

ÉTUDES
PAR PAYS

Études économiques
de l'OCDE

Espagne



OCDE



Janvier 2000

© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE**

1999-2000

ESPAGNE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English.

© OCDE 2000

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Conditions macroéconomiques	23
Évolution macroéconomique récente	23
Une politique macroéconomique de soutien à la croissance de la production	42
Perspectives	56
II. Améliorer les résultats de l'économie en accélérant les réformes structurelles	59
Réforme du marché du travail	60
Marchés de produits	71
Marchés financiers	85
Problèmes relatifs au secteur public	93
Résumé des recommandations de réforme structurelle	103
III. Options de réforme du système fiscal espagnol	109
Les déterminants de la politique fiscale	110
Principales mesures à prendre pour renforcer le système fiscal	116
Principales options en matière de réforme	156
Notes	170
Glossaire des abréviations	185
Bibliographie	186
<i>Annexes</i>	
I. PME et travailleurs indépendants : régimes fiscaux particuliers	191
II. Modification de la structure de la fiscalité : propriétés de simulations fondées sur des modèles	193
III. Chronologie économique	196



Encadrés

1. Le paradoxe de la productivité : problèmes de mesure	33
2. Restrictions des emprunts des administrations régionales et locales	53
3. Fonctionnement d'un système d'«autorisation de déficit négociables»	55
4. La réforme proposée de la loi de 1989 sur la concurrence	79
5. Principales caractéristiques de la réforme de l'impôt sur les sociétés intervenue en 1995 et des autres mesures ayant un impact sur les activités des entreprises	114

6. Principaux objectifs des réformes de l'impôt sur les revenus des personnes physiques mises en œuvre en 1991 et 1998	118
7. Les travaux de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables	140
8. L'accord économique entre l'État espagnol et le Pays basque	145
9. Le financement des administrations régionales dans le cadre du « régime commun »	147
10. Partage du produit de l'impôt sur les sociétés entre le Pays basque et l'administration centrale	153
11. Résumé des options en matière de réforme de la fiscalité	159

Tableaux

1. Prix des actifs dans quelques pays de l'OCDE	26
2. Résultats financiers des entreprises non financières	27
3. Taux de chômage et gains horaires par région	35
4. Les comptes des transactions courantes et des opérations en capital de la balance des paiements	41
5. Le processus d'assainissement budgétaire : l'Espagne et la zone euro	43
6. Comptes des administrations publiques	45
7. Prévisions du déficit budgétaire dans les Programmes de stabilité et de convergence	49
8. Perspectives à court terme	57
9. Données économétriques sur l'existence d'un double marché du travail en Espagne	63
10. Indicateurs qualitatifs de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi permanent : comparaison internationale	65
11. Produit des privatisations	78
12. Comparaison internationale de la rentabilité bancaire	88
13. Ajustement des pensions minimums en 2000	97
14. Offre de soins de santé et dépenses à ce titre	99
15. Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle	104
16. Évolution des dépenses et des recettes des administrations publiques	110
17. Taux d'imposition effectifs marginaux sur les revenus supplémentaires des ménages à un - et deux - apporteurs de revenus	125
18. Taux d'imposition de l'épargne financière	131
19. Charges fiscales effectives marginales sur l'investissement en actifs corporels, en recherche-développement et en capital humain	135
20. Réduction de la pression fiscale : effets estimés de la réforme de 1998 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	144
21. Instabilité de l'assiette et des recettes fiscales aux niveaux national et régional	151
22. Part des taxes dans les prix de l'énergie	157
23. Effets à long terme de modifications de la fiscalité : estimations au moyen de modèles	163

Annexe

A1. Principales privatisations en Espagne, 1986-99	194
A2. Principales prises de participations dans le capital de banques d'Amérique latine par BBV et BSCH	195

Graphiques

1. Demande des ménages, taux d'épargne et conditions monétaires	25
2. Investissement dans certains pays de l'OCDE	27
3. Contributions à la croissance du PIB	29
4. Emploi et chômage : quelques caractéristiques clés	30
5. Croissance de la productivité par secteur	32
6. Augmentation contractuelle des salaires, salaires totaux et indice des prix à la consommation	37
7. Prix à la consommation	38
8. Compétitivité extérieure, production industrielle de l'UE et exportations espagnoles	40
9. Dette des administrations régionales	52
10. Convergence du PIB par habitant	60
11. Nouveaux contrats permanents : niveau et composition	65
12. Chômage, revenu par habitant et salaires dans les différentes régions	70
13. Subventions à l'industrie et aux services publics	72
14. Dépenses nationales au titre de l'agriculture dans les pays de l'UE	76
15. Évolution du système bancaire	87
16. La dimension des marchés de valeurs mobilières	91
17. Taux de dépendance économique des personnes âgées	94
18. Taux d'imposition implicite moyen sur la poursuite d'une activité salariée entre 55 et 64 ans	96
19. Emploi public	102
20. La pression fiscale	111
21. Recettes et dépenses fiscales par administrations régionales et locales	115
22. Charge fiscale sur la main-d'œuvre	121
23. Charge fiscale marginale totale	123
24. Logements occupés par leurs propriétaires dans certains pays de l'OCDE	128
25. Composition de l'épargne des ménages	129
26. Taux d'imposition effectif des sociétés dans l'Union européenne	132
27. Répartition des dettes fiscales brutes au titre de l'impôt sur les sociétés	133
28. Charge fiscale combinée (IS et IRPP) sur les bénéfices distribués	136
29. Comparaisons internationales des taux moyens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la charge fiscale totale	142
30. Progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	143
31. Le financement des administrations régionales	150

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESPAGNE (1998)

LE PAYS

Superficie (km ²)	505 990	Villes principales, 1996 (milliers d'habitants) :	
Terres cultivées (km ²)	187 530	Madrid	2 867
		Barcelone	1 509
		Valence	747
		Séville	697
		Saragosse	602

LA POPULATION

Population (milliers), 1997	39 323	Emploi civil (milliers) :	13 205
Densité au km ² , 1997	77.7	par secteur (en pourcentage) :	
Accroissement naturel de la population (milliers), 1997	2	Agriculture	8.0
Solde migratoire (milliers), 1996	47	Industrie	20.5
		Construction	9.9
		Services	61.6

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, PIB (milliards de pesetas)	86 964	PIB au coût des facteurs par origine (en pourcentage) :	
PIB par habitant (dollars des EU)	14 676	Agriculture	4.4
Formation brute de capital fixe		Industrie	23.1
En pourcentage du PIB	22.7	Construction	7.6
Par habitant (dollars des EU)	3 327	Services	64.9

L'ÉTAT

Consommation publique (en pourcentage du PIB)	17.4	Composition du Congrès (nombre de sièges) :	350
Investissements fixes (en pourcentage du total de la formation brute de capital fixe)	13.6	Parti populaire (PP)	156
Recettes du gouvernement (en pourcentage du PIB)	37.1	Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	141
Déficit des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	2.3	Izquierda Unida	21
		Convergence et Union (CIU)	16
		Parti nationaliste basque (PNV)	5
		Coalition canarienne (CC)	4
		Herri Batasuna	2
		Autres	5
		Dernières élections générales : mars 1996	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services : (en milliards de dollars des États-Unis)	158.0	Importations de biens et de services : (en milliards de dollars des États-Unis)	156.1
(en pourcentage du PIB)	27.1	(en pourcentage du PIB)	26.8
Exportations en pourcentage du total des exportations de marchandises, données douanières :		Importations en pourcentage du total des importations de marchandises, données douanières :	
Produits alimentaires	12.6	Produits alimentaires	7.0
Autres biens de consommation	28.2	Autres biens de consommation	19.0
Produits énergétiques	2.0	Produits énergétiques	6.4
Autres biens intermédiaires	42.8	Autres biens intermédiaires	50.1
Biens d'équipement	14.3	Biens d'équipement	17.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : la peseta		Nombre d'unités monétaires par dollar des États-Unis (moyenne journalière)	
		Année 1998	149.4
		Novembre 1999	161.1

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel de l'Espagne par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 25 novembre 1999.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 10 décembre 1999.

•

L'étude précédente de l'Espagne a été publiée en mars 1998.

Évaluation et recommandations

Les performances de l'économie espagnole ont été remarquables...

L'Espagne bénéficie pour la troisième année consécutive d'une croissance vigoureuse. Une gestion macroéconomique appropriée, avec notamment un assainissement budgétaire, a ouvert la voie à l'entrée dans l'Union économique et monétaire au début de 1999. Les taux d'intérêt se sont considérablement détendus avant l'adhésion et ont stimulé l'activité économique en 1998 et 1999, tandis que des revendications salariales modérées et les progrès de la réforme du marché du travail ont favorisé la création d'emplois. L'inflation est tombée à des niveaux historiquement bas, même si elle reste supérieure à la moyenne de la zone euro. Ces bonnes performances ont été également étayées par d'importants progrès dans des domaines-clés de la réforme structurelle. La concurrence sur les marchés de produits a été renforcée et le fonctionnement des marchés de capitaux s'est amélioré, tandis que le processus de privatisation, l'un des plus ambitieux de la zone de l'OCDE, a été encore accéléré. De surcroît, la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques engagée en 1999 a corrigé des distorsions et amélioré la neutralité fiscale. A la faveur d'une croissance soutenue, le PIB par habitant de l'Espagne s'est rapproché de la moyenne de l'Union Européenne. Toutefois, malgré sa forte baisse, le taux de chômage est toujours le plus élevé de la zone de l'OCDE.

... mais la politique économique doit s'attacher à maintenir des perspectives de croissance favorables

L'économie a fait preuve d'une résistance remarquable à la crise des économies émergentes et n'a pas connu de ralentissement. Comme indiqué au chapitre I de l'Étude, qui passe en revue les évolutions macroéconomiques, l'activité devrait rester soutenue, le rythme de croissance dépassant la moyenne de l'OCDE au cours des deux prochaines années. Le principal risque auquel sera confrontée l'Espagne réside dans les pressions sous-jacentes de la demande intérieure qui pourraient

entraîner une hausse des coûts plus rapide que dans la zone euro et, ainsi, éroder la compétitivité et menacer la viabilité de la croissance de l'emploi. En neutralisant l'impact de conditions monétaires souples, une politique budgétaire plus restrictive préviendrait les risques de surchauffe et conforterait les perspectives de croissance favorables de l'économie. Le chapitre II examine les initiatives de politique structurelle, eu égard à la détermination du gouvernement de moderniser l'économie afin de réaliser une convergence rapide avec les pays à revenu plus élevé. Des défis majeurs se présentent : il faut notamment maintenir le rythme de la réforme du marché du travail et intensifier encore la concurrence sur les marchés de produits pour promouvoir une croissance non inflationniste soutenue. Des réformes d'envergure seront également nécessaires pour assurer la viabilité du système de retraite à moyen terme. Le chapitre III évalue les atouts et les faiblesses du système fiscal espagnol, passe en revue les initiatives récentes en matière de réforme fiscale et analyse les possibilités qui s'offrent au gouvernement pour simplifier encore le système fiscal, le rendre plus neutre et renforcer la décentralisation fiscale.

La demande intérieure et l'emploi ont continué de croître à vive allure...

La demande intérieure, qui a augmenté de 5 pour cent en 1998 comme en 1999, est restée le moteur de la croissance économique. La demande des ménages s'est encore accélérée en 1999, dopée par la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le bas niveau des taux d'intérêt et un degré élevé de confiance des ménages. Cette accélération a amorti le léger ralentissement de l'investissement des entreprises dû à l'affaiblissement de la conjoncture internationale. Étant donné que la reprise de l'activité économique a été plus vigoureuse en Espagne que dans l'ensemble de l'UE, les exportations nettes ont freiné de plus en plus l'expansion. En conséquence, la croissance de la production s'est légèrement ralentie. Après une hausse de 4 pour cent en 1998, elle devrait s'établir à 3³/₄ pour cent en 1999, résultat qui reste néanmoins très supérieur à la moyenne de l'OCDE. Par suite du dynamisme de l'activité, de la modération des revendications salariales et de l'allègement des coûts de main-d'œuvre non salariaux, le taux de chômage est revenu de 22 pour cent en 1996 à 15 pour cent à la fin de 1999, et il devrait décroître encore. En revanche, la productivité s'est fortement ralentie, ce qui peut s'expliquer en partie par des problèmes de

mesure, même si d'autres facteurs interviennent sans doute, notamment la faible productivité d'un grand nombre d'emplois créés dans les secteurs des services et de la construction, ou les compétences inférieures à la moyenne de travailleurs récemment embauchés.

... et la désinflation s'est interrompue

Le taux d'inflation s'est élevé progressivement en 1999, pour atteindre 2.7 pour cent en novembre 1999 contre 1.4 pour cent en décembre 1998. Cette hausse reflète essentiellement l'augmentation des prix du pétrole et des produits alimentaires, l'inflation sous-jacente se maintenant aux alentours de 2¹/₄ pour cent depuis 1998. Toutefois, bien que la hausse des prix des biens échangeables soit restée contenue, la vigueur de la demande conjuguée à une concurrence réduite dans certains secteurs de services a entraîné à la hausse les marges bénéficiaires, et l'écart d'inflation par rapport à la moyenne de la zone euro s'est creusé en conséquence. Dans le secteur de la construction, la vive expansion de la demande s'est traduite par une hausse des prix des logements de 9 pour cent au cours de l'année passée, tandis que la dérive des salaires a été forte. Les pressions de la demande se sont également manifestées par une dégradation de la balance courante, qui est devenue déficitaire à partir de 1998. Le déficit pourrait atteindre 1 pour cent du PIB en 1999 et se creuser encore par la suite.

Les conditions monétaires se sont assouplies, tandis que le rythme de l'assainissement budgétaire s'est ralenti

Les conditions monétaires ont marqué une détente progressive depuis le début de 1995 et se sont encore assouplies lorsque la Banque centrale européenne a abaissé les taux d'intérêt en avril 1999 et que l'euro s'est déprécié. L'inflation progressant plus vite que dans la zone euro depuis 1998, les taux d'intérêt réels ont encore baissé par rapport à la moyenne de la zone. A partir de 1998, le rythme de l'assainissement des finances publiques s'est ralenti au regard des efforts d'ajustement intenses déployés en 1996 et 1997, avant l'adhésion à l'UEM. Une vaste réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été mise en œuvre dans le cadre du budget 1999. Néanmoins, d'après les prévisions officielles, le déficit budgétaire sera ramené à 1.3 pour cent du PIB en 1999, contre 2.3 pour cent en 1998, grâce à des rentrées plus importantes que prévu d'impôts indirects et d'impôts sur les sociétés et à une forte augmentation des

versements de cotisations sociales sur un marché du travail en pleine expansion. Le budget 2000 vise à réduire encore le déficit des administrations publiques pour le ramener à 0.8 pour cent du PIB. Cette amélioration proviendrait principalement d'un allègement du service de la dette et de facteurs conjoncturels, puisque le budget envisage aussi d'augmenter les dépenses sociales, d'accélérer les investissements d'infrastructure et d'accroître les allègements fiscaux consentis aux sociétés pour les dépenses de R-D, tandis que les accises seront gelées pour permettre d'atteindre l'objectif d'inflation de 1999. Il est probable que l'impact de ces mesures sur le déficit structurel ne sera que partiellement neutralisé par le maintien des restrictions à l'embauche des fonctionnaires et une réduction des subventions aux entreprises publiques.

L'activité devrait rester vigoureuse et les pressions des coûts risquent de menacer la compétitivité

Tandis que la croissance de la demande intérieure paraît devoir se modérer, étant donné que l'impulsion donnée à la consommation par la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se dissipe et que les conditions monétaires dans la zone euro paraissent devoir se durcir quelque peu, les exportations devraient rebondir progressivement grâce à l'amélioration de la conjoncture internationale. Au total, la croissance restera supérieure à son rythme potentiel. Les évolutions récentes de certains coûts, qui, ces dernières années, ont été favorables et ont amorti l'effet sur les prix d'une croissance relativement forte des coûts unitaires de main-d'œuvre, risquent de s'inverser. Abstraction faite des perspectives incertaines des prix du pétrole et des produits primaires, la probabilité d'une nouvelle baisse des coûts financiers et des coûts de main-d'œuvre non salariaux des entreprises est faible. De surcroît, l'accélération de l'inflation mesurée par la hausse générale des prix à la consommation, ces derniers mois pourrait entraîner à la hausse les salaires, étant donné qu'une proportion importante des accords salariaux contient une clause d'indexation. En outre, les revendications salariales risquent de s'intensifier sur un marché du travail qui se tend progressivement. L'évolution défavorable des coûts intérieurs pourrait affaiblir la compétitivité et entraîner un creusement encore plus marqué du déficit de la balance courante. On prévoit déjà que celui-ci atteindra 3 pour cent du PIB à l'horizon 2001.

Un resserrement de la politique budgétaire réduirait les risques de surchauffe

L'instrument du taux de change ne pouvant plus être utilisé pour neutraliser les variations des coûts relatifs, l'érosion de la compétitivité pourrait menacer la viabilité de la croissance récente de l'emploi et de la production. En dépit d'un certain resserrement prévu au cours des deux prochaines années, l'orientation de la politique monétaire dans la zone euro risque de ne pas être adaptée à l'économie espagnole, qui est plus avancée dans le cycle que ses partenaires. Une orientation budgétaire plus restrictive que ne l'impliquent les objectifs actuels des autorités serait indiquée pour rétablir l'équilibre des politiques monétaire et budgétaire et atténuer le risque de surchauffe. En outre, des accords salariaux modérés contribueraient à ce que les coûts de main-d'œuvre évoluent au même rythme que dans la zone euro, ce qui préserverait la compétitivité.

Des mesures plus ambitieuses de contrôle des dépenses publiques permettraient de mieux répondre aux enjeux à venir

Le Programme de stabilité de l'Espagne prévoit une réduction du déficit, qui ferait place à un léger excédent de 0.1 pour cent du PIB à l'horizon 2002, tandis que le ratio dette/PIB descendrait au-dessous de 60 pour cent. Sur la base des programmes actuels de dépenses et de transferts sociaux, quelques économies à moyen terme pourraient être escomptées avec une nouvelle compression de la masse salariale due aux restrictions à l'embauche de fonctionnaires, une réduction des transferts aux entreprises de service public encore contrôlées par l'État, une baisse des dépenses d'indemnisation du chômage à mesure que de nouveaux emplois sont créés et une meilleure gestion des services de santé grâce aux réformes récentes. Néanmoins, les pressions à moyen terme sur le budget pourraient annuler les gains attendus, étant donné la hausse des investissements publics nécessaire pour moderniser l'infrastructure de base et la montée des engagements en matière de pensions et des coûts de santé imputable au vieillissement de la population. Pour absorber ces tensions, du moins en partie, et réduire encore la fiscalité sur le travail, il faudra réduire plus fermement les dépenses. Des compressions de dépenses plus fortes offriraient en outre une plus grande marge de manœuvre budgétaire, tout en assurant la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE.

Le vieillissement de la population exige une refonte du système de retraite

En raison de la vive expansion récente de l'emploi et des caractéristiques de la pyramide des âges, le système de retraite par répartition sera globalement équilibré en 1999 et pendant quelques années encore. Cependant, sa maturation qui se poursuit et sa générosité intrinsèque amplifieront les pressions budgétaires dans l'avenir. Compte tenu de la hausse prévisible du taux de dépendance des personnes âgées, les prestations de retraite sont généreuses à la fois par rapport aux cotisations et au regard des systèmes en vigueur dans les autres pays. En particulier, le taux de remplacement est élevé, l'assiette des cotisations de retraite est étroite et l'accumulation des droits à pension est concentrée sur les premières années. En conséquence, les engagements futurs non provisionnés du système de pension sont considérables. La création d'un fonds de réserve en 2000 vise à atténuer l'impact sévère des réformes qui devront intervenir à une date ultérieure. Toutefois, pour assurer la viabilité du système de pension, à l'occasion de la renégociation du Pacte de Tolède en 2000, il faudra envisager de réduire la générosité du système, puisqu'un relèvement des cotisations serait préjudiciable à l'emploi. Plus précisément, on devrait élargir la base des cotisations de retraite et durcir les conditions d'ouverture des droits. Les fortes incitations en faveur de la retraite anticipée sont particulièrement préoccupantes sur un marché du travail où les marges de ressources inutilisées s'amenuisent. A cet égard, une mesure clé consisterait à réduire encore le taux d'accumulation des droits à pension, mais il faudrait éviter d'augmenter les prestations non contributives minimales car cela renforcerait les incitations au départ anticipé. On devrait aussi encourager le développement d'un système de retraite par capitalisation en complément du système par répartition, en créant un cadre réglementaire approprié pour les régimes complémentaires d'entreprise et individuels.

La réforme du marché du travail de 1997 a favorisé la création d'emplois...

La réforme du marché du travail engagée en 1997 a réduit le poids de la législation relative à la protection de l'emploi. L'instauration d'un nouveau contrat de travail permanent assorti d'indemnités de licenciement réduites et d'un allègement des cotisations sociales a étayé les remarquables performances du marché du travail et amélioré les perspectives d'emploi des groupes visés, en particulier les jeunes. Néan-

moins, l'emploi à durée déterminée reste généralisé, tandis que la présence simultanée de contrats offrant des incitations différentes peut avoir des effets pervers, dans la mesure où elle tend à perpétuer le cloisonnement du marché du travail et pourrait entraîner des effets de substitution. Un assouplissement plus général de la législation sur la protection de l'emploi, qui concernerait les contrats permanents classiques, contribuerait à maintenir l'expansion actuelle de l'emploi et à améliorer la répartition des ressources humaines. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail est également indispensable pour améliorer les chances des travailleurs qui ont encore des difficultés à trouver un emploi. D'autres mesures instaurées par la réforme de 1997 ont été moins efficaces. En particulier, la législation actuelle sur les licenciements abusifs devrait être clarifiée de façon que les décisions des tribunaux du travail, qui statuent sur les indemnités de départ dans la plupart des cas de licenciement individuel, soient conformes à l'esprit de la réforme. Par ailleurs, le système de négociations salariales reste relativement rigide. Il faudrait le réformer pour accroître la marge de flexibilité des entreprises et mieux tenir compte des différences du niveau des ressources inutilisées sur les marchés du travail régionaux.

... mais des initiatives plus globales sont nécessaires pour réduire davantage le chômage structurel

Dans le futur, de nouvelles réformes du marché du travail sont nécessaires pour réduire le taux de chômage structurel et conforter la forte expansion de l'emploi sans créer de goulets d'étranglement. Étant donné que les institutions du marché du travail interagissent avec les politiques mises en œuvre dans d'autres domaines, les réformes devraient avoir un caractère global. Ainsi, les mesures des pouvoirs publics se renforceraient mutuellement et auraient un plus large impact. Il faudrait s'attaquer en particulier à la faible mobilité géographique de la main-d'œuvre, qui accentue le chômage structurel et perpétue d'importantes disparités régionales en matière de chômage. Pour favoriser la mobilité, le développement du marché immobilier locatif devrait être stimulé. A cet effet, il faudrait assouplir les réglementations restrictives sur la durée des contrats de location, libéraliser l'offre de sols urbains – pour freiner la hausse des prix des logements et des loyers – et réduire les avantages fiscaux encore très généreux dont bénéficient les ménages propriétaires de leurs

logements. Un autre moyen d'accroître la mobilité consisterait à durcir les conditions, très peu restrictives, d'attribution des programmes de garantie de ressources accordés aux travailleurs agricoles en chômage saisonnier. Afin de stimuler la recherche active d'un emploi, il faudrait faire en sorte que les prestations de chômage prennent en compte les indemnités de licenciement, qui sont élevées et, dans certaines conditions, exonérées d'impôt. Pour une plus grande flexibilité du marché du travail, la nouvelle réglementation du travail à temps partiel devrait être assouplie.

Promouvoir la concurrence sur les marchés de produits stimulerait la croissance potentielle

Les réformes de la réglementation, en particulier dans le secteur des télécommunications, ont démontré que la concurrence peut favoriser l'amélioration du service et induire simultanément des baisses de prix. De nouveaux progrès sur ce front stimuleraient la croissance potentielle, réduiraient les pressions des coûts et renforceraient la concurrence. Le secteur de l'énergie est considéré comme prioritaire à cet égard car il fournit des intrants essentiels à l'ensemble des activités économiques. Dans le secteur de la distribution de produits pétroliers, les mesures prises récemment pour accroître la transparence des prix et simplifier le régime complexe d'autorisations vont dans la bonne direction. Toutefois, les réglementations restrictives régissant l'offre de terrains par les collectivités locales pourraient limiter encore l'ouverture de nouvelles stations-service et entraver ainsi la concurrence. Dans le secteur de l'électricité, en dépit d'une action de déréglementation rapide et étendue, le marché est toujours très concentré, et les prix avant impôts restent parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Pour recueillir tous les fruits de la déréglementation, il faut encourager la concurrence dans le segment de la production d'électricité. La libéralisation du marché du gaz devrait aussi être accélérée. Par ailleurs, un assouplissement des horaires d'ouverture des magasins bénéficierait aux consommateurs et créerait de nouvelles possibilités d'emploi. Les programmes de soutien public à l'industrie se sont développés rapidement ces dernières années. Afin de minimiser les distorsions possibles de la concurrence, il convient que l'aide à l'industrie – surtout lorsqu'elle est fournie dans le cadre de programmes de développement régional et de programmes

de R-D en faveur de technologies spécifiques – soit clairement axée sur des objectifs horizontaux.

Les organismes indépendants chargés de la réglementation et de la concurrence doivent être dotés de pouvoirs et de ressources suffisants

Transférer des pouvoirs à des autorités de tutelle indépendantes (à la fois des organismes sectoriels et une commission générale de la concurrence), en veillant à ce que leurs ressources financières et en personnel soient suffisantes, est indispensable pour instaurer un climat favorable à la concurrence. Le gouvernement entend réformer la loi sur la concurrence de 1989 afin de renforcer l'efficacité des organes de tutelle existants. Il faudrait aussi envisager de transférer des pouvoirs aux organismes sectoriels indépendants au lieu de les confiner dans un rôle consultatif. En particulier, il y a lieu de renforcer l'autorité juridique de la Commission de l'énergie, qui remplacera la Commission de l'électricité en 2000. Cette mesure renforcerait la confiance dans le caractère indépendant des décisions en matière énergétique et encouragerait ainsi l'entrée de concurrents potentiels dans le secteur. En ce qui concerne les télécommunications, il faudrait clarifier le partage des responsabilités entre le ministère du Développement et l'organisme sectoriel de tutelle (la *Comisión del Mercado de Telecomunicaciones*). En particulier, si une réglementation des tarifs de l'opérateur en place est jugée nécessaire, les pouvoirs requis devraient être transférés de l'État à l'autorité sectorielle indépendante.

En dépit d'une réglementation améliorée, l'aide aux services publics demeure considérable et doit être réduite

Le soutien encore considérable accordé aux services d'utilité publique pèse sur le budget. S'il est vrai que le caractère de service public des transports ferroviaires et urbains, et les externalités positives qui en découlent, peuvent justifier un certain niveau de subventions, les recettes devraient être accrues et les coûts d'exploitation réduits. Le programme actuel de modernisation de l'infrastructure ferroviaire pourrait à long terme rendre au transport par rail tout son attrait. Néanmoins, pour réduire les coûts à court terme, il faut rationaliser le réseau, peut-être en franchisant certaines activités ferroviaires. Dans le secteur des services postaux, les initiatives récentes en vue d'actualiser le cadre réglementaire ont accru la transparence, et une partie du marché a été libéralisée, tandis que l'accès aux services nationaux de base à des tarifs abordables a été garanti. Par ailleurs, la dette de l'entreprise publique de radiodiffusion augmente à un rythme

exponentiel. Si le maintien d'un service public de radio-diffusion est jugé nécessaire, il faudrait envisager d'augmenter les recettes à l'aide des redevances.

Le cadre réglementaire a évolué dans la bonne direction, mais les performances du secteur financier peuvent être améliorées

La consolidation bancaire s'est accélérée, stimulée notamment par la perspective d'un mouvement de fusions bancaires dans la zone euro. Grâce à une politique active de fusions et d'acquisitions, les banques espagnoles ont pris des participations stratégiques, en particulier en Amérique latine. De nouveaux progrès dans la rationalisation du système bancaire devraient permettre de réduire les capacités excédentaires et les coûts d'exploitation élevés – qui reflètent la forte densité du réseau de succursales des banques espagnoles – et de produire des gains d'efficacité plus substantiels. Il serait souhaitable de réformer les structures du capital des caisses d'épargne, afin de rendre ces dernières plus sensibles aux mécanismes de marché. Les autorités de tutelle doivent rester vigilantes car la baisse de la rentabilité peut inciter les banques à prendre davantage de risques dans l'octroi de prêts et la gestion des actifs – encore que la forte capitalisation des banques espagnoles leur permette de faire face à une exposition aux risques plus importante, en particulier en Amérique latine. La hausse des prix de l'immobilier demande à être suivie de près, les normes de crédit des banques devant être durcies si la valeur des hypothèques augmente nettement, de façon à limiter le risque d'une expansion non soutenable du crédit. L'intensification des activités sur les marchés de capitaux a été favorisée par la déréglementation et la privatisation massive, mais la structure du marché demeure relativement déséquilibrée, le niveau réduit des émissions obligataires privées dénotant un accès encore difficile des entreprises privées aux financements non bancaires. Au total, le cadre réglementaire a évolué dans la bonne direction et le besoin de nouvelles réformes – en particulier pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises au marché des capitaux – doit être évalué en fonction de la réaction des entreprises aux opportunités qui viennent d'être créées.

Pour améliorer le recouvrement des impôts, il faut simplifier le système fiscal, tandis qu'un élargissement de l'assiette d'imposition permettrait de réduire encore les taux

La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1998 a représenté un important effort de simplification, mais de nouveaux progrès dans cette direction sont nécessaires. Le système fiscal de l'Espagne se caractérise encore par un grand nombre de dégrèvements et de régimes spéciaux. Aussi, les dépenses fiscales sont importantes et, malgré des taux marginaux relativement élevés, la productivité du système d'imposition est faible par rapport à la moyenne internationale. Certains régimes préférentiels ont été mis en place pour atténuer les rigidités structurelles de l'économie espagnole. Cependant, dans une optique coût-efficacité, il serait préférable d'infléchir ces rigidités au moyen de réformes structurelles ambitieuses. Il s'agirait par exemple d'assouplir les entraves réglementaires à l'offre de terrains en réduisant les avantages fiscaux qui subsistent en faveur des ménages propriétaires de leur logement. La simplification du système fiscal faciliterait le respect des dispositions fiscales et en réduirait le coût. Par ailleurs, le système d'imposition forfaitaire («módulos») applicable aux entreprises individuelles et aux travailleurs indépendants, est encore complexe et devrait être remplacé par des règles comptables appropriées. Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en réduisant davantage les dépenses fiscales et en révisant les régimes spéciaux existants permettrait d'abaisser encore les taux d'imposition et, partant, de renforcer les incitations à travailler, à investir et à épargner.

Réduire la fiscalité sur le travail favoriserait la création d'emplois

Bien que la fiscalité sur les revenus du travail ne soit pas très élevée par rapport à la moyenne européenne et qu'elle ait été réduite ces dernières années, un certain nombre de rigidités sur les marchés du travail et des produits ont pu faciliter une répercussion de la fiscalité sur les coûts de main-d'œuvre, entravant ainsi la création d'emplois. En outre, le plafonnement des cotisations sociales encore en vigueur crée une structure régressive d'imposition des revenus du travail. Les travailleurs peu qualifiés, qui ont souvent des emplois à durée déterminée, risquent de souffrir davantage d'une fiscalité élevée. En effet, les pratiques en matière de négociations salariales et la législation rigoureuse sur la protection de l'emploi font que les accords salariaux reflètent la situation du segment protégé du marché du travail et non le sous-

emploi dans l'ensemble de l'économie. De surcroît, les planchers de cotisations sociales peuvent dissuader les personnes peu qualifiées d'entrer sur le marché du travail formel, et favoriser ainsi l'emploi dans l'économie souterraine. Il importe donc dans l'immédiat de supprimer les paiements minimums de sécurité sociale et de réduire encore les taux des cotisations sociales pour les faibles revenus. A cet égard, la meilleure option consisterait à réduire les dépenses pour compenser les pertes de recettes. Faute d'une telle réduction, on pourrait relever plus rapidement les plafonds de cotisation à la sécurité sociale. Une autre option consisterait à modifier la répartition de la charge fiscale vers d'autres assiettes d'imposition. La réforme à venir de la sécurité sociale, dans le contexte du *Pacte de Tolède*, offre une occasion de réduire sensiblement les coûts de main-d'œuvre non salariaux.

