

Étude économique de l'Espagne, 2008

Quelles nouvelles sources de croissance peut-on solliciter ?

Comment augmenter la résilience du secteur bancaire ?

Comment la politique budgétaire devrait-elle être gérée ?

Quelles politiques peuvent soutenir l'embauche ?

Quelles réformes de l'éducation augmenteront la productivité et l'emploi ?

Comment améliorer l'instruction dans l'enseignement obligatoire ?

Quelles réformes de la réglementation des marchés de produits doperaient la productivité ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

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

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Espagne pour 2008. 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.

- **Améliorer l'adéquation entre travailleurs et emplois.** Une meilleure activation des chômeurs contribuerait sensiblement à atténuer l'impact du ralentissement sur le marché du travail. Une réforme de la protection stricte de l'emploi pour les contrats de longue durée existants diminuerait les sérieuses difficultés que rencontrent les jeunes travailleurs qualifiés pour obtenir des emplois correspondant à leurs compétences ; à cet effet, il serait également souhaitable que les réformes du marché du logement s'emploient plus activement à supprimer les entraves à la mobilité géographique.
- **Exploiter la contribution que le système éducatif peut apporter à l'amélioration de la performance économique à long terme.** Il faut réduire le nombre très élevé de jeunes qui abandonnent l'école et rendre plus attrayante la filière professionnelle. Développer la responsabilité et l'autonomie des établissements permettrait d'améliorer les résultats de l'enseignement. Des modalités de financement plus satisfaisantes dans l'enseignement supérieur rehausseraient la contribution des études supérieures à l'élévation du niveau de vie.
- **Renforcer le rôle que peut jouer la concurrence sur les marchés de produits pour stimuler la croissance de la productivité.** Les réformes passées du régime réglementaire de certaines industries de réseau ont produit de bons résultats, mais le manque d'autonomie et l'obligation de rendre des comptes insuffisante de certaines autorités de tutelle sectorielles découragent toujours l'entrée de nouvelles entreprises. Des réformes destinées à intensifier la concurrence dans les transports, la Poste et les services professionnels auraient des retombées bénéfiques sur l'ensemble de l'économie, ces services étant utilisés comme intrants intermédiaires. ■

Quelles nouvelles sources de croissance peut-on solliciter ?

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

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

L'économie espagnole est donc confrontée aux défis suivants : minimiser les coûts économiques du ralentissement actuel, réaffecter rapidement les travailleurs touchés par des compressions d'effectifs, et renforcer progressivement la croissance viable de la productivité, entre autres en mettant à profit le potentiel des jeunes travailleurs hautement qualifiés.

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

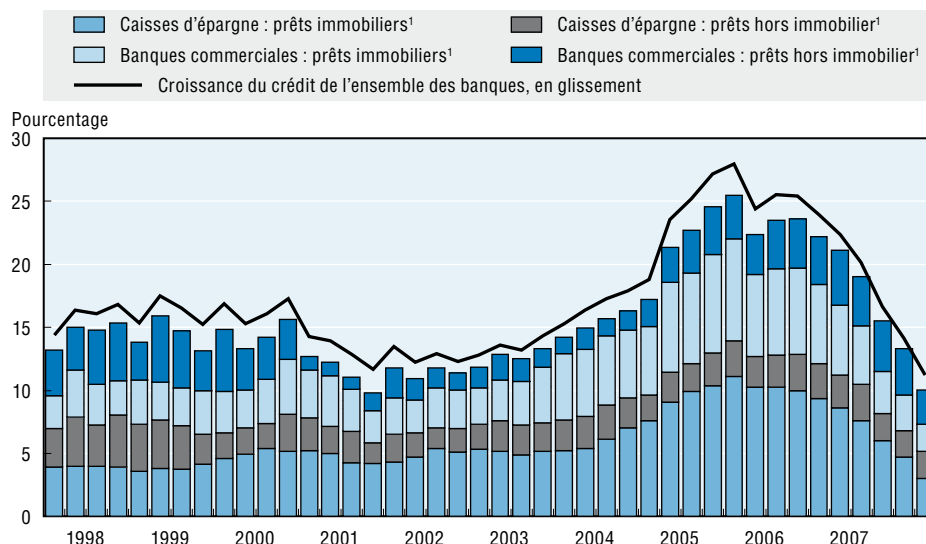
La hausse des taux d'intérêt à long terme, déclenchée tout récemment par les turbulences financières mondiales en cours, a mis fin à une décennie de vive

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

Comment augmenter la résilience du secteur bancaire ?

