

Étude économique de l'Espagne, 2007

Quels sont les principaux défis économiques ?

L'assainissement budgétaire a-t-il été suffisant ?

Comment stabiliser le marché immobilier ?

Comment modérer l'inflation ?

Quels sont les principaux enjeux budgétaires à moyen terme ?

Comment faire face à l'impact budgétaire du processus de vieillissement ?

Comment améliorer les capacités d'innovation ?

Comment améliorer la qualité du système d'éducation ?

Comment accroître la flexibilité du marché du travail ?

La politique de la concurrence est-elle efficace ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

L'économie espagnole a obtenu des performances remarquables en matière de croissance, d'emploi et de finances publiques depuis plus d'une décennie. La combinaison de conditions monétaires expansionnistes, d'une gestion budgétaire prudente, de réformes structurelles bénéfiques et des effets positifs sur l'offre de la forte poussée de l'immigration a contribué à ces résultats. Mais ces développements favorables ont cependant été tempérés par la détérioration de la situation dans plusieurs domaines : l'écart d'inflation encore élevé avec la zone euro a nui à la compétitivité et induit des taux d'intérêt réels faibles qui stimulent excessivement la demande intérieure, laquelle a été soutenue par la croissance de l'emploi et l'immigration, mais aussi par l'augmentation toujours rapide de l'endettement des ménages et des prix du logement. Malgré une certaine amélioration, la croissance demeure déséquilibrée, comme en témoigne l'important déficit extérieur. De façon plus prospective, les gains de productivité restent modestes, ce qui fait craindre une décélération marquée de la croissance de la production et des revenus par tête dans les années à venir.

Profitant d'une conjoncture toujours favorable, les autorités ont, à juste titre, entrepris de s'attaquer à ces problèmes de moyen terme dans le cadre de leur Programme national de réforme. Celui-ci vise à améliorer les infrastructures, le capital humain et technologique et le fonctionnement des marchés des produits et du travail. S'il est intégralement appliqué, ce programme devrait grandement contribuer à résoudre les trois principaux défis de l'économie à plus long terme.

Réduire le différentiel d'inflation et renforcer la résilience de l'économie.

Maintenir une croissance élevée en diminuant le différentiel d'inflation sera une tâche difficile. Avec une activité croissant plus vite que le potentiel selon les estimations de l'OCDE, une politique budgétaire plus restrictive serait souhaitable pour modérer la demande intérieure en l'absence de politique monétaire indépendante. La suppression progressive des diverses aides à l'acquisition d'un logement en vue d'équilibrer les incitations entre location et achat, ainsi qu'une meilleure sécurité juridique des relations entre propriétaires et locataires, aideraient aussi à stabiliser le marché immobilier et à réduire les pressions de la demande. Toutefois, des efforts supplémentaires sont aussi

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Espagne pour 2007. 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.

requis pour modifier la façon de fonctionner de l'économie : l'Espagne doit en effet avoir une économie exemplaire du point de vue de l'offre non seulement pour continuer à croître plus vite que ses partenaires de la zone euro avec une inflation plus faible, mais aussi pour améliorer sa résilience dans l'éventualité d'un futur affaiblissement de la demande intérieure et totale requérant un ajustement des prix et coûts de main-d'œuvre relatifs. Ceci nécessiterait surtout de renforcer davantage la concurrence sur le marché des produits, notamment dans certains secteurs abrités comme la distribution de détail, afin de modérer les marges, réduire les coûts et stimuler la productivité. La flexibilité du marché du travail se trouverait améliorée si les conditions de non-participation des entreprises aux conventions salariales collectives étaient assouplies.

Renforcer la performance de productivité. Les autorités ont pris des mesures pour combler le retard de l'Espagne dans l'innovation et l'utilisation des nouvelles technologies, stimuler l'entrepreneuriat et améliorer le système de formation. Il importe de mettre en œuvre le projet ambitieux de réforme universitaire, axé sur une autonomie accrue des établissements, des procédures d'évaluation rigoureuses et une large diffusion des résultats. Il devrait être complété par de nouvelles mesures réduisant la segmentation du marché du travail entre travailleurs temporaires et permanents grâce à la mise en place d'un contrat unique ayant des coûts de licenciement croissant progressivement avec l'ancienneté pour favoriser l'émergence de branches innovantes et la création d'emplois plus productifs et de meilleure qualité.

Se préparer plus activement aux conséquences budgétaires du vieillissement.