Pour accroître l'efficacité, il convient de promouvoir la neutralité de l'impôt vis-à-vis des différents instruments d'épargne et de mieux cibler les incitations fiscales en faveur de l'investissement

Par rapport aux autres pays, le système fiscal de l'Espagne est relativement neutre à l'égard des divers actifs physiques et des différentes sources de financement de l'investissement, tandis que la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1998 a permis de progresser vers une plus grande neutralité fiscale à l'égard des instruments d'épargne. Cependant, le système fiscal encourage encore l'investissement dans le logement et privilégie les longues périodes de détention des actifs, surtout pour les placements dans l'assurance-vie et dans les régimes de retraite. En outre, la fiscalité sur les dividendes, au travers de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, incite les entreprises à réinvestir leurs bénéfices, tout en assurant à leurs actionnaires des plus-values plus faiblement taxées. Promouvoir davantage la neutralité du système fiscal renforcerait la liquidité des marchés financiers, faciliterait le redéploiement des fonds des entreprises parvenues à maturité, à croissance lente vers les entreprises plus innovantes et stimulerait l'actionnariat direct. En outre, certaines dispositions de l'impôt sur le revenu des sociétés ne sont pas neutres pour l'allocation des ressources et demandent donc à être corrigées. Le caractère progressif du taux de l'impôt sur les sociétés pourrait conduire à pratiquer la sous-facturation pour bénéficier des taux réduits et fausser les incitations à l'expansion des entreprises. L'investissement dans la R-D

bénéficie d'incitations fiscales très généreuses par rapport aux activités de formation en entreprise. Les avantages fiscaux offerts par certains régimes spéciaux d'imposition des sociétés, notamment celui qui est en vigueur au Pays basque, varient en fonction du montant de l'investissement ; ils sont discriminatoires et risquent de fausser la concurrence au détriment des petites entreprises qui ne peuvent pas en bénéficier. De surcroît, ils sont susceptibles d'entraîner des délocalisations, dont l'effet sur l'efficience de l'allocation des ressources est discutable. En revanche, une extension des possibilités de report des pertes sur les exercices postérieurs ou antérieurs dans le cadre du régime général de l'impôt sur les sociétés renforcerait les incitations à prendre des risques et à investir.

L'extension des compétences fiscales des collectivités territoriales devrait s'accompagner d'une discipline budgétaire renforcée

Le système de financement des régions pour la période 1997-2001 représente une étape importante vers un meilleur équilibre entre les responsabilités des régions en matière de dépenses et leurs compétences fiscales. Toutefois l'assiette fiscale des régions est encore trop étroite par rapport à leurs compétences en matière de dépenses et elle est trop instable en raison de la forte dépendance envers l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le système de garantie qui protège les régions contre des moins-values de recettes temporaires a été modifié en 1998 et risque désormais de ne plus donner aux administrations régionales des incitations appropriées à poursuivre l'assainissement budgétaire. Le partage des recettes fiscales devrait porter sur un plus large éventail d'impôts – en particulier sur les impôts qui présentent l'avantage de produire des recettes moins instables que les impôts sur le revenu. Il faudrait également accroître la part des redevances acquittées par les utilisateurs, à la fois au niveau régional et au niveau local, pour assurer un meilleur équilibre entre les coûts et les avantages de la prestation publique de biens. La surveillance et la transparence devraient être renforcées par la publication en temps opportun des résultats financiers des régions, tandis que les programmes budgétaires convenus avec les administrations régionales devraient être rendus publics. Il faudrait en outre clarifier la relation financière entre les entreprises publiques locales et les administrations régionales. Les restrictions actuelles des emprunts des gouvernements régionaux doivent être appli-

quées, et il faudrait mettre en place un mécanisme permettant de mieux faire respecter la discipline budgétaire.

Résumé

L'Espagne a affiché récemment des performances économiques remarquables, à la faveur d'une forte baisse des taux d'intérêt avant son adhésion à l'Union économique et monétaire, d'une politique budgétaire appropriée et de réformes structurelles de grande envergure. Les initiatives récentes ont intensifié la concurrence sur les marchés de produits, amélioré le fonctionnement des marchés de capitaux, accéléré le processus de privatisation et corrigé certaines des rigidités du marché du travail. En outre, les réformes fiscales mises en œuvre depuis 1996 ont contribué à la rationalisation du système fiscal et à la réduction des distorsions. Pour consolider les perspectives de croissance favorables de l'économie, il faut resserrer la politique budgétaire de manière à prévenir les risques découlant des fortes pressions de la demande et de l'évolution moins favorable des coûts qui pourraient affaiblir la compétitivité. De plus, pour optimiser l'effet sur la croissance des efforts de réforme antérieurs et accélérer la convergence vers les économies de l'OCDE à revenu élevé, la politique économique doit combattre les obstacles à une croissance non inflationniste par une approche globale. Il s'agit en particulier de poursuivre la réforme du marché du travail et de développer davantage la concurrence sur les marchés de produits. Les réformes du marché du travail devront s'attaquer à l'ensemble des rigidités de ce marché qui interagissent avec les distorsions dans d'autres domaines. De nouveaux progrès peuvent aussi être réalisés en atténuant la pression fiscale sur les revenus du travail, en améliorant la neutralité du régime d'imposition de l'épargne et le ciblage des incitations en matière d'impôts sur les sociétés. Par ailleurs, remédier aux carences structurelles de la décentralisation fiscale améliorerait l'efficacité et renforcerait la discipline budgétaire. Pour tirer parti des complémentarités des politiques, il faudrait poursuivre la réforme du système fiscal en parallèle avec les réformes du marché du travail et de la sécurité sociale. Cette démarche contribuerait à la fois à résoudre le problème persistant du chômage et à maintenir dans le moyen terme les remarquables performances économiques de l'Espagne.

I. Conditions macroéconomiques

Évolution macroéconomique récente

En 1999, la croissance est restée vigoureuse, l'économie faisant preuve d'une résistance remarquable face à la crise des économies émergentes. La croissance est remontée à 4 pour cent en 1998 et n'a que légèrement faibli pour revenir à un taux estimé à 3.7 pour cent en 1999, encore bien supérieur à la moyenne de l'OCDE. L'activité a été soutenue par une forte demande intérieure, qui a augmenté de près de 5 pour cent depuis 1998, taux sans précédent depuis l'expansion de la fin des années 80. La demande interne a été elle-même stimulée par la détente des conditions monétaires et une forte progression du revenu disponible des ménages, à la faveur d'une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'un rythme rapide de création d'emplois. Le taux de chômage est tombé rapidement, de 22 pour cent en 1996 à près de 15 pour cent à la fin de 1999, contribuant ainsi à plus de 40 pour cent de la baisse du chômage dans l'UE. La hausse des salaires est restée maîtrisée jusqu'à maintenant mais en raison de la vigueur de la demande intérieure, des pressions des prix dans les secteurs abrités, de la hausse des cours du pétrole et des effets de la très forte sécheresse, la désinflation s'est interrompue. Le taux d'inflation sous-jacent oscille autour de 2¹/₄ pour cent depuis 1998, tandis que l'écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro s'est creusé.

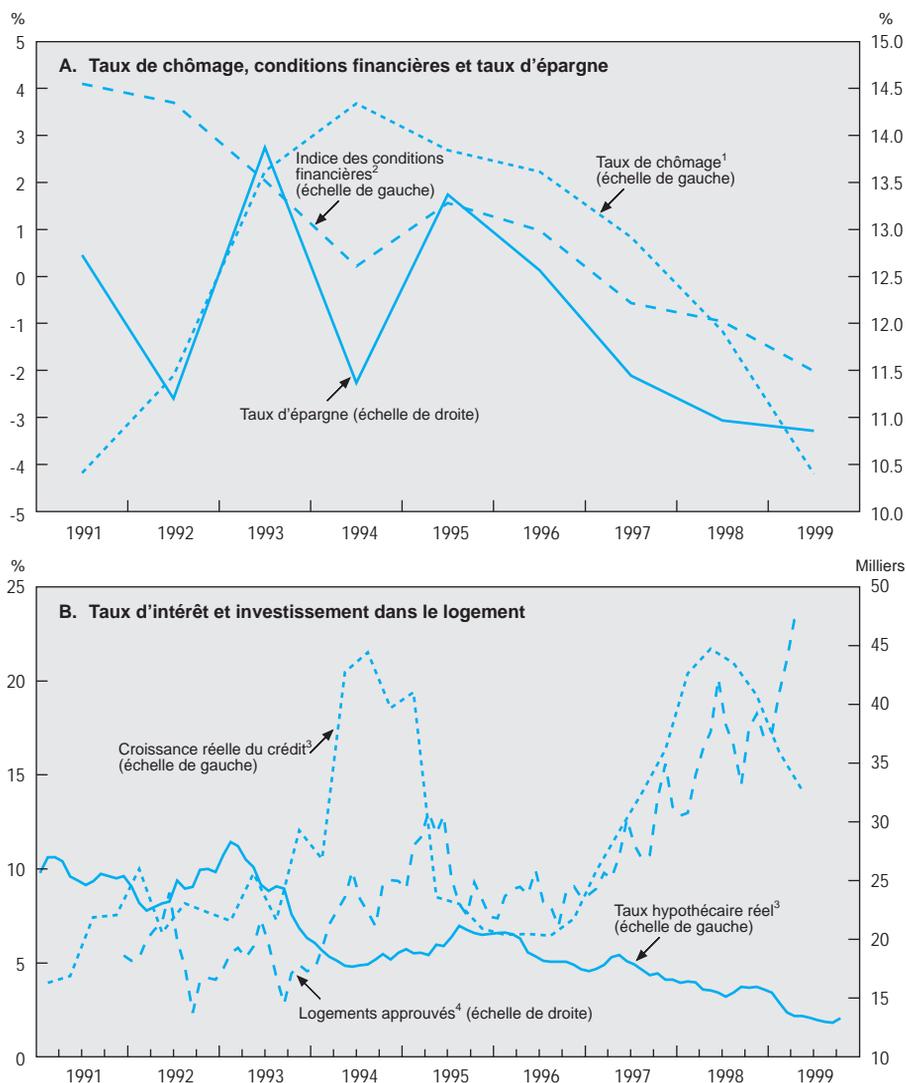
Une gestion macroéconomique saine a contribué à ces bonnes performances économiques. L'assainissement rapide des finances publiques en 1996 et 1997 a rendu crédible la détermination de l'Espagne à devenir l'un des membres fondateurs de l'Union économique et monétaire, en suscitant une forte décreue des taux d'intérêt et en ouvrant la voie à la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1999. Les conditions monétaires sont devenues exceptionnellement souples, surtout après la décision de la Banque centrale européenne d'abaisser ses taux d'intérêt en avril 1999 pour dissiper les craintes de tendances déflationnistes dans la zone euro. L'inflation augmentant plus vite que dans les autres pays de la zone euro, les conditions monétaires sont devenues encore plus souples en Espagne, comme en témoignent les taux d'intérêt réels, inférieurs à la moyenne de la zone euro. Parallèlement, le rythme de l'assainisse-

ment budgétaire s'est ralenti à partir de 1998, après les efforts d'ajustement intenses des deux années précédentes. L'orientation souple de la politique macroéconomique pourrait rendre difficile l'anticipation des pressions de la demande. Ainsi, la demande interne ne devrait se ralentir que légèrement dans les prochaines années, et l'économie devrait croître plus rapidement que son rythme potentiel, ce qui alimentera les pressions sur les coûts et les prix. Le principal risque qui pourrait remettre en cause ces bonnes perspectives de croissance concerne l'évolution défavorable des coûts internes, qui pourraient affaiblir la compétitivité, creuser le déficit de la balance courante et menacer la poursuite de la récente croissance de l'emploi et de la production. Pour un meilleur équilibre des composantes de l'action des pouvoirs publics, il conviendrait que la politique budgétaire vise des objectifs d'assainissement plus ambitieux à court terme. De la sorte, les pressions de la demande seraient maîtrisées et l'économie se maintiendrait sur une trajectoire de croissance forte et durable.

La demande des ménages s'est accélérée

La demande des ménages a continué de s'accélérer pour atteindre son taux de croissance le plus élevé depuis le début des années 90. L'investissement dans le logement et les achats de biens durables en ont été les composantes les plus dynamiques, reflétant pour partie une demande non satisfaite accumulée pendant plusieurs années. Les immatriculations de voitures ont affiché des taux de croissance à deux chiffres depuis 1997, avec une progression de 21 pour cent sur les dix premiers mois de 1999, et les dépenses en appareils électroménagers se sont envolées. L'investissement dans le logement a lui aussi connu une vive expansion. Le nombre des permis de construire a augmenté de près de 30 pour cent en 1998 et au premier semestre de 1999. La forte poussée de la demande des ménages a été alimentée par une vive progression de leur revenu disponible réel, progression qui s'est accélérée en 1999, la baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'ajoutant à la vigueur exceptionnelle de l'emploi. L'optimisme ambiant a également stimulé la consommation des ménages : le repli du taux de chômage – une proportion élevée des travailleurs nouvellement recrutés l'ayant été sur des contrats permanents – a induit une légère baisse du taux d'épargne des ménages en 1998 et 1999 (graphique 1, partie A). Des conditions financières plus souples ont aussi eu un caractère expansionniste. L'assouplissement progressif des conditions monétaires, s'ajoutant à une forte concurrence entre les institutions financières (chapitre II), a fait redescendre les taux d'intérêt réels à des niveaux historiquement bas. Cette tendance s'est accompagnée d'une vive expansion du crédit à la consommation et du crédit hypothécaire, qui a augmenté de plus de 15 pour cent depuis le second semestre de 1997 (graphique 1, partie B). L'effet-revenu de la détente des taux d'intérêt a été atténué par le redéploiement des portefeuilles des ménages, qui ont délaissé les dépôts bancaires au profit des titres financiers et des fonds communs de

Graphique 1. Demande des ménages, taux d'épargne et conditions monétaires



1. Écart par rapport au taux de chômage moyen sur la période (20 pour cent).
2. L'indicateur des conditions financières a été calculé comme la moyenne pondérée des taux d'intérêt réels à court terme et à long terme et du taux de change effectif réel (sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière). La variable des taux d'intérêt a un coefficient unitaire, tandis que le coefficient de la variable du taux de change est constitué par le rapport des exportations au PIB.
3. Ajusté d'après l'indice des prix à la consommation.
4. Moyenne mobile sur trois mois.

Source : Secrétariat de l'OCDE et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Tableau 1. **Prix des actifs dans quelques pays de l'OCDE**

Augmentation entre la fin de 1997 et juin 1999, en pourcentage

	Prêts bancaires aux ménages	Cours des actions	Prix des logements
Finlande	15	121	14
France	10	51	8 ¹
Irlande	45 ²	27	39
Pays-Bas	17	28	28
Portugal	54	20	..
Espagne	32	45	13

1. Marché de l'ancien à Paris.

2. Secteur privé total.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et banques centrales nationales.

placement. En dépit de la forte hausse de leurs engagements, le patrimoine financier net des ménages a continué de croître, pour atteindre 87 pour cent du PIB en 1998. De surcroît, les actifs immobiliers, qui représentent la principale source de richesse des ménages, se sont fortement valorisés, moins cependant que dans d'autres pays européens bénéficiant d'une croissance soutenue depuis quelques années (notamment l'Irlande, la Finlande et les Pays-Bas). En Espagne, les prix immobiliers ont augmenté de 13 pour cent sur la période de 18 mois s'achevant au deuxième trimestre de 1999 (tableau 1).

La croissance de l'investissement des entreprises est restée soutenue

L'investissement s'est accéléré et demeure la composante la plus dynamique de la demande intérieure en dépit de la dégradation brutale du climat des affaires à la fin de 1998 et au début de 1999 dans le sillage de la crise des économies émergentes. Des capacités disponibles limitées et des carnets de commandes bien remplis ont favorisé une accélération de l'investissement des entreprises en machines et outillage. Selon les enquêtes de conjoncture, l'investissement reste axé sur l'extension des capacités et non sur la substitution de capital au travail, mais vise aussi depuis peu à améliorer l'efficacité. L'expansion de l'investissement des entreprises a bénéficié des coûts d'emprunt et d'un niveau d'endettement des sociétés qui n'ont jamais été aussi bas, tandis que la rentabilité des entreprises s'améliorait, du fait surtout d'une nouvelle réduction des coûts financiers et de la modération des revendications salariales (tableau 2)¹. Au total, la formation brute de capital fixe s'est accrue de 40 pour cent en termes réels à partir de son point bas de 1993. Elle a représenté 24 pour cent du PIB en 1999, bien plus que le niveau observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 2). L'expansion rapide du stock de capital a stimulé le potentiel de croissance de l'économie mais elle a aussi entraîné une dégradation

Tableau 2. **Résultats financiers des entreprises non financières¹**

Pourcentages de variation

	1995 ²	1996 ²	1997 ²	1998 ²	1998 T3 ³ / 1997 T3	1999 T3 ³ / 1998 T3
Valeur ajoutée brute	8.1	2.5	7.0	6.7	5.5	2.5
Emploi	0.9	1.0	1.6	3.0	0.6	-0.6
Coûts de main-d'œuvre par employé	n.d.	3.2	2.0	1.9	3.2	1.3
Coûts financiers	-0.6	-13.0	-13.7	-8.7	-8.3	-7.6
<i>Pour mémoire :</i>						
Revenu net ⁴	7.4	11.0	15.8	19.1	20.0	24.7
Taux d'endettement ⁴	45.7	42.4	40.7	39.6	37.6	36.8
Ratio de solvabilité ⁵	-1.0	0.5	3.8	2.7	2.5	4.5

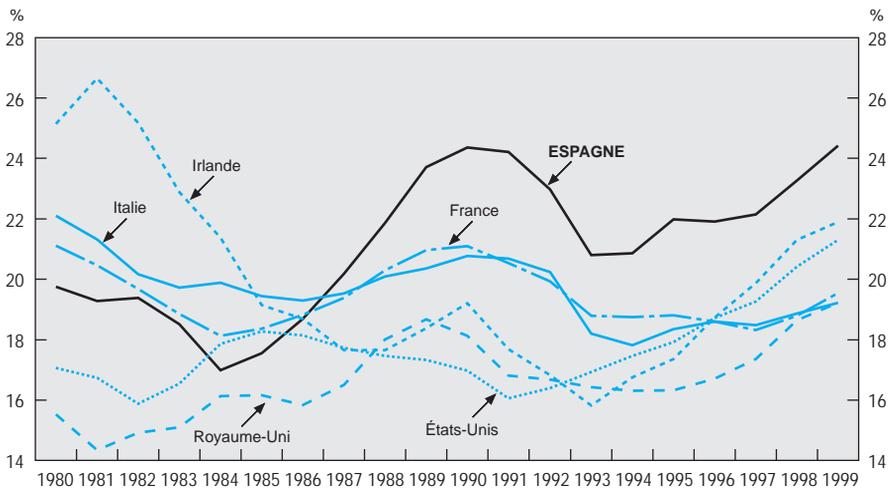
1. Les données retenues privilégient les grandes entreprises publiques et industrielles.

2. Résultats annuels.

3. Résultats trimestriels.

4. En pourcentage de la valeur ajoutée brute.

5. Taux de rendement des actifs moins coûts financiers sur les engagements totaux (en points de pourcentage).

Source : Banque d'Espagne, *Central de balances*.Graphique 2. **Investissement dans certains pays de l'OCDE¹**

1. Rapport de l'investissement au produit intérieur brut, à prix constants.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

de la balance courante. La montée de l'épargne du secteur public et des entreprises ces dernières années n'ayant que partiellement compensé la contraction de l'épargne des ménages, une proportion croissante de l'investissement est financée par des capitaux étrangers.

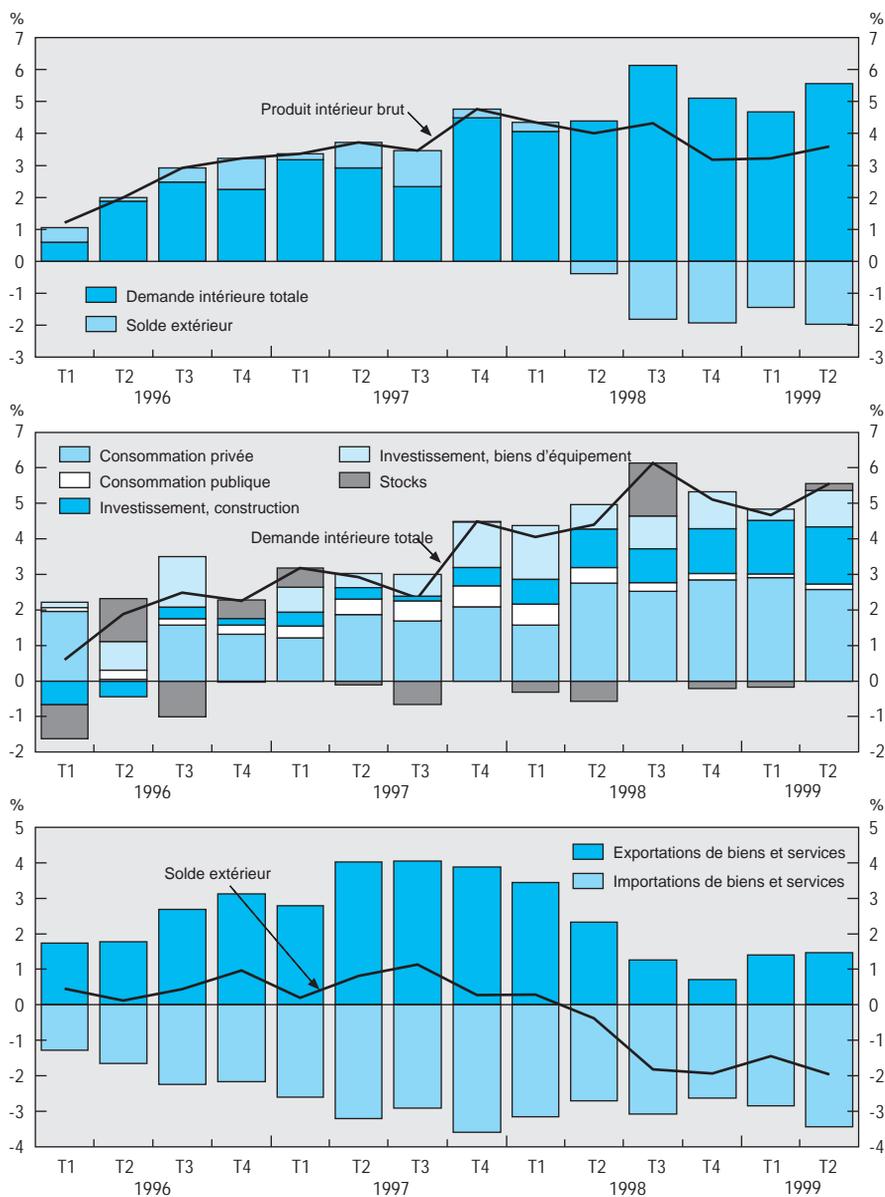
Les exportations nettes et, dans une moindre mesure, la consommation publique ont freiné la croissance

Tandis que la plupart des composantes de la demande privée s'accéléraient, la demande du secteur public a été contenue et a légèrement reculé en pourcentage du PIB ces deux dernières années. Cela tient surtout à l'application d'une règle stricte pour le remplacement des fonctionnaires partant à la retraite. A l'opposé, l'investissement public s'est vivement accéléré en 1998, après plusieurs années de compressions, et il a encore fortement augmenté en 1999. Dans l'ensemble, l'expansion de la demande intérieure totale a atteint 5 pour cent en 1998 et 1999, taux sans précédent depuis la fin des années 80. L'économie espagnole étant plus avancée dans le cycle que la plupart des autres économies de l'UE, les exportations nettes se sont sensiblement dégradées (graphique 3). En conséquence, on estime que le rythme de croissance de la production s'est légèrement modéré pour revenir aux alentours de 3 $\frac{3}{4}$ pour cent en 1999, contre 4 pour cent en 1998.

La création d'emplois a été soutenue

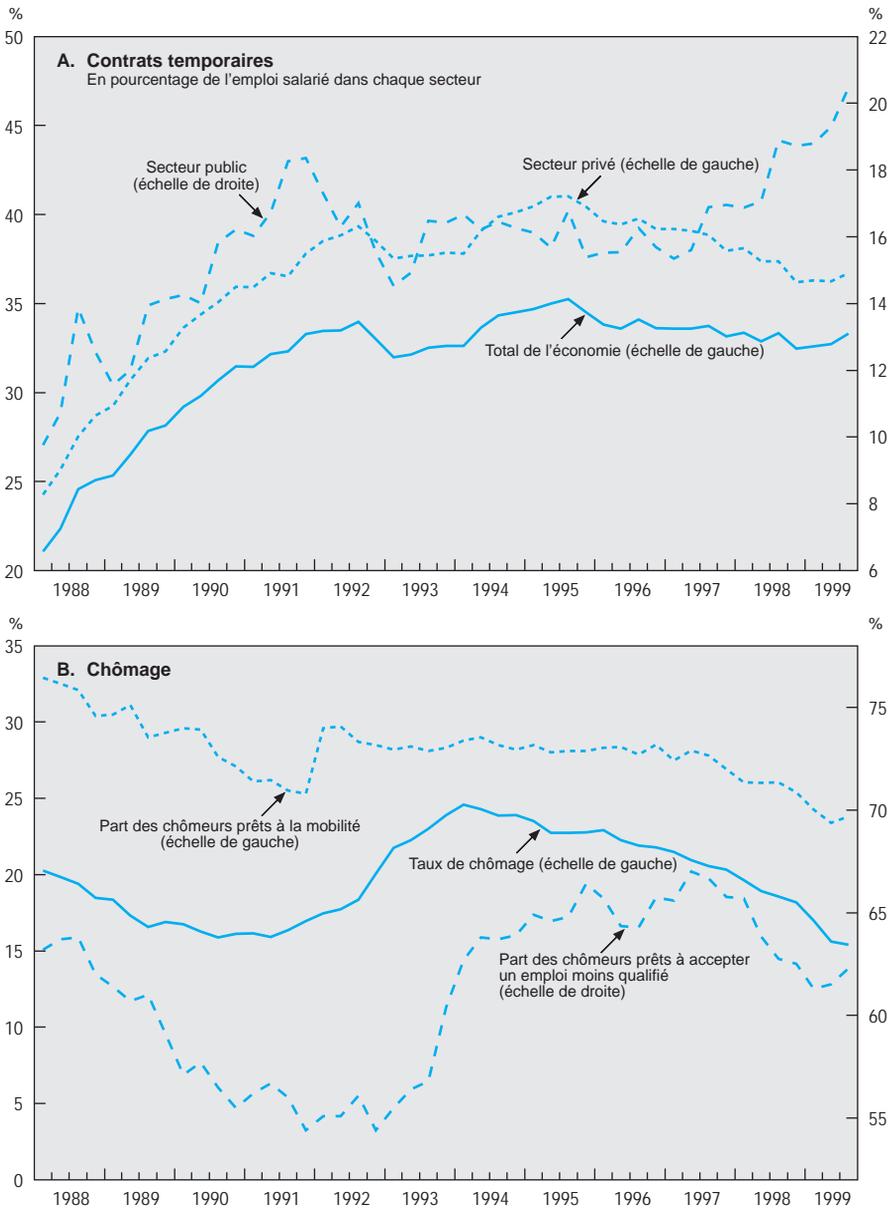
Le contenu en emploi de la croissance a beaucoup augmenté au cours de la présente reprise. D'après l'enquête sur la population active, du début de 1998 au troisième trimestre de 1999, 1 030 000 emplois ont été créés. Plusieurs facteurs expliquent cette vive expansion. *Premièrement*, la demande de main-d'œuvre a été renforcée par des revendications salariales modérées, un allègement des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les travailleurs titulaires de nouveaux contrats permanents (réduction des indemnités de licenciement et des cotisations sociales) et plusieurs dispositions de la réforme du marché du travail de 1997². Plus précisément, entre janvier 1998 et octobre 1999, près de deux millions de contrats permanents ont été signés, dont les deux tiers ont bénéficié de coûts non salariaux réduits (un tiers étaient des conversions de contrats temporaires en nouveaux contrats permanents subventionnés). Malgré cette forte progression des contrats permanents, la proportion des travailleurs sous contrats de durée déterminée est restée à peu près stable depuis 1997, aux alentours de 33 pour cent de l'emploi total. Cela s'explique en partie par une augmentation rapide du nombre des contrats de durée déterminée dans le secteur public, en particulier à l'échelon territorial où la règle de remplacement d'un départ à la retraite sur quatre a été particulièrement difficile à respecter (graphique 4, partie A)³. De surcroît, la part des contrats temporaires tend à croître durant les

Graphique 3. Contributions à la croissance du PIB
Variation par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente



Source : Ministère de l'Économie et des Finances et Institut national de statistiques (INE).

