

Évaluation et recommandations

Après une profonde récession, la reprise va sans doute être lente

Après avoir connu une croissance rapide pendant une décennie, en 2008 l'Espagne est entrée dans une récession d'une gravité et d'une durée sans précédent. La contraction de la production a été du même ordre que dans les autres pays européens, mais elle a entraîné une hausse massive du chômage. La récession a accéléré l'ajustement du déficit de balance courante qui s'était accumulé sous l'effet de la forte expansion de l'endettement du secteur privé, lequel avait permis de financer un niveau élevé des investissements productifs et immobiliers. Une lente reprise s'est amorcée au premier semestre 2010, mais la croissance semble devoir rester molle en raison des nouveaux ajustements nécessaires dans le secteur du logement et du niveau élevé de la dette privée. Le chômage devrait par conséquent rester élevé. Comme l'assainissement des finances publiques pèsera lui aussi sur la reprise dans le court terme, il est indispensable de redonner confiance aux agents économiques nationaux et internationaux.

Il est indispensable de préserver la confiance des investisseurs quant à la viabilité des finances publiques pour favoriser la reprise

Grâce à la politique budgétaire relativement prudente qu'il avait menée avant la crise, le gouvernement disposait de marges de manœuvre suffisantes pour laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle et pour soutenir l'activité par d'importantes mesures de relance. Ces mesures conjoncturelles n'expliquent qu'à hauteur de 40 % environ la détérioration de la situation budgétaire, qui est passée d'un excédent de 1.9 % du produit intérieur brut (PIB) à un déficit de 11.1 % en 2009. Le reste du retournement est structurel et tient principalement à une baisse prolongée de la demande intérieure, source importante de recettes fiscales, et à une moindre croissance du PIB potentiel sous l'effet de l'augmentation du chômage structurel. Cette détérioration du solde budgétaire structurel, jointe à l'accroissement prévisible des dépenses liées au vieillissement, lequel s'accélérera vers 2030, a amené les marchés financiers à s'interroger sur la viabilité de la situation budgétaire. Les marges sur les emprunts souverains ont atteint un sommet en mai 2010, incitant le gouvernement à prendre de nouvelles mesures d'assainissement des finances publiques et de réforme structurelle. Ces mesures, conjuguées aux effets exercés sur les marchés des obligations publiques de la zone euro par le lancement du programme pour les marchés de titres de la Banque centrale européenne prévoyant l'achat d'emprunts d'État, et par l'annonce du mécanisme européen de stabilisation financière, ont permis une

certaine stabilisation. Après l'adoption de ces mesures, les coûts de financement de l'État ont baissé et les conditions de financement des banques se sont améliorées. Bien que les incertitudes entourant apparemment l'exposition des banques à l'immobilier résidentiel aient contribué à une hausse temporaire des coûts du financement interbancaire par comparaison avec les autres pays de la zone euro, le secteur bancaire a globalement bien résisté à la crise, dont il est sorti avec des réserves de capitaux et des provisions abondantes, grâce notamment à une surveillance financière prudente.

Le gouvernement a décidé d'agir sur un large front

Les investisseurs considèrent encore que les risques entourant les emprunts des banques et la dette publique sont beaucoup plus élevés qu'avant la crise. En particulier, si les marges sur les emprunts d'État restent élevées, les conditions de financement pourraient s'en ressentir dans le secteur privé. Face à ce problème, les autorités ont adopté toute une gamme de mesures ambitieuses, notamment un vaste programme d'assainissement des finances publiques dont les principaux éléments sont d'application quasi immédiate. Des mesures destinées à rendre plus transparente la situation financière des banques grâce à la publication des résultats détaillés des tests de résistance auxquels elles ont été soumises, ainsi que des restructurations et des réformes destinées à améliorer la résilience des caisses d'épargne, particulièrement exposées au secteur du logement, ont aussi contribué à atténuer les risques perçus. Il est indispensable de réformer les marchés de produits et du travail pour rétablir un meilleur équilibre économique. Les mesures prises jusqu'ici dans ces domaines sont importantes et vont dans la bonne direction, mais elles devront être amplifiées et complétées par d'autres initiatives, comme on le verra ci-après et, de façon plus détaillée, dans le corps de la présente *Étude*.

