires dont la productivité n'est pas immédiatement observable. Les emplois temporaires peuvent donc constituer un bon moyen d'accès au marché du travail, notamment pour les jeunes qui possèdent les compétences requises et ont ainsi une chance de prouver qu'ils sont productifs sur des contrats temporaires relativement longs (OCDE, 2010a). Cependant, la situation en Espagne est singulière au sens où les contrats temporaires sont de très courte durée et où les jeunes enchaînent les contrats temporaires pendant très longtemps (OCDE, 2007). Près de 40 % des travailleurs peu qualifiés et 20 % des travailleurs hautement qualifiés ont des contrats temporaires jusqu'à l'âge de 39 ans (graphique 2.9). En outre, le taux de progression de l'emploi, à la hausse comme à la baisse, est essentiellement dicté par la création et la suppression des contrats temporaires, avec à la clé des conséquences néfastes, notamment pour les jeunes (OCDE, 2010b).

L'une des grandes raisons pour lesquelles les contrats temporaires ne servent pas de tremplin en Espagne réside dans l'écart important entre les coûts de licenciement associés aux contrats temporaires et ceux des contrats permanents, ce qui fait hésiter les entreprises à convertir les contrats temporaires en emplois permanents. Même si une entreprise est satisfaite du travail d'un salarié, il peut être moins cher de le licencier et d'en trouver un autre, ce qui entraîne une rotation excessive des effectifs. En outre, les jeunes se retrouvent piégés dans des emplois précaires ou au chômage, avec des effets négatifs sur leur employabilité à long terme et des coûts importants pour la société dans son ensemble. En Espagne, deux ans après avoir été embauchés en contrat temporaire, plus de 22 % des 15-29 ans le sont encore ou sont au chômage ou inactifs – au Royaume-Uni, ils sont moins de 2 % dans ce cas (OCDE, 2010a).

Les contrats temporaires sont moins bien rémunérés que les emplois permanents. Même si, en principe, les taux de salaire ne peuvent pas être différenciés selon le type de contrat, la recherche montre qu'en règle générale, les salariés en contrat à durée déterminée gagnent un peu moins que des salariés comparables en contrat à durée

## Graphique 2.9. Les jeunes sont bloqués dans des contrats temporaires

Taux d'emplois temporaires, par niveau d'instruction, en pourcentage du groupe d'âge



Source : Dolado et al. (2012), à partir des sous-échantillons annuels de l'Enquête communautaire sur les forces de travail 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740651>

indéterminée, même si l'écart salarial diminue lorsque l'on tient compte de l'hétérogénéité non observée. Les estimations empiriques donnent cependant à penser que le handicap salarial est plus important en Espagne que dans d'autres pays (Mertens et al. 2005). De la Rica (2004) estime ainsi qu'après avoir pris en compte l'hétérogénéité liée aux caractéristiques personnelles et professionnelles, les salariés permanents gagnent 5 à 10 % de plus que ceux en contrat temporaire. Les données indiquent également que l'écart de salaire est lié à la décision des employeurs de classer les salariés temporaires dans des catégories professionnelles inférieures (lesquelles déterminent leur salaire) (Bentolila et al., 2008).

Par ailleurs, les contrats temporaires ont un effet néfaste sur la croissance économique (Mora-Sanguinetti et Fuentes, 2012). Selon la théorie du capital humain, les agents sont d'autant plus susceptibles d'investir dans l'acquisition de compétences que la période de postformation sur laquelle ils peuvent amortir leur investissement sera longue. Si l'entreprise ou le travailleur s'attend à ce que l'engagement soit de courte durée, la formation ne sera alors pas fournie (par l'entreprise) ou ne sera pas acceptée (par le travailleur), selon que l'un ou l'autre supporte les coûts de formation (Arulampalam et Booth, 1998). Les données empiriques sur l'Espagne semblent indiquer que les salariés en contrat temporaire sont non seulement moins susceptibles d'être embauchés dans des entreprises formatrices, mais aussi d'être choisis pour participer aux activités de formation proposées par ces entreprises (Albert et al., 2005). En outre, la perspective de débiter et de rester pendant un certain temps sur des contrats temporaires peut démotiver les travailleurs dans cette situation (Dolado et Stucchi, 2008), qui ne sont pas non plus incités à investir dans leur propre formation (voir aussi Mas-Ivars et Robledo-Domínguez, 2010).