Certes, les bilans des intermédiaires financiers nationaux comportent de lourds engagements sur le marché intérieur en repli de la construction résidentielle, mais de mécanismes substantiels sont en place pour amortir les pertes connexes, et les autorités de tutelle ont découragé les pratiques imprudentes en matière de crédit hypothécaire. Cependant, le montant des engagements des caisses d'épargne nationales privées non constituées en société – qui détiennent environ la moitié des actifs du secteur bancaire et qui, comme tout autre établissement bancaire, sont placées sous la supervision de la Banque d'Espagne – est plus élevé que celui des autres banques commerciales, et leur statut juridique particulier limite leur capacité

Graphique 1.
CROISSANCE DU CRÉDIT OCTROYÉ PAR LES CAISSES D'ÉPARGNE ET LES BANQUES COMMERCIALES



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

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

de lever des fonds propres sur le marché. De ce fait, elles risquent d'éprouver plus de difficultés à compenser une érosion éventuelle de leur solvabilité sans recourir à un durcissement des normes de prêt, encore que les effets macroéconomiques consécutifs puissent être amortis si d'autres institutions interviennent pour combler le vide. Aucun investisseur ne peut détenir plus de 2.5 % du capital social d'une caisse d'épargne, et les possibilités de reprise sont limitées, même entre les caisses d'épargne elles-mêmes, car ces fusions sont subordonnées à l'agrément des autorités régionales. *Il faudrait envisager de réduire les obstacles auxquels se heurtent les caisses d'épargne pour lever des fonds propres. On pourrait notamment supprimer l'obligation d'un agrément des autorités régionales pour les fusions et relever la limite applicable aux participations individuelles.* Par ailleurs, les défauts de remboursement pourraient augmenter plus fortement si les pertes d'emplois sont élevées ; les jeunes travailleurs indépendants de leurs parents seraient particulièrement touchés. L'indexation des taux d'intérêt hypothécaires sur les taux interbancaires à court terme rend l'économie très vulnérable aux fluctuations de ces taux (qui ont fortement augmenté ces derniers mois), surtout si l'on considère l'endettement massif des ménages privés. Le gouvernement prend des mesures opportunes pour renforcer les obligations d'information sur le risque d'intérêt des emprunteurs, et il a réduit les coûts du passage à des taux hypothécaires moins flexibles. Cependant, une légère taxe sur les transactions pèse encore sur ces coûts. *Il faudrait réduire davantage les coûts de transaction liés à la conversion des emprunts en crédits hypothécaires à taux moins variable.* ■

Comment la politique budgétaire devrait-elle être gérée ?

Les autorités ont mis en place un train de mesures expansionnistes pour compenser le fort ralentissement de l'activité, notamment un allègement de 400 EUR de l'impôt sur le revenu – s'ajoutant aux dispositions du budget 2008 qui prévoient un ajustement des tranches d'imposition et des abattements à la base de l'impôt sur le revenu en fonction de l'inflation –, une accélération des projets d'investissement public et une extension des garanties publiques pour le logement social. Les nouvelles prestations pour enfant payables à la naissance avaient déjà été partiellement instaurées en 2007. Au total, ces mesures expansionnistes ont un effet budgétaire attendu de l'ordre de $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB. Même si la résilience du secteur financier est susceptible de limiter les répercussions du repli de la construction résidentielle, et si un ajustement s'avère inévitable, une certaine couverture d'assurance était nécessaire pour atténuer le risque d'une spirale de baisse de l'activité et de l'emploi, amplifiée par la chute des prix immobiliers. Cependant, il conviendrait que ces mesures soient plus étroitement liées aux priorités de la réforme structurelle. En particulier, *les ressources absorbées par les nouvelles déductions fiscales et prestations pour enfants seraient plus efficacement utilisées pour abaisser le coin fiscal relativement élevé sur les travailleurs à faible revenu avec enfants, grâce à une prestation liée à l'exercice d'un emploi (voir ci-après).* En tout état de cause, l'action budgétaire expansionniste atteint ses limites, comme l'a reconnu le gouvernement dans son projet de budget pour 2009.