Graphique 4. **Emploi et chômage : quelques caractéristiques clés**



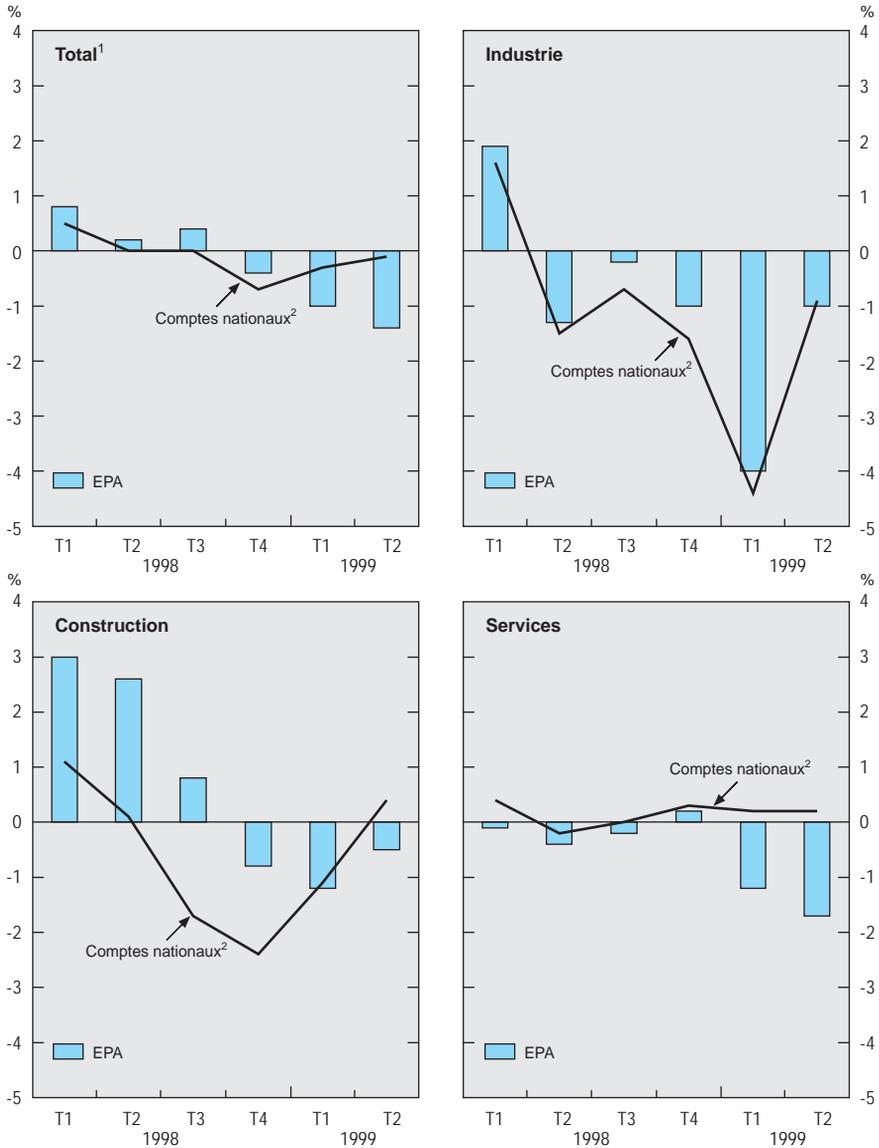
Source : Institut national de statistiques (INE).

périodes de reprise, car la législation restrictive en matière d'emploi ne s'applique pas à ces contrats. *Deuxièmement*, les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre ont été le principal moteur de la croissance économique. Ainsi, 92 pour cent des créations nettes d'emplois entre le début de 1998 et le troisième trimestre de 1999 ont concerné les services (en particulier les activités liées au tourisme) et le secteur de la construction. *Troisièmement*, l'emploi à temps partiel a augmenté considérablement après la mise en place d'un nouveau contrat à temps partiel subventionné en janvier 1999, même si leur part dans l'emploi total reste faible par rapport aux autres pays de l'OCDE (environ 8 pour cent de l'emploi total, contre 16 pour cent en moyenne dans l'Union européenne). Au total, ces tendances de l'emploi se sont traduites par des performances médiocres de la productivité apparente. *Quatrièmement*, les dirigeants de petites entreprises sont davantage encouragés à embaucher depuis la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Malgré les progrès importants réalisés dans la réforme des marchés des produits et du travail au cours de la décennie écoulée, et en dépit d'une vive hausse de l'investissement en capital physique et humain, la croissance de la productivité du travail, pour l'ensemble de l'économie, s'est ralentie depuis 1995 (graphique 5). Dans d'autres pays de l'OCDE, l'expansion actuelle a été intensive en travail et s'est accompagnée d'un ralentissement de la productivité (France, Italie et Pays-Bas). Toutefois, une augmentation rapide de l'emploi n'est pas nécessairement incompatible avec des gains de productivité élevés, comme en témoignent l'Irlande et la Finlande. Dans une certaine mesure, la faible hausse de la productivité en Espagne peut s'expliquer par des problèmes de mesure de l'emploi et/ou de la production (encadré 1). Mais elle pourrait aussi refléter une croissance lente de la productivité sous-jacente. Une progression soutenue de la productivité du travail est importante en longue période car elle détermine le revenu par habitant, encore que l'Espagne puisse croître à une allure rapide pendant plusieurs années en ramenant son ratio d'emploi jusqu'au niveau moyen des pays de l'OCDE. Par ailleurs, il faudrait que les augmentations de salaires restent très modérées pour préserver la compétitivité, compte tenu de la faible croissance de la productivité. Deux facteurs principaux sont susceptibles d'expliquer le ralentissement de la productivité sous-jacente. *Premièrement*, une augmentation rapide de l'emploi butte sur une contrainte de capacité des équipements installés, et une diminution du ratio capital-travail tend à engendrer une baisse de la productivité de la main-d'œuvre. De fait, le niveau d'utilisation des capacités a atteint son point culminant en 1998. *Deuxièmement*, la nature des emplois créés depuis la mise en œuvre de la réforme du marché du travail de 1997 a pu également jouer un rôle. La plupart des nouveaux salariés ont sans doute une expérience professionnelle ou des compétences inférieures à la moyenne (ce sont en majorité de jeunes travailleurs, mais aussi des anciens chômeurs de longue durée et des chômeurs âgés de plus de 45 ans). L'entrée chaque année

Graphique 5. Croissance de la productivité par secteur

Avec l'emploi mesuré d'après l'Enquête sur la population active (EPA) et les Comptes nationaux



1. Y compris l'agriculture.

2. L'emploi calculé d'après les comptes nationaux a été corrigé pour la part du travail à temps partiel.

Source : Institut national de statistiques (INE).

Encadré 1. Le paradoxe de la productivité : problèmes de mesure

La croissance de la productivité apparente du travail s'est ralentie depuis 1995, et elle est même devenue négative depuis le dernier trimestre de 1998. En même temps, le *niveau* de la productivité apparente en Espagne est largement supérieur à celui du Royaume-Uni et à peu près égal à celui de l'Allemagne. Ce résultat, de prime abord incompatible avec la plupart des indicateurs du développement relatif, s'explique probablement par une nette sous-estimation de l'emploi total*.

Il existe trois grandes sources de données sur l'emploi : l'enquête sur la population active (EPA), utilisée pour les comparaisons internationales, les registres de la sécurité sociale et les nouvelles séries de comptes nationaux (établies à l'aide des données EPA et d'autres statistiques). Au deuxième trimestre de 1999, l'emploi total variait de 13.7 millions de personnes dans l'optique de l'EPA à 15.3 millions dans l'optique des comptes nationaux. Le niveau élevé de la productivité apparente et l'écart prononcé entre les mesures existantes de l'emploi dénotent peut-être que l'EPA sous-estime le niveau réel de l'emploi. La croissance de l'emploi varie aussi notablement selon les sources de données, et il en résulte de fortes disparités dans les variations mesurées de la productivité. Le taux de croissance de l'emploi entre la mise en œuvre de la loi sur le marché du travail de 1997 et le deuxième trimestre de 1999 varie de 7.9 pour cent selon l'EPA à 13.6 pour cent selon les registres de la sécurité sociale. Au total, la production par travailleur mesurée par les séries sur l'emploi des comptes nationaux révèle à la fois un niveau plus bas et une évolution plus favorable de la productivité que ne l'indique l'enquête sur la population active, même si la productivité se dégrade dans les deux cas.

Trois facteurs sont susceptibles d'expliquer la sous-estimation des gains de productivité. *Premièrement*, plusieurs indices laissent à penser que les travailleurs non déclarés ont réintégré le marché du travail formel plus rapidement que lors des précédentes reprises, à la faveur d'une réduction considérable des cotisations sociales pour les nouveaux contrats permanents – ce qui a abaissé le coût de déclaration des emplois. Toutes les sources de données montrent que les taux de croissance de l'emploi les plus élevés ont été observés dans la construction et les services, généralement considérés comme des secteurs où l'économie souterraine est particulièrement développée. Il se peut aussi qu'une partie du transfert en provenance de l'économie souterraine ait majoré l'emploi mesuré par l'EPA (les informations étant communiquées directement par les ménages), ce qui se traduirait par une croissance plus faible de la productivité apparente.

Deuxièmement, au début de 1999 quelques modifications méthodologiques ont été apportées à l'enquête EPA conformément aux dispositions d'Eurostat. En particulier, l'accroissement du nombre des zones de recensement a pu influencer sur le niveau du chômage enregistré si les nouvelles zones couvertes ont des taux de chômage plus bas (c'est le cas par exemple des zones récemment urbanisées où vivent des personnes qui ont eu les moyens d'acquérir un logement neuf et qui ont donc probablement un emploi). Par ailleurs, les visites sur place ont été remplacées par des entretiens téléphoniques, susceptibles d'enregistrer un niveau d'emploi plus élevé dans les ménages dont tous les membres travaillent. Les facteurs statistiques sont sans doute responsables d'une forte inflexion du niveau de l'emploi au premier trimestre (croissance de 3.9 pour cent), tandis que des variations très accusées ont été égale-

(voir page suivante)

(suite)

ment enregistrées aux deuxième et troisième trimestres (4.7 pour cent). Le profil saisonnier et les modifications de la période d'observation ont pu aussi affecter les résultats des deuxième et troisième trimestres. D'autres observations sont nécessaires pour évaluer l'incidence de ces modifications méthodologiques. En tout état de cause, celles-ci ne sauraient rendre compte de l'évolution déjà médiocre de la productivité en 1998.

Enfin, il se peut que la croissance de la production soit également sous-estimée. En particulier, plusieurs indicateurs dénotent une vigueur exceptionnelle de la croissance de la consommation privée. Les immatriculations de voitures et le crédit à la consommation affichent des taux de croissance à deux chiffres depuis 1997. Par ailleurs, le produit des impôts indirects a augmenté de près de 13 pour cent au cours des dix premiers mois de 1999, soit le double de la croissance observée de la consommation privée. De plus, la productivité marginale mesurée du capital apparaît relativement faible en Espagne, étant donné que le taux d'investissement y est nettement plus élevé que dans d'autres pays connaissant une forte expansion (par exemple la France, l'Irlande ou les États-Unis – graphique 2). Cela peut sembler étrange si l'on considère les progrès importants de la déréglementation et de la réforme structurelle, et pourrait tenir aussi à une sous-estimation de la croissance de la production.

* Les comparaisons des niveaux de productivité sont établies d'après le PIB converti à l'aide des parités de pouvoir d'achat et les chiffres de l'emploi tirés des enquêtes nationales sur la population active.

sur le marché de l'emploi de 2 à 3 pour cent de travailleurs à faible productivité est de nature à peser sur le niveau moyen de la productivité par un effet de composition⁴. Ces facteurs ne devraient pas agir en permanence sur la croissance de la productivité du travail, dans la mesure où ils sont le reflet d'un manque de capital, d'un manque d'expérience ou d'une dégradation des compétences à la suite de longues périodes de chômage ou d'inactivité, autant d'éléments qui peuvent s'inverser à l'avenir, la productivité retrouvant alors un rythme supérieur à son taux tendanciel.

La création d'emplois s'est intégralement répercutée sur le taux de chômage, qui a enregistré une baisse importante passant de 19.6 pour cent au début de 1998 à 15.5 pour cent au troisième trimestre de 1999⁵. Le taux d'activité est resté globalement stable mais à un niveau peu élevé au regard de la moyenne internationale. Cette stabilité masque toutefois un recours croissant aux programmes de préretraite pour les hommes, compensé par une augmentation tendancielle du taux d'activité des femmes. Le taux de chômage des jeunes a été particulièrement sensible à l'amélioration de la conjoncture. Il a reculé de près de 10 points de pourcentage depuis la fin de 1997, mais à près de 30 pour cent, il

demeure l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE en 1999. En revanche, la proportion des chômeurs de longue durée a baissé légèrement pour revenir de 55.5 pour cent en 1997 à 51.5 pour cent au troisième trimestre de 1999. Par ailleurs, la dispersion des taux de chômage régionaux s'est accentuée (tableau 3), les chômeurs étant de moins en moins disposés à déménager pour trouver du travail (graphique 4, partie B). Au troisième trimestre de 1999, par exemple, à peine 23.8 pour cent des chômeurs se déclaraient prêts à accepter un emploi qui les obligerait à déménager. Par contre, une proportion beaucoup plus élevée de chômeurs (62.3 pour cent) étaient prêts à accepter des postes moins rémunérés. La mobilité régionale est d'autant plus faible que 90 pour cent des nouveaux contrats d'emploi sont encore temporaires⁶. L'incertitude au sujet des revenus futurs et les rigidités persistantes du marché du logement (nombre réduit d'appartements à louer, prix élevés de l'investissement dans l'immobilier, forte disparité de prix d'une région à l'autre) se conjuguent pour entraver la mobilité régionale. Cette situation contribue elle-même aux pénuries régionales de main-d'œuvre. Du fait de l'apparition de goulets d'étranglement, certaines régions ont

Tableau 3. **Taux de chômage et gains horaires par région**

	Taux de chômage, en pourcentage		Gains horaires (variation en pourcentage)	
	1997	1999 T3	1998/97	1 ^{er} semestre 1999/ 1 ^{er} semestre 1998
Andalucía	31.8	26.8	2.7	2.3
Aragón	14.0	7.8	1.9	2.1
Asturias	21.3	17.3	2.8	1.6
Baleares	11.8	6.1	2.0	1.9
Canarias	19.8	15.3	2.7	3.6
Cantabria	20.9	15.4	1.0	1.6
Castilla-La Mancha	18.6	13.9	2.8	2.2
Castilla y León	19.4	14.4	3.3	1.7
Cataluña	17.1	9.7	3.1	2.6
Extremadura	29.2	22.9	3.2	2.3
Galicia	18.4	15.4	3.2	3.6
Madrid	18.4	12.5	3.4	2.5
Murcia	19.5	14.0	3.3	3.0
Navarra	10.0	7.5	3.0	2.7
País Vasco	19.1	14.1	2.2	1.7
La Rioja	11.5	8.4	2.6	3.5
Comunidad Valenciana	20.3	15.0	2.5	2.2
Moyenne	20.8	15.4	2.8	2.6
Écart type	5.58	5.34	0.63	0.68
Coefficient de variation	0.27	0.35	0.22	0.26

Source : Institut national de statistiques (INE), Enquête sur la population active et Enquête sur les salaires.

demandé récemment une augmentation du nombre des permis de travail attribués aux étrangers (c'est le cas par exemple de la Galice et de la région de Murcie).

La désinflation a marqué le pas

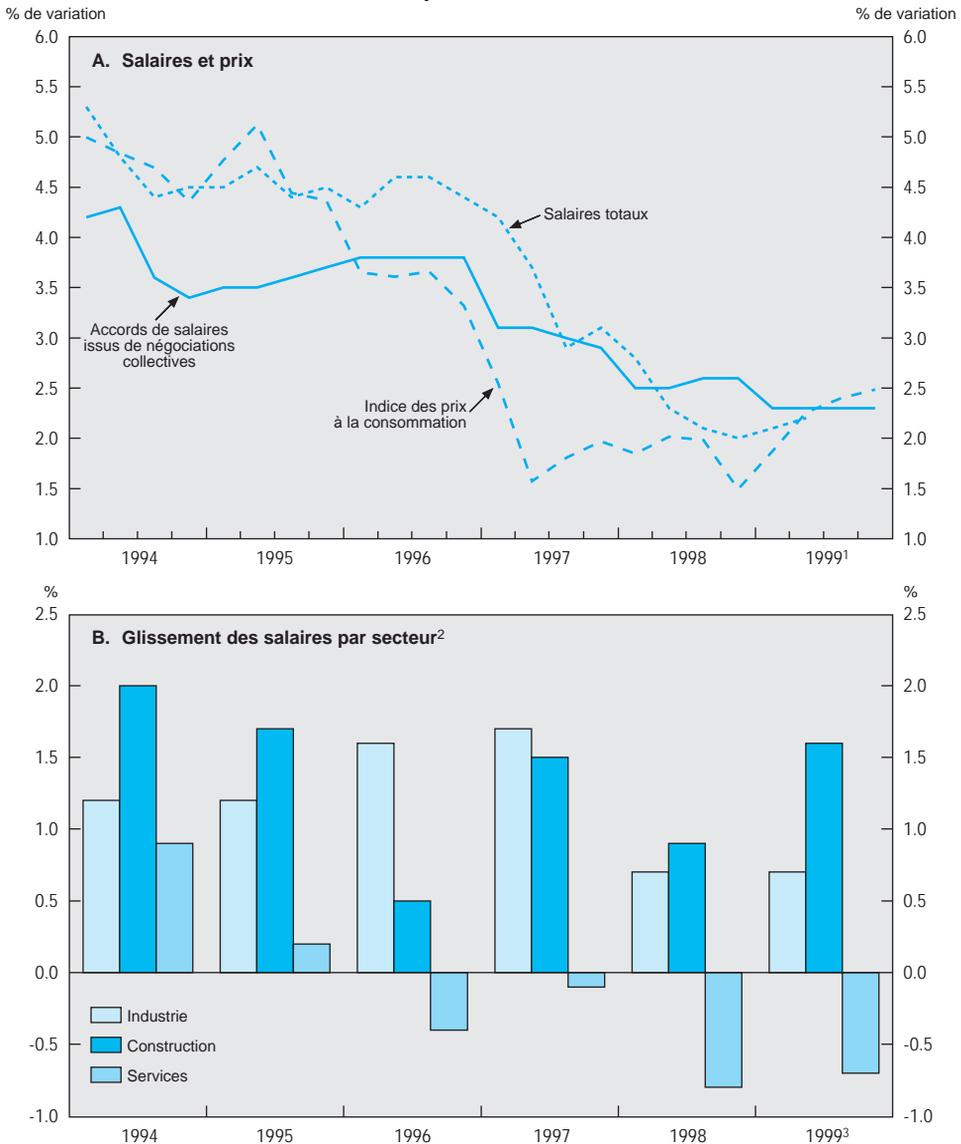
Malgré la modération des revendications salariales et la réduction des coûts non salariaux...

Le dynamisme du marché du travail ces trois dernières années n'a pas encore engendré de pressions à la hausse sur les salaires au niveau global. Les anticipations d'un nouveau ralentissement de l'inflation et la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 1999 ont contribué à la modération des hausses de salaires issues des négociations collectives, et les augmentations effectives se sont traduites par une perte de pouvoir d'achat des salaires bruts à partir du troisième trimestre de 1999 (graphique 6, partie A). La progression des rémunérations effectives a été encore plus modérée si l'on considère le recrutement de nouveaux travailleurs à des salaires plus bas, la suppression des primes d'ancienneté dans certains secteurs et le moindre recours aux heures supplémentaires. Le nombre croissant de travailleurs titulaires de nouveaux contrats permanents, avec des cotisations sociales réduites, a également contribué à freiner les coûts de main-d'œuvre. Toutefois, le sous-emploi se résorbant rapidement, les pressions des salaires ont commencé à se manifester dans quelques activités. En particulier, l'écart entre les hausses de salaire effectives et celles négociées par les partenaires sociaux dans le secteur de la construction s'est amplifié (graphique 6, partie B). Au total, en dépit d'une croissance faible des salaires, l'augmentation encore plus réduite de la productivité globale s'est traduite par une remontée des coûts unitaires de main-d'œuvre qui, dans le secteur manufacturier, ont augmenté sensiblement plus vite que la moyenne de la zone euro.

... le processus de désinflation a marqué le pas en 1999

L'inflation, mesurée par la hausse de l'indice général des prix à la consommation, s'est orientée à la hausse en 1999. L'augmentation des cours du pétrole et des prix des produits alimentaires, après une forte sécheresse, a fait passer le taux d'inflation général sur 12 mois d'un point bas historique de 1.4 pour cent en décembre 1998 à 2.7 pour cent en novembre 1999. La dépréciation effective de l'euro en 1999 a accentué les tensions sur les prix à l'importation, qui se sont redressés après leur repli de 1998. Le taux sous-jacent d'inflation a été moins fluctuant. Après une baisse rapide entre 1995 et 1997, il s'est maintenu aux alentours de 2 $\frac{1}{4}$ pour cent depuis 1998 (graphique 7, partie A). Cette stabilité globale masque des écarts d'inflation persistants entre les biens et les services, dus surtout à la faiblesse des pressions concurrentielles dans beaucoup de secteurs de services (graphique 7, partie B). En particulier, les augmentations des

Graphique 6. Augmentation contractuelle des salaires, salaires totaux et indice des prix à la consommation



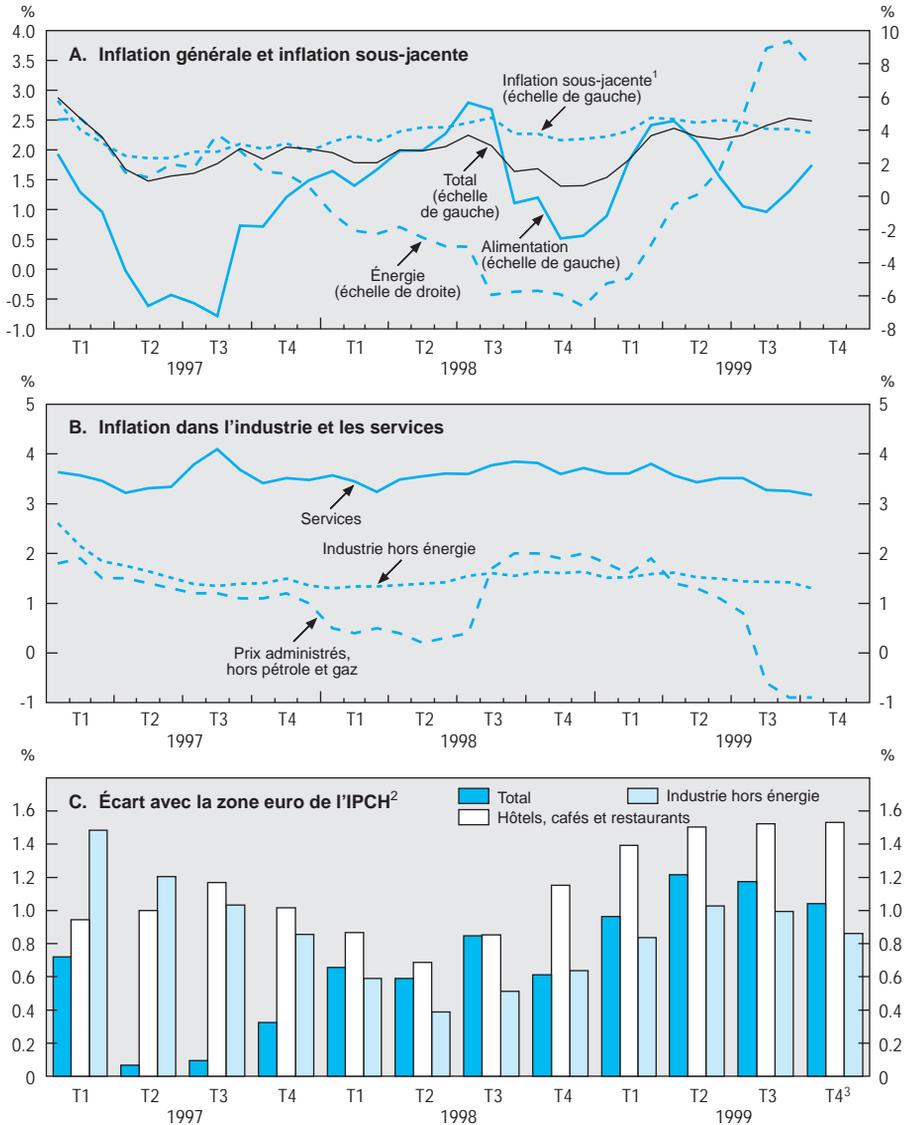
1. Le quatrième trimestre de 1999 correspond à octobre 1999 pour les accords de salaire issus de négociations collectives et pour l'indice des prix à la consommation.

2. Le glissement des salaires correspond à l'augmentation moyenne des rémunérations déduction faite des négociations collectives.

3. Deuxième trimestre de 1999.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Sintesis de Indicadores Económicos et OCDE *Principaux indicateurs économiques*.

Graphique 7. Prix à la consommation
Taux de croissance



1. Hors produits alimentaires bruts et énergie.
 2. IPCH : Indice des prix à la consommation harmonisé.
 3. Octobre 1999.
 Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

loyers et des tarifs des soins médicaux ont dépassé largement l'inflation globale, et dans le secteur du commerce de détail les marges se sont élevées. Une demande dynamique a également exercé de fortes pressions inflationnistes dans d'autres services, et surtout dans l'industrie touristique. En revanche, l'intensification de la concurrence dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications s'est reflétée sur les prix, même si les baisses de tarifs ne se répercutent pas entièrement sur l'IPC⁷. En même temps, les prix des biens industriels hors énergie, qui sont largement exposés à la concurrence étrangère, sont restés contenus. Au total, cependant, l'écart d'inflation avec le taux moyen de la zone euro s'est creusé de 1 point de pourcentage depuis le printemps de 1999 (graphique 7, partie C).

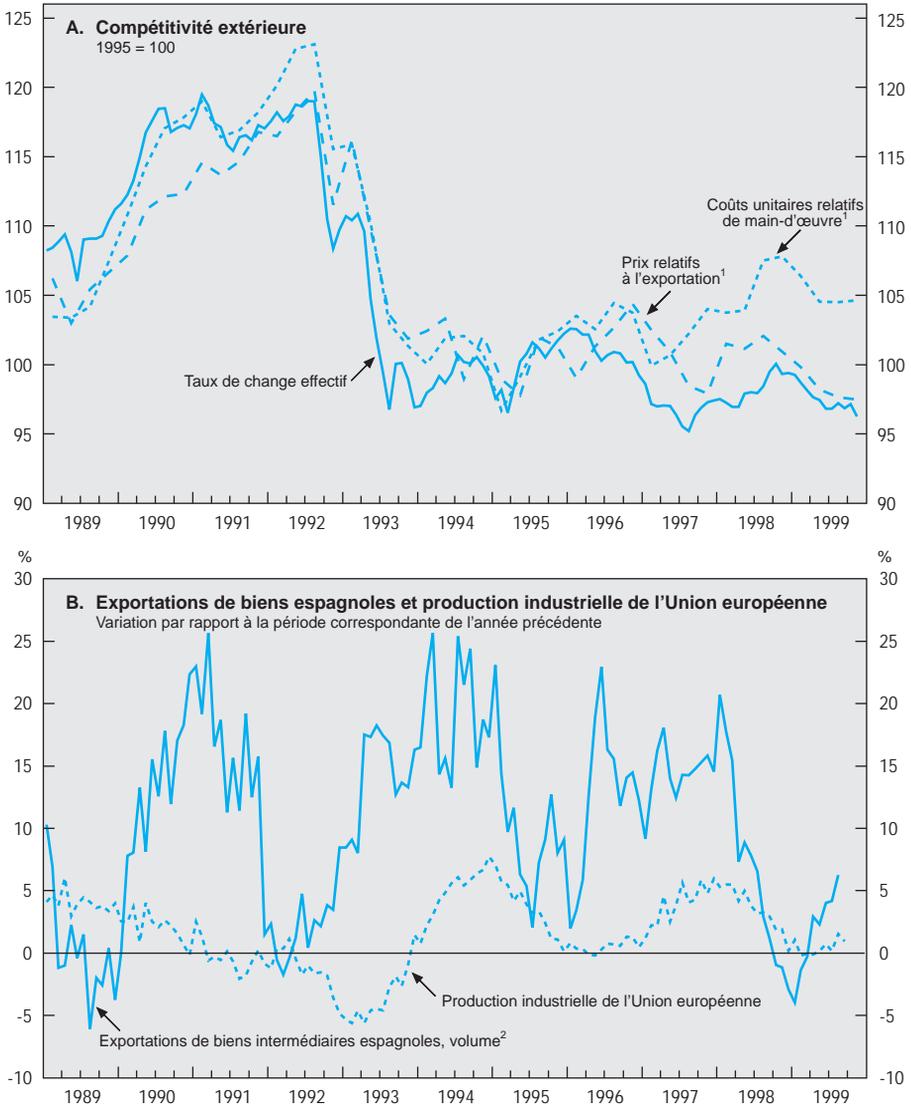
L'Espagne a conservé une position concurrentielle favorable...

La dépréciation effective de l'euro en 1999 et la baisse continue des coûts financiers pour les entreprises ont jusqu'ici amorti l'impact sur la compétitivité de l'évolution relativement défavorable des coûts unitaires de main-d'œuvre. De plus, le niveau élevé des bénéfices a permis aux exportateurs d'ajuster leurs tarifs en fonction du marché et de maintenir leurs prix à l'exportation à un niveau compétitif. Par conséquent, tandis que la hausse des prix des biens industriels hors énergie a oscillé aux alentours de 1.5 pour cent sur le marché intérieur depuis 1998, les prix à l'exportation des produits manufacturés ont baissé. Au total, le taux de change effectif réel, mesuré par les prix relatifs à l'exportation dans le secteur manufacturier, s'est déprécié en 1999 (graphique 8, partie A). Le *niveau* élevé de compétitivité est confirmé par la vigueur des flux d'investissement direct en Espagne, en particulier dans le secteur automobile, hautement concurrentiel. Cela traduit non seulement le niveau encore faible des coûts de main-d'œuvre mais aussi la forte expansion de l'investissement en capital humain et physique au cours de la décennie écoulée et plus récemment, l'amélioration de l'infrastructure. Par conséquent, l'Espagne diversifie progressivement son appareil de production et sa base d'exportations au profit des produits de qualité. Des tendances similaires se produisent dans le secteur du tourisme où, en dépit d'une inflation plus élevée, l'Espagne est parvenue à gagner des parts de marché au cours des dix dernières années. Cette performance résulte aussi, en partie, de campagnes de promotion antérieures destinées à aiguiller la demande vers d'autres destinations et à étaler les séjours des visiteurs en dehors de la pointe saisonnière estivale.

... mais les décalages des positions conjoncturelles ont entraîné une dégradation de la balance courante

La conjonction d'une demande interne en pleine expansion et de marchés d'exportation moroses depuis le second semestre de 1998 a abouti à une

Graphique 8. **Compétitivité extérieure, production industrielle de l'UE et exportations espagnoles**



1. Secteur manufacturier.

2. Moyenne mobile sur 3 mois.

Source : Secrétariat de l'OCDE et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

aggravation notable du déficit commercial. Bien que celle-ci ait été partiellement compensée par une nouvelle saison touristique record, la balance des opérations courantes est devenue légèrement déficitaire en 1998, après avoir affiché des excédents croissants depuis 1995, et le déficit s'est encore creusé pour atteindre 0.8 pour cent du PIB sur les huit premiers mois de 1999 (tableau 4). La croissance des importations a reflété l'évolution de la consommation privée et des achats d'équipements. En outre, le taux relativement élevé d'utilisation des capacités et le redéploiement de la demande vers des biens pour lesquels il n'existait pas d'offre en Espagne, par exemple les véhicules tout terrain, ont amplifié la réaction des importations à l'accroissement de la demande. De fait, les importations d'équipements et de biens de consommation non alimentaires ont augmenté d'environ 20 pour cent au cours des 9 premiers mois de 1999. S'agissant des

Tableau 4. **Les comptes des transactions courantes et des opérations en capital de la balance des paiements**

	1997	1998	Janv.-Août 1998	Janv.-Août 1999
	En million d'euros			
Balance commerciale¹	-11 587	-16 676	-9 140	-16 027
(en pourcentage du PIB)	-2.4	-3.2	-2.6	-4.3
Exportations	93 700	98 485	65 378	65 973
Importations	105 287	115 160	74 518	82 000
Services non facteurs (à l'exclusion du tourisme)	-2 721	-3 312	-2 115	-2 391
Crédits	15 208	17 179	11 336	12 844
Débits	17 929	20 491	13 451	15 234
Tourisme	19 694	22 302	15 094	17 096
Revenus nets des investissements ²	-5 910	-6 746	-4 565	-4 833
Transferts courants nets	2 570	3 163	3 345	2 910
<i>Dont</i> : Transferts nets de l'UE	997	1 260	..	..
Balance courante	2 047	-1 269	2 620	-3 245
(en pourcentage du PIB)	0.4	-0.2	0.8	-0.9
Balance des opérations en capital	5 606	5 624	3 962	3 663
(en pourcentage du PIB)	1.1	1.1	1.1	1.0
<i>Dont</i> : Transferts nets de l'UE	3 929	4 963	..	..
	Pourcentage de variation annuelle			
Termes de l'échange, biens et services ³	-0.4	1.1	-1.0 ⁴	1.5 ⁴

1. F.a.b.

2. Revenus de l'investissement et du travail.

3. Dans l'optique des comptes nationaux.

4. Première moitié de l'année.

Source : Banque d'Espagne, *Boletín Económico* et *Boletín Estadístico*, et ministère de l'Économie et des Finances, *Síntesis de Indicadores Económicos*.

exportations, le ralentissement marqué de la production industrielle s'ajoutant au déstockage dans la plupart des pays de l'UE a touché durement les exportations espagnoles de biens, dont 45 pour cent sont des biens intermédiaires (graphique 8, partie B). De surcroît, les ventes vers l'Amérique latine, qui représentent quelque 7 pour cent des exportations totales de marchandises, ont fortement baissé au lendemain de la crise des marchés émergents après avoir été une des composantes les plus dynamiques des exportations. Au total, la croissance des marchés d'exportation de l'Espagne a été amputée de plus de moitié entre le premier semestre de 1998 et le premier semestre de 1999. S'ajoutant à ces chocs au niveau de la demande, une grave sécheresse en Espagne a déprimé les exportations de produits alimentaires – plus particulièrement d'huile d'olive et de vins – qui représentent 12 pour cent des exportations de biens. À l'inverse, les recettes du tourisme ont continué de croître à vive allure, même si cette expansion reflète en partie des redéploiements temporaires au détriment d'autres destinations méditerranéennes touchées par des troubles politiques. Les entrées de touristes ont augmenté de plus de 9 pour cent en 1998 et au cours des neuf premiers mois de 1999, tandis que les recettes ont affiché une hausse de l'ordre de 13 pour cent.