Des réformes sont nécessaires pour maintenir des finances publiques saines à long terme. Dans ce cas, la solution passe sans doute à la fois par une réforme paramétrique du système des retraites, par exemple un allongement des durées de cotisation pour avoir une pension pleine, et par la poursuite du désendettement public avant que le choc démographique n'intervienne. Des efforts supplémentaires seraient utiles pour sensibiliser davantage la population au défi posé par le processus de vieillissement et dégager un consensus autour de la stratégie d'action préférée. ■

Quels sont les principaux défis économiques ?

Les performances macroéconomiques de l'Espagne sont restées remarquables : le pays a connu une 13^e année consécutive de forte croissance. Ce dynamisme de l'activité a permis de réduire l'écart de PIB par habitant avec la moyenne de la zone euro de 20 % à moins de 12 % entre 1995 et 2005 et d'engranger de très bons résultats budgétaires. Il a continué d'être soutenu par une demande intérieure très vigoureuse et une progression spectaculaire de l'emploi liée à une forte immigration, une participation accrue des femmes au marché du travail et une baisse marquée du chômage. Profitant d'une évolution conjoncturelle toujours favorable, les autorités ont, à juste titre, entrepris de s'attaquer aux principaux problèmes de moyen terme de l'économie.

- L'écart persistant d'inflation avec la zone euro, qui continue d'éroder la compétitivité et contribue à creuser fortement le déficit extérieur, met en relief le besoin d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des biens et services pour réduire les rigidités nominales de l'économie et renforcer ainsi sa résilience aux chocs.
- La hausse très rapide de l'endettement des ménages et des prix du marché immobilier, qui pourrait menacer la stabilité macroéconomique, souligne la nécessité de stabiliser ce secteur et de corriger ses dysfonctionnements.
- Dans une perspective de long terme, des réformes restent à accomplir pour garantir le maintien de finances publiques saines face aux conséquences attendues du vieillissement démographique.
- La poursuite du processus de convergence des revenus par rapport aux pays les plus avancés requiert une accélération de la productivité. À cet effet, il faut améliorer le capital humain, combler le retard dans le domaine de l'innovation et de l'utilisation des nouvelles technologies, mais aussi éliminer les distorsions des marchés nuisant au développement d'activités à plus haute valeur ajoutée.

Le Programme national de réforme (PNR), élaboré par les autorités en 2005, identifie clairement ces défis et définit une stratégie d'actions pour y répondre. Cependant, dans certains cas, le rythme et l'ambition des mesures engagées ne paraissent pas à la hauteur des problèmes à résoudre.

La croissance économique a gagné de la vigueur au cours de la période récente, puisqu'elle devrait atteindre 3¾ pour cent en 2006, soit plus de 1 point de pourcentage de mieux que dans la zone euro. Comme les années précédentes, le dynamisme de l'activité a reposé sur une demande intérieure très robuste, soutenue par des conditions monétaires souples. Les nombreuses créations d'emplois qui en ont résulté ont aussi été favorisées par une modération des salaires réels. Cette évolution a non seulement permis d'absorber la hausse importante de la population active liée à l'incorporation de nombreux travailleurs immigrants et de femmes sur le marché du travail, mais aussi de réduire le taux de chômage à 8¼ pour cent (contre 19 % en 1994). Toutefois, malgré ces bons résultats, la croissance est restée déséquilibrée. Bien que l'effet positif de la reprise dans les pays européens ait stimulé les exportations, la hausse progressive des taux d'intérêt par la Banque centrale européenne depuis la fin 2005 n'a que faiblement modéré la demande intérieure espagnole. En dépit de certains signes de modération du marché immobilier, l'investissement résidentiel a atteint 9.2 % du PIB, la hausse des prix des logements se situe encore à près de 10 % par an et l'endettement hypothécaire des ménages reste sur une trajectoire

de hausse excessive. Les gains annuels de productivité, limités à environ 0.5 %, sont toujours modestes, et l'écart d'inflation avec la zone euro s'est maintenu entre 1 et 1.5 point de pourcentage, ce qui continue d'affaiblir la compétitivité. Le déficit de la balance courante, qui pourrait s'accroître à près de 9 % du PIB en 2006, ne pose pas de problème de financement, mais témoigne de l'ampleur des tensions dans l'économie. ■

L'assainissement budgétaire a-t-il été suffisant ?