L'attention des responsables de la politique budgétaire doit se tourner vers le moyen terme, car les gains de recettes risquent de s'amenuiser considérablement, même au-delà de la présente phase de ralentissement conjoncturel. En effet, à mesure que la balance courante retrouvera une position viable, la croissance économique cessera d'être alimentée par la demande intérieure pour reposer sur la demande externe, qui génère moins d'impôts, et certains des moteurs récents de la croissance économique vont probablement se gripper. En outre, les dépenses primaires courantes rapportées au PIB se sont orientées à la hausse et la poussée des dépenses liées au vieillissement va s'amplifier. L'administration centrale a donc présenté un projet de budget qui prévoit un freinage des dépenses, notamment en ce qui concerne la défense et certaines subventions. La politique budgétaire pourrait appuyer davantage la réforme structurelle, et augmenter ainsi le potentiel de croissance, en élaguant les dépenses improductives et en supprimant les distorsions de la structure fiscale restantes. Pour sa part, la réforme structurelle peut améliorer la viabilité des finances publiques en facilitant l'élimination des dépenses qui visent à compenser les effets négatifs de cadres d'action inappropriés

(voir plus loin). Les priorités de dépenses à moyen terme doivent être plus rigoureusement déterminées par les priorités de réforme structurelle et liées à celles-ci. Côté recettes, la récente décision d'allouer gratuitement, jusqu'en 2012, la totalité des permis de pollution aux entreprises participant au système communautaire d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, prive les autorités d'une opportunité d'alléger la dette nationale sans recourir à une fiscalité génératrice de distorsions et risque d'affaiblir les incitations à réduire les émissions résultant de ce système de permis négociables. Les autorités devraient mettre aux enchères les permis d'émission de gaz à effet de serre après 2012. Elles devraient donc appuyer l'élimination du plafond de 10 % concernant la part des permis qui peuvent être mis aux enchères en vertu des règles de l'UE. Par ailleurs, les seuils de taille du régime d'imposition des bénéficiaires des sociétés dissuadent les entreprises performantes de se développer davantage. Les différences de taux d'imposition des sociétés en fonction de leur taille devraient donc être progressivement supprimées. ■

Quelles politiques peuvent soutenir l'embauche ?

Le ralentissement de la croissance économique a déjà entraîné une nette poussée du chômage. Celle-ci reflète les délestages de main-d'œuvre dans la construction et dans les secteurs connexes ainsi qu'une expansion de l'offre de travail, l'immigration restant forte tandis que le taux d'activité féminine continue de croître, même si son rythme s'est modéré. Les travailleurs occupant des emplois peu qualifiés ont été particulièrement touchés par la montée du chômage; c'est le cas notamment des immigrants. Les secteurs qui employaient un grand nombre de ces travailleurs, et plus particulièrement la construction, devraient perdre de leur importance. L'inadéquation entre travailleurs qualifiés et emplois disponibles est très prononcée par rapport à d'autres pays: une proportion anormalement élevée de travailleurs hautement qualifiés exercent des emplois dans lesquels leurs compétences ne sont pas convenablement utilisées.

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

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

enfant à charge, sous réserve d'assiduité scolaire, pourrait aussi réduire l'abandon précoce des études secondaires (voir plus loin).

Comme indiqué dans les précédentes *Études*, les immigrants ont contribué à l'élévation du niveau de vie par leur important apport de main-d'œuvre, compte tenu de leur âge relativement jeune et de leur taux d'activité élevé. Beaucoup d'entre eux occupent des emplois non qualifiés, notamment dans le secteur de la construction, ou des postes qui ne correspondent pas à leurs qualifications. En outre, près de la moitié de ces personnes ont des contrats temporaires, ce qui les rend très vulnérables au ralentissement économique actuel. Environ la moitié de tous les immigrants qui arrivent en Espagne ne sont pas de langue maternelle espagnole. *Il faut inciter davantage les immigrants à acquérir des compétences linguistiques locales, par exemple en adaptant le système national de certification des performances linguistiques aux besoins du marché du travail. Enfin, les dispositifs excluant les travailleurs non communautaires de certaines professions réglementées et des emplois du secteur public devraient être supprimés.*

Pourquoi la réforme de la législation de la protection de l'emploi est-elle nécessaire ?