### La réforme de 2012 constitue un grand pas en avant

La réforme de la législation sur la protection de l'emploi, lancée par le gouvernement espagnol en 2010, se poursuit en 2012 avec la réforme du marché du travail (encadré 2.4).

Avec une définition plus précise des motifs de licenciement économique, un licenciement peut être plus facilement considéré comme justifié, ce qui entraîne une baisse importante de l'indemnité de licenciement, qui est ramenée à 20 jours de salaire par

#### Encadré 2.4. La réforme 2012 de la législation sur la protection de l'emploi

Les mesures prises en 2012 visent à réduire encore un peu plus le dualisme du marché du travail espagnol en réformant la législation sur la protection de l'emploi et en favorisant la flexibilité au sein des entreprises (voir également l'encadré 2.5).

- La loi redéfinit les motifs de licenciement économique, en précisant les conditions dans lesquelles un licenciement pour raisons objectives peut se justifier. Dans ce cas, l'employeur verse une indemnité de licenciement équivalant à 20 jours de salaire par année d'ancienneté. La loi précise que le licenciement économique est justifié si l'entreprise subit une réduction persistante de ses recettes ou revenus, c'est-à-dire sur trois trimestres consécutifs, par rapport à la même période de l'année précédente. S'agissant des autres raisons objectives justifiant un licenciement, l'entreprise doit uniquement démontrer qu'elle a procédé à des changements techniques, fonctionnels ou liés au processus de production, mais elle ne doit plus prouver que le licenciement est nécessaire pour sa rentabilité future.
- Si un licenciement est jugé abusif, l'indemnité de licenciement maximum est réduite à 33 jours de salaire par année d'ancienneté sur 24 mois au maximum, contre les 45 jours de salaire sur 42 mois au maximum qui étaient auparavant applicables sur les contrats permanents. Cette mesure s'applique à tous les contrats nouveaux et sur les années d'ancienneté futures des contrats existants.
- La loi supprime l'obligation d'obtenir une autorisation administrative en cas de licenciement collectif, à l'instar de la législation en vigueur dans la plupart des pays européens.
- Bien que la loi supprime la possibilité d'entamer une procédure de licenciement accélérée, qui permettait aux entreprises de déclarer d'emblée le licenciement comme « abusif » et de payer une indemnité équivalant à 45 jours de salaire par année d'ancienneté afin d'éviter les litiges, les entreprises ne sont plus obligées de verser de salaire intermédiaire pendant la durée de l'instruction.
- La loi introduit un nouveau type de contrat permanent pour les entreprises de moins de 50 employés. L'embauche sous ce nouveau contrat prévoit une période d'essai d'un an, contre six mois au maximum précédemment, et divers crédits d'impôt (voir l'encadré 2.1).
- Le recours aux contrats temporaires est encore limité par le rétablissement de la période de prolongation de deux ans maximum (cette loi avait été temporairement suspendue en août 2011).

année d'ancienneté (encadré 2.4). De fait, les données semblent indiquer que le nombre de licenciements pour raisons objectives a déjà commencé à augmenter légèrement, passant de 7 % environ en moyenne en 2010 à 14 % environ au premier trimestre 2012 (MLSS, 2012). La possibilité de licencier en période difficile devrait inciter davantage les entreprises à proposer des contrats permanents. En outre, les entreprises n'ont plus à verser de salaire intermédiaire en cas de procédure judiciaire et les licenciements collectifs sont facilités par la suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation auprès des autorités régionales ou centrales. Les salariés ont donc a priori moins intérêt à déposer plainte pour licenciement abusif. La réforme a également supprimé l'obligation selon laquelle l'absence injustifiée d'un salarié ne pouvait être un motif valable de licenciement que si ce type d'absence concernait au même moment plus de 2.5 % de l'ensemble de l'effectif salarié, ce qui marque un autre progrès. Si la réforme est également censée favoriser les restructurations

