

Examens territoriaux de l'OCDE : Madrid, Espagne

Quels sont les principaux facteurs de réussite ?

Quels nouveaux défis Madrid doit-elle relever ?

Comment renforcer l'économie ?

Et le développement spatial ?

Comment adapter la gouvernance ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Madrid a tiré parti des avantages de la mondialisation en devenant une région métropolitaine de 6 millions d'habitants, qui attire la main-d'œuvre et les entreprises étrangères. La région de la capitale a connu ces dernières années une croissance économique d'un dynamisme impressionnant, exploitant au mieux la conjoncture favorable en Espagne. Elle absorbe plus de la moitié du total de l'investissement direct étranger (IDE) en Espagne et elle a élargi ses relations économiques avec les pays d'Amérique latine.

La croissance s'est manifestée principalement dans le secteur des services (financiers, bancaires, services aux entreprises), ainsi que dans la logistique (l'Aéroport de Barajas est le principal employeur de la région). Le taux de chômage a beaucoup baissé (se réduisant à 6.5 % en 2006), tandis que le taux de croissance a dépassé la moyenne nationale, ainsi que la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE. Cet environnement général favorable a suscité des ambitions locales, la municipalité voulant devenir « la principale métropole d'Europe après Paris et Londres ».

Comment soutenir ce profil d'évolution positif à long terme représente toutefois un enjeu majeur. Parmi les principales difficultés à surmonter, il faut citer un niveau de productivité relativement faible, une spécialisation insuffisante dans les activités manufacturières à forte valeur ajoutée, une faible capacité d'innovation, l'inadéquation des qualifications aux emplois, surtout pour les immigrés, l'encombrement des transports et la pénurie de logements locatifs. Dans l'environnement favorable actuel, les autorités publiques de Madrid devront envisager une stratégie bien conçue qui favorise une réorientation à long terme de l'organisation de l'économie, du marché du travail et de l'espace à l'appui de la dynamique de la croissance.

L'évolution à Madrid de l'élaboration des politiques et du cadre de gouvernance a doté la région métropolitaine des ressources institutionnelles nécessaires pour prendre les décisions et mettre en œuvre de manière effective l'action des autorités, mais certaines adaptations s'imposent pour régler les difficultés qui s'annoncent.

Cette Synthèse s'intéresse à quelques-uns des problèmes posés et aux solutions suggérées dans le nouvel Examen territorial que l'OCDE consacre à Madrid. ■

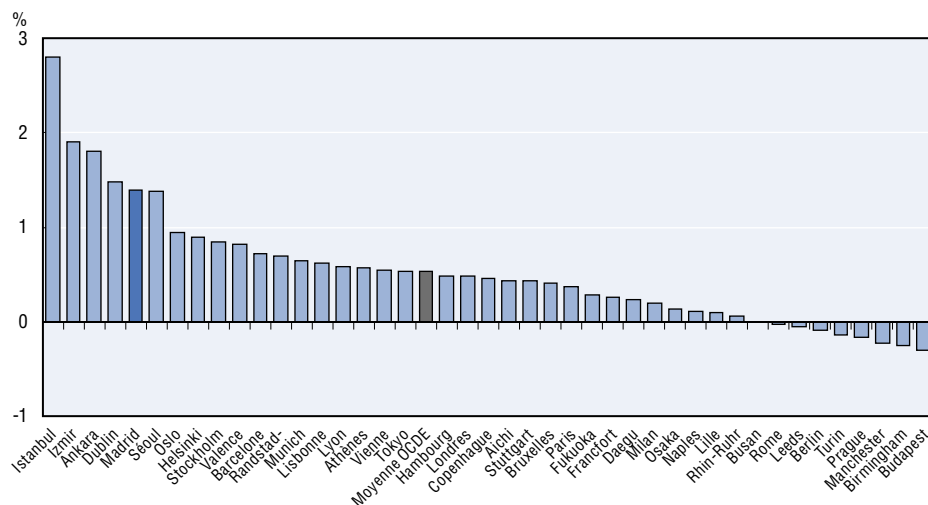
Quels sont les principaux facteurs de réussite ?