Depuis plusieurs années, les autorités mènent une politique d'assainissement budgétaire plus prudente que dans la plupart des autres pays européens. Ceci a permis de contrebalancer en partie l'effet expansionniste de conditions monétaires très relâchées. Les résultats budgétaires se sont améliorés notablement, et en 2005, pour la première fois depuis 30 ans, les comptes publics ont dégagé un excédent de 1.1 % du PIB, bien supérieur à l'objectif fixé. Cette performance sera sans doute dépassée en 2006, avec un surplus attendu de 1.4 % du PIB, à nouveau plus élevé que les prévisions officielles, en grande partie pour des raisons conjoncturelles. Cette orientation plus restrictive de la politique macroéconomique en 2005-06 n'a cependant guère freiné la demande intérieure. Bien que l'impact du durcissement monétaire puisse davantage se faire sentir en 2007, il sera partiellement compensé par un léger relâchement budgétaire, lié à un allègement d'impôts de 0.4 % de PIB en faveur des ménages et des entreprises. Dans ce contexte, la progression de l'activité pourrait rester robuste au cours des deux prochaines années et atteindre 3 % ou plus en 2007 et 2008, des taux toujours supérieurs à l'estimation par l'OCDE de la croissance potentielle. En l'absence de marges de capacité laissées par le ralentissement antérieur, la persistance des pressions de la demande, qui devrait se traduire par un écart de production légèrement positif, empêchera de réduire le différentiel d'inflation avec la zone euro. *Il serait donc souhaitable de veiller à ce que l'orientation de la politique budgétaire reste aussi restrictive qu'elle l'a été ces dernières années, afin d'atténuer les pressions de la demande intérieure mais aussi de répondre aux impératifs à long terme. Dans ce contexte, des objectifs budgétaires plus ambitieux sont nécessaires.* ■

Comment stabiliser le marché immobilier ?

Une stabilisation du marché immobilier, dont les prix réels ont doublé depuis 1998, réduirait aussi les risques macroéconomiques et financiers. Elle bénéficierait d'une réduction de l'écart d'inflation avec la zone euro, qui permettrait de relever le niveau très bas des taux d'intérêt réels. Toutefois, il est aussi nécessaire de corriger les distorsions de ce marché qui renforcent les difficultés d'accès au logement des ménages modestes et des jeunes. De nombreux logements restent vacants alors que le secteur locatif est très restreint, ce qui nuit à la mobilité régionale de l'emploi et risque d'entraver de nouvelles baisses du chômage. Ces problèmes semblent avoir motivé les principales mesures gouvernementales adoptées récemment. L'efficacité de ces mesures risque cependant d'être limitée tant que les principaux dysfonctionnements du marché immobilier n'auront pas été résolus. De ce point de vue, *il serait sans doute plus efficace et moins coûteux de supprimer progressivement les diverses aides à l'accession à la propriété toujours en place afin d'équilibrer les incitations entre la location et l'achat et de modérer les pressions de la demande. Du côté de l'offre, une meilleure sécurité juridique des relations entre propriétaires et locataires contribuerait à une utilisation plus efficace du parc de logements.* ■

Comment modérer l'inflation ?

Réduire l'écart d'inflation avec la zone euro, qui atteint 10 points de pourcentage en termes cumulés depuis 1997, constitue un objectif prioritaire. L'érosion de la compétitivité qu'implique cette évolution est inquiétante, car, vis-à-vis des pays de l'Union économique et monétaire (UEM), une dépréciation du taux de change réel éventuellement nécessaire pour corriger ce déséquilibre dans le futur risquerait d'entraîner une période prolongée de faible croissance. Bien que l'écart d'inflation puisse être partiellement associé à des mécanismes de convergence des prix, ces mécanismes ne peuvent expliquer qu'une part réduite du différentiel total. Une activité plus vigoureuse relativement au potentiel que dans la zone euro explique sans doute une part significative du phénomène. Mais, affaiblir simplement l'économie ne constitue pas une solution souhaitable. De fait, pour continuer à maintenir un taux élevé d'utilisation des capacités avec une inflation plus faible, l'Espagne doit accroître la flexibilité de ses marchés de produits. L'interaction entre une concurrence insuffisante sur certains marchés de produits et la forte pression de la demande intérieure a favorisé des hausses excessives des profits dans le secteur abrité ces dernières années. De façon similaire, les augmentations des prix de l'énergie ont eu une incidence sur l'inflation sous-jacente (et totale) plus forte en Espagne que dans la zone euro, du fait de l'intensité énergétique relativement plus élevée de la production espagnole et de la fiscalité plus faible des produits pétroliers. *Remédier aux dysfonctionnements encore présents sur ces marchés réduirait les prix dans le long terme car l'amélioration des conditions d'offre favorise une compression des marges bénéficiaires et des coûts et un renforcement des gains de productivité.*