et la flexibilité en période de croissance, il reste à savoir combien de licenciements les tribunaux considéreront comme justifiés dans ces circonstances<sup>5</sup>. Quoi qu'il en soit, et notamment si la plupart des licenciements continuent d'être jugés abusifs, l'indemnité de licenciement versée dans ces cas-là devrait être encore réduite, car même avec 33 jours de salaire par année d'ancienneté, elle demeure élevée par rapport à d'autres pays. Elle reste de surcroît élevée par rapport aux coûts de licenciement des contrats temporaires, ce qui ne permet guère à la réforme de réduire efficacement le dualisme du marché du travail. L'instauration d'un contrat unique, prévoyant une indemnité de licenciement initialement faible mais progressive, serait un meilleur moyen de réduire l'écart de coûts de licenciement entre contrats permanents et contrats temporaires. Elle laisserait en outre espérer une transition plus facile vers des emplois de plus longue durée.

La réforme rétablit la durée maximum de 24 mois pour les contrats à durée déterminée qui était appliquée avant la récession. Cette mesure devrait théoriquement inciter à proposer des contrats permanents ou à convertir les contrats temporaires, mais en réalité, cela a eu peu d'effet dans le passé. En outre, elle peut être facilement détournée par les entreprises puisqu'il suffit de redéfinir le poste pour pouvoir réembaucher un travailleur en contrat temporaire à l'issue d'une période de chômage. À moyen terme, la mise en place d'un système de modulation des cotisations patronales au fonds d'assurance-chômage, qui viendrait s'ajouter au contrat unique proposé ci-dessus, pourrait réduire cette incitation et éliminer le subventionnement implicite des contrats temporaires. Dans un système de ce type, les cotisations des entreprises au fonds seraient modulées en fonction de leurs pratiques antérieures en matière de licenciement. À l'heure actuelle, les pouvoirs publics versent aux petites entreprises des subventions les aidant à supporter le coût des licenciements justifiés, à hauteur de 40 % de l'indemnisation dans ce cas. Ces subventions ne se substitueront pas de manière efficace à une poursuite des réformes du système de protection de l'emploi et pourraient même encourager une rotation excessive des effectifs au détriment des dépenses publiques. Elles devraient donc être abolies.

### **Inciter davantage les entreprises à embaucher des jeunes dans le cadre de négociations collectives plus souples**

#### ***Le système de négociation collective a eu des effets négatifs sur l'emploi des jeunes***

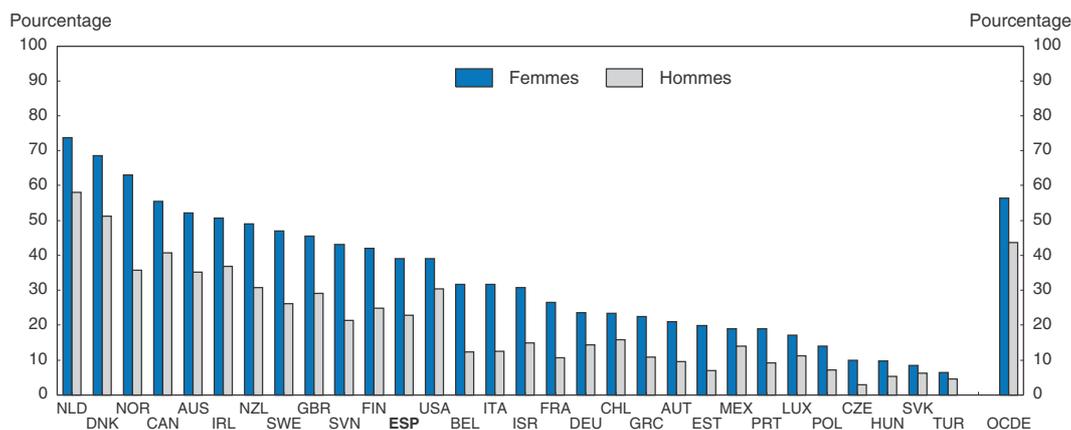
En Espagne, les entreprises disposent de peu de marge de manœuvre pour adapter les salaires ou les heures de travail à la conjoncture économique, en raison d'un système complexe de négociations collectives intervenant essentiellement au niveau sectoriel ou régional, et dont les résultats s'appliquent à toutes les entreprises de l'ensemble du secteur ou de la région, même si elles ne sont pas représentées dans la convention collective. Un assouplissement des conditions de travail, au-delà des effets positifs que cela aurait globalement sur l'emploi et la compétitivité, ainsi qu'on l'a vu plus haut, serait particulièrement utile pour l'emploi des jeunes, notamment pour les raisons suivantes :