Depuis le milieu des années 90, Madrid bénéficie d'une croissance démographique et économique parmi les plus fortes d'Europe et des régions métropolitaines de l'OCDE (voir le graphique 1). De 1995 à 2005, Madrid a affiché un taux de croissance annuel moyen de 3.7 %, supérieur à celui de l'Espagne (3.3 %) et double de celui de l'Union européenne sur la même période. La population a augmenté de 15,4 % entre 2000 et 2006. Sur la même période, 760 000 emplois ont été créés et le chômage a été ramené de 11.6 % à 6.5 %.

Cet essor économique a fait de la région métropolitaine de Madrid un pôle d'attraction de la main-d'œuvre étrangère, surtout des pays d'Amérique latine. 495 000 immigrants sont entrés de 2001 à 2006, portant leur part de la population régionale de 5.7 à 13.3 %. L'immigration a été l'un des ressorts de la réussite économique de Madrid. Aujourd'hui, la région de la capitale accueille plus de 13.5 % de la population nationale et assure plus de 17 % de la production de l'Espagne.

Ce dynamisme régional récent tient en partie à « l'effet pays » (induit par l'ouverture internationale de l'Espagne, l'adhésion à l'Union européenne, des réformes macroéconomiques et structurelles), mais la réussite économique de Madrid s'est également nourrie d'un ensemble de mesures ambitieuses qui visaient à renforcer l'infrastructure humaine et collective, ainsi que les ressources institutionnelles. La région est aujourd'hui dotée d'infrastructures de transport public efficaces : les réseaux ferroviaire, routier et métropolitain se sont continuellement développés (le réseau du métro s'est étendu en moyenne de 6 % par an, et il est aujourd'hui deux fois plus vaste qu'en 1984) et la forme radiale des infrastructures de transport nationales font de Madrid une plate-forme logistique essentielle en Espagne. L'accessibilité internationale et régionale s'est améliorée, elle aussi, du fait de la récente extension de l'Aéroport de Barajas. Cet aéroport est aujourd'hui le premier employeur régional et Madrid se classe cinquième d'Europe pour le trafic de voyageurs et neuvième pour le fret. Madrid dispose aussi d'une main-d'œuvre qualifiée et relativement bon marché (voir le graphique 2). La région métropolitaine se classe au 8e rang des régions métropolitaines de l'OCDE et au deuxième rang des pays d'Europe après Londres pour la part de la population de 15 ans et plus qui a suivi des études supérieures. Enfin, les autorités publiques ont fait des efforts suivis pour mettre en valeur les atouts urbains culturels et naturels,

Graphique 1.
TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE LA POPULATION DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE (1995-2002)



Note : Par « Moyenne OCDE », il faut entendre la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

Source : Base de données de l'OCDE sur les régions métropolitaines.

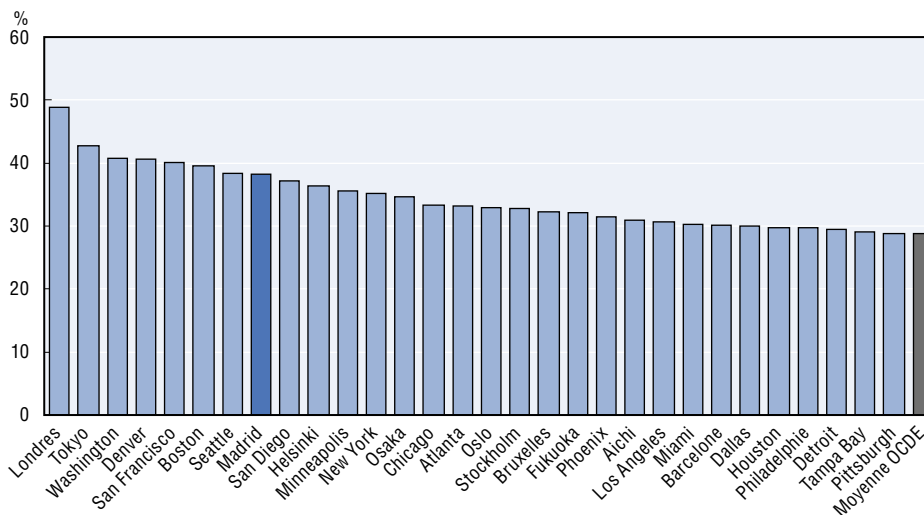
par exemple les musées et les parcs, ce qui a contribué à relancer le tourisme. Madrid est aujourd'hui la 4^e destination touristique d'Europe après Londres, Paris et Rome, et surtout pour les voyages d'affaires grâce à d'importants investissements dans les palais des congrès et les centres d'exposition : la région se classe parmi les dix premières destinations mondiales pour les conférences internationales. ■