L'assainissement des finances publiques progresses

Les mesures d'assainissement décidées par le gouvernement devraient permettre de ramener le déficit des administrations publiques de 11.1 % du PIB en 2009 à 6 % en 2011, l'objectif étant de le limiter à 3 % en 2013. C'est ainsi qu'ont déjà été mis en œuvre des relèvements de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des impôts sur le revenu des personnes physiques, une baisse de 5 % en moyenne des salaires de la fonction publique cette année, et des réductions massives des investissements publics. Les salaires des fonctionnaires et la plupart des pensions seront gelés en termes nominaux en 2011 et un seul emploi vacant sur dix sera remplacé dans le secteur public. Ces mesures sont prises en compte dans le budget de l'administration centrale pour 2011, qui prévoit une réduction des dépenses de 7.9 %. Il est important que le solde budgétaire s'améliore de façon permanente. Le gouvernement définira en détail les réductions de dépenses annoncées pour 2012 et 2013 dans les budgets futurs. Les préciser plus tôt pourrait contribuer à renforcer la confiance. *Les mesures d'assainissement doivent être strictement appliquées. Le gouvernement doit être prêt à prendre d'autres mesures si nécessaire, comme il l'a annoncé, étant donné que certaines mesures vont être assez difficiles à mettre en œuvre au fil du temps, notamment le remplacement d'un seul poste sur dix devenant vacant dans l'administration. Les priorités doivent être clairement définies où les effectifs publics peuvent être réduits sans nuire à la qualité des services.*

Si de nouvelles mesures d'assainissement se révèlent nécessaires pour respecter les objectifs budgétaires, des relèvements d'impôts pourraient également compléter les réductions de dépenses étant donné que la pression fiscale totale reste relativement faible en Espagne par comparaison avec les autres économies européennes à revenus élevés. Des majorations d'impôts judicieusement choisies pourraient aussi avoir une incidence plus limitée sur l'activité que certaines réductions de dépenses. *L'application du taux maximum de la TVA à un plus grand nombre de biens et services serait un moyen d'accroître les recettes, étant donné que la fiscalité indirecte a des effets négatifs plus limités sur l'activité économique que beaucoup d'autres impôts. Le recours à des taxes environnementales plutôt qu'à des subventions pour encourager des comportements respectueux de l'environnement permettrait d'assurer la même internalisation des coûts collectifs, mais à un prix beaucoup moins élevé sur le plan budgétaire.* Ce principe doit être appliqué, notamment, aux politiques relatives à l'eau (voir plus loin). *Des hausses sélectives de ces taxes pourraient aussi servir à financer une réduction de certaines cotisations patronales de sécurité sociale.* Ces mesures pourraient contribuer à réduire les coûts de main-d'œuvre et à améliorer la compétitivité. *Une réduction des impôts sur les transactions immobilières résidentielles contribuerait à lever certains obstacles à la mobilité des travailleurs et permettrait d'accroître les recettes tirées des impôts sur les biens immobiliers, qui induiraient relativement peu de distorsions dans l'activité économique.*

La réforme des retraites doit tenir compte des dépenses liées au vieillissement et inciter davantage à exercer une activité professionnelle

L'Espagne va connaître une augmentation spectaculaire des dépenses publiques liées au vieillissement entre 2030 et 2060. Les pensions de retraite y sont plus généreuses, par rapport aux cotisations, que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. À mesure que des travailleurs toujours plus nombreux ayant effectué une carrière complète vont prendre leur retraite et que le taux de dépendance va augmenter, le coût des retraites va s'accroître fortement. *Le projet visant à porter progressivement de 65 à 67 ans l'âge auquel un travailleur peut prétendre à une retraite à taux plein permettrait d'amorcer une baisse importante des dépenses futures au titre des retraites. Il conviendrait donc de lui accorder une haute priorité et de le compléter par d'autres mesures de maîtrise des dépenses. Sur le plus long terme, les paramètres des droits à pension, par exemple l'âge légal de la retraite ou le niveau des pensions, devraient être revus en fonction de l'espérance de vie. Le gouvernement devrait adopter progressivement une formule révisée de calcul des droits à pension reflétant la durée totale de la vie active des cotisants.* Cela permettrait d'établir un lien plus étroit entre les cotisations et les pensions. Les pensions de survivant représentent une part non négligeable des dépenses de pension. Comme les femmes jeunes et d'âge moyen sont de plus en plus nombreuses à intégrer le marché du travail, *il faudrait instituer des règles d'éligibilité plus rigoureuses en cas de cumul d'une pension de réversion et d'autres pensions, par exemple en appliquant des conditions de ressources.* Le gouvernement envisage d'engager une réforme dans ce sens.