- Lorsque les entreprises ont plus de latitude pour établir les salaires, ceux-ci peuvent à nouveau remplir leur fonction d'indicateurs de prix et aider les travailleurs et les employeurs à prendre leurs décisions en ce qui concerne l'offre et la demande de main-d'œuvre, l'adéquation entre qualifications et emplois, ou encore l'investissement dans la formation ou l'accumulation de capital humain (OCDE, 2004).

- Si les entreprises ne peuvent pas proposer le salaire médian aux nouvelles recrues, ce qui peut notamment être le cas des petites entreprises, elles peuvent attirer les jeunes qualifiés en leur offrant d'autres conditions de travail plus intéressantes. Par exemple, elles pourraient embaucher plus facilement des temps partiels, ce qui serait intéressant pour les jeunes qui veulent poursuivre leurs études ou leur formation. Des emplois à temps partiel faciliteraient également le travail des femmes ayant des enfants, ce qui aurait le double avantage d'accroître le taux d'activité des femmes et de renforcer la croissance potentielle. Le travail à temps partiel était auparavant relativement rare en Espagne par rapport aux autres pays (graphique 2.10), en raison notamment du système rigide de négociation collective, au sein duquel les entreprises n'avaient que peu de marge pour établir ou modifier les heures de travail.
- Un système efficace de négociation collective n'est pas uniquement un instrument de création d'emplois, c'est aussi un complément essentiel à d'autres réformes, notamment en ce qui concerne la protection de l'emploi déjà étudiée plus haut. Des négociations collectives plus souples, se déroulant au niveau des entreprises, offriraient à ces dernières une alternative au licenciement lorsque la situation devient difficile, ce qui les inciterait *a priori* à proposer plus facilement des contrats permanents. Cela rendrait également redondantes les subventions accordées à l'embauche de salariés en contrat permanent, notamment les nouveaux contrats permanents dans les petites entreprises (voir plus haut).

Graphique 2.10. **Le recours aux emplois à temps partiel est rare**

Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi salarié total, par sexe, 15-24 ans, 2011



Source : OCDE, Statistiques de la population active 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932740670>**La réforme de 2012 devrait avoir des effets positifs**

Les pouvoirs publics réforment le système de négociation collective depuis 2010, et tout récemment en 2012 (encadré 2.5). La réforme 2012 du marché du travail permet aux entreprises de conclure des conventions collectives en interne, ce qui supprime les restrictions que des négociations sectorielles pourraient imposer sur ces conventions. Les entreprises peuvent déroger plus facilement aux conventions collectives, même si employeurs et salariés ne parviennent pas à s'entendre ; dans ce cas, des procédures d'arbitrage contraignantes s'appliquent. De plus, les entreprises peuvent modifier

### Encadré 2.5. La réforme 2012 du système de négociation collective

L'une des pièces maîtresses de la réforme 2012 du marché du travail concerne le système de négociation collective et a pour objectif de renforcer la résilience des entreprises face aux chocs économiques. Un autre de ses objectifs est de réduire le dualisme du marché du travail en favorisant la flexibilité au sein de l'entreprise.