Une politique macroéconomique de soutien à la croissance de la production

Jusqu'en 1998, la politique macroéconomique s'est attachée à satisfaire aux critères de Maastricht, pour assurer l'entrée de l'Espagne dans l'union monétaire. Les efforts d'assainissement budgétaires ont été particulièrement énergiques en 1996 et 1997. Le déficit budgétaire a été ramené à 3.1 pour cent du PIB en 1997 contre 6.9 pour cent en 1995, tandis que l'excédent budgétaire primaire s'est accru de 3.4 pour cent du PIB (tableau 5). L'assainissement a été poursuivi dans les budgets 1998-2000, mais à un rythme plus lent. Le budget 2000 prévoit un ratio déficit/PIB de 0.8 pour cent. En 1996-97, l'ajustement a consisté pour l'essentiel en coupes dans les dépenses primaires, ce qui a renforcé la perspective d'un assainissement budgétaire durable et ouvert la voie à la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1999. La réussite de l'ajustement budgétaire a renforcé la crédibilité de la décision de participer d'emblée à la zone euro et induit une forte baisse des taux d'intérêt en réduisant les écarts de taux avec les principales économies de la zone euro. Cette détente a stimulé les dépenses d'investissement. De surcroît, avec la contraction du besoin d'emprunt du secteur public, une fraction plus importante des ressources financières a été affectée aux entreprises et aux ménages, alimentant par là même la vive expansion de l'investissement et de la consommation privés⁸. L'attente d'une diminution de la charge fiscale future, du fait de l'assainissement budgétaire, a pu aussi induire des effets de richesse positifs. Les conditions monétaires

Tableau 5. **Le processus d'assainissement budgétaire : l'Espagne et la zone euro**

En pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999 ¹	2000 ²	1996-97	1998-2000
							Variation cumulée ³	
Espagne								
Besoin de financement	-6.9	-5.0	-3.1	-2.3	-1.4	-1.1	..	..
Variations du besoin de financement	-0.9	1.9	1.9	0.8	0.9	0.3	3.8	2.0
Dues à des :								
Variations du solde primaire structurel	-0.1	2.3	1.1	-0.1	0.5	-0.3	3.4	0.1
Variations relatives au cycle	-0.2	-0.3	0.2	0.5	-0.1	0.1	-0.1	0.5
Variations des paiements d'intérêts ⁴	-0.6	-0.1	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5	1.4
Zone euro								
Besoin de financement	-4.9	-4.1	-2.6	-2.0	-1.6	-1.2	..	..
Variations du besoin de financement	0.0	0.8	1.5	0.6	0.4	0.4	2.3	1.4
Dues à des :								
Variations du solde primaire structurel	0.0	1.2	1.2	-0.1	0.3	0.0	2.4	0.2
Variations relatives au cycle	0.1	-0.4	0.0	0.3	-0.2	0.2	-0.4	0.3
Variations des paiements d'intérêts ⁴	-0.1	0.0	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.9
<i>Pour mémoire :</i>								
Écart de taux d'intérêt réel à court terme entre l'Espagne et la zone euro ⁵	1.0	1.8	0.6	-0.3	-1.0	-0.7	1.2	-0.7
Écart de production, Espagne	-1.5	-2.0	-1.0	0.3	0.2	0.7	-1.5	0.4
Écart de production, zone euro	-1.0	-1.6	-1.4	-0.8	-1.1	-0.6	-1.5	-0.8

1. Estimations du Secrétariat de l'OCDE.

2. Prévisions du Secrétariat de l'OCDE.

3. Moyenne pour les éléments cités pour mémoire.

4. Un nombre positif indique une diminution des paiements d'intérêts en pourcentage du PIB.

5. En pourcentage. Calculé à partir des taux d'intérêt à trois mois et des variations des déflateurs de la consommation privée.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

sont devenues exceptionnellement détendues, surtout après la décision de la Banque centrale européenne d'abaisser les taux d'intérêt en avril 1999, décision dont les effets se sont conjugués à la dépréciation de l'euro. L'inflation étant supérieure à la moyenne de la zone euro, les conditions monétaires sont mêmes plus souples en Espagne que dans le reste de la zone. Le taux d'intérêt réel à court terme, par exemple, est plus bas que dans l'ensemble de la zone euro (tableau 5). Étant donné que le différentiel d'inflation par rapport à la zone euro s'est accru depuis 1998, cet écart entre les taux d'intérêt réels s'est amplifié. Par conséquent, la position conjoncturelle de l'économie étant déjà largement en avance sur la moyenne de la zone euro, comme le démontre l'écart de production

positif qui est apparu depuis 1998, il semble que les conditions monétaires sont devenues exagérément expansionnistes.

Politique budgétaire : le rythme de l'assainissement s'est ralenti

Depuis 1998, le rythme de l'assainissement budgétaire s'est ralenti, et l'on prévoit que l'excédent budgétaire primaire n'augmentera que de 0.6 point de PIB au cours des trois exercices allant de 1998 à 2000. L'amélioration est presque entièrement imputable au cycle, l'excédent primaire structurel n'augmentant que de 0.1 pour cent de PIB (tableau 5). Néanmoins, compte tenu d'un allègement du service de la dette équivalent à 1.4 pour cent du PIB – par suite de la détente des taux d'intérêt, de l'amélioration de la gestion de la dette et de la contraction du ratio dette/PIB – le déficit budgétaire effectif devrait décroître de 2 points de pourcentage entre 1998 et 2000. Ce profil d'assainissement est semblable à celui de la zone euro, où l'ajustement discrétionnaire marque également une pause au cours de la période 1998-2000 (tableau 5). Entre 1996 et 1997, l'Espagne a dû réaliser un ajustement budgétaire plus important que dans le reste de la zone euro car elle partait d'une situation moins favorable, avec un déficit budgétaire élevé. De 1998 à 2000, l'Espagne est en avance sur la zone euro en ce qui concerne sa position conjoncturelle comme en témoigne l'écart de production positif qui devrait se creuser pour atteindre près de 0.7 pour cent du PIB en 2000. Il convient de tirer profit de cette conjoncture propice pour réaliser un assainissement budgétaire plus ambitieux que dans le reste de la zone euro. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point à propos du Programme de stabilité révisé de l'Espagne.

Le dividende budgétaire du raffermissement de la croissance a été largement consacré à financer la mise en route d'une vaste réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans le cadre du budget 1999. La réforme fiscale (examinée dans le chapitre spécial) vise à simplifier le système fiscal, à atténuer la pression fiscale croissante sur les revenus du travail et à réduire les taux d'imposition. Les réductions de l'impôt sur le revenu en 1999 ont été également financées par diverses mesures discrétionnaires, telles que le freinage de la masse salariale de la fonction publique – par suite de la décision de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur quatre partant à la retraite –, et par une amélioration du recouvrement de l'impôt, notamment de la TVA, à la faveur d'une meilleure discipline fiscale⁹. Côté dépenses, à partir de 1998, la politique budgétaire a réorienté les dépenses primaires au profit de l'investissement public. Les dépenses nettes en capital, qui avaient été fortement comprimées ces dernières années, puisqu'elles ont accusé une contraction de 1.2 point de PIB entre 1995 et 1997, regagneront 0.4 pour cent durant les trois exercices budgétaires allant de 1998 à 2000. Les résultats budgétaires ont été meilleurs que prévu, du fait d'une croissance robuste, mais aussi grâce à une gestion rigoureuse du budget.

Les budgets 1999 et 2000

La mise en œuvre du budget 1999 s'est déroulée comme prévu et, selon l'OCDE, le déficit devrait tomber en deçà de l'objectif initial de 1.6 pour cent. Le déficit de l'administration centrale atteindrait environ 1 pour cent du PIB, tandis que les comptes de la sécurité sociale devraient être globalement équilibrés et que le déficit des autres entités publiques et administrations territoriales s'établirait à 0.3 pour cent du PIB. Par suite de la réforme fiscale, le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait diminuer en 1999, de sorte que la pression fiscale directe sur les ménages sera réduite d'environ $\frac{3}{4}$ point de PIB (tableau 6)¹⁰. Le manque à gagner sur les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été plus que compensé par le rendement élevé d'autres impôts, en particulier les impôts sur la consommation, à la faveur d'une forte expansion de la demande interne et de l'abondance des bénéfices des sociétés¹¹. De surcroît, les rentrées de cotisations de sécurité sociale ont dépassé les objectifs grâce à une vive progression de l'emploi et à l'évolution favorable

Tableau 6. **Comptes des administrations publiques**
Définition des comptes nationaux, en pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999 ¹	2000 ²
Recettes courantes totales	35.5	36.3	36.8	37.1	37.2	36.9
Impôts directs	10.1	10.3	10.5	10.3	9.7	9.5
Impôts directs sur les ménages	8.1	8.2	7.7	7.6	6.9	6.6
Impôts directs sur les sociétés	2.0	2.1	2.8	2.7	2.8	2.8
Impôts indirects	10.2	10.2	10.5	11.1	11.7	11.7
Cotisations de sécurité sociale	13.0	13.2	13.2	13.2	13.3	13.4
Autres	2.2	2.6	2.5	2.6	2.4	2.3
Dépenses courantes totales	39.2	39.1	37.8	37.1	36.2	35.5
Consommation publique	18.1	18.0	17.6	17.4	17.1	16.9
<i>dont</i> : Salaires et traitements	11.3	11.3	10.9	10.7	10.5	10.3
Subventions	1.1	1.0	0.9	1.2	1.2	1.2
Dépenses de sécurité sociale	13.9	13.8	13.4	13.0	12.8	12.7
Paiements d'intérêts	5.2	5.4	4.8	4.4	3.9	3.4
Autres	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2
Épargne	-3.6	-2.8	-1.0	0.0	1.0	1.4
Dépenses nettes en capital	3.3	2.2	2.1	2.3	2.4	2.5
Besoin de financement	-6.9	-5.0	-3.1	-2.3	-1.4	-1.1
<i>Pour mémoire :</i>						
Balance primaire nette	-2.4	-0.2	1.3	1.7	2.1	2.0

1. Estimations de l'OCDE.

2. Prévisions de l'OCDE.

Source : Données communiquées par les autorités nationales et Secrétariat de l'OCDE.

des immatriculations à la sécurité sociale. Côté dépenses, l'exécution du budget a été grosso modo conforme aux prévisions, des dépassements à l'échelon de l'État n'étant observés que pour la consommation de biens et services et pour l'investissement public. Un dérapage des paiements d'intérêts au premier semestre de 1999 a résulté principalement de la concentration de la dette publique échue dans les premiers mois de l'année, et le phénomène devrait s'inverser au second semestre.

Le budget 2000 vise une nouvelle réduction du déficit des administrations publiques qui reviendrait à 0.8 pour cent du PIB, chiffre inférieur à l'objectif de 1 pour cent inscrit dans le premier programme de stabilité de l'Espagne pour 1998-2002. Le déficit de l'administration centrale est également prévu à 0.8 pour cent du PIB, tandis qu'un léger excédent du budget de la sécurité sociale (0.1 pour cent du PIB) sera neutralisé par un déficit prévu des autres entités publiques et administrations territoriales. La baisse escomptée du ratio déficit/PIB proviendrait essentiellement d'une diminution des paiements sur le service de la dette (jusqu'à 0.5 pour cent du PIB), tandis que l'évolution conjoncturelle induit aussi une certaine amélioration (tableau 5). Selon les prévisions du Secrétariat de l'OCDE, l'excédent primaire structurel devrait baisser de 0.3 point de PIB, ce qui se traduirait par un assainissement budgétaire plus faible que ne le prévoit le budget et dénoterait une politique budgétaire visant plus ou moins à soutenir l'activité. La contraction prévue de l'excédent structurel reflète le maintien programmé des dépenses sociales, des augmentations des investissements d'infrastructure, l'extension jusqu'en 2000 des effets des réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1999 et les pertes de recettes dues au gel d'impôts et aux allègements fiscaux inscrits dans le budget. L'impact de ces mesures ne sera sans doute que partiellement compensé par le maintien des restrictions à l'embauche des fonctionnaires et par l'hypothèse d'une nouvelle amélioration de la collecte de TVA.

Côté recettes, les accises sur les carburants, les tabacs et les alcools seront gelées à leurs taux de 1999 au lieu d'être majorées, comme dans le passé, en fonction de l'inflation prévue, afin d'atténuer les pressions des coûts. De surcroît, les bouteilles de gaz butane, qui représentent une proportion substantielle de la consommation d'énergie des ménages, bénéficieront d'un taux de TVA réduit, à 7 pour cent au lieu de 16 pour cent. La TVA sur quelques articles de ménage mineurs et sur les services à forte intensité de main-d'œuvre sera également ramenée de 16 à 7 pour cent. Les taux des cotisations patronales et salariales à l'assurance-chômage seront réduits de 0.25 point de pourcentage. Le coût de cette mesure devrait être largement couvert par une forte expansion de l'emploi. Enfin, les allègements fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les investissements en R-D seront augmentés, de façon que la part relativement faible de l'investissement en R-D en Espagne se rapproche de la moyenne de l'UE¹².

Côté dépenses, le budget est axé sur trois objectifs prioritaires : *i)* accélérer l'investissement dans l'infrastructure de base, qui doit augmenter de 7.7 pour cent, pour un accroissement prévu de 6.0 pour cent des dépenses primaires totales des administrations publiques; *ii)* intensifier l'investissement public dans la R-D, qui devrait augmenter de 10.5 pour cent; *iii)* renforcer les politiques actives du marché du travail, les dépenses à ce titre devant croître de 9 pour cent. Les dépenses totales dans ces trois domaines doivent atteindre 7.6 pour cent des dépenses totales de l'administration centrale, contre 7.3 pour cent en 1999. S'agissant des dépenses sociales, le budget prévoit de répartir largement les bénéfices de l'amélioration des performances économiques. Ainsi, les crédits sont augmentés pour les programmes ciblés sur certaines catégories de la population – plus particulièrement les pensions minimums (dont le coût est estimé à 61 milliards de pesetas) et les indemnités versées aux chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans (50 milliards de pesetas). En conformité avec les engagements du *Pacte de Tolède*, le budget 2000 achève la séparation entre le financement des prestations non contributives et celui des prestations contributives, qui devront être assurés respectivement par l'État et par le système de sécurité sociale. En conséquence, la part des dépenses de sécurité sociale prise en charge par l'État doit augmenter pour atteindre 34.7 pour cent, ce qui explique aussi le léger excédent du régime de la sécurité sociale prévu pour 2000. Enfin, le budget a créé un fonds de réserve, avec une dotation initiale de 60 milliards de pesetas (0.07 pour cent du PIB), qui est destiné à couvrir partiellement les engagements non financés du système de retraite par répartition¹³.

Une orientation plus restrictive de la politique budgétaire réduirait les risques de surchauffe

Viser un rythme plus rapide d'assainissement budgétaire contribuerait à confirmer les perspectives de croissance favorables de l'économie. Les pressions sous-jacentes de la demande peuvent induire une hausse des coûts plus rapide que dans la zone euro, et l'on risque de voir s'inverser l'évolution favorable passée des coûts, qui, ces dernières années, a atténué l'effet sur les prix d'une croissance relativement forte des coûts unitaires de main-d'œuvre. Dans le contexte actuel, les possibilités de réduire encore les coûts financiers et les coûts de main-d'œuvre non salariaux des entreprises sont restreintes, tandis que la hausse du taux général de l'inflation ces derniers mois devrait alourdir les coûts salariaux, du fait qu'une grande partie des accords de salaire contiennent une clause d'indexation. De plus, le renforcement des tensions sur le marché du travail pourrait amplifier les revendications salariales. L'évolution négative des coûts internes pourrait affaiblir la compétitivité et entraîner un creusement encore plus marqué du déficit de la balance courante. En fin de compte, la viabilité de la forte croissance de l'emploi et de la production serait compromise. Un resserrement de la politique budgétaire contribuerait à rééquilibrer le dosage

des politiques et à désamorcer les pressions de la demande, étant donné que l'orientation de la politique monétaire unique dans la zone euro – en dépit du durcissement prévu dans les deux années à venir – n'est sans doute pas bien adaptée à la position conjoncturelle plus avancée de l'économie espagnole. Cette décision permettrait donc de maîtriser les risques de surchauffe. En outre, la modération des accords salariaux devrait assurer une évolution des coûts de main-d'œuvre parallèle à celle observée dans la zone euro, et préserverait de la sorte la compétitivité.

Un nouveau resserrement de l'orientation budgétaire serait encore plus justifié si l'augmentation de 1 point de l'écart d'inflation avec la zone euro depuis le début de 1998 s'avérait refléter les pressions d'une demande excédentaire et non l'inflation structurelle¹⁴. Un écart d'inflation structurelle n'aboutit pas nécessairement à une perte de compétitivité, si le niveau plus élevé des coûts salariaux est compensé par une forte croissance de la productivité dans le secteur de biens échangés, de sorte que la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre est maîtrisée. Cet écart n'appelle donc pas nécessairement un resserrement de la politique macroéconomique. Néanmoins, les tendances récentes de la productivité en Espagne (encadré 1), surtout à partir du quatrième trimestre de 1998, dénotent une croissance de la productivité encore plus lente dans l'industrie que dans les services et la construction. Il convient de suivre de près ce phénomène avant d'en tirer des conclusions définitives – car il a pu être influencé par la résorption rapide du sous-emploi sur le marché du travail, sans compter les problèmes de mesure considérables.

Les enjeux à moyen terme de l'assainissement des finances publiques

A plus longue échéance, au-delà du budget 2000, le Programme de stabilité de l'Espagne – approuvé par la Commission européenne au début de 1999 – dénote une poursuite de la consolidation et un léger excédent de 0.1 pour cent du PIB à l'horizon 2002. L'effort d'ajustement incombera pour l'essentiel au budget de l'administration centrale, dont le déficit prévu de 1.3 pour cent du PIB en 1999 doit faire place à un excédent de 0.1 pour cent en 2002. Le budget de la sécurité sociale restera en équilibre, tandis que les collectivités territoriales devraient aussi contribuer à l'effort, leur déficit estimé à 0.2 pour cent en 1999 étant résorbé à partir de 2001. L'assainissement budgétaire serait réalisé par un nouveau freinage des dépenses publiques primaires, de manière à éviter un alourdissement de la pression fiscale. Le ratio dette/PIB descendra à moins de 60 pour cent d'ici 2002. L'objectif de l'Espagne en matière d'assainissement des finances publiques est parmi les plus ambitieux de l'Union européenne (tableau 7). Au demeurant, compte tenu des résultats meilleurs que prévu pour 1999, le déficit escompté pourrait être révisé à la baisse dans le Programme de

Tableau 7. **Prévisions du déficit budgétaire dans les Programmes de stabilité et de convergence**

Excédent (+)/déficit (-) des administrations publiques (en pourcentage du PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Espagne	-2.6	-1.9	-1.6	-1.0	-0.4	0.1
Autriche	-1.9	-2.2	-2.0	-1.7	-1.5	-1.4
Belgique	-1.9	-1.6	-1.3	-1.0	-0.7	-0.3
Danemark	0.5	1.1	2.5	2.8	2.6	(1)
Finlande	-1.1	1.1	2.4	2.2	2.1	2.3
France ²	-3.0	-2.9	-2.2	-1.8	-1.6	-1.2
Allemagne	-2.7	-2½	-2	-2	-1½	-1
Grèce	-4.0	-2.4	-2.1	-1.7	-0.8	..
Irlande	0.9	2.0/1.7 ³	1.7	1.4	1.6	..
Italie	-2.7	-2.6	-2.4	-1.5	-1.0	-0.6
Luxembourg	2.9	2.1	1.1	1.2	1.3	1.7
Pays-Bas	-0.9	-1.3	-1.3	..	..	-1.1 ⁴
Portugal	..	..	-2.0	-1.5	-1.2	-0.8
Suède	-0.8	1.5	0.3	1.6	2.5	..
Royaume-Uni ⁵	-0.6	0.8	-0.3	-0.3	-0.1	0.2 ⁶
Zone euro	-2.5	-2.3	-1.8	-1.6	-1.1	-0.8
UE-15	-2.4	-1.7	-1.4	-1.2	-0.8	-0.5

1. Excédent de 3.5 pour cent du PIB prévu pour 2005.

2. Scénario prudent. Le scénario plus optimiste prévoit des déficits de 1.7 pour cent, 1.2 pour cent et 0.8 pour cent du PIB sur la période 2000-2002.

3. Base SEC-1979 pour 1997 et 1998. Base SEC-1995 pour le second chiffre de 1998 et les années suivantes.

4. Scénario prudent. Déficit de ¼ pour cent du PIB en 2002 avec un scénario modérément optimiste et excédent de ¼ pour cent en 2002 avec un scénario optimiste.

5. Les chiffres figurant dans le programme de convergence du Royaume-Uni sont calculés sur la base d'une année budgétaire.

6. Excédent de 0.1 pour cent du PIB prévu pour l'année budgétaire 2003-2004.

Source : Programmes nationaux de stabilité et de convergence et services de la Commission européenne.

stabilité actualisé ce qui se solderait par une légère hausse supplémentaire de l'excédent budgétaire à atteindre en 2002.

Réaliser l'objectif d'équilibre budgétaire d'ici 2002, comme l'indique le programme de stabilité de l'Espagne, tout en empêchant la pression fiscale de croître, implique des coupes supplémentaires dans les dépenses primaires, de l'ordre de ¾ point du PIB au cours des trois prochaines années selon les estimations du Secrétariat. Les économies au chapitre des dépenses publiques proviendraient principalement de quatre sources : *i*) de nouvelles compressions de la masse salariale, par suite du maintien des restrictions à l'embauche de fonctionnaires – encore que cette règle ait été assouplie pour le recrutement des salariés des collectivités locales; *ii*) une nouvelle contraction des transferts aux services d'intérêt public (chemins de fer, transports urbains, services postaux, radio-diffusion); *iii*) une réduction des dépenses d'indemnisation du chômage, à la

faveur d'une nouvelle baisse du sous-emploi; *iv*) une meilleure gestion des services de santé qui pourrait découler des réformes récentes, encore que l'accroissement de la demande de soins dû au vieillissement démographique soit susceptible de neutraliser ces gains dans le long terme.

Dans le moyen terme, les économies escomptées pourraient être largement effacées par des pressions sur le budget émanant de trois sources au moins : *i*) un accroissement des dépenses publiques d'investissement en vue de moderniser l'infrastructure de base, ce qui est indispensable pour renforcer la productivité et promouvoir davantage le développement régional¹⁵; *ii*) la réduction nécessaire de la fiscalité des revenus du travail, par un allègement des cotisations sociales sur les bas salaires (voir chapitre III); *iii*) la montée des engagements au titre des retraites, du fait du vieillissement démographique (voir chapitre II). Bien qu'il soit possible dans une certaine mesure de réduire la fiscalité du travail en augmentant la part des impôts indirects (lesquels sont faibles au regard de la moyenne internationale), un relèvement de la fiscalité indirecte ne serait sans doute pas aisé à mettre en œuvre si les augmentations contractuelles de salaire étaient indexées sur des prix à la consommation plus élevés, ce qui alourdirait les coûts de main-d'œuvre¹⁶. En revanche, si les taux des cotisations de sécurité sociale étaient abaissés, il serait d'autant plus nécessaire d'engager la réforme du système de retraite pour faire face aux problèmes de financement qui se poseraient alors. Au total, même si l'effort supplémentaire requis pour atteindre l'objectif d'un budget équilibré à l'horizon 2002 peut paraître relativement faible, les pressions structurelles sous-jacentes sur le budget seront prolongées et s'intensifieront progressivement dans le moyen terme. Pour absorber ces tensions, du moins partiellement, tout en réduisant encore la charge fiscale sur le travail, il faudra pratiquer des coupes plus ambitieuses dans les dépenses publiques, surtout dans les programmes de retraite et de santé, mais aussi dans les aides aux services d'utilité publique.

Mettre à profit les perspectives de croissance dynamiques pour accélérer l'assainissement des finances publiques élargirait en outre les marges de manœuvre budgétaires dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE. D'après les calculs du Secrétariat de l'OCDE, le déficit budgétaire de l'Espagne devrait se creuser d'environ 0.5 pour cent du PIB si la production s'écarte de 1 point de son rythme potentiel¹⁷. Ce résultat est voisin de la sensibilité conjoncturelle moyenne des déficits budgétaires dans la zone de l'OCDE. Le sentier à moyen terme prévu des déficits budgétaires devrait offrir une marge suffisamment large pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques tout en respectant le Pacte de stabilité et de croissance dans l'éventualité d'un ralentissement modéré de l'activité économique. Étant donné le profil historique des perturbations conjoncturelles, un déficit budgétaire corrigé des influences conjoncturelles un peu inférieur à 1 pour cent laisserait à l'Espagne une marge de confiance de 90 pour cent pour maintenir le déficit dans la limite de 3 pour cent,

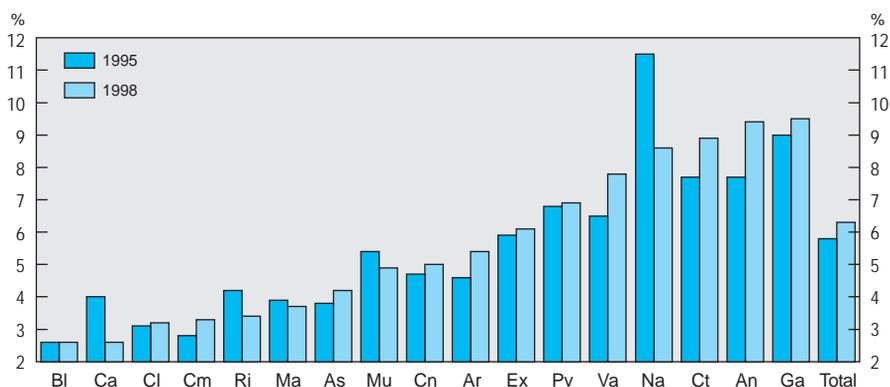
sur une période de 3 à 5 ans, sans recourir à un durcissement budgétaire procyclique (Dalsgaard et de Serres, 1999). Bien que les déficits budgétaires corrigés des influences conjoncturelles prévus par le Secrétariat pour 2000 et 2001 soient proches de cette « marge de sécurité », des efforts supplémentaires sont nécessaires pour se conformer effectivement au Pacte de stabilité et de croissance. Du reste, une récession aussi grave que celle que l'Espagne a connue au début des années 90 pourrait entraîner des « déficits excessifs » et donc un dépassement de la limite de 3 pour cent prévue par le Pacte. Des objectifs d'assainissement plus ambitieux seraient donc nécessaires non seulement pour laisser jouer les stabilisateurs budgétaires tout en restant en conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance, mais aussi pour donner à la politique budgétaire discrétionnaire une plus grande marge de manœuvre afin de faire face aux chocs négatifs. La politique monétaire n'étant plus disponible pour lisser les évolutions conjoncturelles, ce facteur a pris de l'importance dans le nouveau cadre d'élaboration des politiques au sein de l'UEM.

Assurer la discipline budgétaire aux niveaux infranationaux d'administration

Les collectivités territoriales ont largement contribué à l'effort d'ajustement budgétaire¹⁸. Alors qu'en 1994 leur déficit budgétaire consolidé s'élevait à 1.1 pour cent du PIB, en 1998 il était retombé à 0.2 pour cent. De même, le ratio dette/PIB des administrations régionales, après avoir bondi de 2.7 pour cent en 1991 à 5.8 pour cent en 1995, s'est progressivement stabilisé. Il a atteint 6.3 pour cent en 1998 (soit près de 10 pour cent de la dette publique totale), contre 6.5 pour cent en 1997. Toutefois, les progrès vers le contrôle de la dynamique de la dette ont été variables d'une région à l'autre (graphique 9). Le nouveau système de financement des régions, qui doit être examiné en 2001 et entrer en vigueur au cours de la période 2002-06, devra renforcer encore les incitations à la maîtrise des dépenses de la part des administrations régionales et leur engagement en faveur de la discipline budgétaire. De la sorte, on veillera à ce que la décentralisation budgétaire accrue ne compromette pas l'objectif national en matière d'assainissement budgétaire et, partant, le respect par l'Espagne du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE.

Comme le montre l'analyse détaillée présentée au chapitre III, pour que les autorités régionales soient davantage incitées à freiner les dépenses, il faut que leurs compétences croissantes en matière de dépense s'accompagnent de responsabilités plus étendues pour le prélèvement de l'impôt, de façon à réduire le recours aux transferts de l'administration centrale qui atténuent leur contrainte budgétaire. De surcroît, l'attribution de bases d'imposition plus larges aux administrations régionales réduirait l'instabilité de leurs recettes fiscales et faciliterait la transition à un niveau plus faible de garanties de ressources. A l'heure actuelle, pour une discipline budgétaire accrue, les politiques d'emprunt des administra-

Graphique 9. **Dettes des administrations régionales**
En pourcentage du PIB régional



Note : An : Andalucía, Ar : Aragón, As : Asturias, Bl : Baleares, Ch : Canarias, Ca : Cantabria, Cm : Castilla-La Mancha, Cl : Castilla y León, Ct : Cataluña, Ex : Extremadura, Ga : Galicia, Ri : La Rioja, Ma : Madrid, Mu : Murcia, Na : Navarra, Pv : País Vasco, Va : Comunidad Valenciana.

Source : Banque d'Espagne, Bulletin statistique.

tions régionales sont soumises à des contraintes légales et elles doivent en outre être compatibles avec les objectifs généraux en matière de déficit budgétaire au niveau national. La coordination des politiques budgétaires est réalisée au sein du CPFF (« *Consejo de Política Fiscal y Financiera* »), qui fixe des objectifs sur quatre ans pour les déficits et l'endettement des administrations régionales, et elle fait l'objet d'une surveillance bilatérale par l'État et chaque région (encadré 2).

Il serait possible de renforcer le système actuel en améliorant la transparence, pour permettre une surveillance efficace des politiques d'emprunt des collectivités régionales. Tout d'abord, il est nécessaire d'avoir des informations publiques en temps opportun sur la situation financière des administrations infranationales. La Banque d'Espagne publie, au fur et à mesure, des données (les plus récentes se rapportent à 1996) sur la position financière consolidée des collectivités territoriales, mais à l'heure actuelle les données disponibles les plus récentes sur les budgets des différentes régions dans l'optique des comptes nationaux remontent à 1994. Néanmoins, on peut se faire une idée des tendances sous-jacentes des déficits à partir des données sur l'endettement des administrations régionales que publie régulièrement la Banque d'Espagne, bien qu'il n'existe pas de correspondance absolue entre les déficits et les variations de la dette nette. Deuxièmement, les programmes budgétaires décidés au sein du CPFF par l'administration centrale et les collectivités régionales devraient être

Encadré 2. Restrictions des emprunts des administrations régionales et locales

Les critères de Maastricht en matière de convergence nominale se fondent sur une définition large des administrations publiques pour le calcul des niveaux du déficit et de la dette, qui s'entendent à l'inclusion des collectivités régionales et locales. Les déficits budgétaires des communautés autonomes de l'Espagne ont évolué depuis 1980, en fonction du niveau de compétences qui leur était attribué et des circuits de financement. En général, ils ont augmenté au début des années 90 et ont été contenus depuis lors à des niveaux soutenables dans la plupart des cas. La loi de 1980 qui régit le système de financement des régions, ainsi que les textes ultérieurs, ont établi différentes dispositions qui contribuent à restreindre les déficits budgétaires régionaux :

- Les opérations de crédit à échéance de plus d'un an ne peuvent pas excéder les investissements en capital. Cela signifie que, indépendamment des opérations de gestion de trésorerie à court terme, les budgets doivent afficher une épargne brute positive, conformément à la règle d'or selon laquelle les déficits ne devraient financer que les dépenses en capital.
- Le service de la dette au cours d'une année donnée ne doit pas excéder 25 pour cent des recettes courantes.
- Les émissions obligataires des administrations régionales et les emprunts extérieurs doivent être approuvés par l'État.