En moyenne, les travailleurs sortent du marché du travail un an environ avant de faire valoir leurs droits à pension, et l'extension des allocations de chômage en faveur des travailleurs âgés est utilisée pendant la période de transition. Ces allocations, qui sont certes peu élevées, peuvent être versées pendant une période pouvant atteindre neuf ans jusqu'à ce que l'intéressé atteigne l'âge de la préretraite, ce qui a pour effet d'accroître le salaire minimum accepté par les travailleurs âgés et de limiter leur emploi. *L'extension des*

allocations de chômage en faveur des travailleurs âgés devrait être progressivement réduite, puis supprimée. Les subventions au système de retraite partielle devraient aussi être progressivement éliminées. Un allongement de la période minimum de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, de 35 ans actuellement, permettrait aussi d'améliorer les incitations à travailler, en particulier si la période de référence prise en compte dans le calcul de la pension est allongée.

Les règles de stabilité intérieure doivent être renforcées

Les autorités régionales représentent 35 % des dépenses totales des administrations publiques, alors que jusqu'ici elles n'ont guère contribué à la dette nationale, étant donné que la décentralisation des pouvoirs en matière de dépenses n'a été achevée qu'à une date relativement récente. Au cours des dernières années de la phase de forte expansion économique, l'administration centrale a accumulé des excédents considérables dans le cadre de son propre budget et de celui de la sécurité sociale, tandis que les administrations régionales accusaient de légers déficits. Bien que l'administration centrale ait de larges pouvoirs, récemment renforcés, pour intervenir lorsque les administrations régionales ne respectent pas les objectifs de déficit fixés dans la loi sur la stabilité budgétaire, les mécanismes actuels de financement des régions et les règles de stabilité intérieure pourraient être améliorés dans le but d'empêcher les administrations régionales de dépenser les recettes supplémentaires perçues pendant la période d'expansion économique. *Les règles de stabilité intérieure limitant les déficits budgétaires des différents niveaux d'administration devraient être réformées de manière à exiger des excédents plus importants lorsque l'activité dépasse son niveau potentiel.*

Le développement du marché locatif pourrait permettre d'absorber l'offre excédentaire de logements et faciliter l'ajustement du marché du travail

Le marché du logement se caractérise toujours par une offre largement excédentaire. Simultanément, un grand nombre de jeunes adultes vivent avec leurs parents et certains ménages modestes demeurent mal logés. Les politiques publiques en matière de logement peuvent influencer sur la rapidité avec laquelle le parc de logements vacants est résorbé tout en encourageant la mobilité géographique, notamment en éliminant les obstacles au développement du marché locatif. Certaines mesures utiles ont été prises : les procédures judiciaires concernant l'éviction de locataires ont été simplifiées, les avantages fiscaux en faveur de l'achat d'un logement ont été supprimés, sauf pour les bas salaires, et le régime fiscal applicable aux propriétaires et aux locataires a été uniformisé. Parallèlement, l'État subventionne le logement social. Le logement social est mal ciblé et les listes d'attente réduisent la mobilité. *Les subventions publiques à la construction de logements sociaux devraient être reconsidérées. Les aides en faveur des ménages modestes devraient prendre la forme d'allocations de logement soumises à conditions de ressources qui remplaceraient les abattements d'impôts sur le revenu au titre du logement.*

La réforme des marchés de produits a sensiblement progressé, mais de nouvelles mesures permettraient de consolider la reprise sur le moyen terme