- Les entreprises peuvent désormais conclure une convention collective avec des représentants des salariés afin d'établir les conditions de travail en interne, y compris et surtout le salaire de base, les indemnités et le paiement des heures supplémentaires, ou encore les horaires. Ces conventions intraentreprises ont la priorité sur les conventions de niveau supérieur.
- S'il n'existe pas de convention collective au sein de l'entreprise, la nouvelle loi vise à renforcer la possibilité de déroger aux conventions de plus haut niveau. Aucune condition ne s'applique lorsque la dérogation concerne les heures de travail, les salaires, le lieu de travail ou les fonctions, si l'entreprise a subi une baisse de ses recettes sur deux trimestres consécutifs par rapport à la même période de l'année précédente. La loi impose un arbitrage si les salariés et l'entreprise ne parviennent pas à s'entendre sur les conditions dérogatoires.
- Si une entreprise subit une baisse de recettes pendant deux trimestres consécutifs, elle peut modifier ou suspendre unilatéralement les contrats de travail au-delà de ce qui a initialement été convenu avec les salariés. L'employeur peut modifier unilatéralement un contrat de travail pour des motifs économiques, techniques, fonctionnels ou liés à la production – comme dans le cas d'un licenciement justifié (voir l'encadré 2.4), et déroger ainsi aux accords. En cas de désaccord avec la décision de l'employeur, le salarié peut choisir de démissionner et de partir avec une indemnité équivalant à 20 jours de salaire par année d'ancienneté, ou de déposer plainte devant le tribunal des affaires sociales.
- La réforme a pour objectif de favoriser des renégociations plus souples des conventions et de réduire leur inertie. Elle limite à un an au maximum (*ultra-actividad*) la durée pendant laquelle la convention précédente est en vigueur. Si aucune autre convention n'est mise en place pendant cette période, les relations professionnelles sont définies par la convention de niveau supérieur, c'est-à-dire sectoriel ou régional, ou, si celle-ci n'a pas non plus été renouvelée, par le Code du travail.

unilatéralement les contrats de travail. Enfin, la réforme limite à un an la période maximum pendant laquelle les conditions d'une convention collective sont applicables au-delà de la période initialement prévue dans la convention.

Ces mesures améliorent sensiblement la flexibilité des conditions de travail au niveau des entreprises, ce qui va dans le bon sens. Des données récentes témoignent d'une modération salariale effective : les hausses de salaires négociées dans le cadre des conventions collectives se limitaient à 1.3 % en septembre, voire à 0.3 % dans les nouveaux accords. Cependant, il reste des lacunes à combler. La limite imposée sur l'extension automatique incite plus fortement les partenaires sociaux à répondre à l'évolution de la situation économique, ce qui affaiblit quelque peu l'intérêt de l'extension juridique des conventions collectives, mais certaines conventions collectives peuvent toujours s'appliquer jusqu'à 4 ans, puisqu'elles sont négociées pour trois ans et peuvent être prolongées d'un an. Cela risque de rendre les salaires moins réactifs à la conjoncture, même si les mesures décrites précédemment vont effectivement dans le sens d'une plus

grande flexibilité et que la croissance des salaires nominaux par salarié est tombée à 0 % en rythme annuel au deuxième trimestre 2012. Pour les entreprises qui ne parviennent pas à conclure un accord en interne, le principe de l'extension juridique rend obligatoire l'application des conventions de niveau supérieur.

Il est possible que grâce aux réformes les conventions de niveau supérieur réagissent plus souplement à l'évolution de la conjoncture. Néanmoins, les nouvelles conventions intraentreprises resteront sans doute tributaires de l'extension des conventions sectorielles, dans la mesure où ces dernières serviront dans la plupart des cas de solution de recours si aucun accord n'est conclu au niveau de l'entreprise. Une autre option pour surmonter ce problème pourrait être d'abolir le principe de l'extension juridique et de le remplacer par un système d'adhésion volontaire en vertu duquel les entreprises décideraient au préalable si elles souhaitent ou non être représentées dans les négociations sectorielles.