Les hausses de prix générées au niveau sectoriel sont relayées et propagées par le système de formation des salaires, même si ce dernier n'a pas été la source initiale de l'inflation. Les salaires réels ont fléchi au cours des années passées en partie à cause de la forte augmentation de l'immigration, qui a accru la flexibilité du marché du travail. Toutefois, la croissance nominale des salaires dépasse systématiquement celle de la zone euro depuis plusieurs années, bien que les salaires soient initialement négociés sur la base du taux d'inflation de référence de 2 % fixé par la Banque centrale européenne. Un nombre croissant de conventions collectives comportent en effet des clauses de rattrapage en cas de surprise négative d'inflation. De plus, ces conventions, négociées à des niveaux intermédiaires (provincial ou sectoriel) sont caractérisées par des clauses d'extension administratives très larges, auxquelles les entreprises ne peuvent se soustraire que très difficilement. D'un côté, de telles institutions sont inadaptées à la participation à l'UEM, car elles ne garantissent pas des hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre similaires à celles du reste de la zone euro. De l'autre, elles limitent les différenciations salariales entre firmes à niveaux de productivité différents et renforcent l'inertie nominale des salaires. Dans une phase où la demande intérieure et la demande totale finiront par s'affaiblir, un tel mode de formation des salaires nuirait à la résilience de l'économie en limitant sa capacité d'améliorer sa compétitivité grâce à une baisse relative des coûts de main-d'œuvre par rapport aux autres pays de la zone euro. Les partenaires sociaux se sont déjà mis d'accord pour discuter des réformes du système de négociation salariale, mais les perspectives de progrès sont faibles. *Compte tenu des caractéristiques du système actuel, la meilleure approche semblerait être de développer la décentralisation et la flexibilité. Les conditions permettant aux entreprises de ne pas participer à ces accords collectifs devraient en particulier être assouplies.* ■

Quels sont les principaux enjeux budgétaires à moyen terme ?

L'assainissement budgétaire réalisé au cours de la décennie écoulée dans un contexte de forte croissance et de large décentralisation a été remarquable, et les autorités ont clairement signalé leur volonté de poursuivre une politique budgétaire prudente à moyen terme. Des réformes ont été engagées pour améliorer l'efficacité de la gestion budgétaire tant sur le plan des ressources que des dépenses. À cet égard, le plafonnement des dépenses, qui dans la pratique a consisté à limiter leur croissance pour le gouvernement central à un taux inférieur à la hausse prévue du PIB nominal, a constitué un moyen efficace de poursuivre une politique budgétaire contracyclique et d'affecter la forte progression des recettes fiscales à la réduction de l'endettement. Des efforts supplémentaires paraissent toutefois nécessaires compte tenu des pressions qui s'exerceront sur les comptes publics à moyen terme, en liaison par exemple avec la baisse progressive des transferts de l'UE ou avec l'ambitieux programme d'investissements publics et le développement des infrastructures sociales.

Les récentes réformes, qui simplifient et réduisent les taux d'imposition des ménages et des sociétés et renforcent la lutte contre la fraude fiscale, sont les bienvenues pour améliorer l'efficacité, l'équité et la neutralité du système d'imposition. De plus, en accroissant le contrôle des régions sur les impôts levés sur leur territoire et en limitant leur dépendance à l'égard des transferts du gouvernement central, la révision en cours du fédéralisme budgétaire alignera mieux les compétences des régions en matière de recettes sur leurs responsabilités en matière de dépenses, ce qui devrait les rendre davantage comptables de leurs actions. *Toutefois, en l'absence de nouveaux transferts de responsabilités de dépenses aux régions, cette révision du fédéralisme budgétaire ne doit pas induire une nouvelle réduction des ressources du gouvernement central.* La décentralisation s'étant accompagnée d'une fragmentation et d'une perte d'information, la mise en place d'une agence d'évaluation de la qualité des politiques publiques constitue une initiative prometteuse pour confronter les modes de gestion des diverses administrations et stimuler l'efficacité. *Il est cependant essentiel, pour le succès de cette réforme, que cette agence dispose d'une indépendance suffisante et diffuse largement ses évaluations dans le public afin de promouvoir les meilleures pratiques. La publication des résultats des analyses comparatives ne doit pas, en particulier, être entravée par l'opposition des régions, comme cela a par exemple été le cas des listes d'attente pour les soins hospitaliers.*