Une meilleure régulation des marchés de produits peut améliorer la compétitivité, à la fois en renforçant la productivité et en faisant baisser les prix. Elle permettrait une réaffectation plus rapide des ressources vers les secteurs les plus performants et à croissance rapide. Au cours de la dernière décennie, l'Espagne a mené de vastes réformes qui ont permis d'ouvrir davantage de nombreux marchés aux mécanismes de la concurrence. De nouvelles réformes sont prévues, notamment dans le cadre du projet de loi *Ley de Economía Sostenible*. Dans le commerce de détail, une loi récente a supprimé la licence nationale pour ouvrir un magasin, mais les régions peuvent exiger une autorisation pour des raisons impérieuses d'intérêt public. Des améliorations seraient encore possibles. Par exemple, certaines administrations régionales usent de leurs pouvoirs pour restreindre la création de grandes surfaces commerciales. Par ailleurs, dans les services professionnels, les obstacles à l'entrée liés aux qualifications sont plus élevés que dans d'autres États membres de l'Union européenne. *Les obstacles à la création de grandes surfaces commerciales imposés par les administrations régionales devraient être abaissés. Par ailleurs, les horaires d'ouverture des magasins devraient être libéralisés dans les régions où ils font encore l'objet de restrictions. Dans les professions libérales, il y aurait lieu de revoir certains obstacles liés aux qualifications.*

Réduire le dualisme du marché du travail

L'augmentation massive du chômage, en particulier parmi les jeunes et les travailleurs sans qualifications, a mis en évidence les faiblesses structurelles du marché du travail. Le chômage structurel, élevé, s'est sans doute accentué pendant la crise. De plus, l'emploi réagit de façon très instable à la conjoncture, amplifiant ainsi les coûts des fluctuations de l'activité en termes de bien-être, de production et de budget. La protection importante dont bénéficient les titulaires de contrats permanents contribue à ces problèmes structurels. Les entreprises hésitent à convertir des contrats temporaires en contrats permanents, ce qui accroît la rotation des effectifs et favorise le dualisme du marché du travail. Le haut degré de protection des travailleurs permanents a aussi contribué à rendre les salaires moins réactifs aux conditions du marché de l'emploi, tout en rendant plus difficile l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Enfin, le dualisme du marché du travail nuit à la productivité du travail, en réduisant la mobilité professionnelle et en dissuadant les individus et les entreprises d'investir dans le capital humain.

La réforme du marché du travail approuvée par le Parlement en septembre 2010 devrait permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement que les licenciements soient considérés comme « justifiés », ce qui réduira leurs coûts. Cependant, la loi laisse encore beaucoup de place à l'interprétation par les autorités judiciaires, si bien qu'il est difficile de dire dans quelle mesure elle modifiera l'attitude des entreprises, qui préfèrent actuellement verser d'emblée les indemnités les plus élevées pour éviter d'aller devant les tribunaux. Le fait de permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement que les licenciements soient acceptés comme « justifiés » aurait une incidence sur tous les contrats, et non pas seulement sur les nouveaux contrats, et réduirait donc les pouvoirs

des travailleurs intégrés dans les négociations salariales tout en favorisant la mobilité, ce qui aurait des effets positifs notables sur la productivité et l'intégration des jeunes travailleurs. Si ces mesures ne permettent pas aux entreprises de faire accepter beaucoup plus facilement des licenciements comme « justifiés », il faudrait sans doute faciliter la tâche des entreprises lorsqu'elles doivent prouver le bien-fondé d'un licenciement. Il serait également souhaitable de réduire la durée des procédures judiciaires. Le programme de réforme prévoit par ailleurs le remplacement d'une partie des droits à indemnités de licenciement accumulés par des cotisations obligatoires des entreprises à des comptes bloqués qui seraient mis à la disposition des travailleurs en cas de licenciement ou de cessation d'activité ainsi qu'à des fins de formation ou de mobilité, dans le cas des nouveaux contrats signés à compter de 2012 (suivant le « modèle autrichien » retenu dans la réforme). Une telle mesure devrait permettre de réduire encore les coûts de licenciement, ce qui serait souhaitable.

