

# Étude économique de l'Espagne, 2005

## Résumé

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

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

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Espagne pour 2005. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.*

**Quels sont les défis principaux ?**

**Comment l'inflation peut-elle être maîtrisée ?**

**Comment améliorer la concurrence et le système des négociations salariales ?**

**Quelles réformes calmerait le marché immobilier ?**

**Comment peut-on renforcer la productivité ?**

**Comment encourager l'éducation et stimuler les activités de R-D ?**

**Comment peuvent être favorisés la participation et l'emploi ?**

**Quels sont les principaux enjeux de la politique budgétaire ?**

**Quels défis pose la décentralisation ?**

**Comment la viabilité du système des retraites peut-elle être garantie ?**

**Pour plus d'informations**

**Où nous contacter ?**

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

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

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

### Quels sont les défis principaux ?

Depuis maintenant une décennie, l'Espagne enregistre une performance remarquable. Sa croissance robuste assure une convergence réelle à un rythme assez soutenu, l'écart de niveau de vie avec la moyenne de la zone euro étant tombé de 20 % à moins de 13 % entre 1995 et 2003. L'assainissement budgétaire, la baisse des taux d'intérêt consécutive à l'introduction de la monnaie unique, les réformes structurelles menées depuis le milieu des années 90 et la brusque poussée de l'immigration ont créé un cercle vertueux de hausse rapide de l'activité soutenue par une forte création d'emplois. Ces brillants résultats se sont toutefois accompagnés de zones d'ombre : le chômage

est encore répandu ; les gains de productivité sont restés très faibles ; l'inflation relativement élevée érode la compétitivité internationale et la hausse rapide des prix de l'immobilier constitue une source de préoccupation. Dans ce contexte, il importe de s'attaquer aux obstacles menaçant la pérennité du dynamisme de l'économie espagnole en accélérant le rythme des réformes structurelles. Pour maintenir les conditions qui assureront la poursuite de la convergence à un rythme rapide, il faudrait :

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

décentralisé. À plus long terme, l'un des principaux défis est de garantir la viabilité financière des régimes de retraite, qui est menacée par le vieillissement démographique.

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

### Comment l'inflation peut-elle être maîtrisée ?

La politique d'équilibre budgétaire structurel, que les autorités ont l'intention de poursuivre au cours des prochaines années, pourrait conduire

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

La réduction de l'écart d'inflation avec la zone euro, qui atteint au total 8 points de pourcentage depuis 1997 et met en péril le dynamisme de la croissance, devrait être une priorité. Ce différentiel ne cesse d'éroder la compétitivité et stimule la demande intérieure en réduisant les taux d'intérêt réels. Une telle situation favorise la croissance des secteurs abrités, généralement moins productifs. La persistance de ce différentiel ne peut être attribuée à une convergence des prix liée au processus de rattrapage, sous la forme d'un effet de type Balassa-Samuels. Les pressions sur la demande expliquent en partie l'écart d'inflation, bien que les gains de salaires réels aient été modérés, et les contraintes de capacité ont été similaires à celles observées dans la zone euro. Une autre raison de la persistance de l'écart d'inflation est le degré élevé d'inertie des prix et des salaires nominaux du fait de l'insuffisance des pressions concurrentielles dans plusieurs secteurs et du système de

négociations salariales en place. Les hausses des salaires nominaux sont restées supérieures à la moyenne de la zone euro dans un contexte de faibles gains de productivité, et dans plusieurs secteurs abrités, où les pressions de la demande sont plus fortes et la concurrence reste relativement faible, les entreprises sont à même de répercuter sur les prix les hausses relativement rapides des coûts de main-d'œuvre. ■

### **Comment améliorer la concurrence et le système des négociations salariales ?**

Depuis la fin des années 90, les réformes des marchés des biens et services ont été timides, bien que les pressions de la concurrence semblent limitées dans plusieurs secteurs abrités. Les nombreux obstacles à l'établissement de nouveaux hypermarchés et centres commerciaux dans la grande distribution, qui ont été érigés par les administrations régionales, devraient être démantelés. La modification récente de la loi-cadre réglementant les heures d'ouverture des magasins de détail, tout en réglant un contentieux juridique ancien, est une mesure regrettable car elle autorise les autorités régionales à réduire la durée maximale d'ouverture des grandes surfaces, ce qui non seulement protège les petits magasins moins productifs, mais influe aussi sur le bien-être en limitant le créneau horaire des achats et en limitant ainsi les possibilités de concilier emploi et vie de famille. Dans les industries de réseau, de nouvelles réformes sont nécessaires pour réduire le pouvoir de marché considérable encore détenu par un petit nombre d'entreprises. La libéralisation dans les industries de réseau s'est traduite ces dernières années par des gains d'efficacité et d'importantes baisses de prix, mais certains segments du secteur énergétique sont *de facto* encore verticalement intégrés, les entreprises en place contrôlant les prix et dressant des obstacles à l'entrée de nouveaux concurrents, et il y a peu de concurrence par les prix dans le secteur de la téléphonie mobile. Si les autorités générales de la concurrence