Les collectivités locales sont soumises à des restrictions similaires concernant leurs soldes budgétaires et leur niveau d'endettement. En particulier :

- Les opérations de crédit à court terme ne peuvent financer que des déficits passagers de trésorerie et ne devraient pas excéder 30 pour cent des recettes courantes de l'exercice précédent.
- Les nouvelles opérations de crédit doivent obtenir l'agrément de l'État lorsqu'une épargne négative nette a été enregistrée dans le budget final de l'exercice précédent, ou lorsque les niveaux d'endettement dépassent 110 pour cent des recettes courantes. Pour les collectivités locales importantes, où se trouve concentré l'endettement, l'agrément peut nécessiter la présentation de plans de consolidation de la dette, qui doivent être approuvés par l'administration centrale.

Toutefois, les règles en vigueur sur le déficit et la limitation de la dette ne sont pas totalement contraignantes pour les administrations régionales, car il est difficile de sanctionner ces dernières en cas de dépassement des plafonds. Le refus d'autorisation de crédit par l'administration centrale est le seul instrument disponible pour pénaliser les collectivités territoriales. Indépendamment des émissions de titres d'emprunt, le financement peut être réalisé à l'aide de prêts bancaires, devenus toutefois plus onéreux depuis que le niveau de l'endettement a culminé au début des années 90. Les programmes annuels de réduction du déficit, qui font l'objet de négociations bilatérales entre l'État et chaque région, ont été en définitive le principal facteur à l'origine de la limitation des déficits des régions ces dernières années.

rendus publics, afin d'accroître l'obligation de rendre compte et d'améliorer le suivi des performances budgétaires. Troisièmement, une plus grande transparence serait souhaitable en ce qui concerne les relations financières entre les administrations régionales et les entreprises publiques locales. D'une part, les transferts en capital extra-budgétaires à ces entreprises occultent la position financière nette des administrations territoriales. D'autre part, les entreprises publiques locales ne sont pas soumises à des restrictions en matière d'emprunt et peuvent s'endetter auprès des banques en bénéficiant de la garantie implicite que des transferts en capital des administrations régionales viendront couvrir leurs passifs. Les fonds obtenus de la sorte par les entreprises publiques locales peuvent ensuite être réaffectés aux administrations régionales pour le financement de projets d'investissement ; ce mécanisme permet de surmonter partiellement l'obstacle des plafonds d'endettement et rend plus opaques les budgets régionaux¹⁹.

A plus long terme, il faudra faire en sorte que les administrations régionales respectent mieux leurs engagements de discipline budgétaire dans la mesure où les règles existantes pour le contrôle des déficits et de la dette ne sont pas pleinement exécutoires et où aucune sanction n'est prévue si une région ne les respecte pas (encadré 2). On pourrait ainsi mettre en œuvre un pacte de stabilité interne imposant des plafonds aux déficits des administrations régionales. Ce pacte exigerait une définition claire des objectifs en matière de déficits budgétaires ou des plafonds de déficit acceptables et devrait si possible prévoir un système de sanctions en cas de dérapage. Néanmoins, pour qu'un tel système fonctionne, il faudrait abaisser le niveau des garanties de l'administration centrale et accroître en conséquence les pouvoirs fiscaux dévolus aux régions ou partager plus largement le produit des impôts régionaux. Un inconvénient des dispositifs imposant des règles strictes au déficit, sans échappatoire possible en cas de circonstances exceptionnelles, réside dans leur manque de flexibilité face aux chocs régionaux, puisque dans ce cas l'application de sanctions pourrait avoir un effet procyclique. De plus, ils créent des incitations déséquilibrées en faveur de l'assainissement budgétaire, puisqu'ils pénalisent les dérapages mais n'offrent pas d'avantages appropriés en cas de gestion budgétaire saine. Enfin, le caractère sélectif de l'application des sanctions peut nuire à la transparence du système. On pourrait envisager d'autres mécanismes fondés sur le jeu du marché pour assurer le respect de la discipline budgétaire. Certains dispositifs fédéraux fonctionnent de manière tout à fait satisfaisante dans la mesure où les marchés eux-mêmes exercent une stricte discipline lorsque les emprunts des administrations locales ne sont pas couverts par des garanties. Une autre formule – peut-être radicale et difficile à mettre en œuvre – serait la mise en place d'un marché des « autorisations de déficit budgétaire négociables ». De même qu'un système de plafonnement des déficits, ce mécanisme reconnaît le fait que les dérapages de la politique budgétaire créent des externalités négatives en mettant en

Encadré 3. **Fonctionnement d'un système d'« autorisations de déficit négociables »**

- Un système d'autorisations de déficit négociables a été proposé par Casella (1999), sur la base du principe d'échange volontaire des droits de propriété établi par Coase (1960), et à l'exemple des mécanismes institutionnels de marché instaurant des droits de pollution négociables qui ont été expérimentés principalement aux États-Unis. La mise en place d'un tel système impliquerait les mesures suivantes : *i)* décider d'un plafond de déficit global; *ii)* procéder à une allocation initiale des autorisations de déficit; *iii)* autoriser les entités participantes (administrations territoriales) à négocier librement les autorisations de déficit qu'elles détiennent; *iv)* apurer les comptes du système à la fin de chaque exercice, en veillant à ce que chaque participant détienne suffisamment d'autorisations pour couvrir ses déficits déclarés; *v)* mettre en vigueur un système d'amendes dans les cas où les organismes participants ne respectent pas leurs obligations en matière de déficit autorisé.
- Dans des conditions de pleine concurrence, le prix coté sur le marché devrait refléter le prix du droit d'émettre une unité d'emprunt. Celui-ci devrait varier suivant les tensions s'exerçant sur l'équilibre financier du système, eu égard au plafond de déficit global et à la position conjoncturelle. Dans les phases de ralentissement symétriques, lorsque l'équilibre global est mis en danger, le prix des autorisations devrait augmenter, incitant les administrations à contenir les déficits croissants à des niveaux tels qu'ils ne franchissent pas le plafond global. Dans le cas où une région subit un choc asymétrique, qui exige davantage de flexibilité, le prix des autorisations devrait rester bas, car le système n'est pas alors soumis à des tensions. Cela autoriserait une augmentation compensatoire du déficit permettant d'amortir le choc pour un coût relativement bas. Le système offre des avantages en cas de gestion budgétaire avisée, en permettant de faire des bénéfices sur la vente des autorisations de déficit inutilisées – à un prix qui devrait en principe refléter leur valeur pour la meilleure utilisation possible. De la sorte, les budgets auraient plus de chances de rester en équilibre dans le long terme.
- Sauvegardes et flexibilité accrue :
 - i)* Pour décourager les comportements imprévoyants, il serait fait interdiction aux participants de contracter des emprunts gagés sur les allocations futures d'autorisations de déficit.
 - ii)* Pour lisser les déficits attendus et améliorer la planification, les autorisations de déficit pourraient être mises en réserve dans certaines limites : à titre d'exemple, un déficit pourrait être compensé par des autorisations pour l'exercice en cours ou par des autorisations inutilisées lors des exercices antérieurs.
 - iii)* Pour une meilleure flexibilité systémique, l'administration centrale pourrait accroître l'offre globale d'autorisations en cas de chocs symétriques importants (ce qui impliquerait un relèvement temporaire du plafond de déficit).
 - iv)* Pour tenir compte de l'endettement variable des participants – et, partant, de leur impact variable sur la fragilité financière globale – le nombre des autorisations de déficit nécessaires pour couvrir un déficit d'un montant

(voir page suivante)

(suite)

donné pourrait augmenter au même rythme que le ratio d'endettement de chaque participant.

- La mise en œuvre d'un tel mécanisme pourrait cependant poser des problèmes étant donné la difficulté éventuelle de parvenir à un accord équitable sur la première attribution des permis. Peut-être faudrait-il prévoir aussi des mesures de sauvegarde pour éviter la constitution d'ententes entre les principaux acteurs, qui fausseraient la formation des prix sur le marché. Des sauvegardes seraient en outre nécessaires pour veiller à ce que les régions aux prises avec des difficultés économiques n'utilisent pas les forces du marché à la veille d'une élection pour accroître leur endettement.

danger la stabilité financière globale. Toutefois, à l'exemple des mécanismes de marché assurant une régulation environnementale par le biais des permis de pollution négociables, il s'agit ici de réaliser un objectif global de déficit de la façon la plus efficace possible, en minimisant les coûts totaux de mise en conformité (encadré 3). Un tel mécanisme exigerait un cadre institutionnel approprié.

Perspectives

Les prévisions économiques du Secrétariat de l'OCDE (tableau 8)²⁰ donnent à penser que la demande intérieure restera forte dans un contexte marqué par des politiques macroéconomiques de soutien de l'activité. La demande des ménages pourrait se modérer quelque peu, à mesure que le revenu disponible se ralentit par suite de la dissipation de l'effet de la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais aussi en raison d'un certain essoufflement de la croissance de l'emploi. Toutefois, plusieurs facteurs sont susceptibles d'engendrer une baisse du taux d'épargne des ménages : la confiance des ménages reste très élevée et le taux de chômage décroît ; la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est progressivement intégrée dans le revenu permanent des ménages ; enfin, les taux d'intérêt réels devraient se maintenir à un bas niveau. Les indicateurs avancés de l'investissement des entreprises restent également positifs : la confiance des entreprises se raffermi nettement après une érosion prononcée à la fin de 1998 et au début de 1999, les bénéfices des sociétés sont robustes et les carnets de commandes de l'étranger s'améliorent. La hausse de l'investissement public, dans le contexte du Programme de stabilité de l'Espagne et de la réalisation du plan d'infrastructure à partir de 2000, devrait donner une impulsion supplémentaire à la demande

Tableau 8. **Perspectives à court terme**

	1998	1999	2000	2001
	Pourcentage de variation annuelle			
Consommation privée	4.1	4.3	3.9	3.5
Consommation publique	2.0	1.6	2.4	2.4
Formation brute de capital fixe	9.2	8.8	8.6	8.5
Demande intérieure totale	5.0	5.0	4.8	4.6
Exportations de biens et services	7.1	6.7	8.0	8.1
Importations de biens et services	11.1	11.5	11.4	11.2
Solde extérieur ¹	-1.0	-1.3	-1.1	-1.2
PIB à prix constants	4.0	3.7	3.7	3.5
Taux d'épargne des ménages ²	11.0	10.9	10.5	10.1
Emploi	3.4	4.5	2.8	2.2
Taux de chômage (en pourcentage)	18.8	15.8	14.0	12.7
Indice implicite des prix de la consommation privée	2.0	2.3	2.4	2.5
Taux de salaire dans le secteur privé	2.3	2.6	3.1	3.4
Coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière	1.6	2.0	2.3	2.4
	En pourcentage du PIB			
Balance extérieure courante	-0.2	-1.1	-2.2	-2.9
Capacité de financement de l'État ³	-2.3	-1.4	-1.1	-0.7
<i>Dont</i> : Solde primaire	1.7	2.1	2.0	2.1

1. Contribution à la croissance du PIB.

2. Épargne des ménages en pourcentage du revenu disponible.

3. Un signe négatif indique un déficit.

Source : INE, ministère des Finances et Secrétariat de l'OCDE.

interne. Les perspectives économiques des principaux partenaires commerciaux de l'Espagne s'améliorant – avec une hausse de la croissance dans la zone de l'UE à partir du second semestre de 1999 –, les exportations devraient s'accélérer. L'expansion rapide de la production qui en résultera devrait continuer de soutenir la création d'emplois, et le taux de chômage pourrait descendre au voisinage de 13 pour cent.

La demande continuant de croître à un rythme supérieur à celui de la production potentielle, les pressions des prix et des salaires pourraient s'intensifier et la balance courante accuser une nouvelle dégradation. S'ajoutant aux impulsions émanant de la demande, les pressions des coûts pourraient accentuer les tensions inflationnistes. La hausse des cours du pétrole se répercute déjà sur les prix à la consommation. Le degré élevé d'indexation de l'économie espagnole (notamment en ce qui concerne les salaires, les dépenses sociales et les trans-

ferts aux régions) a pour conséquence une grande sensibilité aux chocs d'offre émanant de l'inversion des prix du pétrole. Cette tendance induit des tensions additionnelles à la fois sur les coûts budgétaires et sur ceux des entreprises, qui pourraient engendrer un nouveau creusement des écarts de prix par rapport à la zone euro. Si cet effet persiste pendant un laps de temps prolongé, la compétitivité de l'économie espagnole pourrait en souffrir. Au demeurant, la baisse des coûts financiers, qui a permis d'atténuer les pressions des coûts de main-d'œuvre, ne devrait pas se prolonger et il n'est pas envisagé de nouvelles réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux²¹. Côté salaires, une proportion notable des conventions collectives prévoit une clause de rattrapage de l'inflation, qui sera activée en 1999. En 2000, les revendications salariales vont probablement s'accroître étant donné que le marché du travail devrait se tendre et que les anticipations d'inflation s'inversent. De plus, le prochain cycle de négociations aura lieu à un moment où les effets immédiats de la hausse des prix du pétrole auront été entièrement répercutés sur les prix à la consommation.

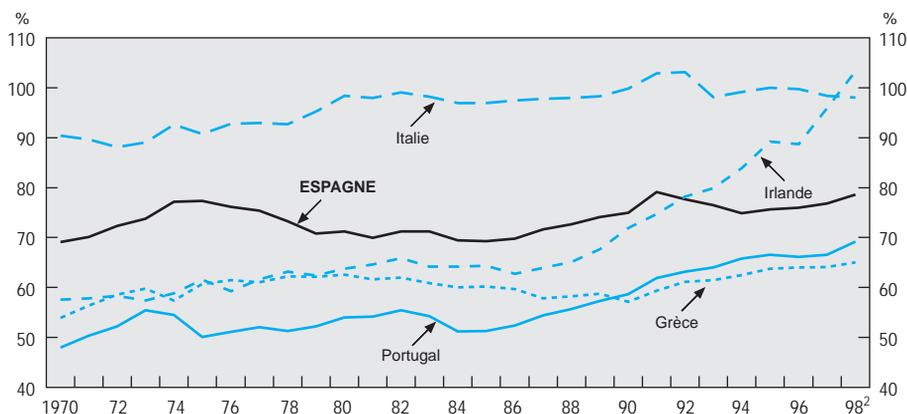
Le principal risque entourant les perspectives favorables de croissance concerne la réaction des revendications salariales à l'évolution des tensions sur le marché du travail et à la montée récente de l'inflation. Si les salaires augmentent plus rapidement que prévu, il en résultera une stimulation accrue de la demande dans le court terme, ce qui entamerait la compétitivité et menacerait la viabilité de la croissance de l'emploi, et pourrait déboucher sur un scénario d'atterrissage brutal. En revanche, des incertitudes entourent le comportement de la consommation privée. Le dérapage de l'inflation et l'instabilité du marché boursier espagnol depuis le début de 1999 pourraient ébranler la confiance des consommateurs et freiner les dépenses des ménages.

II. Améliorer les résultats de l'économie en accélérant les réformes structurelles

La situation économique de l'Espagne s'est rapidement améliorée ces dernières années. La croissance, nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE, n'a jusqu'à présent pas fait naître de fortes pressions inflationnistes et a permis de réduire nettement le sous-emploi des ressources sur le marché du travail. Après avoir culminé à 24 pour cent en 1994, le chômage s'est réduit rapidement pour atteindre près de 15 pour cent. Ce taux est cependant encore le plus élevé de l'OCDE, et d'autres pays, comme la Finlande et l'Irlande, qui avaient eux aussi connu un très fort chômage au début des années 90, ont enregistré une décade encore plus rapide. L'ampleur du chômage, et notamment le fort pourcentage de chômeurs de longue durée et de travailleurs à contrat de durée déterminée, demeure donc la principale préoccupation des pouvoirs publics. Plusieurs initiatives prises ces dernières années ont favorisé l'évolution structurelle des marchés du travail, des produits et des capitaux, contribuant à la forte croissance observée depuis 1997. A moyen terme, le PIB par habitant de l'Espagne s'est rapproché de la moyenne de l'UE (graphique 10), beaucoup plus lentement cependant que celui de l'Irlande ou du Portugal. De plus, les niveaux de vie et la productivité sont encore inférieurs à la moyenne de l'UE et nettement en retrait sur ceux des pays de l'OCDE obtenant les meilleurs résultats dans ces domaines. Il semblerait donc qu'il existe encore une importante marge de manœuvre pour procéder à de nouvelles réformes des marchés du travail et des produits, ce qui devrait accélérer la convergence du PIB par habitant. Les mesures prises dans ce sens devraient aller de pair avec une réforme de la fiscalité, conformément à l'analyse présentée au chapitre III.

L'amélioration du contexte macroéconomique et la forte compétitivité pourraient ne pas être suffisantes pour assurer de bons résultats du marché du travail au cours des prochaines années. Le bilan des réformes de vaste portée mises en œuvre par le gouvernement est satisfaisant, notamment en ce qui concerne la libéralisation des industries de réseau, le « Pacte de Tolède » sur les pensions, la réforme du marché du travail, le transfert de compétences aux niveaux inférieurs d'administration, et le programme de modernisation des entre-

Graphique 10. **Convergence du PIB par habitant**
En pourcentage de la moyenne de l'OCDE¹



1. A l'exception de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne.

2. Estimations.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* et Secrétariat de l'OCDE.

prises publiques qui visait à restructurer et privatiser ces établissements. Il semble bien que ces réformes aient déjà produit un dividende non négligeable en termes de croissance. Le présent chapitre examine les mesures déjà prises et la possibilité de procéder à de nouvelles réformes structurelles sur les marchés du travail, des produits et des capitaux. Il est essentiel de préserver la dynamique de la réforme si l'on veut atténuer les obstacles à une forte croissance non inflationniste et améliorer encore, de manière rapide et durable, la situation du marché du travail.

Réforme du marché du travail

Si l'on analyse les dysfonctionnements du marché du travail de l'Espagne jusqu'au milieu des années 90, il est évident que la responsabilité en incombe essentiellement à la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi et à ses interactions avec les autres politiques visant la main-d'œuvre. Au milieu des années 80, les autorités ont cherché à corriger les rigidités résultant de cette législation en créant des contrats de durée déterminée qui ne s'assortissaient pas de coûts de licenciement. Ces contrats, dont le nombre a régulièrement augmenté, représentent aujourd'hui plus d'un tiers de l'emploi total. La rigueur de la

législation relative à la protection de l'emploi concernant les travailleurs permanents n'ayant pas été modifiée, la déréglementation des emplois de durée déterminée n'a eu pour effet que de cloisonner le marché du travail. Surtout, le développement des emplois temporaires – pour une large part « involontaires » – a renforcé le pouvoir de négociation des travailleurs permanents (intégrés), qui ont obtenu des augmentations plus importantes dans le cadre des conventions collectives, et a facilité la répercussion en amont des impôts sur les coûts de main-d'œuvre. Il est possible que le coût de la désinflation en termes d'emploi s'en soit trouvé accru. De plus, l'expansion des emplois temporaires a affaibli l'attachement à l'emploi, ce qui a porté préjudice à la formation et à l'amélioration du capital humain, notamment dans le cas des travailleurs jeunes. En conséquence, la stricte législation relative à la protection de l'emploi n'a guère eu d'incidence sur le chômage des travailleurs qui constituent le noyau de la population active (hommes d'âge très actif) mais a entraîné une forte hausse du chômage des autres groupes (jeunes et femmes), plus vulnérables aux modifications de la demande de main-d'œuvre²².

L'incidence de la législation relative à la protection de l'emploi sur la situation du marché du travail

La stabilité des relations en matière d'emploi peut avoir un effet positif sur la productivité, dans la mesure où elle peut entraîner un développement de la formation et renforcer l'attachement du travailleur à l'entreprise, même si l'étude de la relation existant entre l'ancienneté dans l'emploi et la formation ne soit guère concluante (OCDE, 1999*f*). En Espagne, la participation aux programmes de formation paraît faible comparativement aux autres pays de l'OCDE²³, ce qui donne à penser que le lien entre la législation relative à la protection de l'emploi et la formation sur le tas est assez ténu. En tout état de cause, le développement des contrats de durée déterminée induit par la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi n'incite pas les travailleurs à s'inscrire à des programmes de formation spécifiques à l'entreprise, qui impliquent des salaires moins élevés pendant une certaine période, pas plus qu'il n'incite les entreprises à assurer une formation générale à leurs salariés. Il se pourrait même qu'il ait réduit l'effort de travail, étant donné que la plupart des travailleurs temporaires savent qu'ils n'ont guère de chances d'être gardés par l'entreprise²⁴.

La législation relative à la protection de l'emploi joue en fait le rôle d'une taxe sur l'ajustement des effectifs, ce qui réduit la rotation de la main-d'œuvre. En Espagne, la rigueur de cette législation a réduit le taux de rotation des travailleurs qui constituent le noyau de la population active et l'a élevé pour les travailleurs non intégrés, les entreprises ayant eu recours à des contrats temporaires davantage pour se procurer une main-d'œuvre à bon marché et comme

mécanisme de régulation de l'emploi que comme une première étape vers une embauche permanente. Il ressort des données disponibles qu'un quart seulement de la rotation de la main-d'œuvre en Espagne est dû à des redéploiements (création et destruction d'emplois), le reste correspondant à l'occupation successive des mêmes emplois par des travailleurs différents (García Serrano et Jimeno, 1998). Les limitations légales à l'enchaînement de contrats temporaires ont renforcé cette tendance, un tiers environ des travailleurs connaissant fréquemment des périodes de transition entre deux emplois temporaires, ou entre un emploi temporaire et une période de chômage²⁵, ce qui leur rend difficile d'accéder à des carrières plus stables. Les jeunes travailleurs ont été particulièrement touchés par ce phénomène, près de 75 pour cent d'entre eux travaillant dans le cadre d'un contrat de durée déterminée (le pourcentage le plus élevé parmi un large éventail de pays de l'OCDE)²⁶. Cette forte segmentation du marché du travail a non seulement pour effet de marginaliser une partie de la population active, mais affecte aussi la performance de l'économie. D'une part, la faible rotation des travailleurs permanents nuit à l'efficacité du processus d'adéquation entre les travailleurs et les emplois, et risque donc de réduire le niveau de la productivité globale. D'autre part, de faibles taux de rotation et des taux élevés de chômage global accroissent la fréquence du chômage de longue durée, qui érode les qualifications des travailleurs concernés. En 1998, près de 10 pour cent de la population active espagnole était au chômage depuis plus de 12 mois.

La législation relative à la protection de l'emploi affecte aussi le taux de chômage par le biais du processus de détermination des salaires. Sur des marchés du travail flexibles où les coûts de licenciement sont peu élevés, la modération des salaires permet d'atténuer les importants déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. En Espagne, la pression des salaires a commencé à se renforcer dès la fin des années 80, époque où le chômage était encore très élevé – 16 pour cent en 1989. L'éventuelle pression à la baisse que les travailleurs au chômage exercent sur les salaires n'est pas constatée dans les faits, dans la mesure où les positions de négociation sont déterminées par la majorité des travailleurs intégrés, qui sont relativement protégés de la menace du chômage par la législation relative à la protection de l'emploi. Le pourcentage élevé des contrats de durée déterminée renforce cet effet parce que l'ajustement des effectifs affecte sans doute surtout les travailleurs temporaires pour lesquels les coûts de licenciement sont inexistantes (Bentolila et Dolado, 1994). Bien que la hausse des salaires réels se soit alignée sur la croissance de la productivité globale depuis le milieu des années 80, de très nombreuses données micro-économiques font apparaître que la stricte législation relative à la protection de l'emploi, conjuguée à l'existence d'un système de négociation de salaires à dominante sectorielle, n'a pas permis aux salaires réels de s'ajuster en fonction de la

productivité au niveau de l'entreprise (tableau 9). De plus, une partie de la modération des salaires globaux moyens résulte d'un effet de composition – en ce sens que les salaires plus faibles versés aux travailleurs temporaires compensent les fortes augmentations accordées aux travailleurs qui constituent le noyau de la population active à mesure que la part du travail temporaire augmente, comme cela a été le cas jusqu'au milieu des années 90²⁷.

Tableau 9. **Données économétriques sur l'existence d'un double marché du travail en Espagne**

Auteurs	Données	Équation	Résultats
Draper (1993)	Période : 1984-89 Données sectorielles ventilées concernant l'industrie manufacturière communiquées par <i>Central de Balances</i> (Banque d'Espagne).	Équation de salaires afin de déterminer le pouvoir des travailleurs intégrés.	Niveaux de pouvoir des travailleurs intégrés très différents selon les secteurs. Les niveaux les plus importants sont observés dans la métallurgie et la chimie.
Bentolila et Dolado (1994)	Période : 1983-88. 1 167 entreprises dans l'industrie manufacturière	Équation de salaires	Pouvoir des travailleurs intégrés modeste, mais statistiquement significatif. Fort effet modérateur de la main-d'œuvre temporaire.
Jiménez-Martin (1998)	Période : 1984-91 Données concernant l'industrie manufacturière, au niveau de l'entreprise	Équation de salaires	Existence manifeste d'un effet d'entraînement entre les différents niveaux de négociation
Huguet (1999)	Période : 1991 Étude : « <i>Encuesta de Estructura, Conciencia y Biografía de Clase</i> » portant sur 6 632 personnes	Ventilation des travailleurs en catégories par application d'un modèle à changement de régimes (« switching regression model with unknown regimes »)	Confirmation très nette de l'hypothèse de l'existence d'un double marché du travail, avec des différences très marquées dans le processus de détermination des salaires entre les catégories.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

La réforme de 1997 a favorisé la création d'emplois...

Dans ce contexte, la précédente étude considérait la réforme du marché du travail de 1997 comme un pas dans la bonne direction pour remédier aux distorsions du marché du travail dues à la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi et pour réduire l'ampleur du chômage structurel.

- Un nouveau contrat permanent assorti de coûts de licenciement réduits a été créé pour le recrutement des personnes les plus exposées au risque du chômage ou de celles n'ayant qu'une expérience professionnelle limitée (jeunes, travailleurs de plus de 45 ans, chômeurs de longue durée), à quoi s'ajoutaient des réductions des cotisations de sécurité sociale pendant deux ans (entre 20 et 60 pour cent).
- La possibilité de procéder à des licenciements individuels justifiés (qui s'accompagnent d'indemnités de licenciement plus faibles²⁸) pour des raisons *économiques* et non plus seulement disciplinaires. Néanmoins, la réforme n'a pas eu véritablement d'effet, les tribunaux qui se prononcent sur les licenciements individuels ayant continué de les juger la plupart du temps injustifiés.
- Un accord a été conclu par les partenaires sociaux visant à éviter la renégociation des accords de salaires à différents niveaux.

Du fait de ces modifications, la rigueur des dispositions législatives concernant la protection de l'emploi s'est affaiblie depuis le début des années 90 et converge actuellement vers les niveaux de l'Allemagne ou de la France, même si elle est encore supérieure à celle de pays dont les marchés du travail sont plus déréglementés et dont les taux de chômage sont plus faibles (tableau 10). De plus, la très grande majorité des travailleurs permanents bénéficient encore de l'ancien type de contrat, plus protecteur, ce qui n'apparaît pas dans les indices du tableau²⁹.

La création d'un nouveau contrat permanent assorti d'indemnités de licenciement réduites et d'une baisse des cotisations de sécurité sociale a contribué aux résultats remarquables du marché du travail depuis 1997. Le taux de chômage a chuté de 5.9 points de pourcentage en un peu plus de deux ans pour s'établir à 15.5 pour cent au troisième trimestre de 1999, et le nombre de contrats permanents a sensiblement augmenté. En 1998, 971 000 contrats permanents ont été signés, dont les deux tiers étaient subventionnés. La moitié de ces derniers étaient de nouveaux contrats, l'autre moitié correspondant à des contrats jusqu'à de durée déterminée convertis en contrats permanents (graphique 11). Néanmoins, la part des salariés couverts par des contrats temporaires s'est maintenue autour de 33 pour cent depuis la fin de 1997, chiffre extrêmement élevé par rapport aux autres pays. Les contraintes limitant l'embauche permanente dans le secteur public ont entraîné une hausse importante des emplois publics de durée déterminée.

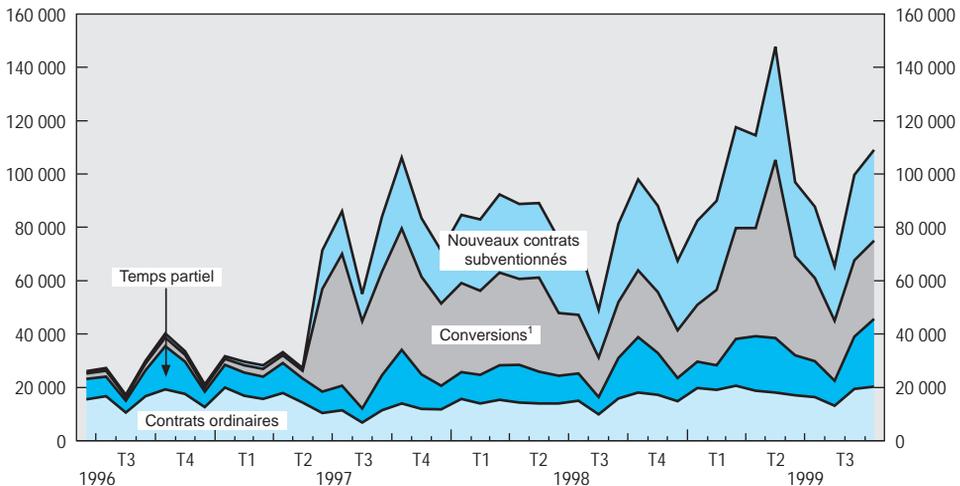
Tableau 10. Indicateurs qualitatifs de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi permanent : comparaison internationale¹

	Emploi permanent		Emploi temporaire		Licenciements collectifs	Indicateur global	
	Fin des années 1980	Fin des années 1990	Fin des années 1980	Fin des années 1990	Fin des années 1990	Fin des années 1980	Fin des années 1990
France	2.3	2.3	3.1	3.6	2.1	2.7	3
Allemagne	2.7	2.8	3.8	2.3	3.1	3.2	2.5
Royaume-Uni	0.8	0.8	0.3	0.3	2.9	0.5	0.5
Italie	2.8	2.8	5.4	3.8	4.1	4.1	3.3
Portugal	4.8	4.3	3.4	3	3.6	4.1	3.7
Espagne	3.9	2.6	3.5	3.5	3.1	3.7	3.1
Canada	0.9	0.9	0.3	0.3	3.4	0.6	0.6
États-Unis	0.2	0.2	0.3	0.3	2.9	0.2	0.2

1. L'indice varie de 0 à 6, les valeurs les plus élevées correspondant à des réglementations plus strictes. Celui-ci correspond à une évaluation subjective d'un ensemble détaillé d'indicateurs et doit donc être interprété avec prudence. Pour l'Espagne, l'indice ne tient pas compte du niveau le plus strict de la législation sur la protection de l'emploi permanent pour les travailleurs concernés par l'ancien contrat permanent.