Le programme de réforme élargit aussi les catégories de travailleurs susceptibles d'être embauchés sur des contrats permanents avec des indemnités de licenciement légèrement réduites. Cependant, différents contrats permanents, dont certains stipulent le versement d'indemnités importantes en cas de licenciement injustifié, continuent d'exister parallèlement. Par conséquent, même avec la réforme récente, les indemnités de licenciement peuvent encore être excessivement élevées, de sorte que les entreprises hésitent à transformer des contrats temporaires en contrats permanents. La réforme serait plus efficace si ces deux types de contrats convergeaient. Il serait possible d'instituer à cette fin un contrat unique assorti d'indemnités qui seraient faibles au départ, mais qui augmenteraient progressivement avec l'ancienneté. Un tel système pourrait même remplacer le système actuel de contrats temporaires et permanents. La convergence vers un contrat unique ne devrait toutefois pas se traduire par une réglementation inutilement plus stricte des contrats temporaires. Or, le programme de réforme durcit les règles applicables aux contrats temporaires. Cela comporte des risques dans les circonstances actuelles, même si la législation prévoit que ce durcissement se fera progressivement, de 2012 à 2015. Il faudrait éviter d'imposer des restrictions en matière de contrats temporaires. Au minimum, celles-ci ne devraient être introduites que si la réforme permet effectivement d'abaisser les coûts de licenciement dans le cas des contrats permanents et d'améliorer sensiblement les embauches sur cette catégorie de contrats.

Le système de négociations collectives doit être plus profondément réformé

Le système de négociations salariales présente plusieurs inconvénients. Premièrement, les négociations collectives ont lieu principalement au niveau des branches et des provinces, c'est-à-dire à un niveau intermédiaire de centralisation, ce qui ne favorise pas la flexibilité salariale en cas de choc global ou de difficultés propres à une entreprise. Deuxièmement, les résultats des négociations sont statutairement étendus à toutes les entreprises de la même branche ou région, même si elles ne sont pas parties à l'accord. Troisièmement, les entreprises avaient jusqu'ici beaucoup de mal à déroger aux conventions collectives. La réforme de 2010 assouplit notablement les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent déroger aux conventions collectives concernant les salaires et autres conditions de travail, mais l'extension statutaire des conventions collectives n'est pas remise en cause. Il serait sans doute souhaitable d'abolir le principe de l'extension statutaire, mais une telle mesure risque de se révéler inconstitutionnelle. En tout état de cause, il faudrait

veiller à ce que les employeurs et les travailleurs puissent librement décider de déroger à des conventions collectives au niveau des entreprises, conformément à l'esprit de la nouvelle législation. Par ailleurs, le système de négociation collective pourrait être simplifié et laisser plus de place à la fixation des rémunérations et autres conditions de travail au niveau de l'entreprise. Des réformes dans ce sens permettraient d'éviter l'indexation généralisée des hausses de salaire découlant des conventions collectives en fonction de l'inflation passée, qui a généralement lieu lorsque l'inflation est supérieure à 2 %. Cette indexation pourrait être préjudiciable, par exemple, en cas d'augmentation des prix des matières premières importées.

Il faut améliorer l'employabilité des jeunes et des travailleurs peu qualifiés

Réduire le chômage massif parmi les jeunes constitue une priorité. Dans les circonstances actuelles, une réduction du nombre d'élèves qui quittent l'école sans avoir effectué le deuxième cycle de l'enseignement secondaire présenterait un double avantage : elle permettrait d'améliorer le capital humain pour l'avenir, tout en retardant l'arrivée des jeunes et des travailleurs sans qualifications sur un marché du travail déprimé. Le gouvernement a présenté de vastes projets de réforme de l'enseignement obligatoire, qui visent notamment à réduire l'abandon scolaire. *Dans l'enseignement obligatoire, des mesures devraient être prises dès que possible pour concentrer les critères d'admission en classe supérieure sur les compétences essentielles requises pour suivre n'importe quel programme du deuxième cycle du secondaire, comme le recommandait l'Étude de 2008. Cela aurait pour effet de réduire les taux d'abandon et de développer l'accès à l'enseignement professionnel du deuxième cycle du secondaire.*