Un système d'adhésion volontaire serait notamment préférable aux dispositions de la nouvelle loi qui permettent aux entreprises de modifier unilatéralement, voire de suspendre, les contrats de travail dans certaines conditions, indépendamment de ce qui a été convenu au départ avec les salariés. Le fait que l'entreprise puisse modifier après coup les contrats de travail est de nature à susciter l'incertitude chez les salariés – malgré l'existence d'une décision de justice qui vise précisément à renforcer la sécurité juridique dans l'application des mesures de flexibilité interne. Les nouvelles dispositions qui permettent plus facilement à une entreprise de licencier un salarié après une absence, même lorsque celle-ci est justifiée (par exemple, en cas de maladie non liée au travail et d'une durée de moins de 20 jours) sont également de nature à créer une incertitude inutile. Ainsi, une absence justifiée de neuf jours sur une période de deux mois constitue désormais un motif valable de licenciement. À court terme, de telles règles risquent de saper la confiance des consommateurs, avec à la clé une diminution de l'activité, tandis qu'à moyen terme, elles peuvent favoriser une gestion inefficace des ressources humaines au sein de l'entreprise, avec éventuellement des effets néfastes sur la productivité.

#### Encadré 2.6. **Recommandations concernant l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes actifs**

##### **Faire en sorte que les jeunes les plus vulnérables restent en contact avec le marché du travail**

- Après la crise, supprimer les subventions à l'embauche de chômeurs en contrat permanent, et, dans tous les cas, ne les cibler que sur les jeunes les plus désavantagés ou les plus difficiles à placer.
- Instaurer, pour les jeunes les plus désavantagés, des programmes d'aide à la recherche d'emploi étroitement suivis et consolider les dispositifs de formation.

##### **Renforcer le mécanisme d'obligations mutuelles du régime d'assurance-chômage**

- Mettre en place un dispositif global de suivi et d'évaluation des services de l'emploi et de l'application des PAMT au niveau régional, à partir d'indicateurs de résultats quantitatifs.

### Encadré 2.6. **Recommandations concernant l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes actifs** (suite)

- Établir l'ouverture du droit aux allocations de chômage au moment de l'inscription comme demandeur d'emploi et non plus de manière rétroactive. Rendre obligatoire le premier entretien approfondi avec le service de l'emploi au moment de l'inscription et augmenter la fréquence des entretiens. Renforcer l'obligation pour le chômeur d'accepter un emploi convenable.
- À plus long terme, les pouvoirs publics pourraient envisager de réduire la durée des allocations de chômage.

#### **Réduire le taux de sorties prématurées du système scolaire**

- Limiter les critères d'admission en classe supérieure aux matières principales qui sont nécessaires pour suivre les filières du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
- Mettre en place un système de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs et un accès facilité aux bourses pour les étudiants issus de milieu modeste.

#### **Améliorer l'enseignement secondaire professionnel du deuxième cycle**

- Réunir l'enseignement professionnel à l'école et les contrats de formation au sein d'un système unique, prolonger la durée des contrats de formation et offrir une formation professionnelle alternant contrats de formation en entreprise et formation en établissement scolaire.
- Impliquer davantage les entreprises dans le programme de formation en établissement scolaire et ouvrir plus largement la profession d'enseignant en établissement professionnel à des spécialistes de terrain.

#### **S'assurer que les diplômés de l'enseignement supérieur possèdent les compétences dont le marché du travail a besoin**

- Renforcer la présence des entreprises au sein des organismes fournissant conseils et analyses aux autorités chargées de l'éducation et au sein des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur. Accorder également aux entreprises un plus grand rôle dans la définition des compétences des diplômés en vue de l'évaluation des programmes d'études.
- Veiller à ce que les établissements d'enseignement supérieur aient suffisamment d'autonomie en ce qui concerne leurs ressources humaines afin qu'ils puissent redéployer plus rapidement leurs enseignants en fonction des programmes qui correspondent le mieux aux besoins du marché du travail.
- Intégrer le système d'enseignement supérieur à visée professionnelle dans le système universitaire.
- Les autorités centrales et régionales devraient adopter un mécanisme de financement de l'enseignement supérieur axé sur les résultats et reposant sur des indicateurs objectifs.

#### **Aider les jeunes à passer de contrats temporaires à un emploi stable**

- Réduire davantage l'indemnité pour licenciement abusif. Si la réforme ne parvient pas à réduire efficacement le dualisme du marché du travail, l'instauration d'un contrat unique prévoyant une indemnité de licenciement initialement faible mais progressive, serait un moyen de réduire l'écart encore important entre les coûts de licenciement des contrats permanents et des contrats temporaires.