Quels nouveaux défis Madrid doit-elle relever ?

L'un des principaux défis que doit relever Madrid est de pérenniser la croissance économique dont elle jouit à présent. Avec plus de 1.5 million d'habitants, Madrid se classe au 20^e rang sur 31 régions métropolitaines d'Europe, alors que le produit intérieur brut (PIB) par habitant y est supérieur à la moyenne européenne. Le développement économique général de Madrid souffre de faiblesses structurelles qui pèsent sur la productivité du travail ; en 2002, Madrid se situait 18 % au-dessous de la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE. La faiblesse relative de la productivité du travail est un problème national, mais celle-ci a moins augmenté à Madrid qu'en moyenne nationale depuis 2001 (voir le graphique 3). Les blocages structurels du marché du travail, qui résultent d'un recours excessif aux contrats à court terme, et l'inadéquation des formations scolaires aux besoins en personnel qualifié, ainsi que l'insuffisante spécialisation dans les activités à forte valeur ajoutée, ont freiné l'augmentation de la productivité. Madrid a aussi affiché une plus forte spécialisation dans certaines activités productives, des services financiers de pointe et des activités manufacturières de haute technicité et de technologie intermédiaire. Néanmoins, nombre d'emplois ont été créés dans les services à faible valeur ajoutée, par exemple dans la construction, l'hôtellerie et la restauration, ou les services de proximité, et la crise de l'électronique, associée à l'insuffisance des dépenses de recherche-développement (R-D), a, elle aussi, contribué à réduire la part des activités de transformation de pointe.

La part des activités de R-D dans le PIB total est plus élevée à Madrid que pour l'Espagne dans son ensemble (1.82 % contre 1.13 % en 2005), mais le pays se classe lui-même en queue de classement des pays membres de l'OCDE sous ce critère, les dépenses rapportées au PIB s'établissant à 1.1 % contre 2 % en moyenne dans l'Union européenne. De plus, Madrid produit un nombre de demandes de brevets

Graphique 2.
PART DE LA POPULATION DE 15 ANS ET PLUS QUI A SUIVI DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
Régions métropolitaines situées au-dessus de la moyenne de l'OCDE (2004)



Note : Par « Moyenne OCDE », il faut entendre la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.
Source : Base de données de l'OCDE sur les régions métropolitaines.

qui n'est que légèrement supérieur à la moyenne nationale et relativement faible par rapport aux régions métropolitaines européennes de pointe.