Pour garantir le maintien d'une gestion budgétaire saine dans un cadre décentralisé tout en préservant le rôle stabilisateur des finances publiques, le gouvernement a réformé la Loi de stabilité budgétaire, datant de 2003, qui imposait de façon rigide d'équilibrer en permanence les comptes de toutes les administrations considérées individuellement. La nouvelle règle a gardé la simplicité de la règle précédente et a bénéficié d'un assez large soutien des régions en raison de sa flexibilité accrue. Point plus important, la loi a amélioré la fonction stabilisatrice de la politique budgétaire en évaluant la position conjoncturelle de l'économie et en prenant en compte son taux de croissance attendu par rapport au potentiel. *Toutefois, lors de la mise en œuvre de la nouvelle règle budgétaire il faudra prendre soin d'éviter un résultat budgétaire procyclique. Il importe également que les autorités continuent d'utiliser des hypothèses macroéconomiques prudentes et intègrent les risques d'un ralentissement de la croissance potentielle à moyen terme, compte tenu de la faiblesse persistante des gains de productivité et de l'évolution incertaine de l'immigration.* À cet égard, selon les estimations

de l'OCDE, une hypothèse de croissance tendancielle moyenne supérieure à 3 % au cours des prochaines années paraît optimiste. Bien que la nouvelle loi tienne compte du cycle économique, elle peut exceptionnellement exclure l'investissement public (y compris pour la R-D et l'innovation) dans la limite de 0.5 % du PIB. Néanmoins, un biais injustifié en faveur des investissements physiques par rapport à d'autres formes d'investissement du fait de cette exclusion devrait être évité. En outre, toutes les exclusions devraient être traitées de façon très prudente pour ne pas affaiblir la règle elle-même. Celles-ci ne devraient donc être accordées qu'exceptionnellement – comme le prévoit la loi – et maintenues dans les strictes limites du plafond, lequel ne doit pas être relevé dans le futur. ■

Comment faire face à l'impact budgétaire du processus de vieillissement ?

Le temps est venu de développer une stratégie plus globale à long terme pour préparer la gestion des finances publiques dans le contexte du vieillissement de la population. Désormais, les partenaires sociaux reconnaissent dans une assez large mesure l'ampleur du problème financier à résoudre en raison du vieillissement : la hausse de ces dépenses pourrait atteindre environ 7 % du PIB d'ici 2050 simplement pour les dépenses publiques de retraite, ce qui est plus élevé que dans la plupart des autres pays membres de l'UE, en raison d'un choc démographique plus brutal, bien que plus tardif, et de l'équité actuarielle insuffisante du système de pensions de vieillesse. De fait, ses paramètres produisent des pensions dont la valeur actualisée dépasse en moyenne la somme des cotisations correspondantes. Par ailleurs, selon les estimations de l'OCDE, au cours de cette période la hausse des dépenses de santé pourrait à elle seule dépasser 4 points de pourcentage du PIB, et le coût budgétaire annuel moyen des infrastructures de prise en charge des personnes âgées, qui seront progressivement développées entre 2007 et 2015, devrait atteindre à terme 1 % du PIB. Il sera difficile de faire face à ces augmentations de charges. La hausse récente de l'immigration, qui a amélioré à court terme la situation financière des régimes de retraites, tend à réduire la perception générale de l'urgence du problème à résoudre pour minimiser les coûts d'ajustement. Compte tenu du niveau actuellement faible de ces prestations, lequel ne devrait que lentement progresser, réduire le taux de remplacement n'est sans doute pas la bonne approche. La stratégie la plus appropriée pourrait être plutôt d'allonger progressivement la période de cotisation donnant droit à une pension à taux plein. Il faut aussi supprimer les incitations à prendre une retraite anticipée et prolonger la vie active. Recourir massivement à une augmentation des cotisations pour faire face à la hausse des dépenses déséquilibrerait le fardeau de l'ajustement au détriment des jeunes générations et aurait des effets négatifs sur l'emploi. Réduire fortement la dette et alimenter le fonds de réserve des retraites avant que n'intervienne le choc démographique constitue sans doute une partie appropriée de la réponse des autorités espagnoles aux problèmes financiers liés au vieillissement ; de fait, l'endettement public a été abaissé d'environ 20 points de pourcentage du PIB depuis 2000. Cette action doit cependant être liée à la mise en œuvre d'une réforme paramétrique ambitieuse du système de retraites. Quelques réformes modestes ont été lancées récemment, mais il faut aller plus loin. Pour cela, l'élaboration de scénarios alternatifs s'appuyant sur des modèles statistiques, dans le cadre par exemple de la commission de suivi du Pacte de Tolède, aurait un rôle pédagogique utile en vue de dégager un consensus autour de la stratégie préférée sur le plan social. ■

Comment améliorer les capacités d'innovation ?