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

Quel devrait être le point central d'une réforme des politiques de logements ?

La mobilité géographique limitée contribue à une inadéquation entre l'offre et la demande de travailleurs ayant les compétences requises, surtout parmi les jeunes travailleurs hautement qualifiés, ce qui réduit le rendement de l'éducation. La faible mobilité reflète le développement contrarié du marché locatif privé, affaibli par la lenteur des procédures devant les tribunaux. Un marché locatif plus étoffé stimulerait la demande de logements parmi les jeunes et les personnes à faible revenu. Des progrès ont été réalisés dans ce sens, et les autorités préparent de nouvelles réformes de la législation afin de raccourcir les procédures d'expulsion, tout en étudiant la possibilité d'appliquer des procédures d'arbitrage aux contrats de location. De fait, *il faut accélérer les procédures judiciaires visant à faire appliquer les contrats locatifs privés.* Par ailleurs, l'administration centrale et les autorités régionales ont mis en route un ambitieux programme conjoint qui vise à accroître l'offre de logements sociaux de 1,5 million d'unités au cours des 10 prochaines années. Tandis que 40 % au moins des nouvelles unités sont destinées au marché locatif, ce programme risque de renforcer les obstacles à la mobilité, car l'accès à ces logements n'est normalement possible qu'après une période d'attente considérable. De surcroît, les programmes de logements sociaux ne sont pas correctement ciblés sur les ménages à faible revenu, notamment parce qu'une partie de ces logements sont destinés à la vente. Les prestations sous critères de ressources destinées à couvrir les frais de logement assurent un meilleur ciblage sans nuire à la mobilité. L'allocation de mobilité récemment instaurée en faveur des jeunes va dans la bonne direction. *Les ressources utilisées pour subventionner le logement social devraient être redéployées au profit de prestations affectées sous condition de ressources. Ces*

mesures amélioreraient de façon plus efficace les perspectives de revenu des personnes qui sont réellement dans le besoin. La construction de nouveaux logements sociaux destinés à la vente devrait être arrêtée. Enfin, il convient de supprimer progressivement la déductibilité des paiements hypothécaires et locatifs au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. ■

Quelles réformes de l'éducation augmenteront la productivité et l'emploi ?

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

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

Comment améliorer l'instruction dans l'enseignement obligatoire ?

Le taux élevé d'échec scolaire est étroitement lié à un très fort taux de redoublement, de nombreux élèves quittant l'école à l'âge limite de la scolarité obligatoire (16 ans) sans avoir achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire. Le redoublement engendre des coûts sociaux considérables et n'est guère bénéfique sur le plan scolaire. La réduction du nombre des abandons scolaires précoces figure en bonne place parmi les priorités de réforme du gouvernement. La loi adoptée en 2006 (*Ley orgánica de educación*, LOE) a sensiblement durci les critères de qualification des nouveaux enseignants. Ceux-ci devraient donc être plus aptes à tenir compte de la diversité des élèves. Il faudrait inciter les enseignants en place à acquérir des qualifications similaires à celles qui sont requises des personnels nouvellement recrutés. La LOE a également renforcé la capacité des établissements scolaires de détecter précocement les difficultés d'apprentissage des élèves. Toutefois, les critères d'admission en classe supérieure donnent une importance identique à toutes les matières, et pour être reçu à la fin du premier cycle du secondaire, il faut obtenir la moyenne dans toutes les matières. Les programmes des établissements secondaires polyvalents n'accordent qu'une place limitée aux formations professionnelles, même si la LOE a quelque peu élargi l'éventail de choix des matières optionnelles. Les programmes et les critères d'admission en classe supérieure risquent de décourager les élèves intéressés par la filière professionnelle. Les conditions de promotion en classe supérieure et d'accès au deuxième cycle du secondaire ne devraient concerner que les compétences qui sont requises pour bénéficier de n'importe quelle formation du deuxième cycle du secondaire, et il convient d'élargir la palette des matières optionnelles, notamment à orientation professionnelle.