L'urbanisation rapide et la forte immigration que Madrid a récemment connues ont aussi entraîné de nouvelles exigences. Malgré le développement du réseau de transports publics, l'envolée récente du nombre des utilisateurs de voiture particulière a entraîné d'importants coûts d'encombrement, notamment à la périphérie de la ville. Le marché foncier et celui du logement sont eux aussi sous tension, ce qui s'est traduit par des hausses de prix sensibles et persistantes, malgré un accroissement notable de l'offre de logements. De ce fait, les dépenses de logement représentent près de 40 % des dépenses annuelles des ménages madrilènes. La pénurie de logements abordables affecte tout particulièrement les jeunes (environ 22 % des Madrilènes de 20 à 34 ans vivent encore chez leurs parents) et les catégories les plus vulnérables, notamment les immigrés. Cette tendance tient en partie aux rigidités du secteur du logement espagnol, qui tend à favoriser l'accession à la propriété. C'est un élément positif, en ce que les habitants des classes moyennes sont de plus en plus nombreux à posséder leur logement, mais cela joue au détriment du secteur locatif, où l'offre de logements disponibles a baissé, tandis que le nombre de logements vacants s'est accru (pour atteindre environ 13 % dans la Ville de Madrid). Enfin, la vague d'immigration que Madrid a récemment connue, 495 000 immigrés seulement en cinq ans, a été un élément moteur de la réussite économique de l'agglomération. Leur intégration dans le marché du travail et dans la société est jusqu'à présent considérée comme tout à fait réussie ; cependant, elle s'est aussi accompagnée d'un processus naturel de gentrification et de disparités spatiales des revenus dans la région, surtout au sud et au sud-est, mais à une échelle réduite par rapport aux autres régions métropolitaines de l'OCDE. ■

Comment renforcer l'économie ?

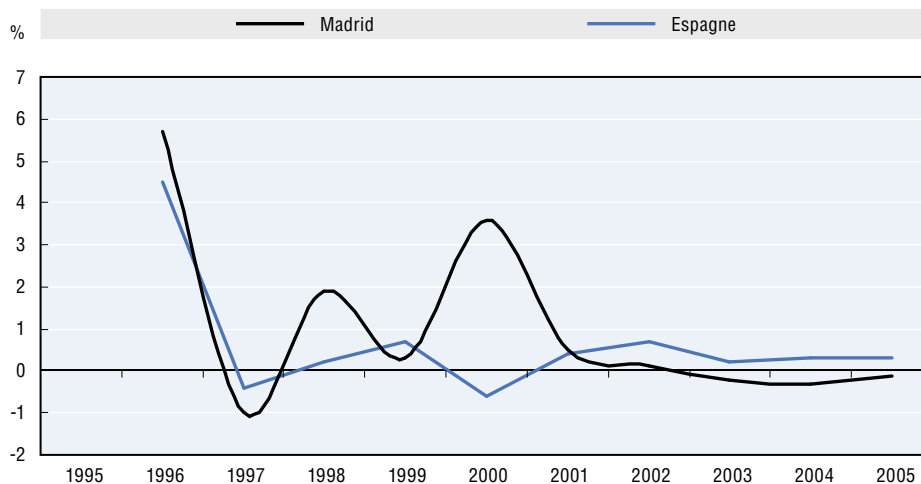
Madrid pourrait renforcer sa spécialisation dans les activités à forte valeur ajoutée en augmentant la productivité du travail, la capacité d'innovation et la spécialisation locale dans des secteurs stratégiques essentiels, ainsi qu'en optimisant les qualifications des immigrants.

- Pour renforcer la productivité du travail à Madrid, on pourrait réduire l'abus des contrats à court terme qui a encouragé la création d'emplois faiblement qualifiés et qui a nuit au dynamisme professionnel des contractuels. Les autorités territoriales peuvent

Graphique 3.

CROISSANCE ANNUELLE DE LA PRODUCTIVITÉ (PAR TRAVAILLEUR)

Valeurs à prix constants, 1995-2005



Source : INE – Institut national des statistiques (Espagne).

inciter les employeurs à réduire l'application de contrats à court terme aux jeunes qui possèdent un haut niveau de formation. Cette politique pourrait être conduite en partenariat avec les universités locales et les établissements de formation professionnelle pour favoriser l'intégration des diplômés dans le marché du travail. Cette méthode permettrait aussi de réduire l'inadéquation marquée des formations scolaires aux emplois.