La faiblesse persistante des gains de productivité depuis plus d'une décennie est, à juste titre, une préoccupation centrale des autorités. Ce problème n'a certes pas empêché le dynamisme de l'économie ni le processus de rattrapage des pays les plus avancés. Toutefois, l'augmentation de l'apport de main-d'œuvre, à l'origine de ces bonnes performances, va inévitablement s'amenuiser dans le futur avec le retour progressif vers le plein emploi, le ralentissement de l'immigration et l'effet du vieillissement démographique. De fait, les scénarios à long terme de l'OCDE mettent en évidence un affaiblissement marqué de la croissance potentielle en Espagne au cours des prochaines années en l'absence d'un redressement sensible des gains de productivité, ce qui risque d'entraîner une interruption, voire une légère inversion, du processus de convergence par rapport à la moyenne de la zone euro au cours de la prochaine décennie. L'un des éléments centraux de la stratégie gouvernementale pour répondre à ce problème est de combler le retard du pays en matière d'innovation, en particulier dans le secteur privé, et de renforcer ses capacités d'absorption des nouvelles technologies.

Pour développer les capacités de recherche et d'innovation de l'économie, les autorités ont conçu une stratégie complète de réforme en trois volets, qui vise à la fois à renforcer l'efficacité de la politique de R-D et d'innovation proprement dite ainsi que ses conditions-cadres et à améliorer la qualité de l'éducation. Cette approche multidimensionnelle est bienvenue. Le plan *Ingenio 2010*, qui constitue le premier volet de cette stratégie, est particulièrement étoffé et doté d'importantes ressources financières avec le doublement du budget de la recherche civile au cours de l'actuelle législature. Il prévoit plusieurs instruments pour mieux cibler et accroître les moyens de la recherche publique, stimuler les transferts de technologie en favorisant les partenariats privé/public, et améliorer les incitations visant à renforcer la recherche du secteur privé et la diffusion des nouvelles technologies. Du fait de la diversité des obstacles existants et des formes variables des activités d'innovation, cette approche paraît adéquate et ses premiers résultats sont positifs. *Il importe toutefois d'être très vigilant sur l'efficacité des fonds publics engagés.* Pour faire émerger une culture d'innovation tout en limitant les risques de gaspillage, la promotion des centres technologiques, qui s'appuient sur la demande des utilisateurs finaux, constitue une démarche utile. *Une amélioration de la transparence et de la coordination des programmes développés au sein de l'administration centrale et par les régions éviterait les chevauchements, faciliterait l'accès des PME à l'information, et limiterait les risques de voir ces interventions se transformer en simples politiques industrielles favorisant les firmes locales.* ■

Comment améliorer la qualité du système d'éducation ?

Les réformes engagées dans l'éducation, qui constituent le second volet de la stratégie, portent sur l'amélioration des systèmes d'enseignement du niveau préscolaire jusqu'au tertiaire, sans oublier la formation continue. Ces réformes vont de façon générale dans la bonne direction. Ainsi, la révision du système scolaire obligatoire, qui s'accompagne d'un accroissement significatif des ressources budgétaires, renforce l'autonomie des établissements d'éducation pour permettre une meilleure adaptation à la diversité croissante des élèves. Ceci devrait contribuer à améliorer les résultats et à réduire le taux d'échec scolaire. D'un autre côté, les autorités reconnaissent aussi la nécessité de développer davantage le système de formation continue et les compétences pour l'utilisation des nouvelles technologies par une fraction substantielle de la population. Des réformes récentes ont été réalisées pour renforcer la gestion des organismes

chargés de ces formations et faciliter l'accès des PME aux fonds destinés à la formation continue. Toutefois, les programmes proposés, souvent trop longs, paraissent mal adaptés aux besoins des entreprises. *Un financement conjoint par les employeurs et par l'État de projets spécifiques de formation continue permettrait sans doute d'affecter l'aide là où elle serait la plus utile. Plus généralement, des efforts plus importants sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés de la formation en perfectionnant le système de reconnaissance des compétences et en rendant plus aisé l'accès à des congés de formation.*