Source : OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*.

Graphique 11. Nouveaux contrats permanents : niveau et composition



1. Contrats temporaires convertis en nouveaux contrats permanents subventionnés.

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales, Institut national pour l'emploi (INEM).

Depuis la mise en œuvre de la réforme, les réductions des cotisations de sécurité sociale ont été étendues et leur cible modifiée à deux reprises. En mai 1999 (date à laquelle les incitations étaient supposées venir à expiration), les taux réduits ont été prolongés pour une troisième année en faveur des nouveaux contrats signés depuis 1997, et le régime a été prorogé jusqu'en janvier 2000 avec des subventions plus faibles pour toutes les catégories (entre 25 et 50 pour cent selon le groupe cible), un écart de 5 points étant désormais prévu en faveur des travailleurs du sexe féminin. Bien que contribuant à la création d'emplois, la réforme s'est traduite par un coût budgétaire annuel brut de l'ordre de 0.3 pour cent du PIB en 1998 et 1999. En étant axée sur un large éventail de travailleurs (y compris tous les jeunes travailleurs), elle a subventionné des emplois qui auraient probablement été créés de toute manière, ce qui s'est traduit par des pertes sèches. Dans le même temps, les taux des cotisations ont été relevés de 0.5 à 1.5 pour cent pour les contrats temporaires afin d'en décourager l'utilisation. A partir de l'an 2000, les incitations seront élargies et une nouvelle fois repensées, leur niveau étant relevé pour les groupes de travailleurs pour lesquels l'emploi permanent n'augmente guère (chômeurs de longue durée et travailleurs âgés) et réduit pour les travailleurs jeunes. La conversion d'anciens contrats temporaires en nouveaux contrats permanents ne sera plus subventionnée. Les cotisations à l'assurance chômage ont été légèrement réduites (de 0.25 point de pourcentage), et cette mesure générale s'applique à tous les contrats permanents, anciens et nouveaux.

La coexistence d'une multiplicité de contrats assortis d'incitations différentes tend à perpétuer la fragmentation du marché du travail et pourrait avoir des effets de substitution. Pour réduire le plus possible les distorsions, il faudrait uniformiser davantage les incitations existantes en faveur des contrats permanents afin d'en renforcer la cohérence avec les autres réglementations en vigueur (par exemple les plafonds fixés aux cotisations de sécurité sociale qui alourdissent la charge fiscale que supportent les travailleurs faiblement rémunérés). Malgré ces effets indirects, les mesures ciblées introduites en 1997 ont amélioré l'employabilité des travailleurs qui se situaient aux marges de la population active et ont de ce fait renforcé le poids des travailleurs jusque-là exclus des négociations de salaires. La bonne tenue récente du marché du travail tend à confirmer que la réduction de la protection de l'emploi assurée par la législation et la baisse des cotisations de sécurité sociale sont favorables à la croissance de l'emploi. L'adoption de mesures supplémentaires allant dans le même sens et visant les groupes de travailleurs qui constituent le noyau de la population active permettrait de préserver durablement le taux actuellement élevé de croissance de l'emploi. Elle réduirait aussi les discriminations fondées sur le sexe et sur l'âge et conduirait à une affectation plus efficiente des ressources humaines.

Le système de négociations collectives n'a pratiquement pas changé depuis l'accord de 1997 conclu entre les partenaires sociaux, et il demeure

complexe. Certains secteurs, comme la banque et l'industrie chimique, appliquent des accords nationaux de salaires, qui sont dans certains cas renégociés au niveau de l'entreprise. Dans le secteur de la construction, il existe un système en cascade dans le cadre duquel les accords nationaux sont modifiés au niveau de la province, et éventuellement encore au niveau de l'entreprise, ce qui se traduit par une progression plus rapide des rémunérations. Dans la plupart des autres secteurs, les négociations sont menées au niveau de la province, certaines recommandations émanant cependant des organisations nationales en matière d'augmentations. Les *cláusulas de descuelgue* – qui autorisent une dérogation aux accords provinciaux dans des cas particuliers (depuis la réforme de 1994) – sont rarement invoquées dans la mesure où les conditions autorisant le recours à cette formule (et définies dans les conventions collectives) sont généralement très restrictives. De plus, leur utilisation pourrait signaler l'existence de difficultés financières dans les entreprises concernées. Le système de négociations reste donc relativement rigide. Il devrait être modifié pour donner plus de flexibilité aux entreprises, renforcer la mobilité géographique des travailleurs et tenir davantage compte de la diversité des marchés régionaux du travail. Des accords de salaires nationaux à caractère indicatif permettraient de veiller à ce que les modifications des coûts unitaires de main-d'œuvre restent conformes à l'évolution dans l'ensemble de la zone euro.

... mais les initiatives futures devraient avoir une plus large portée

Au début de 1999, la législation concernant le travail à temps partiel et les agences de travail intérimaire a été modifiée. Pour favoriser l'emploi à temps partiel, dont la part dans l'emploi total est faible comparativement aux autres pays, le gouvernement a réduit les cotisations de sécurité sociale sur les nouveaux contrats permanents de ce type. Il a également aligné les droits acquis de pension sur ceux des contrats à temps plein³⁰. Néanmoins, le nouveau contrat à temps partiel est plus rigide que le précédent à plusieurs égards. Le nombre maximum d'heures de travail autorisées a été ramené de 99 à 77 pour cent de la durée officielle du travail, heures normales et heures complémentaires comprises³¹. De plus, la répartition des heures complémentaires n'est pas flexible sur l'ensemble de l'année, et elle doit être communiquée à l'avance au travailleur. Certaines de ces mesures aident le salarié à organiser à l'avance son temps de travail, mais elles alourdissent aussi les coûts de gestion des entreprises, compliquent leur planification, et pourraient donc au bout du compte entraver le travail à temps partiel. Pour gagner en efficacité, la nouvelle réglementation du travail à temps partiel devrait être associée à des réformes visant à améliorer la flexibilité du marché des produits, notamment par un assouplissement des règles régissant les horaires d'ouverture des magasins de détail.

La réglementation des agences de travail intérimaire a également été rendue plus restrictive. Le principal but visé est de réglementer les droits sociaux de cette catégorie de travailleurs, droits qui sont mal définis et sont en général en retrait sur ceux des salariés ayant des qualifications analogues qui sont employés dans les entreprises d'accueil. La nouvelle réglementation oblige les entreprises à verser aux travailleurs intérimaires le même salaire qu'aux travailleurs de la même catégorie sur le lieu de travail, malgré les différences du capital humain acquis en cours d'emploi. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs intérimaires ont été relevées de 1.5 point de pourcentage (alors que les cotisations dues sur les contrats temporaires normaux n'ont été augmentées que de 0.5 pour cent), ce qui alourdit les coûts de main-d'œuvre.

A partir de l'an 2000, des indemnités de chômage seront accordées aux chômeurs de longue durée de plus de 45 ans ayant des enfants à charge et parvenus en fin de droits. Cette mesure concernera 50 000 personnes (environ 4 pour cent des chômeurs de longue durée) et revêtira la forme d'un versement mensuel de 53 000 pesetas pendant six mois, sous réserve que les bénéficiaires aient effectivement recherché un emploi pendant les trois mois précédents. Bien que le coût budgétaire de cette mesure ne soit pas très élevé (on l'estime à 50 milliards de pesetas, soit moins de 0.1 pour cent du PIB) et qu'elle soit étroitement ciblée, elle risque d'affaiblir l'incitation à rechercher activement un emploi des autres travailleurs âgés au chômage qui pourront bénéficier de ce programme lorsque les aides qu'ils reçoivent auront pris fin³².

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) sont généralement destinées à venir en aide aux groupes de travailleurs ayant le plus de mal à entrer sur le marché du travail. Si l'on en croit l'expérience d'autres pays, ces mesures ne peuvent être efficaces que si elles sont bien conçues, étant donné le risque de lourdes pertes sèches dans certains cas (par exemple dans le cas de subventions directes ou de programmes d'emplois publics). En Espagne, le plan pour l'emploi de 1999 affecte 505 milliards de pesetas aux PAMT, soit environ 0.7 pour cent du PIB³³. Ces crédits sont répartis sur plusieurs catégories de programmes et sont gérés par des organismes différents. On ne dispose malheureusement pas d'informations systématiques sur leur efficacité (F. Sáez, 1997), pas plus qu'il n'existe d'analyses détaillées comparant le succès relatif des différentes mesures. Une étude approfondie portant sur un échantillon de travailleurs couverts par ces programmes serait nécessaire pour apprécier l'efficacité de ces dispositifs.

Des mesures visant le marché du travail ont été aussi mises en œuvre au niveau régional. Le gouvernement de Catalogne a subventionné de nouveaux contrats permanents offerts à des travailleurs masculins d'âge très actif (catégorie qui ne peut bénéficier de telles incitations depuis la réforme de 1997). Parallèlement, la plupart des communautés autonomes (à l'exception des Asturies, des

Baléares, des Canaries et de la province de Murcie) ont mis en place différentes incitations en vue d'une réduction générale du nombre d'heures ouvrées dans le secteur privé. En Andalousie, en Catalogue et en Galice, les cotisations de sécurité sociale des entreprises qui appliquent la semaine de 35 heures sont actuellement subventionnées, et des mesures analogues sont envisagées dans d'autres régions. De plus, en Andalousie, en Estrémadure, en Navarre et à La Rioja, les fonctionnaires travailleront 35 heures par semaine à partir de l'an 2000³⁴. Il est probable que ces mesures auront un effet négatif sur la création d'emplois dans la mesure où elles réduisent la productivité sans abaisser proportionnellement le coût du travail, ce qui alourdit les coûts unitaires de main-d'œuvre. Une baisse des cotisations de sécurité sociale liée au raccourcissement de la durée hebdomadaire du travail ne compenserait sans doute que partiellement la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre. Même si certains emplois sont créés à court terme, leur coût budgétaire sera élevé pour les gouvernements concernés.

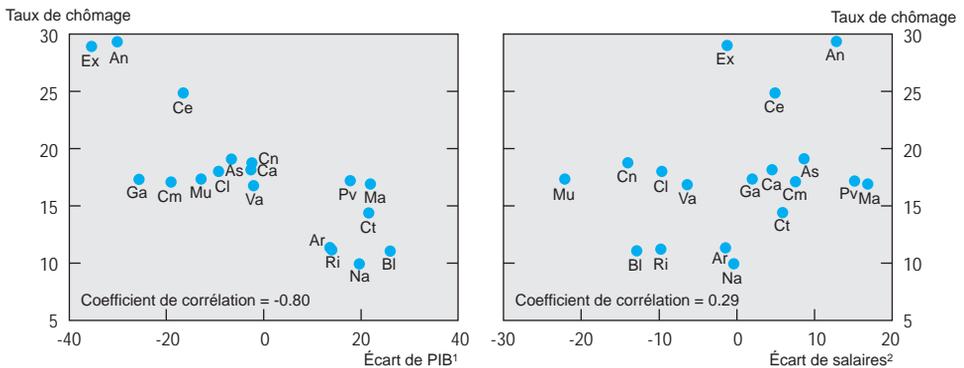
Bien que la réforme de 1997 ait déjà eu des effets positifs, elle demeure incomplète à certains égards. Une plus vaste refonte de la législation concernant la protection de l'emploi, couvrant les groupes de travailleurs qui constituent le noyau de la population active, aiderait à consolider l'amélioration actuelle de l'emploi et à empêcher les discriminations en fonction du sexe et de l'âge qui pourraient entraîner une affectation moins efficiente des travailleurs. Les efforts faits pour atténuer les pressions que l'ampleur des cotisations de sécurité sociale fait peser sur les coûts de main-d'œuvre devraient être de plus large portée, et la législation concernant la protection de l'emploi des travailleurs qui constituent le noyau de la population active devrait être encore assouplie. Étant donné les interactions existant entre les différentes institutions du marché du travail, l'existence d'une distorsion peut amplifier l'effet d'autres distorsions. La réforme institutionnelle devrait donc être menée sur un vaste front, les mesures adoptées étant souvent complémentaires et se renforçant mutuellement.

Un effort général de réforme est également nécessaire dans d'autres domaines. Ainsi, l'ampleur persistante des disparités régionales du chômage résulte de la faible mobilité géographique des travailleurs³⁵. En Espagne, le chômage est nettement plus élevé dans les régions où le revenu par habitant est le plus faible – sur la base de l'écart entre le revenu régional par habitant et la moyenne nationale (graphique 12, première partie). Cette répartition du chômage régional pourrait tenir à ce que la demande de main-d'œuvre est plus faible dans les régions à faible productivité/moins développées, ce qui entraîne une hausse du chômage, l'absence d'écarts de salaire réel par rapport aux régions à fort niveau d'emploi empêchant une mobilité de la main-d'œuvre qui pourrait remédier aux déséquilibres ainsi créés sur les marchés du travail locaux. L'absence de corrélation entre le chômage et les salaires régionaux (écarts par rapport à la moyenne nationale corrigés des différences des niveaux de vie) confirme dans une certaine mesure cette analyse. En fait, il existe une légère corrélation *positive*

entre les écarts de salaires – corrigés pour tenir compte des différences régionales de revenu par habitant – et le chômage régional (graphique 12, deuxième partie)³⁶.

Plusieurs facteurs qui entravent la mobilité des travailleurs sont examinés dans différentes parties de l'étude traitant du fonctionnement des marchés de produits et de la structure des incitations inhérentes au système fiscal. Parmi les principaux d'entre eux figure le sous-développement du marché des logements locatifs, imputable aux réglementations restrictives qui régissent la durée des baux, au niveau élevé des prix d'achat et de location des logements (du fait de l'offre limitée de terrains urbains – voir plus loin) et au fait que les Espagnols sont très largement propriétaires de leur logement. Cette situation a d'ailleurs été favorisée par les avantages fiscaux dont bénéficient les logements occupés par leur propriétaire dans le cadre de l'imposition du revenu des personnes physiques, avantages qui ont été réduits mais qui demeurent généreux (voir chapitre III). Les lacunes des négociations de salaires, qui ne reflètent pas correctement le sous-emploi relatif de ressources sur les marchés du travail locaux, constituent également une entrave à la mobilité des travailleurs. Par ailleurs, l'indemnisation du chômage n'incite guère à la recherche d'emploi. Les

Graphique 12. **Chômage, revenu par habitant et salaires dans les différentes régions**
En pourcentage



Note : An : Andalous, Ar : Aragon, As : Asturias, Bl : Balears, Cn : Canaries, Ca : Cantabria, Cm : Castilla-La Mancha, Cl : Castilla y León, Ct : Catalogne, Va : Communauté Valencienne, Ex : Extremadura, Ga : Galicie, Ma : Madrid, Mu : Murcie, Na : Navarre, Pv : Pays Basque, Ri : La Rioja, Ce : Ceuta et Melilla.

1. Différence entre le PIB par habitant régional et la moyenne nationale.
2. Différence par rapport à la moyenne nationale ajustée pour tenir compte de différences de niveau de vie, voir note de bas de page dans le texte.

Source : INE et Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, base 1995 pour le PIB et 1998 pour le chômage et les salaires.

allocations de chômage – qui ne sont pas très élevées comparativement à d'autres pays – viennent s'ajouter aux importantes indemnités de licenciement prévues par la législation relative à la protection de l'emploi, indemnités qui sont largement exonérées d'impôt. Si les compensations offertes aux chômeurs pour perte d'emploi prenaient en compte ces indemnités de licenciement, on pourrait favoriser la recherche active d'emploi. Les incitations à la mobilité régionale des travailleurs sont également affaiblies par l'existence de programmes de garantie de ressources à l'intention des travailleurs agricoles saisonniers, le principal de ces dispositifs étant le « *Plan de Empleo Rural* » en Andalousie et en Estrémadure – les deux régions ayant le taux de chômage le plus élevé. En durcissant les conditions – actuellement très souples – d'accès à ces programmes et en réduisant le niveau des aides fournies sans être liées à l'exercice d'un emploi, on renforcerait l'incitation des travailleurs de ces régions à rechercher un emploi. Une meilleure adéquation des travailleurs et des possibilités d'emploi pourrait permettre de réduire le taux de chômage structurel.

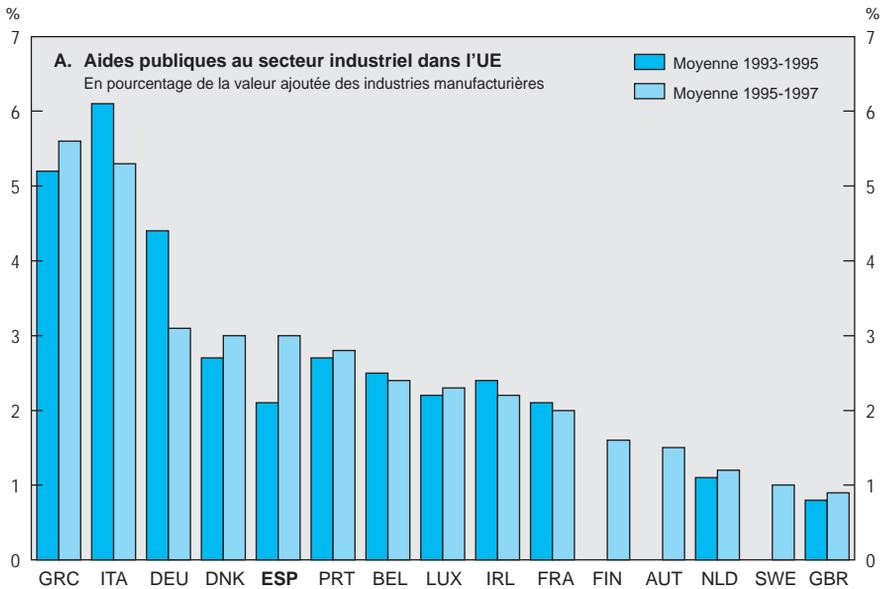
Marchés de produits

Les subventions pourraient être réduites

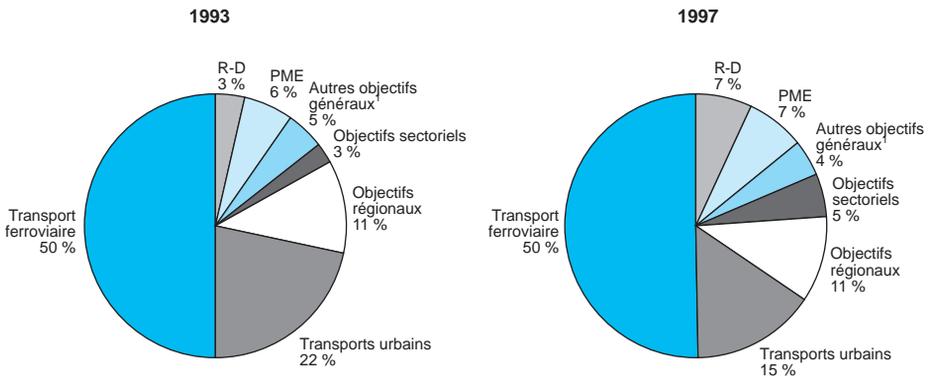
Les aides publiques à l'industrie ont augmenté

Au milieu des années 90, les aides publiques aux industries manufacturières étaient inférieures à la moyenne de l'UE mais elles ont depuis lors tendu à s'accroître et lui sont aujourd'hui légèrement supérieures (graphique 13, partie A). Jusqu'en 1993, les programmes publics d'aides sectorielles ont été largement utilisés pour favoriser la restructuration des chantiers navals ainsi que de la sidérurgie, des charbonnages et des industries travaillant pour la défense, mais cet ajustement ne s'est fait qu'avec lenteur. Le lancement du Marché unique européen a exigé une modification de la configuration des aides publiques à l'industrie, pour faire respecter la discipline internationale et éviter que la concurrence ne soit faussée. Ce changement d'orientation a entraîné le remplacement des aides destinées à des secteurs et des produits spécifiques par des aides accordées dans le cadre de programmes horizontaux. En Espagne, la principale modification a concerné les aides à la R-D, dont la part dans les aides publiques à l'industrie s'était accrue de plus de 50 pour cent entre 1993 et 1997 (graphique 13, partie B), les gouvernements qui se sont succédés craignant que l'Espagne ne prenne du retard en matière de R-D et d'innovation. L'aide aux PME est un autre axe majeur des programmes horizontaux, et sa part dans le total est à peu près équivalente à celle des aides à la R-D. Enfin, près d'un tiers des programmes en cours sont ciblés sur le développement régional, bien que cette tendance tende à s'atténuer³⁷.

Graphique 13. Subventions à l'industrie et aux services publics



B. Ventilation de l'aide publique aux secteurs de l'industrie et des transports



1. Y compris objectifs en matière d'environnement, d'échanges, d'économies d'énergie et autres objectifs généraux.
Source : Commission européenne et ministère de l'Économie et des Finances.

Les programmes publics d'aide à l'industrie sont susceptibles de fausser la concurrence sur les marchés des produits. Pour réduire autant que possible ce risque, les aides à l'industrie ne devraient pas être fournies de manière ponctuelle, en dehors de programmes horizontaux. En Espagne, malgré la volonté d'accroître les subventions à vocation horizontale, la part des aides publiques à l'industrie centrées sur des objectifs sectoriels a progressé entre 1993 et 1997 (graphique 13, partie B). De plus, les dépenses effectuées sous la rubrique du développement régional visent principalement à promouvoir des investissements industriels dans des régions déterminées. Elles sont devenues l'une des principales formes de soutien public pour certaines industries manufacturières fortement concentrées au plan régional. En fait, environ les trois quarts des salariés des industries en déclin (chantiers navals, sidérurgie et production d'aluminium par exemple) sont regroupés dans les régions septentrionales du pays. De plus, certains secteurs, comme l'aéronautique et la micro-électronique, sont les principaux bénéficiaires des aides à la R-D axée sur la technologie. En conséquence, outre une limitation des aides publiques à l'industrie, les programmes devraient être nettement ciblés sur des objectifs horizontaux.

L'aide aux services d'intérêt public doit être encore réduite

Les aides publiques au secteur des transports sont importantes et grèvent lourdement le budget³⁸. En 1997, les transferts de l'État à la RENFE, compagnie publique de chemins de fer, et aux sociétés de transport urbain de Madrid et de Barcelone étaient près de deux fois plus importants que les aides consenties à l'industrie (graphique 13, partie B). Les transferts à la seule RENFE (au double titre des dépenses courantes et des dépenses en capital) représentaient 0.5 pour cent du PIB. Bien que le caractère de service public des transports urbains et ferroviaires – ainsi que les externalités positives qui en résultent – puisse justifier un certain subventionnement, des efforts devraient être faits pour réduire les coûts d'exploitation.

Les difficultés de la RENFE découlent de la baisse de la demande de transport par rail (malgré une récente augmentation du nombre de passagers) et de la faiblesse des tarifs voyageurs et marchandises, qui ont ramené les recettes à la moitié seulement des dépenses d'exploitation et ont contraint la compagnie à reporter des investissements visant à entretenir les infrastructures³⁹. La scission opérée entre la construction et la gestion des infrastructures ferroviaires d'une part – activités confiées depuis 1997 à une nouvelle entité publique, *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias* (GIF) –, et les services de transport ferroviaire de l'autre, permettra de régler ce problème. Le programme actuellement engagé de modernisation des infrastructures pourrait en longue période rendre son attrait au transport ferroviaire comparativement aux transports routiers et aériens. Néanmoins, pour réduire les coûts d'exploitation à court terme, des mesures devraient être prises pour rationaliser le réseau, éventuellement en décentralisant la ges-

tion des lignes secondaires dont la responsabilité serait confiée aux régions – à l'image par exemple de ce qui se fait en Allemagne. Les coûts pourraient être également réduits en franchisant certaines activités ferroviaires et en intensifiant la concurrence sur d'autres segments du marché (par exemple les services internationaux et les services à grande vitesse). La mise en place d'un organisme réglementaire chargé des transports ferroviaires permettrait de veiller à ce que la concurrence joue plus fortement entre les opérateurs. Néanmoins, pour que la RENFE soit placée sur un pied d'égalité avec ses concurrents potentiels, il faudrait trouver un accord de partage de la dette qui a résulté d'investissements passés irrécupérables (dont le montant total représente 1.2 pour cent du PIB). Le recours à la franchise pourrait également aider à réduire le déficit opérationnel des sociétés de transport urbain de Madrid et de Barcelone. La privatisation en mars 1999 de la compagnie d'autobus interurbain *Enatcar* est un pas dans la bonne direction, et la même méthode pourrait être appliquée au transport urbain, en association, le cas échéant, avec un programme de subventions. Une évaluation des coûts et des tarifs dans l'ensemble du secteur des transports pourrait être également utile : ainsi, les tarifs du fret routier sont inférieurs à leur coût social marginal (y compris notamment en termes d'environnement et d'encombrements) dans la plupart des pays. En les relevant au moyen de taxes plus lourdes, on renforcerait l'attrait des services ferroviaires.

Parmi les autres entreprises de service public qui continuent d'absorber un volume important de transferts figurent les services postaux (*Correos y Telégrafos*) et l'opérateur public des services de télécommunications et de télévision, RTVE. En 1998, les transferts à ces deux entités ont atteint 34.7 milliards de pesetas et 11 milliards de pesetas respectivement – chiffres qui, pris globalement, sont presque équivalents au montant des aides accordées aux activités industrielles de R-D. Parmi les mesures récemment prises pour adapter le cadre réglementaire des services postaux au programme de libéralisation de l'UE figure la Loi sur les services postaux universels, adoptée en juillet 1998. Pour renforcer la transparence, *Correos y Telégrafos* a été transformé en une société publique et une partie des services postaux a été libéralisée, mais avec le souci de garantir des services de base à l'ensemble du pays à des prix abordables. Malgré les subventions, les dettes de la RTVE devraient s'élever à 172 milliards de pesetas en 1999 (0.2 pour cent du PIB) tandis que l'encours de sa dette devrait atteindre 0.9 pour cent du PIB. Dans la mesure où l'on estime nécessaire de préserver le service public dans le domaine des télécommunications, il faudrait envisager d'accroître les recettes en faisant appel à des redevances d'utilisation, la publicité étant actuellement – outre les subventions de l'État – la seule source de revenus de la RTVE. On pourrait également envisager de dissocier les activités de la compagnie (radio et TV) pour renforcer la transparence des coûts et des profits.

Importance des aides à l'agriculture

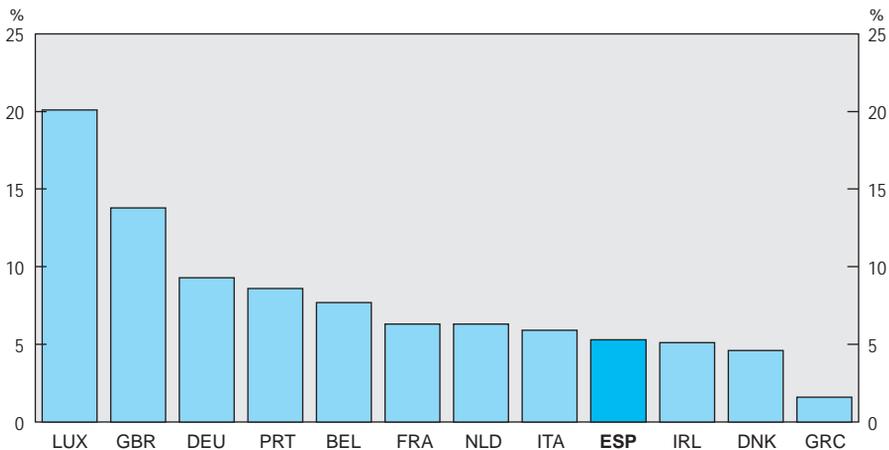
Bien que les exportations agricoles de l'Espagne aient grandement bénéficié de l'accession du pays à l'Union européenne, la part de l'agriculture dans le PIB s'est contractée à 4 pour cent en 1998 (contre 5.6 pour cent en 1986), tandis que 40 pour cent des emplois agricoles (soit environ 700 000 personnes) disparaissaient. Comme dans les autres pays de l'UE, l'agriculture reçoit des aides substantielles. En 1997, les transferts budgétaires totaux représentaient 941.8 milliards de pesetas⁴⁰ – soit près de 27 pour cent de la valeur ajoutée du secteur (1.1 pour cent du PIB). Près de 80 pour cent des transferts budgétaires totaux revêtent la forme de paiements dans le cadre des programmes de transferts prévus par la Politique agricole commune de l'UE (FEOGA – section garantie)⁴¹. Les subventions accordées aux investissements privés agricoles représentent près de 8 pour cent des transferts totaux, le reste correspondant à des programmes de restructuration, à des activités de développement rural et à d'autres mesures structurelles accompagnant la Politique agricole commune. La plupart des aides budgétaires vont aux producteurs de céréales (25 pour cent), d'huile d'olive (20 pour cent), d'oléagineux, de viande de bœuf et de produits laitiers. La réforme du programme de soutien de l'UE aux producteurs d'huile d'olive décidée en 1998 revêt une importance particulière pour l'Espagne, premier producteur mondial de ce produit, qui s'est vue accorder une quantité nationale garantie de 43 pour cent de la production totale de l'UE.

Le FEGA (*Fondo Español de Garantía Agraria*) et les gouvernements régionaux déterminent, sur la base des critères généraux de la PAC, la répartition nationale des transferts. En 1997, les régions ont dirigé 72 pour cent des transferts totaux vers l'agriculture et les pêcheries. Le schéma de répartition tend à favoriser les régions qui obtiennent les meilleurs résultats à l'intérieur de chaque sous-secteur et à décourager les producteurs à faible productivité – les aides bénéficient probablement surtout aux agriculteurs riches, les subventions étant encore largement calculées sur la base de la production. Le gouvernement envisage néanmoins de réduire le montant des aides versées aux agriculteurs à revenu élevé (plus de 3.3 millions de pesetas). Une telle mesure, de même que la répartition des subventions, devrait faire l'objet de négociations entre le ministère de l'Agriculture, les communautés autonomes et les associations d'agriculteurs. Étant donné la marge de manœuvre que les directives de l'Union européenne laissent à chaque pays en matière de répartition des subventions, il serait souhaitable que l'ensemble du processus soit plus transparent et que les directives soient plus clairement précisées. Les transferts budgétaires dans le cadre de la PAC sont complétés par des programmes nationaux de soutien qui, en 1995-98, ont représenté en moyenne 5 pour cent de la valeur ajoutée dans l'agriculture (soit près de 20 pour cent des paiements totaux à ce secteur) : ce chiffre est l'un des plus faibles des pays de l'OCDE concernant les aides budgétaires nationales à l'agri-

culture (graphique 14). Les programmes nationaux visent principalement à restructurer la production. Il est intéressant de signaler à cet égard le programme de deux ans lancé en 1998 pour encourager les producteurs de lait non compétitifs à cesser leur production. En raison de la dimension réduite des exploitations laitières, la moitié d'entre elles sont jugées trop petites pour pouvoir se conformer aux normes fixées par la réglementation de l'UE en matière d'hygiène de la production laitière. Les autorités ont associé un programme d'achat de quotas laitiers et un dispositif de retraite anticipée.