- Pour *stimuler la capacité d'innovation*, il faudra un effort d'investissement de R-D et un ajustement précis de la politique de l'innovation. Des mesures doivent être prises pour s'attaquer à la fragmentation actuelle de la politique de l'innovation qui nuit à l'efficacité du financement public, déjà limité dans ce domaine. La synergie des entreprises locales avec les universités est aussi un objectif primordial, partiellement entravé par une réglementation relativement rigide. Les acteurs régionaux pourraient s'attacher à transformer leurs universités régionales en centres d'excellence par l'élaboration de programmes qui visent à créer un capital relationnel entre les acteurs présents dans les circuits de l'innovation.
- Les efforts en faveur de l'innovation et de la technologie pourraient être plus étroitement associés à la *mise en place de pôles stratégiques d'activité*. Madrid offre des possibilités de spécialisation de haute et moyenne technicité en biotechnologie et en pharmacie, dans l'industrie aérospatiale et en électronique, tandis que les services bancaires et financiers apparaissent comme un segment prometteur de services mondiaux avancés.
 - L'industrie *aérospatiale* implantée à Madrid a bénéficié d'une politique sectorielle nationale et doit aujourd'hui faire face à la concurrence de plus en plus vive que lui font les nouveaux marchés émergents d'Asie et d'Amérique latine. Les acteurs régionaux et locaux pourraient avec profit concentrer leurs efforts sur la mise en place et le renforcement des réseaux locaux et internationaux d'enseignement, de recherche et de formation étroitement liés aux besoins précis du pôle aérospatial, que ce soit ou non dans le cadre des parcs scientifiques. De plus, des accords stratégiques de partenariat pour la recherche pourraient être conclus avec les principaux acteurs mondiaux, au moyen de subventions spécifiques à la recherche. La spécialisation dans certains marchés de niche doit encore être poussée compte tenu de la tendance à la restructuration de la production, mais cet effort passera par un diagnostic territorial approfondi, afin de mieux recenser les atouts locaux.
 - L'*électronique*, principale activité de transformation à Madrid depuis le milieu des années 70, a subi une crise de restructuration si grave que, même avec des acteurs mondiaux comme Telefónica, ce secteur ne joue plus aujourd'hui à Madrid qu'un rôle relativement marginal. Madrid conserve néanmoins dans l'électronique un certain savoir-faire technique et une longue expérience qui pourraient s'avérer décisives pour assurer la réussite d'initiatives complémentaires, par exemple l'inscription des TIC dans la stratégie municipale, la possibilité de créer des pépinières d'enseignement ou d'apprentissage et des services locaux destinés au pôle aérospatial.
 - Les services *bancaires et financiers* ont connu récemment à Madrid un mouvement rapide d'internationalisation, ce qui s'est traduit par une croissance surprenante de la place boursière et financière. Madrid se classe aujourd'hui 4e après Londres, Paris et Francfort. En complément des interventions foncières et immobilières municipales qui favorisent l'implantation de sociétés, une stratégie plus poussée pourrait être mise en œuvre à l'appui des possibilités qu'offre ce secteur, notamment dans la perspective d'assurer la liaison entre les places boursières et financières d'Europe et d'Amérique latine.

- Plusieurs mesures pourraient être prises pour mieux tirer parti des atouts qu'offre le réservoir de main-d'œuvre immigrée. La politique nationale visant la population immigrée a simplifié l'accès légal de cette main-d'œuvre au marché du travail. Toutefois, il reste à traiter les pertes de productivité qui résultent de l'inadéquation des niveaux de formation aux besoins en personnel qualifié et qui tiennent en partie à la reconnaissance tardive ou à la non-reconnaissance des qualifications étrangères. La collaboration des différents niveaux d'administration donnerait aux autorités publiques des trois niveaux l'occasion de mettre au point une conception multisectorielle de la politique d'immigration, peut-être en instituant une « table ronde » unique, afin de réunir leurs moyens. Cette table ronde pourrait se consacrer à l'institutionnalisation d'une cartographie des compétences selon les emplois qu'offre l'économie de l'agglomération madrilène, en coordination avec le secteur des entreprises et les organisations syndicales. ■

Et le développement spatial ?