Une réforme de l'enseignement universitaire a aussi récemment été lancée pour améliorer les performances relativement médiocres de l'Espagne dans ce domaine, qu'attestent les classements internationaux ou, plus indirectement, les primes salariales inférieures à la moyenne dont bénéficient les personnes ayant fait des études supérieures. *Dans ce domaine, il faut passer d'un système axé sur la régulation des intrants à un système reposant sur une meilleure évaluation des extrants, et lié aux mécanismes de financement.* Le projet du gouvernement accroît à bon escient l'autonomie des universités, notamment leur liberté de choisir leurs professeurs et de définir les plans d'études, et vise à renforcer l'évaluation des performances. Pour cela, il est prévu d'améliorer l'information statistique sur le fonctionnement et les résultats des universités et de diffuser largement de ces informations. Le système d'évaluation de la recherche améliorera aussi les incitations financières en faveur de la recherche appliquée et des transferts de connaissances et de technologie vers les entreprises. Ces propositions qui doivent être débattues par le Parlement, sont louables. Les évaluations sont essentielles pour encourager l'étalonnage (benchmarking), accroître les capacités de discrimination entre les diplômes universitaires et stimuler la mobilité des étudiants. Dans ce contexte, il faut aussi se féliciter de la hausse prévue des moyens consacrés aux bourses et aux prêts remboursables en fonction des revenus, mais *celle-ci devrait s'accompagner d'une augmentation des droits universitaires, qui constituerait un complément utile aux ressources plutôt limitées du secteur tertiaire.*

Cette réforme risque cependant de susciter des résistances, premièrement, de la part de certains personnels intégrés dans le système d'éducation (*insiders*), rétifs à l'extension d'une culture d'évaluation. *Les universités doivent pourtant déployer leur influence au-delà des intérêts particuliers de la communauté académique et de leur sphère locale et chercher à mieux répondre aux besoins de la société, notamment des entreprises.* Deuxièmement, il faut veiller à ce que le cadre décentralisé du système espagnol, où les régions contrôlent et financent les universités, ne fasse pas obstacle au développement d'une culture d'évaluation et de compétition à l'échelle nationale. *Favoriser une saine émulation entre les facultés est pourtant nécessaire pour mieux valoriser les investissements en capital humain et créer des centres attractifs, y compris pour les chercheurs et étudiants étrangers, comme cela a été possible dans le cas des écoles de commerce.* Enfin, l'idée répandue que l'université est un service public et un droit pour tous pourrait aussi être un obstacle à des droits universitaires plus élevés. *Pourtant, une hausse des droits universitaires serait souhaitable pour des raisons d'équité et d'efficacité.* En dépit de l'insuffisance évoquée plus haut, l'éducation tertiaire a néanmoins des taux de rendement privé et social élevés et, comme dans d'autres pays, peu d'étudiants sont issus de ménages modestes. De plus, l'augmentation des droits inciterait les étudiants à tirer le meilleur parti de leurs études et à les achever plus rapidement. ■

Comment accroître la flexibilité du marché du travail ?

Des progrès ont récemment été réalisés pour rendre plus favorables les conditions-cadres de l'innovation – troisième axe de la stratégie – avec, par exemple, un nouveau plan de soutien à l'entrepreneuriat visant à stimuler les créations d'entreprises et à faciliter leur financement. Les efforts se sont aussi poursuivis pour réduire les rigidités du marché du travail, qui entravent les réorganisations des firmes, souvent nécessaires lors de l'adoption de nouvelles technologies. Des mesures sont entrées en vigueur en mai 2006 pour atténuer la segmentation du marché de l'emploi entre les travailleurs permanents – fortement protégés contre les licenciements – et les travailleurs sous contrats temporaires, en limitant le recours à ces derniers et en améliorant les incitations en faveur des contrats permanents, principalement par une augmentation des aides budgétaires. En outre, l'accès d'un plus large groupe de travailleurs temporaires à des contrats permanents a été facilité. Toutefois, ces réformes ne réduisent que dans une faible mesure l'écart de coûts par rapport aux contrats temporaires et pourraient donc ne pas suffire pour améliorer la fluidité du marché pour les travailleurs permanents, même si la part excessive des emplois temporaires dans l'économie fléchit. Une flexibilité accrue des emplois permanents est pourtant essentielle pour réduire les réticences de ces travailleurs à changer volontairement d'emploi, renforcer la perméabilité des firmes aux changements technologiques, favoriser l'émergence de branches innovantes et créer des emplois de meilleure qualité. *Un contrat unique de travail, dont les indemnités de licenciement augmenteraient progressivement en fonction de l'ancienneté, permettrait d'acquiescer cette nécessaire flexibilité. Par ailleurs, comme en Autriche, chaque salarié pourrait disposer d'un compte individuel de protection contre le licenciement dans lequel seraient versées des cotisations que l'employé pourrait utiliser en cas de perte d'emploi.* Ceci éliminerait les incertitudes actuelles liées à l'application de la législation de protection de l'emploi et accroîtrait la mobilité des travailleurs permanents. Les performances seraient aussi améliorées par des mesures effectives d'activation en contrepartie d'une moindre protection de l'emploi permanent. *D'une façon ou d'une autre, il faut trouver un meilleur équilibre entre le besoin de flexibilité des employeurs, la demande de sécurité des employés et une protection appropriée contre le chômage.* ■