Les travailleurs d'âge moyen et âgés sont souvent encore moins qualifiés que les jeunes. Une plus large participation à des activités de formation continue pourrait les aider à améliorer leurs qualifications. Actuellement, la contribution des salariés au financement de la formation continue semble aboutir à des résultats médiocres, car les investissements dans la formation continue sont peu considérables alors que les cotisations alourdissent les charges fiscales pesant sur l'emploi. *Il faudrait simplifier le cadre institutionnel de la formation continue et améliorer l'accès des petites entreprises aux programmes subventionnés de formation continue. Il faudrait aussi offrir un plus large choix d'activités de formation aux entreprises afin qu'elles puissent sélectionner celles qui répondent le mieux à leurs besoins, d'où une plus grande efficacité des subventions. Les autorités pourraient aussi envisager d'attribuer des bourses de formation à certains adultes, par exemple sous la forme de chèques-formation couvrant les frais d'inscription ou d'allocations destinées à couvrir des coûts indirects, comme le manque à gagner en termes de salaire. Des mesures de ce type facilitent le ciblage des aides et stimulent la concurrence entre les prestataires d'activités de formation en privilégiant le choix individuel. Cela étant, pour que de tels systèmes soient efficaces, il importe d'assurer la qualité des prestataires, par exemple en veillant à ce que les agences de formation agréées répondent à de stricts critères de qualité.*

Il faut améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de travail

La séparation des fonctions de financement des allocations de chômage et des politiques actives du marché du travail, qui se situent au niveau national, et des fonctions de gestion des services de placement, exercées au niveau régional, peut avoir une incidence négative sur les objectifs des bureaux régionaux de l'emploi en termes de placement. *Dans l'idéal, le*

financement des allocations de chômage et la gestion des services publics de l'emploi devraient relever d'un même niveau de compétence (l'administration centrale). Si cela n'est pas possible, il faudrait instituer un contrôle et une évaluation exhaustifs des services de l'emploi au niveau régional, sur la base d'indicateurs ou d'objectifs quantitatifs. Ceux-ci pourraient s'accompagner d'analyses qualitatives sur les placements effectués et leur impact en termes d'employabilité des demandeurs d'emploi, grâce à un suivi des anciens chômeurs pendant un certain temps. La réforme consistant à autoriser des entreprises privées (et non plus uniquement des institutions à but non lucratif) à assurer des services de placement sous réserve de l'agrément des services publics de l'emploi est louable car elle pourrait améliorer l'efficacité globale des mesures d'insertion des travailleurs.

L'Espagne suit une approche fondée sur les obligations mutuelles, en vertu de laquelle, en échange de leurs allocations, les bénéficiaires sont tenus de rechercher activement un emploi, mais il serait possible d'inciter davantage les allocataires à rechercher un emploi. Les allocations ne devraient pas être versées rétroactivement pour la période précédant l'inscription, date à laquelle un premier entretien complet devrait être obligatoire. En outre, l'Espagne devrait accroître la fréquence des contrôles de recherche d'emploi.

Les limites de l'utilisation intensive des ressources naturelles en eau sont atteintes

La rareté de l'eau doit être prise en compte dans les décisions économiques afin de préserver les ressources pour l'avenir et pour les habitats naturels. Les ressources naturelles en eau sont exploitées de façon intensive et les possibilités d'augmentation de leur utilisation, par exemple par un accroissement de la capacité des barrages, sont limitées. Les volumes disponibles devraient continuer de diminuer et les sécheresses devenir plus graves sous l'effet du changement climatique, en particulier dans les bassins qui sont déjà les plus touchés par des pénuries d'eau. Le développement de ressources « non conventionnelles », notamment par dessalement et recyclage, est encore limité, car les coûts sont souvent beaucoup plus élevés que les prix courants payés par les agriculteurs. L'irrigation représente quelque 65 % de la consommation d'eau. Cependant, la productivité de l'utilisation d'eau à des fins d'irrigation est très variable, les activités de production à faible valeur ajoutée en consommant une part substantielle, même dans les bassins les plus touchés par les pénuries. Face à cette situation, les autorités ont pris des mesures consistant principalement à économiser l'eau, en particulier grâce à une modernisation de l'infrastructure d'irrigation, et à encourager le recours à des sources « non conventionnelles », à la suite de la révision du Plan hydrologique national, en 2004.