Les producteurs espagnols ont cherché à renforcer leur compétitivité en améliorant la qualité et la commercialisation de leurs produits, notamment pour l'huile d'olive et le vin. En revanche, les céréaliers et les producteurs de bétail se sont heurtés à des pressions croissantes des importations. Néanmoins, malgré l'efficacité accrue résultant de la plus large ouverture de l'agriculture espagnole à la concurrence étrangère, les rendements sont encore inférieurs à ceux de beaucoup d'autres pays de l'UE. La mauvaise qualité des sols et la répartition inégale de l'eau, conjuguées à la dimension réduite des exploitations dans certaines régions du pays, expliquent le faible rendement des cultures. Dans le nord (notamment en Galice), la plupart des exploitations sont trop petites pour être efficaces, alors que dans le sud (notamment en Andalousie), les exploitations

Graphique 14. **Dépenses nationales au titre de l'agriculture dans les pays de l'UE**
En pourcentage du PIB dans l'agriculture¹



1. Moyenne 1995-98 ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* et *Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE*.

sont vastes mais parfois négligées. Il serait nécessaire que la productivité agricole augmente plus rapidement pour éviter une nouvelle contraction de ce secteur, les garanties de ressources à l'agriculture risquant de diminuer. La réforme récente des politiques agricoles dans le cadre de l'Agenda 2000 pour la période 2000-2006 prévoit le gel des aides en termes nominaux pour l'ensemble de l'UE, tandis qu'une nouvelle réduction des soutiens à l'agriculture pourrait résulter de l'élargissement de l'UE. Dans cette perspective, il faudrait que la composante nationale des transferts à l'agriculture fournisse des incitations adéquates à la restructuration pour surmonter les obstacles structurels qui entravent la productivité.

L'effort de privatisation a été ambitieux

C'est en 1985 qu'a débuté la réforme des entreprises publiques. Jusqu'en 1995, l'État a gardé une participation majoritaire dans les entreprises les plus importantes, un nombre non négligeable de petites entités étant en revanche directement cédées. La stratégie de privatisation est devenue plus ambitieuse et a été accélérée après le changement de gouvernement en 1996. Les principes de la privatisation ont été fixés dans le « Programme de modernisation des entreprises contrôlées par l'État » qui prévoyait la restructuration et la cession sur une période de 5 ans de toutes les entreprises publiques figurant dans le portefeuille de la SEPI, holding de l'État, et du SEPPA, service du ministère des Finances chargé des privatisations – à l'exception d'un petit nombre qui ont une mission de service public (transport ferroviaire, services postaux, télécommunications). Les privatisations les plus importantes ont été celles d'*Endesa* (électricité), *Telefónica* et *Revisión* (télécommunications), *Argentaria* (secteur bancaire), *Aceralia* (sidérurgie), *Inespal* (aluminium) et *Tabacalera* (tabac) (tableau A1). Au cours de la période 1996-98, le produit annuel moyen des privatisations a été de 1.6 pour cent du PIB, trois fois plus que sur la période 1993-95, l'Espagne se plaçant de ce fait dans les premiers rangs des pays de l'OCDE (tableau 11). La privatisation a été favorisée par la forte demande des petits investisseurs locaux, qui ont pu procéder à d'importantes prises de participation.

Après la vente en juin 1998 de la dernière tranche de 30 pour cent du capital d'*Endesa*, le programme de privatisations a été momentanément interrompu en raison des turbulences financières du second semestre. Néanmoins, la SEPI a annoncé en décembre 1998 la reprise du programme et son achèvement en 1999, avec la vente des dernières tranches du capital de six autres entreprises. Les principales d'entre elles sont : *Ence*, un producteur de pâte et papier, *Santa Barbara*, un groupe travaillant pour la défense, et *Iberia*, la compagnie aérienne nationale. Il y a lieu de noter qu'*Iberia*, qui enregistrait des pertes jusqu'en 1995, a sensiblement amélioré ses résultats et a dégagé un bénéfice de 320 millions d'euros en 1998.

Tableau 11. **Produit des privatisations**

En pourcentage du PIB

	1993-95 ¹	1996-98 ¹
Portugal	1.4	3.9
Hongrie	5.2	2.5
Espagne	0.5	1.6
Grèce	0.0	1.6
Italie	0.5	1.4
Pologne	0.4	1.2
République tchèque	1.7	1.2
Finlande	0.6	1.0
Autriche	0.3	1.0
France	0.6	0.6
Belgique	0.6	0.6
Mexique	0.3	0.3
Pays-Bas	0.8	0.2
Japon	0.2	0.1

1. Moyenne annuelle.

Source : Statistiques nationales et Secrétariat de l'OCDE.

Une réforme de la politique de la concurrence est en cours

Étant donné le pouvoir limité des instruments macroéconomiques traditionnels qu'il est possible d'utiliser au niveau national dans le contexte de l'union monétaire, les autorités espagnoles jugent important de renforcer la concurrence pour contenir les écarts d'inflation vis-à-vis de leurs partenaires européens. En avril 1999, le gouvernement a rendu obligatoire la notification des projets de fusion si la nouvelle entreprise doit contrôler 25 pour cent ou plus d'un marché donné ou si son chiffre d'affaires est supérieur à 40 milliards de pesetas⁴². De plus, les autorités chargées de la concurrence devront régler les problèmes posés par les participations croisées des institutions financières dans les industries de réseau, à la suite du processus de concentration du secteur bancaire. Le gouvernement a récemment réformé la Loi sur la concurrence de 1989 (encadré 4) afin d'améliorer les instruments disponibles pour surveiller la concurrence. La réforme vise à rendre plus efficaces les deux principales institutions compétentes en matière de concurrence : le *Servicio de Defensa de la Competencia*, qui dépend du ministère des Finances et qui est chargé de l'instruction des dossiers, et le *Tribunal de Defensa de la Competencia*, organe indépendant qui se prononce sur la base des informations qui lui sont communiquées par le Servicio et sur la base de ses propres enquêtes. La législation proposée autoriserait aussi le Tribunal à conseiller le gouvernement sur les critères à retenir pour l'octroi de subventions. Afin de renforcer encore le cadre réglementaire de la concurrence, l'Espagne pourrait envisager de mettre sur pied un organisme unique indépendant doté

Encadré 4. **La réforme proposée de la loi de 1989 sur la concurrence**

En juin 1999, le gouvernement a proposé une réforme de la loi sur la concurrence visant à élargir les pouvoirs des organes compétents et à les doter de ressources plus importantes. Les principales caractéristiques de ce projet sont les suivantes :

- Une augmentation des ressources financières et humaines du tribunal. La proposition prévoit d'accroître les effectifs du Tribunal qui percevrait des droits payés par les entreprises concernées pour l'analyse des projets de fusion (droits compris entre 500 000 et 2 millions de pesetas, selon l'ampleur de la fusion). Le tribunal pourra également appliquer le principe « d'intervention sélective », c'est-à-dire qu'il pourra décider de ne pas donner suite aux dossiers présentant un intérêt pratique mineur pour se concentrer sur les affaires les plus importantes.
- L'examen de l'incidence des subventions publiques sur la concurrence. Le Tribunal pourra mener une analyse indépendante et donner un avis au gouvernement sur les programmes de subventions.
- L'élargissement des pouvoirs du tribunal concernant l'imposition de sanctions en cas de pratiques anticoncurrentielles et l'accélération du processus de prise de décision. Ceci suppose que l'on définisse plus précisément les cas dans lesquels une amende doit être appliquée (amende comprise entre 10 000 et 500 000 pesetas par jour) et que l'on raccourcisse, de 18 à 12 mois, la durée maximale autorisée pour l'instruction des dossiers.

d'un mandat précis. La fusion du Servicio et du Tribunal permettrait de mieux utiliser les ressources en personnel et de régler plus rapidement les dossiers.

La réforme sectorielle a progressé

Télécommunications

Au cours des deux dernières années, l'Espagne a fait de rapides progrès vers la libéralisation intégrale du secteur des télécommunications. Un deuxième opérateur pour la téléphonie de base, *Revisión*, est entré en concurrence avec *Telefónica* en janvier 1998 et a conquis une importante part de marché. D'autres opérateurs (*Linca*, *Jazztel* et *British Telecom*) ont également pris pied sur le marché dès son ouverture en décembre 1998. La concurrence s'est intensifiée au niveau des prix, et les tarifs des communications à longue distance ont chuté, tandis que le prix des communications locales et la redevance téléphonique mensuelle augmentaient, les prix ayant été rééquilibrés pour mieux tenir compte des coûts. En avril et en octobre 1999, le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures pour renforcer la concurrence, avec notamment l'introduction d'un calendrier

pour garantir la présélection de l'opérateur pour les appels longue distance, de nouvelles baisses des tarifs des appels longue distance, des appels d'un poste fixe à un mobile et des appels locaux associées à de futures hausses des frais d'abonnement mensuels, et l'adoption d'ici août 2000 d'un système de plafonnement des prix sur la base d'un panier de services assurés par *Telefónica*. Dans le secteur de la téléphonie mobile, une quatrième licence sera prochainement accordée et les numéros seront transférables à partir de juillet 2000. Plusieurs des nouveaux opérateurs ont des liens avec les géants internationaux des télécommunications, ce qui assure l'utilisation des toutes dernières technologies, et donc une amélioration de la qualité du service et un élargissement du choix pour les consommateurs. L'organisme sectoriel de régulation (*Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*) est doté de vastes pouvoirs et a rapidement obtenu un certain nombre de succès, notamment en ce qui concerne la forte baisse des prix d'interconnexion de *Telefónica*, pour les aligner sur les prix les plus faibles de l'UE. Néanmoins, le processus de libéralisation se heurte à un certain nombre de problèmes (OCDE, 1999c). Le fait que l'opérateur en place ne soit pas tenu de ventiler correctement ses comptes rend difficile la détection de formules de péréquation qui pourraient fausser la concurrence et freiner l'entrée de nouveaux opérateurs potentiels. À l'avenir, les prix d'interconnexion devraient être explicitement basés sur les coûts marginaux à long terme et non pas sur le « coût réel », concept actuellement utilisé qui manque de clarté. De plus, les conditions à remplir pour obtenir l'octroi d'une licence étaient très strictes et se sont traduites par des coûts élevés de démarrage pour les nouvelles entreprises. Il faudrait en outre imposer à *Telefónica* d'abandonner ses activités de télévision par câble afin d'encourager la concurrence d'autres opérateurs du câble sur le marché local des services téléphoniques.

Électricité

Le secteur de l'électricité a été libéralisé plus vite et de manière plus poussée en Espagne que dans la plupart des autres pays de l'UE. La nouvelle loi espagnole sur l'électricité adoptée en décembre 1997 a créé un marché de gros, autorisé les gros consommateurs à choisir leurs fournisseurs et réduit les prix pour ceux qui restent assujettis à des tarifs réglementés. Les modifications apportées en décembre 1998 et avril 1999 ont élargi le choix pour les consommateurs d'importance moyenne, fait encore baisser les prix réglementés et encouragé le développement de l'activité sur le marché de gros en abaissant les droits d'entrée. Néanmoins, bien que les tarifs de l'électricité aient chuté d'environ 11 pour cent en termes nominaux depuis 1996, les prix intérieurs avant impôt sont encore parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Le gouvernement a également cédé tous ses titres du groupe Endesa, première entreprise de service public du pays, et prévoit de vendre sa participation majoritaire dans la société nationale de transmission, *Red Eléctrica*⁴³. En limitant à 40 pour cent la participa-

tion des compagnies d'électricité au capital de *Red Eléctrica*, le gouvernement a renforcé le dispositif visant à assurer l'indépendance mutuelle des producteurs et des distributeurs d'électricité.

Pour que le processus de déréglementation porte tous ses fruits, il faudrait que le gouvernement règle un certain nombre de problèmes en suspens. Ceux-ci sont exposés en détail dans le Rapport 1999 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité (à paraître). *Premièrement*, le marché est encore fortement concentré, deux entreprises en place contrôlant 80 pour cent d'un marché sur lequel la concurrence des importations est limitée⁴⁴. De plus, les deux principales compagnies de production ont noué des liens stratégiques avec des compagnies pétrolières et gazières, les premières constituant en fait un oligopole et les secondes un monopole. L'accès privilégié aux secteurs en amont pourrait rendre encore plus avantageuse la position des entreprises en place. *Deuxièmement*, la politique énergétique implique un certain nombre de coûts qui sont répercutés sur les petits consommateurs sous forme de prix de l'électricité relativement élevés⁴⁵. *Troisièmement*, la différenciation des prix réglementés, qui entraîne des subventions croisées prélevées sur les agents n'ayant pas la possibilité de choisir leurs fournisseurs vers les gros consommateurs, constitue une entrave supplémentaire à la concurrence. Plus précisément, les prix réglementés applicables aux gros consommateurs ont été fixés en dessous des coûts. *Quatrièmement*, l'organe réglementaire sectoriel (*Comisión Nacional del Sistema Eléctrico*, CNSE) a un rôle de conseil et de médiation mais manque d'autorité légale. La délégation progressive par le ministère de l'Industrie de certains pouvoirs de réglementation améliorerait la transparence et garantirait davantage l'indépendance des décisions ayant trait à l'énergie, ce qui favoriserait l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché de la production d'électricité. L'expérience internationale suggère différentes pistes pour renforcer la concurrence dans ce domaine : limitation de la construction de nouvelles capacités par les compagnies dominantes pour permettre aux autres opérateurs d'élargir leur part de marché, ou obligation faite aux principaux producteurs de louer une partie de leur capacité. En dernier ressort, les gros opérateurs pourraient être éclatés en petites unités de production.

Hydrocarbures

Il est essentiel de poursuivre la déréglementation du secteur du gaz, actuellement dominé par un monopole de fait (*Gas Natural*). Il serait aussi capital d'améliorer la performance future du secteur de l'électricité, largement tributaire de cette ressource. Les mesures récemment prises pour déréglementer le secteur du gaz en Espagne ont été plus ambitieuses que dans beaucoup d'autres pays de l'UE. La loi de 1998 sur les hydrocarbures libéralise la fourniture de gaz aux gros consommateurs et aux centrales électriques, et assure l'accès de tiers aux réseaux de gazoducs et aux terminaux de gaz naturel liquéfié. En avril 1999, le gouverne-

ment a décidé d'aller encore plus loin sur la voie de la libéralisation du secteur du gaz. Dans le cadre du train de mesures anti-inflationnistes d'avril 1999, il a annoncé des réductions des tarifs du gaz naturel pour les ménages⁴⁶. Des modifications ont été également apportées à la loi de 1998 sur les hydrocarbures pour ramener à 10 ans la période de transition avant la libéralisation intégrale des prix et abaisser de 20 à 10 millions de mètres cubes par an (5 millions à partir de janvier 2000) le seuil de consommation à partir duquel on peut bénéficier des prix libérés. En octobre 1999, le gouvernement a par ailleurs accordé des autorisations temporaires pour l'entrée de nouvelles entreprises dans le secteur de la distribution du gaz. Il est néanmoins probable que *Gas natural* restera le fournisseur dominant pendant encore un certain temps dans la mesure où les contrats d'approvisionnement à long terme qu'il a déjà signés impliquent l'utilisation de la quasi-totalité de la capacité du réseau de transport existant. Afin de renforcer la concurrence dans ce secteur, un certain nombre de mesures devraient être envisagées. Il faudrait notamment mieux dissocier la gestion des activités de distribution et de transport, actuellement contrôlées par *Gas Natural*, propriétaire d'*ENAGAS* qui exploite le réseau de transport haute pression; réduire les tarifs d'accès des tiers au système de transport et raccourcir la période d'exclusivité de la distribution dans une région donnée (10 ans actuellement); et encourager la création de nouveaux moyens de transport, de transformation et de stockage. Dans le secteur pétrolier, le gouvernement a annoncé en octobre 1999 un certain nombre de mesures visant à renforcer la concurrence au niveau du détail, afin de réduire les tensions inflationnistes. Parmi ces mesures figurent l'obligation d'afficher les prix de l'essence sur les autoroutes et dans les stations-service, et une modification de la nature des contrats de concession entre les stations-service et les grossistes⁴⁷. Néanmoins, les réglementations restrictives des collectivités locales concernant l'offre de terrains pourraient encore limiter l'ouverture de nouvelles stations-service et entraver par là même la concurrence, et les réglementations concernant la délivrance de licences pour la distribution de produits pétroliers dans les supermarchés devraient être simplifiées. Des mesures visant à renforcer l'indépendance du système de transport et de stockage du pétrole sont également nécessaires. Ces deux activités sont en fait contrôlées par les trois principaux acteurs sur le marché du raffinage qui détiennent conjointement la *Compañía Logística de Hidrocarburos*, laquelle est propriétaire de 95 pour cent de la capacité de stockage et assure le transport d'environ 95 pour cent des combustibles.

Eau

Bien que l'eau soit une ressource rare, son prix est faible en Espagne, et varie selon l'activité économique, ce qui crée des distorsions au niveau de la distribution. Dans l'agriculture, la consommation d'eau est pratiquement gratuite et particulièrement élevée, ce secteur représentant environ 80 pour cent de la

demande totale. L'approvisionnement en eau des zones urbaines est réglementé par les collectivités locales, et l'on constate une grande diversité de régimes économiques et de systèmes de tarification. Certaines autorités locales gèrent une entreprise publique locale, alors que d'autres accordent des concessions à des compagnies privées par voie d'adjudications. Les prix varient d'une municipalité à l'autre, allant de 60 pesetas le mètre cube en Galice à 200 pesetas en Catalogne. Bien que ces différences reflètent la rareté relative des ressources en eau, les prix sont si faibles qu'ils ne couvrent même pas les coûts de distribution. Il conviendrait de rationaliser le système de tarification et l'on pourrait introduire une certaine concurrence au niveau de la gestion des ressources en eau en procédant périodiquement à la vente aux enchères de concessions publiques. A la fin de 1998, le gouvernement a publié un livre blanc qui présente le futur *Plan Hidrológico Nacional*. Ce plan prévoit d'importants transferts d'eau entre certaines régions dans la mesure où la répartition naturelle des ressources en eau est très déséquilibrée en Espagne (l'est et le sud-est du pays étant particulièrement défavorisés). Le plan prévoit le paiement de ces approvisionnements en eau, ce qui introduit une incitation au moins partielle à économiser cette ressource rare. Les investissements nécessaires pour le transport de l'eau sont cependant très coûteux. La priorité devrait être en conséquence donnée à d'autres mesures visant à économiser l'eau. La réforme de la loi de 1985 sur l'eau prévoit des dispositions à cet effet, avec l'ouverture d'un marché pour l'eau à l'intention de certains consommateurs (mais non des compagnies d'électricité) et l'obligation faite à tous les consommateurs d'utiliser des compteurs d'eau dans le but d'améliorer la tarification. La création d'un marché de droits de propriété des ressources en eau améliorerait l'incitation à lutter contre les fuites intervenant au niveau de la distribution, et qui sont semble-t-il très importantes. La réforme ne s'attaque cependant pas au problème de la consommation excessive puisqu'elle ne modifie pas le système initial de permis, dont l'obtention permet de bénéficier d'un prix moyen de l'eau relativement bas.

Réforme foncière

Le marché du logement en Espagne présente deux caractéristiques : un fort pourcentage des ménages sont propriétaires de leurs logements, et l'offre de terrains constructibles est rigide. Le manque de logements locatifs réduit la mobilité de la main-d'œuvre et résulte de la longueur des baux (cinq ans) ainsi que du traitement fiscal très favorable dont bénéficient les logements occupés par leur propriétaire, facteur qui réduit la demande de logements locatifs (voir chapitre III). Le manque de terrains disponibles a été l'une des principales raisons expliquant la forte hausse des prix des logements, qui ont atteint des niveaux proches des sommets conjoncturels. Cette absence d'adaptation à la demande tient au fait qu'il faut jusqu'à cinq ans pour obtenir des municipalités un permis de construire. De plus, les autorités municipales se fondent sur des

critères arbitraires pour délivrer les permis, et les acquéreurs de terrains doivent céder une partie de la superficie achetée à la municipalité pour la réalisation de projets de développement urbain. Ce pourcentage a été ramené de 15 à 10 pour cent en 1998. Les collectivités locales, qui contrôlent l'essentiel de l'offre de terrains urbains, ont tout intérêt à ce que les prix demeurent élevés, les ventes de terrains représentant une large part des recettes municipales. Il est nécessaire de réformer la législation au niveau des administrations locales pour améliorer la flexibilité de l'offre de terrains en définissant nettement les zones qui peuvent être urbanisées, et pour harmoniser les procédures administratives. Il faudrait procéder parallèlement à une réforme globale des recettes locales pour réduire la contribution relative des taxes foncières.

Horaires d'ouverture des magasins

L'intensification de la concurrence dans le commerce de détail élargirait le choix des consommateurs et exercerait des pressions à la baisse sur les prix. L'allongement des *horaires d'ouverture des magasins* augmenterait aussi les possibilités d'emploi, lequel devrait également bénéficier du nouveau contrat à temps partiel. La loi sur le commerce de 1996 et les textes législatifs qui l'accompagnaient ont autorisé les régions à limiter le nombre d'heures d'ouverture par semaine et le nombre de dimanches d'ouverture par an, le minimum étant cependant fixé à 72 heures et 8 dimanches, respectivement. La plupart des régions ont appliqué ces limites, ce qui réduit les horaires d'ouverture par rapport à la situation antérieure, plus libérale. La libéralisation totale des horaires d'ouverture des magasins est cependant envisagée d'ici janvier 2001, sous réserve de la conclusion d'un accord entre l'administration centrale et les autorités régionales. Outre les limitations des horaires d'ouverture, plusieurs *obstacles à l'entrée* subsistent dans différents secteurs. Selon la loi sur le commerce de 1996, la création de nouveaux hypermarchés doit recevoir l'agrément des administrations régionales, agrément qui leur est souvent refusé. Quant aux soldes, elles sont limitées par la loi à deux par an, selon un calendrier fixé par les régions. Les démarches administratives à accomplir pour créer de nouvelles activités sont complexes, malgré les quelques améliorations opérées ces dernières années, et les restrictions à l'utilisation des sols constituent un obstacle supplémentaire à l'entrée. A cet égard, la création d'un nouveau service consultatif au niveau des provinces (*ventanilla única*) afin de réduire le nombre de démarches à faire pour ouvrir une nouvelle activité devrait permettre d'alléger le poids de la bureaucratie. Certains secteurs sont aussi affectés par des obstacles particuliers. Ainsi, la création de nouvelles pharmacies est strictement réglementée (une distance minimum doit séparer deux officines, chacune d'elles doit desservir un nombre minimum d'habitants, etc.). De plus, certains *prix sont encore réglementés*, par exemple ceux des livres ou des produits pharmaceutiques. Les rabais consentis sur les

livres scolaires ne peuvent pas dépasser 12 pour cent du prix catalogue de l'éditeur⁴⁸.

Marchés financiers

La consolidation du secteur bancaire a progressé et pourrait poser de nouveaux problèmes pour le contrôle prudentiel

En Espagne, comme dans d'autres pays de l'OCDE, le processus de consolidation du secteur bancaire s'est accéléré pendant les années 90 (graphique 15, partie A), l'une des raisons en étant la perspective du développement d'un secteur bancaire mieux intégré dans la zone euro. De plus, la mise au point de nouvelles technologies et de nouveaux mécanismes de distribution a mis en lumière l'excédent de capacité et le morcellement de la plupart des systèmes bancaires européens, soulignant la nécessité de procéder à une consolidation pour partager les coûts et tirer parti d'économies d'échelle. En Espagne, le processus de concentration a concerné à la fois les banques commerciales et les caisses d'épargne (*Cajas de ahorro*). Une importante fusion a été opérée en avril 1999 entre Banco de Santander et Banco Central Hispano (BCH), donnant naissance à Banco Santander Central Hispano (BSCH), qui, en termes d'actifs totaux, se place au 19^e rang des groupes bancaires de l'Union européenne. Cette opération a été rapidement suivie, en octobre 1999, par l'annonce de la fusion de Banco Bilbao Vizcaya (BBV) et Argentaria – deuxième et troisième plus grandes banques espagnoles. Le nouveau groupe BBVA occupera la deuxième place derrière BSCH en termes d'actifs, avec 10 pour cent du capital total du système bancaire espagnol⁴⁹.

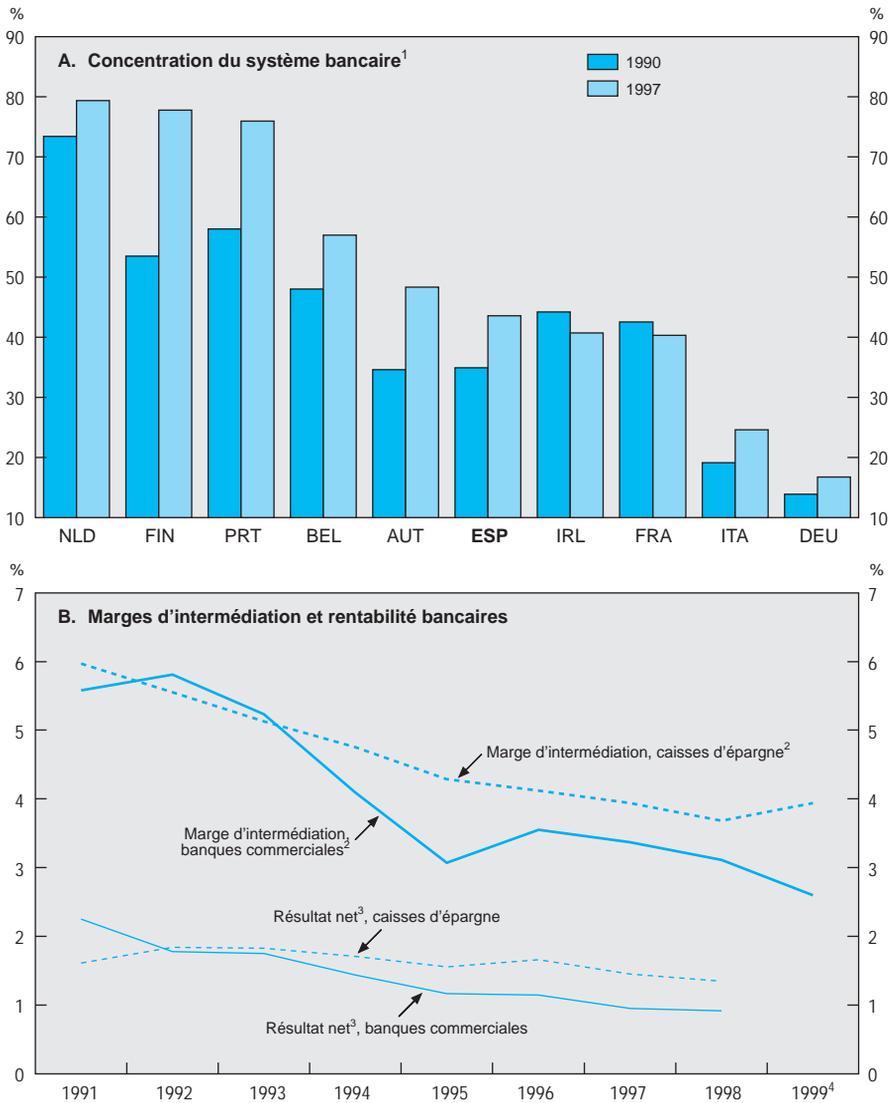
De plus, les banques espagnoles se sont fortement développées en Amérique latine où, grâce à une politique active de fusions et d'acquisitions, elles ont pris le contrôle stratégique d'importantes institutions bancaires – notamment en Argentine, en Bolivie, au Chili, en Colombie et au Venezuela. Du fait de leur développement en Amérique latine, les banques espagnoles ont acquis une taille et une position particulièrement favorables dans le contexte du processus de concentration bancaire de la zone européenne. Leurs engagements de plus en plus importants en Amérique latine pourraient faire naître des craintes quant à la solidité du système bancaire espagnol, étant donné la forte instabilité dont les économies de cette région ont témoigné ces dernières années. Néanmoins, la Banque d'Espagne oblige les banques espagnoles à respecter des ratios de solvabilité nettement supérieurs aux normes internationales (les fonds propres de la catégorie 1 dépassant la norme de l'UE)⁵⁰. Il en résulte une capitalisation accrue qui permet de mieux faire face aux risques⁵¹. Alors que le système bancaire des pays d'Amérique latine est largement ouvert aux prises de contrôle

étrangères, les fusions internationales sont rares au sein de l'Union européenne, malgré l'existence du marché unique. Les banques étrangères ont commencé à créer des filiales en Espagne dans les années 80 et elles représentent actuellement 13 pour cent des actifs totaux des établissements de crédit. Néanmoins, du fait de la densité du réseau de succursales du système bancaire espagnol, elles doivent engager des coûts élevés pour pénétrer le marché des opérations avec la petite clientèle.

Malgré la concentration grandissante, la concurrence s'est intensifiée grâce à la déréglementation et à la désintermédiation au profit d'institutions de placement collectif. L'efficacité semble s'être améliorée si l'on en juge d'après la tendance décroissante des marges d'intermédiation (graphique 15, partie B). L'intensification de la concurrence et la baisse des taux d'intérêt n'en ont pas moins érodé la rentabilité bancaire (graphique 15, partie B), qui s'est de ce fait rapprochée des niveaux nettement plus bas généralement observés en Union européenne. Bien que s'inscrivant en baisse, les dépenses d'exploitation demeurent élevées comparativement aux autres pays (tableau 12), ce qui pourrait indiquer une moindre efficacité des banques espagnoles⁵². Le niveau élevé de leurs dépenses d'exploitation tient à la densité de leur réseau de succursales. Si l'on rapporte le nombre de succursales bancaires à la population, l'Espagne est de tous les pays de la zone euro celui où le réseau bancaire est le plus développé – même si cela tient peut-être aussi en partie à l'importance prioritaire qu'accordent les banques aux opérations avec la petite clientèle et à la faible densité démographique du pays. De plus, contrairement au mouvement de concentration des capacités bancaires observé dans quelques autres pays de l'Union européenne depuis le début des années 90, le nombre des succursales et les effectifs des établissements bancaires espagnols ont suivi une tendance ascendante même au cours des toutes dernières années (tableau 12)⁵³. Le processus actuel de concentration devrait finir par améliorer la rentabilité en réduisant les capacités et les dépenses d'exploitation grâce à une rationalisation des réseaux. Ce processus risque néanmoins de ne progresser qu'avec lenteur en Espagne du fait de la rigueur de la législation existante concernant la protection de l'emploi.

Une rentabilité bancaire plus faible pourrait être préoccupante dans la mesure où elle pourrait inciter les banques à prendre davantage de risques au niveau de la gestion de leurs avances et de leurs actifs. Ce facteur pourrait revêtir une importance particulière dans la conjoncture actuelle, où le faible niveau des taux d'intérêt et la vigueur de la croissance économique pourraient susciter une expansion excessive du crédit. Il y a lieu de noter que le crédit hypothécaire et le crédit à la consommation augmentent à des taux à deux chiffres depuis plusieurs années et représentaient, en 1998, 32 pour cent des engagements de crédit, contre 19 pour cent en 1991. La vigilance permanente des autorités de surveillance paraît donc s'imposer. En particulier, il conviendrait de surveiller la hausse des prix des actifs sur le marché du logement, et de relever éventuellement les

Graphique 15. Évolution du système bancaire



1. La concentration est définie comme représentant les actifs des cinq plus grands établissements de crédit en pourcentage du total des actifs des établissements de crédit du pays.

2. Écart entre les taux débiteurs et les taux créditeurs allant de 1 à 3 ans.

3. En pourcentage du total moyen du bilan.

4. Troisième trimestre.

Source : Banque centrale européenne, ministère de l'Économie et des Finances, Banque d'Espagne et OCDE, *La rentabilité des banques*.