### Encadré 2.6. **Recommandations concernant l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes actifs** (suite)

- Réduire la période d'essai actuellement fixée à un an pour les petites entreprises et l'aligner sur celle prévue dans les autres contrats.
- Supprimer les subventions versées aux petites entreprises pour les aider à financer les coûts des licenciements justifiés.

#### **Inciter davantage les entreprises à embaucher des jeunes grâce à l'assouplissement des négociations collectives**

- Pour pouvoir réagir avec plus de souplesse à la conjoncture économique, supprimer l'extension juridique des conventions collectives de niveau supérieur ou la remplacer par un système d'adhésion volontaire en vertu duquel les entreprises décideraient d'être représentées ou non dans les négociations collectives sectorielles sur les salaires.

### Notes

1. Les chômeurs en fin de droits de plus de 24 ans ou ayant un enfant à charge ont accès à l'aide sociale. Le montant maximum d'aide sociale correspond à environ 18 % du salaire moyen, avec des écarts de taux selon les régions. De plus, les chômeurs de plus de 45 ans ont accès à l'assistance-chômage (OCDE, 2011d).
2. Ces estimations partent de l'hypothèse que les élèves qui redoublent atteignent au mieux le premier cycle du secondaire. S'ils poursuivent leurs études, les coûts seraient encore plus élevés.
3. On part du principe que les élèves s'orientent naturellement vers la filière générale plutôt que vers des filières professionnelles dans le deuxième cycle du secondaire, sur la base des capacités qu'ils estiment avoir (Wolter et Ryan, 2011).
4. Les contratos de formación (CF) sont réservés aux jeunes de 16 à 21 ans diplômés du deuxième cycle du secondaire et aux individus appartenant à des groupes cibles spécifiques de formation dans une entreprise donnée. Ils durent au moins six mois, mais pas plus de deux ans. L'employeur reçoit une subvention couvrant les coûts de la formation et l'assurance-accidents pour les élèves. En contrepartie, il a l'obligation de fournir une formation correspondant à au moins 15 % du temps passé dans l'entreprise. Au terme du contrat, l'employeur doit délivrer un certificat contenant des informations sur la durée du contrat, le contenu du poste et les principales tâches attribuées au stagiaire. Celui-ci touche un salaire fixé par convention collective dans les limites établies par la loi et qui ne peut être inférieur au salaire minimum (OCDE, 2007).
5. L'interprétation de cette nouvelle règle pose problème. Par exemple, une entreprise ayant enregistré une baisse de ses recettes de 1 % pendant trois trimestres consécutifs pourrait licencier, alors qu'une entreprise ayant subi une perte de 30 % pendant deux mois consécutifs ne le pourrait pas.

### Bibliographie

- Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (Eurydice, 2012), « L'espace européen et l'enseignement supérieur en 2012 – Rapport sur la mise en œuvre du processus de Bologne », Bruxelles.
- Albert, C., C. Garcia-Serrano et V. Hernanz (2005), « Firm-provided training and temporary contracts », *Spanish Economic Review*, n° 7, pp. 67-88.
- 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.
- Arulampalam, W. et A.L. Booth (1998), « Training and labour market flexibility: Is there a trade-off? », *British Journal of Industrial Relations* 1998, n° 36, pp. 521-536.
- 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.
- Bundesagentur für Arbeit (BfA, 2012), « Ausbildung von A bis Z », Nürnberg.