La répartition des responsabilités en fonction des bassins doit être préservée

Les compétences publiques en matière de gestion des ressources en eau sont confiées aux organismes de bassin, qui sont placés sous la tutelle de l'administration centrale si un bassin couvre le territoire de plusieurs communautés autonomes. Ce dispositif est satisfaisant. Plusieurs modifications récemment apportées à certaines législations régionales revendiquent la gestion des ressources en eau, par exemple lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs régions. Lorsque des ressources en eau sont partagées dans une assez large mesure entre plusieurs régions, elles devraient continuer de relever

clairement de la compétence des organismes de bassin. Pour assurer une coopération adéquate entre les différents niveaux d'administration dans la gestion des ressources en eau, il faudrait accélérer la constitution de Commissions des autorités compétentes.

Les organismes de bassin bénéficient d'une autonomie considérable en matière de budget et de gestion, par exemple pour l'attribution de concessions ou pour les décisions relatives aux infrastructures publiques. Ils font appel à la participation des parties prenantes dans l'utilisation de l'eau, notamment par la représentation des usagers, qui comptent en général pour un tiers des membres des organes de décision. Dans plusieurs organismes de bassin, le secteur de l'irrigation occupe une place prédominante parmi les représentants des usagers, d'où un risque de captation de la réglementation. Il faudrait réduire les risques de captation de la réglementation au sein des autorités de régulation en étendant la participation à la gestion de l'eau à un ensemble plus large d'intervenants, comme des chercheurs ou des représentants d'institutions qui se consacrent à la protection des écosystèmes locaux et des services récréatifs qu'ils procurent. Cette participation étendue devrait passer par les institutions appropriées, notamment les organismes de bassin.

Le prix de l'eau doit prendre en compte la totalité des coûts

En vertu de la législation en vigueur, seuls les coûts de fonctionnement et d'équipement peuvent être recouverts dans le cadre de la tarification de l'eau, si bien que les coûts d'opportunité liés à la rareté de l'eau et les coûts environnementaux ne peuvent pas être pris en compte dans les tarifs. Une étude récente estime qu'une part importante des coûts d'équipement ne sont pas récupérés et souligne le manque de transparence et de disponibilité des données pertinentes. Les organismes de bassin ne peuvent généralement pas financer leurs investissements sur les recettes qu'ils tirent des redevances d'utilisation de l'eau et doivent donc faire appel à des financements publics. Grâce aux recettes plus importantes que procurerait un meilleur recouvrement des coûts, il serait possible de lever beaucoup plus de fonds privés pour financer les investissements, et cela aurait le double avantage d'économiser l'eau et de stimuler l'activité économique. Les prix devraient refléter plus complètement l'ensemble des coûts liés à la fourniture de services d'eau. La législation devrait permettre d'intégrer les coûts environnementaux et les coûts liés à la rareté de l'eau dans les tarifs. Il faudrait assurer une tarification plus transparente de l'eau de manière à donner des informations sur les différents coûts entrant dans le calcul des tarifs. Les données concernant le coût des services d'eau devraient être facilement accessibles sur tout le territoire. Par exemple, les règles d'imputation des coûts aux services ayant des caractéristiques de biens publics, comme la prévention des inondations, devraient être harmonisées sur la base de critères transparents. Des instruments économiques, comme l'appel d'offres ou la mise aux enchères, pourraient être utilisés pour l'attribution de nouvelles concessions, au lieu de l'octroi à titre gratuit.