L'utilisation du sol et la planification de l'espace doivent s'adapter aux nouveaux problèmes posés par l'urbanisation et la croissance rapides qu'a récemment connues Madrid, notamment les coûts liés aux encombrements et les pressions qui pèsent sur le logement et l'immobilier.

Les transports, compétence partagée, sont gérés par le Consortium des transports publics de Madrid, organisme indépendant « à vocation unique » où siègent des représentants des trois niveaux d'administration, des syndicats, des associations professionnelles et de la société civile. Le Consortium est chargé de planifier, de réaliser et d'exploiter les infrastructures régionales de transport. Ce modèle de gouvernance des transports s'est avéré particulièrement efficace, contribuant à la rapidité du développement observé dans ce domaine. D'autres mesures sont toutefois nécessaires pour s'attaquer à l'utilisation excessive des voitures particulières et offrir d'autres solutions de transport en proche banlieue. Les expériences en cours de partenariat public-privé, certaines grandes entreprises participant à l'investissement dans la diversification des moyens de transport à destination de certaines zones industrielles périphériques, ouvrent une piste intéressante.

Dans le secteur du logement, des mesures nationales sont nécessaires pour alléger les pressions qui s'exercent sur le marché locatif. Les normes locales de planification doivent être assouplies et la réglementation de l'aménagement foncier, réexaminée, afin d'éliminer les incitations financières aux effets négatifs qui encouragent les autorités locales à conserver des terrains hors du marché, ce qui empêche les prix de baisser. ■

Comment adapter la gouvernance ?

La réussite économique de Madrid tient en partie au bon fonctionnement du cadre de gouvernance. Les vagues successives de décentralisation réalisées en Espagne ont contribué à faire des collectivités locales et régionales de Madrid des autorités territoriales plus anticipatives, qui assurent des services publics plus efficaces et qui élaborent des politiques publiques décisives pour le développement urbain. De plus, Madrid a bénéficié de conditions exceptionnelles par rapport à la plupart des autres régions métropolitaines de l'OCDE, car la région correspond à peu près à la zone métropolitaine fonctionnelle. De ce fait, la région a joué *de facto* le rôle d'une autorité d'agglomération, dotée d'une forte légitimité politique et de moyens importants, mettant en œuvre les politiques publiques sans pratiquement aucun conflit social grâce à l'instauration d'un système néocorporatiste fondé sur des liens étroits avec les forces économiques et sociales, notamment les syndicats et les associations professionnelles.

La gouvernance de la région métropolitaine nécessitera cependant certaines adaptations de son organisation actuelle, notamment : i) la *rationalisation des rapports des différents niveaux d'administration* à l'intérieur de la région métropolitaine et ii) *l'action en faveur de la gouvernance de la ville* par une plus forte participation de la société civile à l'élaboration de la politique urbaine.

i) Le système de gouvernance de Madrid évolue vers le rééquilibrage des rôles respectifs des deux niveaux d'administration, la Ville intervenant de plus en plus dans certains domaines dont l'autorité régionale était naguère seule à s'occuper. Il importe donc d'éviter que la concurrence ne crée un jeu à somme nulle entre les acteurs publics et d'établir à cet effet des liens entre les différents niveaux d'administration. Le mouvement actuel de *décentralisation* pourrait contribuer à rationaliser et à clarifier les rapports des autorités locales et régionales. Il faudrait aussi mettre au point des *formules de coopération novatrices et flexibles*. De multiples instruments de cette nature sont déjà présents dans l'organisation institutionnelle de la Communauté de Madrid. On citera par exemple les conventions (*convenios*) passées entre les différents niveaux d'administration en vue de constituer des fonds de coopération destinés à la prestation de services sociaux et économiques, aux grands projets d'infrastructure comme l'extension de l'Aéroport de Barajas et à l'organisation de la candidature aux Jeux olympiques. On trouve aussi des exemples d'organismes *ad hoc* où siègent plusieurs collectivités, comme le Consortium régional des transports.