- De la Rica, S. (2004), « Wage Gaps between Workers with Indefinite and Fixed-Term Contracts: The Impact of Firm and Occupational Segregation », *Moneda y Crédito*, n° 219, pp. 43-69.
- De Serres, A., F. Murtin, C. de la Maisonneuve (2010), « Mesures visant à faciliter le retour à l'emploi », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE.
- Dolado, J.J. et R.M. Stucchi (2008), « Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms », *IZA Discussion Papers*, n° 3832.
- Dolado, J.J., F. Felgueroso, M. Jensen, A. Fuentes et A. Wölfl (2012), « The Youth Labour Market in Spain », à paraître dans les *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Paris.
- El País (2012), « El PP endurece la reforma laboral al acortar la prórroga de los convenios », [http://economia.elpais.com/economia/2012/05/24/actualidad/1337853481\\_327630.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/05/24/actualidad/1337853481_327630.html).
- Felgueroso, F., M. Hidalgo, S. Jiménez-Martin (2010), « Explaining the fall of the skill wage premium in Spain », *Documents de travail de la Fedea*, Madrid.
- García-Pérez, J.I., M. Hidalgo-Hidalgo et J.A. Robles-Zurita (2011), « Does grade retention affect achievement? Some evidence from PISA », *Document de travail de l'Université Pablo de Olavide*, Séville.
- Höckel, K. (2008), « Coûts et avantages de l'éducation et de la formation professionnelles », Éditions OCDE, Paris.
- Krause, M.U. et T.A. Lubik (2007), « On-the-job-search and the cyclical dynamics of the labour market », *ECB Working Paper*, n° 779, juillet 2007, Francfort.
- Kuczera, M., G. Brunello, S. Field et N. Hoffman (2008), « A Learning for Jobs Review of Norway », Éditions OCDE, Paris.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What works and for whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2.
- Mas-Ivars, M. et J.C. Robledo Domínguez (2010), « Productividad. Una perspectiva internacional y sectorial », *Fundación BBVA*, Madrid.
- Mertens, A., V. Gash et F. McGinnity (2005), « The Cost of Flexibility at the Margin. Comparing the Wage Penalty for Fixed-Term Contracts in Germany and Spain using Quantile Regression ».
- Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sports (MECD, 2012), [www.educacion.gob.es/educacion/que-estudiar-y-donde/educacion-secundaria-obligatoria.html](http://www.educacion.gob.es/educacion/que-estudiar-y-donde/educacion-secundaria-obligatoria.html).
- Ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale (MESS, 2012), *Bulletin of Labour Market Statistics*.
- Ministère du Travail et de l'Immigration (MTI, 2008), « Overview of the Vocational Education and Training System – Spain ».
- Mohrenweiser, J. et T. Zwick (2009), « Why do firms train apprentices? The net cost puzzle reconsidered », *Labour Economics*, n° 16, pp. 631-637, Elsevier.
- Mora-Sanguinetti, J.S. et A. Fuentes (2012), « An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 973, Éditions OCDE.
- Muehlemann, S., H. Pfeifer, G. Walden, F. Wenzelmann et S.C. Wolter (2010), « The financing of apprenticeship training in the light of labour market regulations », *Labour Economics*, n° 17, pp. 799-809.
- Instituto nacional de estadística (INE, 2012), *Statísticas de la población active*.
- OCDE (2004), « La fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats », chapitre 3 de l'édition 2004 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Des emplois pour les jeunes*, Spain, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Examens de l'enseignement supérieur*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « Comment les caractéristiques des branches d'activité, des entreprises et des travailleurs façonnent-elles les flux d'emploi et de main-d'œuvre ? », chapitre 2 de l'édition 2009 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Learning for Job – OECD Reviews of Vocational Education and Training*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Pisa in focus 2011/6*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), « Bon pour le poste : surqualifié ou insuffisamment compétent ? », chapitre 4 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Prestations et salaires – Espagne 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Équité et qualité dans l'éducation – Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, à paraître, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *OECD Reviews of Vocational Education and Training – a commentary on Spain*, à paraître.
- OCDE (2012c), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.
- Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise : comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ? », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106, OCDE, Paris.
- Wolter, S.C. et P. Ryan (2011), « Apprenticeship », *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3, Elsevier.

## **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

THÈMES SPÉCIAUX : CRISE BANCAIRE, EMPLOI DES JEUNES

### Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013  
Allemagne, février 2012  
Australie, décembre 2012  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, mars 2013  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
**Espagne, novembre 2012**  
Estonie, octobre 2012  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2013  
Grèce, août 2011  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, mai 2011  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
République slovaque, décembre 2012  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, février 2013  
Slovénie, février 2011  
Suède, décembre 2012  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-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 2012/18  
Novembre 2012

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3372  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-13021-0  
10 2012 18 2 P 9



789264 130210