ont pris des décisions sévères dans plusieurs affaires très médiatisées, l'efficacité de leur action devrait être encore accrue en leur accordant une plus grande indépendance et en élargissant leur rôle de promotion de la concurrence, qui pourrait être utilisé pour procéder à des investigations dans les secteurs des services où les prix sont élevés. La politique de la concurrence serait aussi renforcée en fusionnant le Tribunal de la concurrence et le Service de la concurrence de façon à créer des synergies lors des enquêtes. Les programmes de clémence, appliqués avec succès dans d'autres pays, devraient aussi être introduits en Espagne. Le gouvernement a adopté après la finalisation de cette *Étude* un ensemble de mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché des produits et à renforcer la productivité.

Les gains salariaux réels ont été à peu près conformes à l'évolution de la productivité globale, ce qui a permis de soutenir la création d'emplois. Cependant, la croissance nominale des salaires est restée relativement forte, en raison pour partie des clauses de rattrapage prévues dans nombre de conventions collectives pour le cas où l'inflation est supérieure à celle escomptée. L'indexation *ex post* devrait être éliminée, car elle induit une inertie des salaires nominaux et une persistance de l'inflation. De fait, les niveaux actuels de croissance des salaires réels devraient être compatibles avec une croissance des salaires nominaux et une inflation plus faibles. Si les clauses de rattrapage ne peuvent pas être éliminées, elles devraient être reliées à l'inflation sous-jacente et non à la hausse totale des prix à la consommation, afin d'éviter une spirale prix-salaires après une remontée des prix du pétrole. Ces changements devraient s'accompagner de mesures propres à susciter une réduction des anticipations inflationnistes, qui sont supérieures à la valeur de référence de 2 %, notamment une plus grande libéralisation de certains des marchés des biens et services. En outre, les négociations salariales devraient prendre en compte l'évolution des salaires dans la zone euro. Le système actuel de négociations salariales

est périmé et trop axé sur les accords de niveau intermédiaire à l'échelon sectoriel et provincial. Tel qu'il est conçu actuellement, il ne permet pas une différenciation suffisante des salaires entre les entreprises, la possibilité pour celles-ci de ne pas participer aux accords salariaux sectoriels étant très limitée. Une plus grande décentralisation des négociations salariales, qui a été débattue mais jamais appliquée, est nécessaire. Les accords de plus haut niveau pourraient encore jouer un rôle, car les négociations dans les petites entreprises peuvent être coûteuses, mais la clause qui oblige toutes les entreprises à adhérer aux accords de plus haut niveau devrait être remplacée par une option de non-participation à ces conventions. Si cela n'est possible, il faudrait au moins rendre plus flexible les clauses de non-participation et ne pas les limiter aux salaires, mais les élargir à d'autres domaines. ■

### **Quelles réformes calmerait le marché immobilier ?**

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

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

### **Comment peut-on renforcer la productivité ?**

L'amélioration de la productivité du travail, jusqu'ici peu dynamique, est indispensable pour accélérer le rythme de la convergence avec les pays de tête de la zone de l'OCDE. La croissance de la productivité du travail a été ralentie par un effet de composition, un grand nombre de travailleurs peu qualifiés étant entrés sur le marché du travail. Cependant, le ralentissement est prononcé et donne à penser que d'autres facteurs sont en jeu, en particulier les institutions du marché du travail, qui ne sont guère propices aux gains de productivité, et les problèmes liés au système d'éducation et de formation. Ces facteurs ont des effets négatifs sur la R-D et l'absorption de nouvelles techno-

logies et ont aussi influé sur l'investissement matériel, ce qui s'est traduit par une baisse du rapport capital-production. Dans tous ces domaines, les possibilités d'amélioration sont importantes et l'objectif de l'État d'accroître la performance dans nombre d'entre eux est tout à fait justifié, même si les résultats de ces réformes prendront sans aucun doute du temps à se manifester.