Certaines administrations régionales ont instauré des tests centralisés réguliers, et la LOE prévoit que des échantillons d'établissements scolaires seront régulièrement testés, mais des tests à l'échelon national, n'ont pas encore été utilisés pour comparer entre elles les politiques éducatives régionales. La nouvelle loi permet aux écoles publiques d'exercer une influence, certes limitée, sur les décisions de recrutement des enseignants et sur l'établissement des programmes. Il importe que les mesures visant à renforcer l'autonomie des établissements soient subordonnées à des progrès concernant l'obligation de rendre des comptes, de façon que les écoles soient incitées à faire bon usage de leur autonomie accrue. Des évaluations

nationales des résultats éducatifs à partir d'échantillons devraient être utilisées pour évaluer l'impact différentiel des politiques éducatives régionales et déterminer ainsi les meilleures pratiques. La réalisation de tests externes sur tous les établissements devrait être étendue à toutes les régions et utilisée pour comparer les performances au regard des objectifs et identifier des priorités d'amélioration des résultats. Il faudrait envisager de compléter ces initiatives par l'instauration d'examens centralisés au niveau secondaire. De fait, les données internationales montrent que les examens externes réduisent considérablement les redoublements, car ils incitent davantage les enseignants à améliorer les résultats scolaires de tous les élèves. Il faudrait étendre encore l'autonomie des établissements scolaires, notamment en ce qui concerne le recrutement du personnel enseignant et le contenu des programmes.

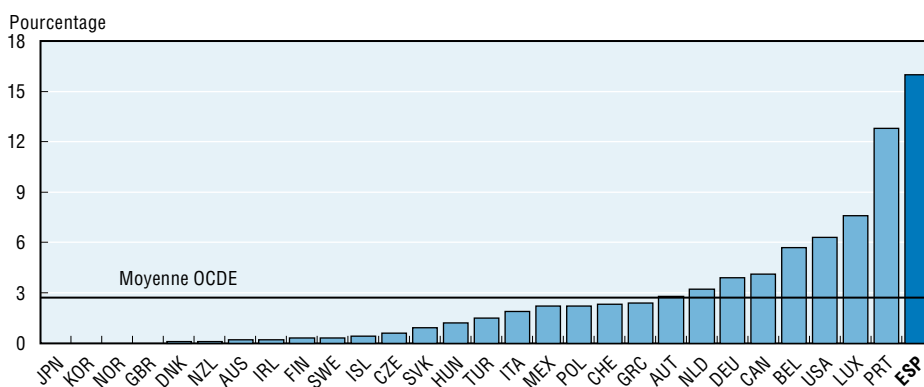
Pour que l'amélioration de la responsabilité et de l'autonomie porte ses fruits, il faut que les capacités gestionnelles des établissements soient bien développées et que l'avancement professionnel des enseignants soit lié à leurs performances. Certes, des critères de qualification spécifiques ont été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

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

Quelles réformes peuvent augmenter l'efficacité de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur ?

Les écoles professionnelles étant étroitement intégrées aux établissements d'enseignement général, cela laisse penser qu'il est possible d'améliorer également

Graphique 2.
TAUX DE REDOUBLEMENT
DANS LE PREMIER CYCLE
DE L'ENSEIGNEMENT
SECONDAIRE DANS
LES PAYS DE L'OCDE¹



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

Source : OCDE, PISA 2006.

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

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

Quelles réformes de la réglementation des marchés de produits doperaient la productivité ?

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

- Dans certaines industries de réseau, l'autonomie et les pouvoirs des autorités de régulation sectorielles devraient être renforcés. Pour certains secteurs (chemins de fer et aéroports, par exemple), la réglementation relève d'un ministère central. *Des organismes de régulation sectoriels indépendants devraient être mis en place dans tous les secteurs.* L'autonomie sur le plan de la réglementation est aussi remise en cause par les interventions gouvernementales dans les décisions réglementaires, surtout en ce