Les autorités ont accordé des subventions importantes pour la modernisation des techniques d'irrigation. Ces subventions seraient sans doute moins nécessaires si les tarifs de l'eau étaient plus élevés. Cependant, étant donné le faible niveau des prix, l'eau économisée grâce à des techniques modernes risque d'être utilisée pour développer l'irrigation ou pour des cultures plus grosses consommatrices d'eau. Dans le cadre d'un programme récent de subventions en faveur de l'adoption de méthodes d'irrigation permettant d'économiser l'eau (*Plan de Choque de Regadíos*), le gouvernement a demandé à juste titre que les quantités d'eau attribuées en concessions soient réduites pour les

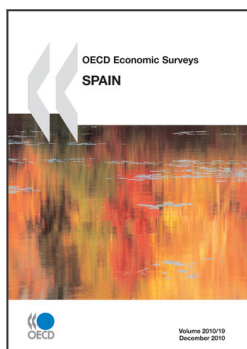
bénéficiaires des subventions, mais il est difficile de déterminer l'effet global de ce programme sur la consommation d'eau. À court terme, il faut veiller à ce que les subventions en faveur de la modernisation de l'irrigation soient subordonnées à la réduction des quantités d'eau attribuées en concessions, pour que l'eau économisée grâce à cette modernisation puisse être affectée au maintien des débits écologiques ou à d'autres usages économiques.

La mise en place de marchés de l'eau répandus, y compris pour le transfert de droits d'usage de l'eau sur de longues périodes, a permis de réaliser des gains d'efficacité représentant plusieurs milliards de dollars en Australie et aux États-Unis, grâce à la répartition de ressources en eau de plus en plus rares entre diverses utilisations concurrentes à des fins agricoles, urbaines et environnementales. Les restrictions pesant sur les échanges de concessions devraient être assouplies. Par exemple, le plafonnement des ventes en fonction de la consommation antérieure pourrait être revu et l'intervention de courtiers pourrait être autorisée. L'impossibilité de vendre de l'eau au profit d'usages auxquels la loi attribue un degré de priorité moindre devrait être réexaminée. Les banques de l'eau pourraient être étendues à un plus grand nombre de bassins hydrographiques.

Il faut améliorer encore la gestion des réserves souterraines d'eau

Une proportion importante des réserves souterraines d'eau risque de se trouver surexploitée et la qualité de l'eau est un problème. La gestion des eaux souterraines en Espagne se heurte à trois problèmes particuliers : étant donné que la plus grande partie des eaux souterraines sont utilisées pour l'agriculture, les prélèvements sont très décentralisés, ce qui rend leur contrôle particulièrement difficile. La valeur ajoutée très importante qu'apporte l'utilisation des eaux souterraines dans l'agriculture, par comparaison avec les eaux de surface, incite à la surexploitation. Bien que les organismes de bassin aient été dotés d'instruments puissants pour mettre un terme aux prélèvements excessifs et que des progrès notables aient été réalisés dans l'enregistrement des droits de prélèvements souterrains, plusieurs observateurs ont noté que le dispositif en vigueur n'est pas encore suffisamment efficace. Il faudrait renforcer la surveillance des prélèvements souterrains. À cette fin, les organismes de bassin devraient disposer de ressources financières et humaines adéquates. Le régime des sanctions pourrait être réexaminé, l'objectif étant de le rendre plus transparent pour les usagers et de veiller à ce que les sanctions soient progressives et proportionnelles aux infractions. Il conviendrait de légiférer afin d'autoriser la mise en place d'une redevance sur les prélèvements souterrains qui permette à la fois de couvrir les coûts d'administration et d'application des droits sur les eaux souterraines et d'internaliser l'externalité de ressource collective.

De nombreuses associations d'utilisateurs ont été créées, avec l'appui des pouvoirs publics, mais elles ne semblent pas avoir véritablement internalisé l'externalité de ressource collective étant donné le caractère décentralisé des prélèvements souterrains. La plupart d'entre elles limitent leurs activités à la mise en commun d'infrastructures. D'un autre côté, il y a des exemples notables de bonne gestion des ressources par certaines associations grâce à la mise en place de mécanismes internes de contrôle des prélèvements et de sanctions, ne nécessitant pas l'intervention des autorités. Afin d'inciter les associations d'usagers à gérer les ressources souterraines de manière durable, une redevance pourrait être appliquée aux usagers des aquifères dont la gestion est constamment non viable.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Spain 2010

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Spain 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.