Les réformes du marché du travail devraient avoir un effet positif sur les résultats en matière de productivité. L'un des aspects les plus problématiques du marché du travail du point de vue de la productivité est sa segmentation entre les travailleurs permanents, qui sont protégés par des indemnités de licenciement très élevées, et le grand nombre de travailleurs temporaires, qui ont une faible stabilité de l'emploi. Cette dualité pose non seulement des problèmes d'équité, mais limite aussi les gains de productivité car la formation en cours d'emploi pour les travailleurs temporaires et les incitations à plus d'efficacité pour les travailleurs permanents ne jouent pas un grand rôle. Bien que les contrats à durée déterminée aient contribué à la création d'emplois, la segmentation encourage aussi le développement des secteurs de faible technologie, qui sont ceux qui bénéficient le plus de l'emploi temporaire, et elle peut décourager les réorganisations des entreprises nécessaires pour tirer parti des nouvelles technologies. Dans ces conditions, la réduction de la segmentation du marché du travail par diminution du coût et de l'incertitude qu'entraîne la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs permanents est un objectif crucial dont la réalisation devrait aller de pair avec l'application des limites légales actuellement prévues pour la reconduction des contrats temporaires, qui ne sont pas respectées en pratique. Les subventions dont font l'objet un grand nombre de nouveaux contrats à durée indéterminée sont coûteuses, car elles supposent une perte sèche importante et ne doivent être considérées, au mieux, que comme une solution temporaire. ■

## Comment encourager l'éducation et stimuler les activités de R-D ?

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

Subordonner le financement des universités à des critères clairs de performance, au lieu de verser des dotations forfaitaires, devrait améliorer la qualité de l'éducation et de la recherche et, à cet égard, la nouvelle agence pour l'évaluation des universités pourrait être un instrument utile. Un relèvement sensible des droits d'inscription, associé à des mécanismes de paiement flexibles pour les étudiants ayant des difficultés financières, notamment l'octroi de prêts remboursables en fonction des revenus, non seulement serait justifié pour des raisons d'équité mais apporterait aussi davantage de ressources aux universités, tout en incitant les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs études.

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

- Premièrement, les fonds publics pour la R-D devraient faire l'objet d'un examen régulier de façon à évaluer leur rentabilité sociale potentielle et à redéfinir les priorités. Ces fonds doivent

en effet servir à financer les activités de R-D ayant des externalités claires et importantes et non être utilisés pour le versement de simples subventions industrielles n'ayant que des liens ténus avec la R-D. Un organisme indépendant pourrait jouer ce rôle.

- Deuxièmement, un cadre financier et fiscal adéquat pour les projets de R-D à risque a été mis en œuvre, mais le capital-risque pour les nouvelles entreprises technologiques ne s'est pas développé et exige la mise en place d'une culture financière et de gestion mieux adaptée. Les programmes de participation de l'État au capital, qui permettent d'affecter des fonds publics à ces projets, pourraient contribuer à l'établissement d'une telle culture.
- Troisièmement, encourager davantage la formation de grappes d'entreprises technologiques, comme prévu par les autorités, est un moyen peu onéreux et efficace de favoriser les activités de R-D, en particulier dans les petites entreprises.
- Quatrièmement, le statut et la rémunération des jeunes chercheurs devraient être améliorés, et la mobilité ainsi que la flexibilité de l'emploi devraient être accrues pour renforcer les liens entre la recherche privée et la recherche publique. ■