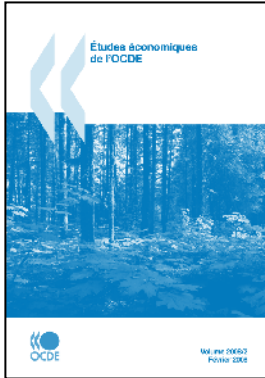
qui concerne le secteur de l'énergie, et par la possibilité de confier un second mandat aux membres du conseil d'administration des organismes de tutelle. *Les décisions réglementaires sectorielles ne devraient pas être soumises à un contrôle gouvernemental, et les contrats des hauts responsables des organismes de tutelle ne devraient pas être renouvelables.*

- Dans le secteur de l'électricité, la politique réglementaire est plus avancée que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la séparation verticale, ce qui aide les nouveaux entrants à s'assurer une part de marché. L'électricité est encore commercialisée à des prix de détail réglementés, fixés à un niveau inférieur aux coûts. Cette pratique compromet les efforts déployés pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Après la suppression judicieuse des tarifs haute tension pour la clientèle d'entreprises en juillet de cette année, le gouvernement entend mettre fin aux prix de détail réglementés entre 2009 et 2012. *Les prix de détail réglementés encore en place devraient être supprimés dès que possible, non seulement en raison des distorsions qui en résultent pour les utilisateurs, mais parce que le système actuel de paiement des fournisseurs financé par des obligations crée un risque futur pour le contribuable.*
- Dans les transports, les autorités ont annoncé des mesures opportunes visant à intensifier la concurrence entre les ports. Les obligations d'autorisation applicables au transport routier de marchandises sont plus coûteuses que dans les autres pays de l'OCDE et font obstacle à l'entrée et à la restructuration. *Ce régime d'autorisation devrait être assoupli.* Les autorités sont en train de renouveler les licences de transport routier de voyageurs. *Ces licences devraient faire l'objet d'un appel d'offres concurrentiel, sans que les exploitants en place soient favorisés.* Dans le secteur ferroviaire, les entrants n'ont guère obtenu de parts de marché sur le segment du fret. *Il faudrait garantir l'accès des concurrents au matériel roulant de l'opérateur historique, à des conditions non discriminatoires. Le segment des services de passagers devrait être ouvert à la concurrence dès que possible.* À en juger par l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE, la mise en adjudication des obligations de service public dans les services de transports régionaux, liée au versement de subventions, s'est révélée efficace pour réduire les coûts.
- Dans le secteur des télécommunications, l'opérateur en place a pu conserver une grande part du marché des services ADSL, mais il subsiste un écart anormalement élevé entre les tarifs de l'opérateur historique et des entreprises concurrentes pour l'accès à l'Internet haut débit. *Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure cela reflète la discrimination hors prix actuelle à l'encontre des entreprises concurrentes pour l'accès à la boucle locale.* L'Espagne est en avance sur les autres pays dans sa réflexion sur la façon de réguler les nouveaux réseaux de fibre optique. Puisque le dégroupage des connexions des particuliers à ces réseaux se heurte à des limites, il faudrait peut-être imposer la séparation fonctionnelle à l'opérateur historique afin d'assurer une concurrence effective. *L'autorité de régulation devrait donc être formellement habilitée à imposer une séparation fonctionnelle à l'opérateur en place.* Dans les services postaux, les entreprises concurrentes n'ont qu'un accès limité aux installations de réseau de l'opérateur historique, et notamment aux bases de données d'adresses. *Leur accès à ces installations devrait être amélioré.*
- L'éventail des services professionnels pour lesquels la réglementation espagnole exige le respect de critères de qualification spécifiques est particulièrement large au regard des autres pays, et il en résulte des obstacles à l'entrée. Le gouvernement prévoit de réformer les conditions d'entrée. *Il faudrait revoir les obligations de qualification pour les services professionnels et réduire l'éventail des professions visées.*
- Les obstacles à l'implantation de grandes surfaces au niveau régional continuent de peser sur la productivité dans la distribution de détail, avec un impact sensible sur les résultats macroéconomiques. Le gouvernement entend opportunément profiter de l'adoption de la directive européenne sur les services pour éliminer ces entraves.

Pour plus
d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Andrés Fuentes, tél. : 33 1 45 24 89 29, courriel : andres.fuentes@oecd.org ou
Eduardo Camero, tél. : +33 1 45 24 14 06, courriel : eduardo.camero@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/librairie.

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-fr.

Perspectives économiques n° 83, juin 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance2008.

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.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

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.