La politique de la concurrence est-elle efficace ?

Le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits, qui constitue une autre priorité d'action du gouvernement, est important pour réaliser des gains d'efficacité statiques et dynamiques. Une concurrence plus vive accroît la discipline dans la fixation des prix sur les marchés des produits, en particulier dans le secteur abrité, stimule l'innovation, l'adoption de nouvelles technologies, et, en fin de compte la croissance de la productivité. Des marges importantes d'amélioration du fonctionnement des marchés existent, et, si la réglementation est devenue plus favorable à la concurrence depuis 1998, à en juger par les Indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits, les progrès accomplis n'ont pas été plus rapides qu'ailleurs. Un projet louable de réforme du cadre général de la politique de concurrence a été soumis au Parlement. L'adoption d'un programme de clémence aura un effet dissuasif positif. La nouvelle Commission de la concurrence disposera d'une indépendance accrue par rapport au pouvoir politique, notamment dans le domaine des fusions, tout en étant davantage comptable de ses actes. *Elle devrait aussi réaliser des gains d'efficacité grâce aux effets de synergie entre les enquêtes et l'application des décisions. Une plus grande indépendance des autres organismes sectoriels de régulation serait également bénéfique.*

Au-delà de l'effet positif induit par ces mesures générales, les pressions concurrentielles doivent aussi être renforcées dans différents secteurs. Les grandes surfaces et les hypermarchés souffrent, par exemple, des obstacles à l'entrée excessifs imposés par les régions. Les autorités pourraient s'appuyer sur la future directive européenne concernant les services pour supprimer ces entraves. Quoi qu'il en soit, même si des initiatives mineures sont déjà prises dans la distribution de détail, elles devraient engager une action plus résolue pour réduire la multiplicité des réglementations régionales qui tendent à fragmenter le marché espagnol. Le marché de l'électricité est aussi perturbé par d'importantes lacunes, que le gouvernement s'emploie à corriger. Ceci implique, entre autres, un ajustement plus rapide et plus transparent des tarifs régulés de l'électricité en fonction de l'évolution des coûts des intrants, de façon à éviter les distorsions résultant de prix trop bas, lesquels ont renforcé l'intensité énergétique de la production avec des conséquences négatives sur l'environnement. Il faudrait redoubler d'efforts pour conclure un accord accroissant l'interconnexion avec le réseau français afin d'intégrer l'Espagne au marché unique européen de l'électricité et de développer la concurrence internationale sur le marché espagnol, qui se caractérise par l'important pouvoir de marché des firmes locales dominantes. L'amélioration récente de la réglementation dans les télécommunications doit aussi être poursuivie pour renforcer la concurrence dans la téléphonie mobile et les services Internet à haut débit où les prix sont encore comparativement élevés. Des modifications réglementaires sont également requises pour éliminer les obstacles à la concurrence dans de nombreux autres secteurs comme les transports routiers lourds ou le marché du ciment. De façon générale, la législation et les pratiques de secteurs comme les marchés publics et certains services professionnels, pour lesquels on dispose d'une information trop limitée, mais qui semblent affectés d'entraves à la concurrence, devraient faire l'objet d'un examen plus attentif. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Claude Giorno, e-mail : claudio.giorno@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 91 11 ou
Eduardo Camero, e-mail : eduardo.camero@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 14 06, ou
www.oecd.org/spain.

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.

Perspectives économiques n° 79, mai 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

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.