### **Comment peuvent être favorisés la participation et l'emploi ?**

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

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

### **Quels sont les principaux enjeux de la politique budgétaire ?**

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

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

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

### Quels défis pose la décentralisation ?

Suite à la décentralisation rapide intervenue depuis le début des années 80 au profit des régions, les autorités infranationales ont davantage d'effectifs à gérer que l'administration centrale et sont aujourd'hui responsables des dépenses en matière d'éducation, de services sociaux et de santé. La décentralisation n'a pas compromis la stabilité fiscale et a permis aux régions de fournir des services plus adaptés, mais elle a aussi conduit à une augmentation rapide de l'emploi public et a miné l'efficacité-coût dans plusieurs domaines, créant des pressions sur les dépenses publiques. La décentralisation rapide s'est accompagnée par exemple d'une fragmentation et d'une perte d'informations. Il sera nécessaire de développer des systèmes d'information adaptés sur les politiques et résultats des administrations territoriales de façon à encourager la discipline budgétaire. Les comptes des autorités territoriales ne sont publiés qu'avec beaucoup de retard et le recours aux opérations hors budget par l'intermédiaire d'entreprises publiques contrôlées par les régions ou les communes s'est accru. En outre, bien que des données ponctuelles montrent que les administrations régionales ont mis en œuvre des options novatrices dans certains domaines, en particulier les soins de santé, on manque d'informations cohérentes et fiables sur ces politiques et résultats. Ainsi, la diffusion des pratiques exemplaires est limitée, l'absence de coordination aux différents niveaux d'administration et entre ces niveaux se traduit par une

utilisation inefficace des équipements publics, et les citoyens ne peuvent pas aisément comparer leurs propres administrations à d'autres et faire pression dans le sens d'un service public plus efficace. Les autorités sont déterminées à améliorer la qualité de l'information concernant les services publics – une Agence nationale pour l'évaluation de la qualité des services publics et des politiques publiques doit être créée. Pour être efficace, cette agence, comme d'autres organismes récemment créés (par exemple dans le domaine des soins de santé ou des universités), devrait disposer de ressources suffisantes et être indépendante de l'État, dans un souci d'acceptation et de crédibilité. Des indicateurs, cohérents pour l'ensemble du territoire, devraient être définis et rendus publics, de façon à faciliter l'analyse comparative. À cet égard, l'accord conclu récemment par les autorités centrales et régionales dans le cadre du *Consejo interterritorial de Salud* pour ne pas publier les données régionales concernant les listes d'attente dans les hôpitaux est regrettable.

Le nouveau dispositif de financement pour les régions est judicieux à de nombreux égards. Surtout, il a davantage aligné les compétences des régions en matière de recettes sur leurs responsabilités en matière de dépenses, et les transferts entre administrations ont été réexaminés de façon à atténuer les problèmes d'aléa moral. Cette réforme devrait donc contribuer à assurer la discipline budgétaire au niveau régional. Bien que le nouveau dispositif de financement soit assez récent, le gouvernement évalue actuellement sa mise en œuvre et un examen de ses principaux aspects est actuellement en cours dans le cadre du Conseil de politique budgétaire et financière, qui rassemble les autorités centrales et les autorités régionales. Pour que l'on puisse pleinement tirer parti de ses avantages, le nouveau schéma de financement devrait toutefois mettre pleinement en œuvre ses mécanismes pour assurer sa durabilité face aux évolutions démographiques, en particulier l'immigration et les perspectives de vieillissement de la

population. Plus précisément, il faudrait que les ressources financières prévues par le nouveau dispositif s'alignent davantage sur l'impact budgétaire net de ces réformes. Un examen attentif de l'approche la plus appropriée pour financer l'augmentation probable des dépenses régionales à long terme du fait du vieillissement de la population devrait être réalisé, afin d'éviter les fortes distorsions liées à la fiscalité du travail, de soutenir les incitations données aux administrations régionales d'agir en tenant compte des coûts et d'assurer que les pouvoirs des administrations régionales en matière de recettes soient utilisés et se révèlent suffisants pour fournir des services publics de qualité à l'ensemble des citoyens. En outre, les distorsions dans l'allocation des investissements de l'administration centrale entre les régions devraient être reconsidérées, car les objectifs redistributifs peuvent être réalisés par des instruments plus adaptés. Au niveau municipal, l'existence d'un très grand nombre de petites communes joue en faveur d'un transfert prudent de nouvelles responsabilités en matière de dépenses. Le financement de ces dépenses devrait toutefois être amélioré en réexaminant la taxe locale sur les entreprises, qui n'est acquittée que par les entreprises relativement grandes et pourrait freiner la croissance des entreprises ou créer un risque d'évasion fiscale. Parallèlement, les collectivités locales devraient avoir davantage recours à l'impôt immobilier. Il faudrait dans cette optique améliorer le registre foncier.