La nécessité d'un cadre de coopération novateur et flexible est particulièrement requis pour le *développement économique* où la Ville de Madrid prend de plus en plus souvent d'initiatives, mettant en œuvre une politique en faveur de la science, de la technologie et de l'entrepreneuriat, ainsi qu'une action d'encouragement à l'internationalisation. La création d'une agence indépendante de l'innovation économique dans la Région métropolitaine de Madrid pourrait aider à éviter le chevauchement et la répétition des programmes et des projets, et assurer une vision sectorielle stratégique, avec des initiatives d'une échelle suffisante. Cette agence pourrait fort bien, sur le modèle du Consortium des transports publics, servir d'organisme technique autonome associant un large éventail d'acteurs publics et privés (notamment les différentes agences locales de développement économique). La synergie des acteurs et l'intégration des politiques pourraient aussi être renforcées dans le domaine de la *planification stratégique*. On pourrait encourager la coopération en institutionnalisant les cadres et modalités du dialogue et de la médiation entre les deux niveaux d'administration et par exemple en élaborant un schéma directeur qui concrétiserait la vision collective des multiples parties prenantes.

ii) La Ville de Madrid a mis en chantier d'importantes *réformes de la gouvernance urbaine*, notamment la modernisation générale de son organisation interne, avec par exemple l'initiative d'un système intégré de gestion économique, financière et des ressources humaines, une charte des services (*Carta de Servicios*) qui vise à renforcer la capacité d'adaptation des services publics à la demande des usagers et à développer l'administration électronique. Le Conseil municipal de Madrid procède aussi à une décentralisation territoriale en direction des 21 arrondissements qui sont chargés de nombreuses fonctions administratives déléguées par le maire ou le conseil dans de multiples domaines. Pour pouvoir renforcer sa gouvernance, la Ville de Madrid doit encore s'employer à favoriser la participation de la société civile à l'élaboration de la politique urbaine. Une nouvelle optique participative a récemment été mise au point au moyen d'une politique officielle assez homogène, appliquée par un département municipal unique qui associe le développement économique



et la participation des citoyens. D'autres améliorations pourraient être apportées, par exemple en augmentant le nombre de membres d'association dans les conseils représentatifs. Certaines décisions pourraient être prises par la société civile, par exemple dans les budgets participatifs, formule qui permet aux citoyens de décider de l'utilisation d'une partie des ressources financières destinées à l'investissement dans le budget de l'autorité locale. ■

Pour plus d'informations

Pour en savoir plus sur l'Examen territorial que l'OCDE consacre à Madrid et sur la série des *Examens territoriaux de l'OCDE* qui traite des régions métropolitaines, veuillez prendre contact avec
Lamia Kamal-Chaoui, courriel : Lamia.Kamal-Chaoui@oecd.org, tél. : + 33 1 45 24 16 73,
Raffaele Trapasso, courriel : Raffaele.Trapasso@oecd.org, tél. : + 33 1 45 24 86 06.

Références

OCDE (2007), **Études économiques de l'OCDE : Espagne** – Volume 2007-1, ISBN 978-92-64-02921-7, € 49, 185 pages.

OCDE (2007), **OECD Territorial Review: Madrid, Spain**, ISBN 978-92-64-03847-9, € 40, 259 pages.

OCDE (2006), **Examens territoriaux de l'OCDE, Villes, compétitivité et mondialisation**, ISBN 978-92-64-02710-6, € 37, 402 pages.

OCDE (2006), **OCDE Territorial Review : Stockholm, Sweden**, ISBN 978-92-64-02252-2, 218 pages.

OCDE (2004), **Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada**, ISBN 978-92-64-10597-2, 196 pages.

OCDE (2005), **Regions at a Glance**, ISBN 978-92-64-01863-8, € 40, 249 pages.

Ou consulter : www.oecd.org/gov/urbandevelopment.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

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
Internet : www.oecd.org

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

ÉTATS-UNIS

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

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
Internet : 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
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

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