Pour maintenir la discipline budgétaire dans le cadre très décentralisé des institutions, une loi de stabilité budgétaire, qui impose d'équilibrer en permanence les comptes de toutes les administrations, considérées individuellement, est appliquée depuis 2003. Cette règle, qui a l'avantage d'être simple et facile à communiquer, est néanmoins formulée de façon trop rigide et est de nature à faire jouer un rôle pro-cyclique à la politique budgétaire. Le nouveau gouvernement a donc prévu de la modifier pour maintenir un équilibre financier au cours du cycle et non plus à chaque période. L'application d'un tel principe

semble pertinente pour le gouvernement central et l'ensemble des régions compte tenu de leurs responsabilités en matière de dépenses et d'impôts. Un déficit pourra être enregistré en période de creux cyclique, mais un excédent devra être dégagé en période de haute conjoncture. Pour les collectivités locales, en revanche, la modification du système actuel ne paraît pas nécessaire en raison de la faible sensibilité de leur budget à la conjoncture, alors que, dans le cas de la sécurité sociale, le maintien d'excédents structurels serait préférable. La répartition entre les différentes régions des objectifs budgétaires globaux devrait reposer sur un système consensuel de surveillance collective, pour éviter de recourir à des mécanismes de sanctions, qui semblent difficiles à mettre en œuvre. Il serait néanmoins utile de maintenir l'obligation faite aux régions de présenter un plan d'ajustement budgétaire à moyen terme en cas de dépassement significatif de leurs objectifs. Il est en effet indispensable de veiller à ce que la nouvelle norme n'affaiblisse pas *de facto* la discipline budgétaire et s'impose de façon équitable à toutes les régions, quelle que soit leur taille. ■

### **Comment la viabilité du système des retraites peut-elle être garantie ?**

Bien que la réduction de la dette publique et la progression de l'emploi contribuent à la viabilité des finances publiques, la viabilité financière du système de retraite n'est pas assurée à long terme. L'impact du vieillissement sera plus tardif, mais plus marqué que dans les autres pays, car ce processus sera plus prononcé qu'ailleurs et les paramètres de calcul des retraites sont plus généreux – même si le niveau moyen des retraites actuelles est bas. Sur la base d'hypothèses favorables de hausse de l'immigration et de l'emploi, les dépenses de retraite par rapport au PIB pourraient s'accroître de presque 8 points de pourcentage à l'horizon 2050, si le degré de générosité du système reste à son niveau actuel, c'est-à-dire si le nombre des retraites perçues par personne de plus de 65 ans reste stable, de

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

La portée des réformes des retraites sera d'autant plus réduite que les politiques renforçant la productivité et l'emploi seront efficaces et que la gestion budgétaire des prochaines années sera saine. Pour accroître le taux d'emploi, on pourrait revoir le rythme d'accumulation des droits à retraite, qui est plus faible en fin qu'en début de carrière, ce qui réduit l'incitation à rester sur le marché du travail. Un renforcement

des infrastructures de garde pour les jeunes enfants et de prise en charge des personnes âgées dépendantes contribuerait, en plus des réformes du marché du travail, à accroître davantage l'emploi féminin. Face à la hausse prévisible de la demande de soins de longue durée, il paraît nécessaire d'organiser une offre efficiente privilégiant le maintien à domicile des personnes âgées. D'autre part, une politique d'excédent budgétaire significatif au cours des prochaines années devrait aussi être envisagée. Une accélération du désendettement des administrations et un accroissement des actifs de la sécurité sociale avant que n'intervienne le choc démographique en 2015-20 contribueraient à faire en sorte que la baisse des retraites en termes relatifs reste à un niveau socialement acceptable. Il faut donc résister à la tentation de baisser les cotisations sociales malgré les excédents des régimes de retraite enregistrés ces dernières années, mais plutôt accumuler l'intégralité de ces excédents dans le fonds de réserve de la sécurité sociale au cours des prochaines années. Dans le même temps, la générosité des mesures fiscales en faveur des retraites privées devrait être réexaminée. Le coût net de ces incitations est élevé dans la mesure où elles semblent surtout influencer l'allocation des portefeuilles et générer peu d'épargne supplémentaire. ■

### Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenue auprès de :  
Claude Giorno, tél. : +33 (0)1 45 24 91 11,  
e-mail : [claudio.giorno@oecd.org](mailto:claudio.giorno@oecd.org) ;  
Miguel Jimenez, tél. : +33 (0)1 45 24 87 57,  
e-mail : [miguel.jimenez@oecd.org](mailto:miguel.jimenez@oecd.org). ■

## Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 76**, décembre 2004. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Perspectiveseconomiques](http://www.oecd.org/eco/Perspectiveseconomiques).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.  
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W.,  
Suite 650  
WASHINGTON D.C. 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail :  
washington.contact@oecd.org  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P. 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.ocdemexico.org.mx](http://www.ocdemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)