Tableau 12. **Comparaison internationale de la rentabilité bancaire**
1997, en pourcentage du total moyen du bilan

	Espagne		Autriche	France	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Portugal
	Banques commerciales	Caisses d'épargne						
Produits financiers nets	2.1	3.2	1.5	0.8	1.7	2.4	1.8	2.0
Produits non financiers (nets)	1.1	0.9	1.1	1.0	0.5	1.0	1.2	0.9
Résultat brut	3.2	4.1	2.7	1.8	2.3	3.4	3.0	2.9
Frais d'exploitation	2.0	2.4	1.9	1.2	1.5	2.3	2.1	1.8
Résultat net	1.2	1.7	0.8	0.6	0.8	1.0	0.9	1.2
Provisions (nettes)	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.7	0.2	0.4
Bénéfices avant impôts	0.8	1.2	0.4	0.3	0.5	0.3	0.7	0.8
Nombre de succursales des institutions de crédit ¹	1.0 ²	..	0.6	0.4	0.6	0.4	0.4	0.4
(Différence entre 1997 et 1990)	(0.1) ²		(0.0)	(0.0)	(-0.1)	(0.1)	(-0.1)	(0.2)
Nombre d'employés des institutions de crédit ¹	6.3 ²	..	9.4	6.9	9.2	6.0	7.2	6.0
(Différence entre 1997 et 1990)	(0.1) ²		(-0.4)	(-0.7)	(-1.9)	(0.1)	(-0.7)	(-0.2)

1. Pour 1 000 habitants.

2. Banques commerciales et caisses d'épargne.

Source : BCE, *Bulletin mensuel* et OCDE, *Rentabilité des banques*.

normes de crédit des banques si les prix des biens utilisés comme garantie enregistraient une forte hausse. On limiterait ainsi le risque d'une expansion incontrôlée du crédit. Un durcissement des règles de provisionnement des prêts (notamment des prix immobiliers) est actuellement envisagé. De plus, malgré les gains d'efficacité attendus, tout processus de concentration bancaire implique une forte augmentation de la dimension des établissements financiers, ce qui pourrait menacer la bonne santé du système bancaire. En effet, si les déposants et les actionnaires des institutions financières considéraient que les autorités sont d'autant plus obligées d'intervenir que les institutions financières sont importantes (« too-big-to-fail »), ils pourraient être tentés de relâcher leur surveillance. Le problème d'aléa moral que ferait naître l'assurance implicite d'opérations de sauvetage pourrait inciter les banques à prendre plus de risques

qu'elles ne le feraient sans cela, menaçant par là même leur viabilité (Mishkin, 1999).

Un contrôle prudentiel vigilant, spécialement centré sur les plus gros établissements bancaires, sera nécessaire pour faire face à ces risques. Le niveau élevé des normes de fonds propres des banques espagnoles ne doit pas être considéré comme une garantie suffisante à cet égard, dans la mesure où cet instrument traditionnel risque de perdre de son importance dans un contexte financier plus complexe où de nouveaux mécanismes permettent de modifier rapidement des positions. Il sera encore plus nécessaire de mieux évaluer les dispositifs de gestion des risques des différentes institutions pour assurer un niveau adéquat de surveillance bancaire⁵⁴. Il pourrait devenir également nécessaire de renforcer la coordination de la surveillance bancaire entre les différents pays de la zone euro étant donné le caractère de plus en plus international des opérations bancaires – notamment dans le secteur des opérations avec la grosse clientèle.

Il faudrait laisser les forces du marché déterminer la structure du système bancaire

Le processus de rationalisation du système bancaire devrait également s'étendre aux caisses d'épargne, qui représentent actuellement 37 pour cent des actifs bancaires totaux. Les caisses d'épargne sont des établissements de crédit ayant un statut juridique particulier : il s'agit de fondations attachées à la région où elles se situent, n'ayant ni fonds propres ni actionnaires, et dont les bénéfices servent à financer partiellement des projets régionaux d'intérêt social (*obra social*). Les communautés autonomes, les municipalités, les corporations locales, les associations de salariés et d'autres membres fondateurs contrôlent les caisses d'épargne grâce à leur participation à leurs organes directeurs. Étant donné leurs origines régionales, les caisses d'épargne sont fortement ancrées dans le secteur des opérations de détail sur les marchés du crédit locaux et elles détiennent aussi une large fraction du marché du crédit hypothécaire⁵⁵. En partie du fait de cette spécialisation mais aussi en raison de l'extension de leur réseau de succursales, les dépenses d'exploitation sont nettement plus élevées pour les caisses d'épargne que pour les banques commerciales. Néanmoins, leurs marges d'intermédiation étant plus importantes sur les opérations avec la petite clientèle, les caisses d'épargne affichent une rentabilité légèrement supérieure à celle des banques commerciales (tableau 12). Une restructuration est cependant d'autant plus urgente que la rentabilité des caisses d'épargne pourrait s'affaiblir à l'avenir si, par exemple, les incitations fiscales excessivement généreuses dont bénéficie actuellement le logement venaient à disparaître progressivement (voir le chapitre sur les possibilités de réforme du système fiscal), étant donné l'ampleur de leurs engagements sur le marché hypothécaire.

Malgré l'absence de restrictions réglementaires mais du fait de la structure particulière du capital des caisses d'épargne (que l'on observe aussi dans d'autres pays européens), les fusions ont été généralement limitées aux caisses opérant à l'intérieur d'une même région. L'absence d'actions négociables, conjuguée au rôle prééminent des autorités régionales dans les organes de contrôle des caisses d'épargne, interdit en fait les fusions entre caisses d'épargne de différentes régions. En revanche, bien que toute prise de contrôle par les banques commerciales soit impossible étant donné l'absence de fonds propres des caisses d'épargne, aucune réglementation n'interdit à une caisse d'épargne d'acquiescer à une banque commerciale. La poursuite du processus de restructuration du système bancaire devrait être déterminée par le jeu des forces du marché, ce qui permettrait de réaliser le maximum de gains d'efficacité. Un certain nombre de mesures devraient être prises dans ce sens, notamment une modification des règles concernant la structure du capital des caisses d'épargne pour les rendre plus sensibles aux forces du marché. Cela favoriserait une redistribution mieux équilibrée des caisses d'épargne, faciliterait leurs fusions avec des banques commerciales et renforcerait encore les mécanismes de contrôle des sociétés.

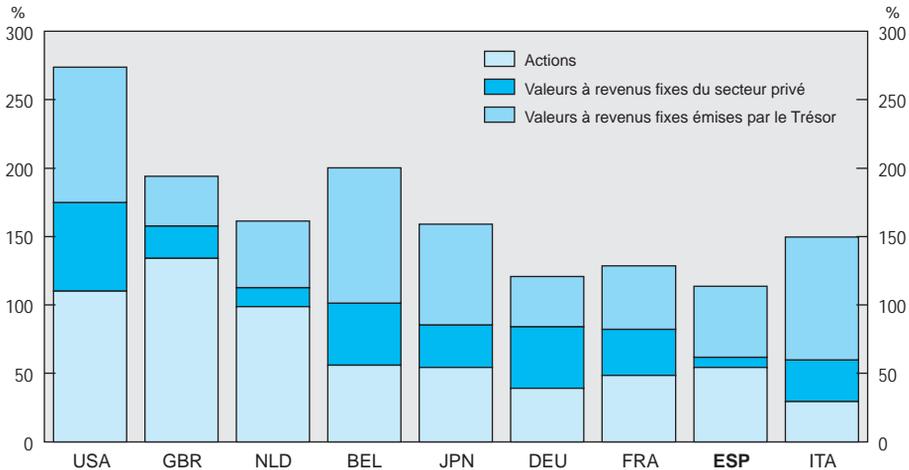
Procéder à des réformes pour faciliter l'accès des entreprises aux marchés de capitaux

La capitalisation du marché boursier et du marché obligataire de l'Espagne est à peu près conforme à celle des pays d'Europe continentale (graphique 16). Le volume des transactions boursières a été gonflé par les privatisations massives opérées récemment, même si la structure du marché demeure relativement déséquilibrée. Les transactions sur le marché boursier sont essentiellement concentrées sur un petit nombre de secteurs (télécommunications, banque, énergie) et sur certaines grandes entreprises, malgré la faiblesse relative des droits perçus pour l'introduction en bourse, les opérations sur titres et les services complémentaires par la *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (CNMV) et par les marchés⁵⁶. De plus, les émissions obligataires privées sont rares, les entreprises privées ayant difficilement accès à des moyens de financement non bancaires. L'ampleur du besoin de financement du secteur public jusqu'au milieu des années 90, ainsi que l'absence de retenue à la source sur les intérêts des titres publics, pourraient avoir freiné l'émission d'obligations privées. Les distorsions induites par le système d'imposition ont été supprimées en décembre 1998 avec l'élimination de la retenue à la source de l'impôt sur les sociétés perçu sur le revenu des obligations d'entreprises.

Depuis le début des années 90, le développement de l'activité des marchés de capitaux a été favorisé par l'importante désintermédiation intervenue du fait de la baisse des taux d'intérêt des dépôts bancaires. Les investisseurs ont

Graphique 16. La dimension des marchés de valeurs mobilières

Capitalisation boursière en pourcentage du PIB, fin de 1997



Source : BRI, Morgan Stanley et OCDE.

été de ce fait incités à rechercher de meilleures combinaisons risque/rentabilité en diversifiant mieux leurs portefeuilles. En conséquence, une part croissante de l'épargne des ménages a été investie dans les fonds de placement (qui bénéficiaient jusqu'en 1998 d'un traitement fiscal plus favorable), les compagnies d'assurance et les fonds de pension, de sorte que l'ampleur relative des actifs des fonds d'investissements espagnols dépasse la moyenne de la zone euro⁵⁷. Le rôle grandissant des établissements de placement collectif, qui attirent un grand nombre de petits investisseurs sur le marché des valeurs mobilières, pourrait finir par favoriser les émissions du secteur privé. De plus, la zone de monnaie unique renforcera la liquidité des marchés européens de capitaux, en réduisant le coût des fonds et en offrant davantage de possibilités pour procéder à des émissions privées, à faible coût, de titres d'emprunt et d'actions. En conséquence, on peut s'attendre à ce que les emprunts bancaires traditionnels perdent encore du terrain au profit des émissions de titres d'emprunt privés.

Dans ce contexte, afin d'aider les entreprises privées – notamment les petites entreprises de création récente, qui présentent davantage de risques – à mettre à profit l'expansion des marchés boursiers, les autorités espagnoles ont adopté une série de réglementations favorables aux opérations financières. Le cadre réglementaire des marchés de capitaux semble désormais correspondre

aux besoins de financement de l'économie, mais il faudra voir comment les entreprises répondront aux possibilités qui leur ont été récemment offertes pour juger s'il est nécessaire de procéder à de nouvelles réformes. Les principales réformes des marchés de capitaux ont été les suivantes :

- assouplissement des conditions que doivent remplir les entreprises pour être cotées en bourse (à partir de juin 1997). Plus précisément, le CNMV peut lever l'obligation de rentabilité pendant les deux à cinq années précédant l'inscription à une cote si l'on peut tabler sur une rentabilité future – ce qui concerne essentiellement les privatisations et les fusions;
- autorisation donnée aux entreprises cotées en bourse d'émettre des actions privilégiées, des actions remboursables et des actions sans droit de vote, les augmentations de capital étant rendues plus faciles par la réduction du délai accordé aux anciens actionnaires pour exercer leur droit de souscription (à partir de 1998). Cette mesure a élargi la gamme d'actifs offerts aux investisseurs et a fait apparaître des titres dont le niveau de risque se situe entre celui des valeurs à revenu fixe et celui des actions ordinaires;
- assouplissement des réglementations applicables aux établissements de placement collectif (à compter de 1997). En particulier, les fonds de placement sont désormais autorisés à investir jusqu'à 10 pour cent de leurs actifs en titres non cotés (5 pour cent dans le cas des fonds du marché monétaire). De plus, à partir de 1998, des fonds d'apport/dédiés, des fonds par compartiments ainsi que des fonds spécialisés dans les opérations sur titres non cotés ont été créés, cependant que les fusions entre fonds étaient autorisées pour tirer parti des économies d'échelle et de la réduction des commissions de gestion des portefeuilles;
- libéralisation des réglementations applicables au capital-risque par :
i) une définition très large du capital-risque. Est considérée comme entité de capital-risque une entreprise qui participe temporairement à hauteur d'au moins 60 pour cent de ses actifs au capital d'entreprises non cotées. Néanmoins, les entreprises de capital-risque ne sont pas autorisées à investir plus de 25 pour cent de leurs actifs dans une seule société, ou 35 pour cent dans le même groupe de sociétés; et *ii)* l'octroi d'un régime fiscal favorable aux sociétés de capital-risque en exemptant de l'impôt sur le revenu des sociétés 99 pour cent des gains en capital réalisés sur les actifs détenus pendant au moins 3 ans (et jusqu'à 12 ans). Néanmoins, pour favoriser davantage la redistribution des fonds entre les jeunes entreprises innovantes, il serait possible de réduire encore le délai minimum requis de détention pour bénéficier de l'abattement fiscal sur les plus-values;

- facilitation de la titrisation et de la cession d'actifs, en élargissant l'éventail des créances susceptibles d'être titrisées et qui se limitaient jusque-là aux prêts hypothécaires. La nouvelle réglementation concerne les actifs des fonds de substitution d'actifs qui, sous réserve de certaines conditions de transparence et d'audit, peuvent procéder à l'achat de toute une série d'actifs bancaires et non bancaires (hypothèques, paiements en attente sur cartes de crédit, billets à ordre de sociétés, crédits commerciaux, péages de concessions autoroutières et autres créances futures). La titrisation des actifs est particulièrement attrayante pour les entreprises, dans la mesure où elle leur permet de restructurer leurs bilans en transférant certains risques. Elle est également attrayante pour les investisseurs en élargissant l'éventail des instruments qu'ils peuvent faire figurer dans leurs portefeuilles et en diversifiant leurs risques. En élargissant les possibilités offertes aux établissements de crédit de titriser leurs actifs, on leur permettra de gérer leurs risques avec plus de flexibilité, ce qui pourrait réduire le coût du crédit, notamment pour les petites entreprises. Ainsi, de manière indirecte, le développement de la titrisation permettrait aux PME de recueillir certains des avantages de la désintermédiation financière.

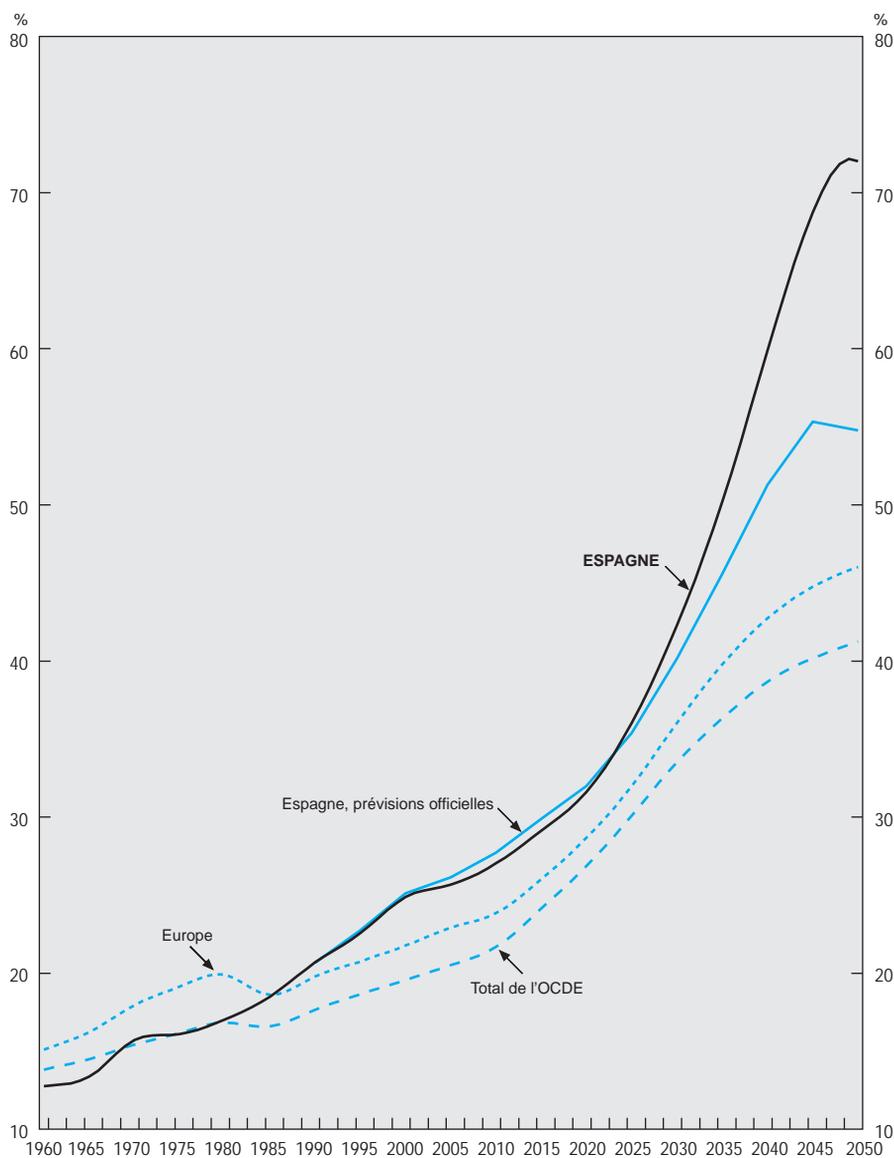
Problèmes relatifs au secteur public

Une nouvelle réforme des pensions doit être envisagée

La viabilité du système de pensions est menacée à moyen terme...

Les mesures mises en œuvre en juillet 1997 – à la suite de l'accord conclu en 1996 entre les partenaires sociaux sur la base du Pacte de Tolède – ont généré des économies de sorte que le système de pensions par répartition sera pratiquement équilibré en 1999⁵⁸. Les dépenses et les recettes représentent actuellement environ 9 pour cent du PIB, ce qui est peu par rapport aux autres pays. Néanmoins, la viabilité du système de pensions sera soumise à des tensions croissantes du fait du vieillissement de la population. On prévoit que le rapport de dépendance économique des personnes âgées se dégradera fortement (graphique 17), l'évolution démographique en Espagne étant moins favorable que dans la plupart des autres pays de l'OCDE du fait de l'extrême faiblesse du taux de natalité⁵⁹. Avec un tel taux de dépendance économique, l'augmentation des cotisations de sécurité sociale qui serait nécessaire pour assurer la viabilité du système de pensions par répartition pourrait entraîner des pertes non négligeables en termes de production et d'emplois⁶⁰, ce qui compromettrait encore la viabilité du système.

Graphique 17. **Taux de dépendance économique des personnes âgées¹**
En pourcentage



1. Population âgée de 65 ans et plus en pourcentage de la population en âge de travailler.

Source : Nations Unies et ministère de l'Économie et des Finances.

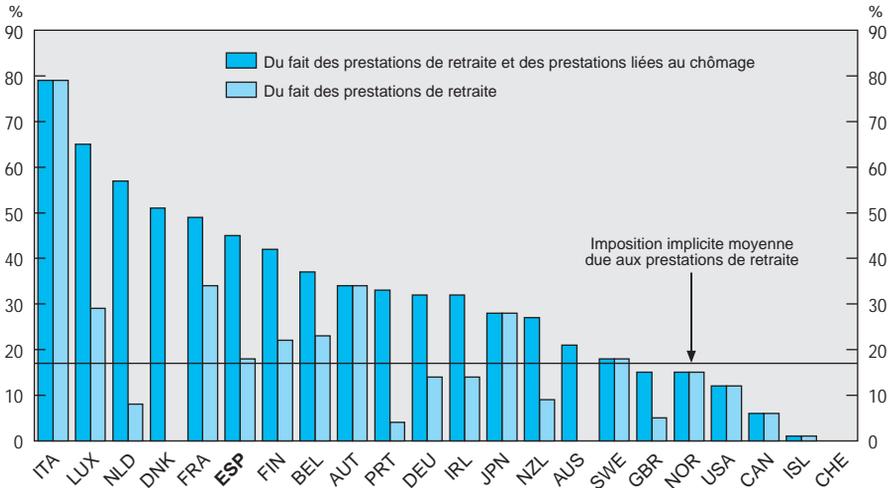
Outre le vieillissement de la population, la générosité du système de pensions comparativement à ceux des autres pays de l'OCDE est une source supplémentaire de tensions. A l'heure actuelle, le taux de remplacement pour 35 ans de cotisations est proche de 85 pour cent du dernier salaire (et même plus pour les travailleurs dont la rémunération n'a guère évolué dans le temps), ce qui implique un taux d'acquisition de droits nettement plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Bien qu'ayant été récemment portée à 15 ans, la base de calcul des droits à pension est encore plus étroite que dans les autres pays de l'OCDE. En Allemagne ou au Royaume-Uni par exemple, les droits à pension sont calculés sur la base des cotisations versées tout au long de la vie active de la personne concernée.

Les incitations à la retraite anticipée font également peser une lourde charge sur le système de sécurité sociale dans la mesure où elles entraînent un double coût (plus de prestations à servir, et moins de cotisations de sécurité sociale à recevoir). En Espagne, une personne ayant travaillé pendant 35 ans a la possibilité de prendre une retraite anticipée à partir de 60 ans, les droits à pension étant réduits de 8 pour cent pour chaque année entre le moment du départ en retraite et 65 ans, ce qui constitue une pénalité importante comparativement à d'autres pays. Néanmoins, le taux élevé de remplacement, conjugué au fait que les droits à pension se constituent rapidement dès le début de la vie active (50 pour cent sur les 15 premières années de cotisations et 80 pour cent sur les 25 premières années) se traduisent en fait par une forte incitation au départ en retraite anticipée. C'est ce que met en lumière l'impôt moyen implicite que doivent acquitter les personnes qui continuent de travailler au-delà de 55 ans : il ressort des calculs du Secrétariat de l'OCDE (graphique 18)⁶¹ que l'Espagne se situe à cet égard légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE⁶². Le départ en retraite anticipée peut aussi se faire dans le cadre des plans de départ proposés par les entreprises qui réduisent sensiblement leurs effectifs. Tout accord entre les partenaires sociaux doit être approuvé par le gouvernement et cette formule, fréquemment utilisée en remplacement de prestations de chômage, a un coût budgétaire élevé⁶³. Bien qu'un départ individuel à la retraite anticipée ne soit possible que pour les personnes qui ont commencé à travailler avant 1967, ce qui implique que ce dispositif disparaîtra aux alentours de 2010, son coût à moyen terme est très élevé, de même que le recours aux plans collectifs de retraite anticipée.

Dans le cadre du budget 2000, le gouvernement a relevé la pension minimum, qui représente moins d'un quart du salaire moyen en 1999. Le coût budgétaire direct de cette mesure représente, selon les estimations, 61 milliards de pesetas (tableau 13). Cette décision exerce cependant des tensions supplémentaires sur le système de pensions par cotisations dans la mesure où elle renforce l'incitation à prendre une retraite anticipée et à éviter le versement de cotisations, ce qui exige de nouvelles mesures pour lutter contre les abus⁶⁴.

Graphique 18. Taux d'imposition implicite moyen sur la poursuite d'une activité salariée entre 55 et 64 ans

En pourcentage, 1995



Source : Secrétariat de l'OCDE.

... et la prochaine réforme devrait être de vaste portée

La vaste réforme qui devrait être engagée à la suite des discussions prévues au cours de l'an 2000 par le Pacte de Tolède devrait permettre d'empêcher un nouvel alourdissement de l'imposition du travail et d'assurer la viabilité du système de pensions. De nouveaux relèvements des cotisations ou des impôts sur le revenu pour financer les pensions pourraient être préjudiciables à l'emploi, notamment à l'emploi des personnes peu qualifiées, de sorte que lors de la renégociation du Pacte de Tolède, il conviendra d'envisager de réduire la générosité du système de pensions. Les principales options sont les suivantes : a) élargissement de la base de calcul des pensions, éventuellement en prenant en compte les cotisations versées sur toute la vie active; b) durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée et renforcement des incitations au maintien dans la vie active en étalant davantage dans le temps la période d'acquisition des droits à pension; c) relèvement des plafonds des cotisations pour atténuer la régressivité du système actuel; et d) incitations adéquates à l'intention des travailleurs âgés pour les amener à rester en activité au-delà de l'âge légal de départ en retraite.

Tableau 13. **Ajustement des pensions minimums en 2000**

	Pension mensuelle en 1999 en pesetas ¹	Nombre de bénéficiaires (en milliers)	Augmentation en 2000 (%)	Augmentation en 2000 après correction pour l'inflation (coût budgétaire net de la mesure) ² (milliards de pesetas)
Pensions de retraite et d'invalidité				
Pour un pensionné âgé de plus de 65 ans, marié	67 050	350	5.4	9.1
Pour un pensionné âgé de moins de 65 ans, marié	58 690	48	6.1	1.4
Pour un pensionné âgé de plus de 65 ans, célibataire	56 990	908	5.3	19.3
Pour un pensionné âgé de moins de 65 ans, célibataire	49 735	60	6.0	1.4
Pension de réversion				
Personne âgée de plus de 65 ans	56 990	679	5.3	14.4
Personne âgée de moins de 65 ans	49 735	59	6.0	1.4
Personne âgée de moins de 60 ans, avec charge de famille	45 480	12	16.0	1.0
Personne âgée de moins de 60 ans, sans charge de famille	37 955	48	10.9	2.1
Pensions non contributives				
Un bénéficiaire	37 955	458	6.1	8.4
Assurance obligatoire de retraite et d'invalidité	40 750	326	4.0	2.7
Total	52 812	2 944	5.5	61.3

1. Budget 1999.

2. L'estimation déduit la prévision officielle pour l'inflation s'élevant à 2 pour cent incluse dans le budget 2000 et la compensation pour le dépassement de l'inflation prévue en 1999. La pension mensuelle est versée 14 fois par an (y compris deux versements spéciaux en juillet et en décembre).

Source : Estimations officielles.

La réforme des pensions serait plus efficace si elle revêtait un caractère général et si elle était menée parallèlement aux autres réformes du marché du travail. Ainsi, si l'on devait encourager les travailleurs âgés à rester en activité, il pourrait être nécessaire de prévoir à leur intention des formules plus flexibles de travail à temps partiel. De plus, la réforme des pensions pourrait être l'occasion

de revoir les réglementations concernant la participation des travailleurs immigrants à la population active. En Espagne, les flux migratoires sont actuellement assujettis à des contrôles, le quota annuel autorisé étant de 30 000 travailleurs originaires de pays non membres de l'UE. Néanmoins, le pourcentage des immigrants en Espagne dans la population active est plus faible que dans les autres pays de l'OCDE (1 pour cent selon le recensement de 1991, contre 6 pour cent en France). Selon certaines estimations⁶⁵, un relèvement du quota annuel d'immigration à 100 000 personnes renforcerait la viabilité du système par répartition en réduisant d'environ 2 pour cent du PIB le déficit prévu pour 2040.

De plus, la nouvelle série de discussions dans le cadre du Pacte de Tolède serait l'occasion de passer à un système mixte combinant répartition et capitalisation. La création d'un fonds de réserve de 60 milliards de pesetas dans le budget de l'an 2000 est un pas dans ce sens. On pourrait aussi autoriser les cotisants à transférer une partie de leurs cotisations à un système de fonds de pension à gestion privée. Les travailleurs prenant leur retraite pourraient ainsi toucher une pension financée partiellement par le système par répartition et partiellement par la capitalisation des cotisations obligatoires aux fonds de pension. Le passage à un système mixte aggraverait fortement les déséquilibres de la sécurité sociale à moyen terme, le système ne disposant pas de la totalité des ressources nécessaires pour couvrir les pensions des travailleurs prenant actuellement leur retraite. Ces coûts (impliquant essentiellement une intensification de l'effort fiscal à moyen terme) devraient être mis en balance avec les avantages qui résulteraient à long terme d'un ajustement moins sévère des paramètres prélèvements/transferts du système par répartition. De plus, le développement des circuits financiers résultant de l'accumulation d'une épargne privée en vue de la retraite pourrait avoir des effets indirects positifs sur l'efficacité et la croissance économiques. Enfin, la transition partielle du système actuel vers un système fondé sur la capitalisation rendrait les individus plus responsables de la gestion de leur décision de retraite et corrigerait les incitations aux départs en retraite anticipée inhérentes à la structure du système actuel.

La réforme des soins de santé a progressé avec lenteur

Les dépenses de l'Espagne au titre de la santé ne sont pas très différentes de celles des autres pays de l'OCDE, compte tenu des niveaux relatifs de revenus par habitant, mais elles ont fortement augmenté depuis la fin des années 80. De plus, malgré l'abondance de l'offre de services de santé (le nombre de médecins et de pharmaciens par habitant est largement supérieur à la moyenne de l'OCDE, voir tableau 14), il existe encore de longues listes d'attente pour les hôpitaux publics et les centres de santé publics. Par ailleurs, les soins préventifs sont sous-développés et les médecins pratiquant dans les centres de soins primaires tendent à prescrire de manière excessive. Un certain nombre de

Tableau 14. **Offre de soins de santé et dépenses à ce titre**

Dernière année disponible

	Dépenses totales de santé en pourcentage du PIB	Dépenses totales de médicaments en pourcentage des dépenses totales de santé	Médecins pour 10 000 habitants	Pharmaciens pour 10 000 habitants	Taux moyen d'occupation des lits (%)	Infirmières par lit d'hôpital disponible
États-Unis	13.9	10.0	27.1	7.0	66.0	1.7
Allemagne	10.7	12.3	34.5	5.7	76.2	0.6
France	9.6	17.2	29.8	10.0	81.9	0.4
Italie	7.6	19.4	57.7	9.6	73.4	0.8
Royaume-Uni	6.8	16.9	16.8	5.9	n.d.	1.7
Belgique	7.6	18.4	28.9	13.7	83.6	0.8
Espagne	7.4	20.7	42.2	10.6	76.7	0.8
Grèce	8.6	21.3	39.6	7.8	69.4	0.7
Irlande	6.3	10.6	21.3	7.2	83.2	1.3
Pays-Bas	8.5	10.9	25.9	1.7	87.7	n.d.
Portugal	7.9	26.9	30.6	7.4	73.5	1.1
Turquie	4.0	31.6	11.3	3.1	59.2	0.3
Moyenne UE	8.7	15.2	32.1	8.1	79.5	0.7
Moyenne OCDE	10.0	9.8	27.7	6.9	76.1	0.9

Source : Données de l'OCDE sur la santé.

progrès ont été faits concernant l'amélioration des incitations, grâce notamment à la délégation aux régions de la responsabilité des soins de santé et de la collecte des sommes nécessaires à leur financement, et à un assouplissement des contraintes concernant l'utilisation des transferts de l'État destinés aux soins de santé. Depuis 1998, une région qui dépense moins que les crédits qui lui ont été alloués par l'administration centrale peut conserver l'excédent, ce qui renforce l'incitation à une meilleure utilisation des ressources. Plusieurs programmes pilotes régionaux, centrés sur la maîtrise des dépenses pharmaceutiques et la réduction des listes d'attente auprès des hôpitaux publics, ont été couronnés de succès⁶⁶. Il semble nécessaire que les institutions régionales et centrales partagent plus largement leur expérience pour tirer pleinement parti de ces programmes pilotes. Par ailleurs, la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques opérée en 1998 a supprimé le crédit d'impôt proportionnel au titre des dépenses de santé (15 pour cent) mais a exonéré les cotisations versées aux assurances maladie privées⁶⁷. Cette disposition devrait être réexaminée dans la mesure où, en réduisant le ticket modérateur effectif, elle pourrait accroître encore la demande de soins de santé.

Hôpitaux publics

La durée moyenne d'attente pour être soigné dans un hôpital public a été sensiblement réduite, en partie grâce à la sous-traitance de certains services à des prestataires privés et aux efforts faits pour utiliser les installations de manière plus intensive. Ainsi, en allongeant les horaires d'ouverture des services de chirurgie, le Pays basque a réussi à ramener le délai moyen d'attente pour une opération chirurgicale de 84 jours en 1993 à 59 jours en 1998. Néanmoins, l'efficacité des hôpitaux publics reste affaiblie par de mauvaises méthodes de gestion et l'absence d'incitations adéquates. Plus précisément, les administrateurs des hôpitaux sont contraints par la budgétisation par poste qui introduit une grande rigidité dans l'affectation des ressources. Les incitations sont par ailleurs faussées par l'absence de lien entre les rémunérations et les performances, ainsi que par la stabilité de l'emploi, les médecins ayant un statut analogue à celui des fonctionnaires. Des mesures ont été prises pour améliorer les incitations et réduire les coûts en introduisant des pratiques de gestion privée dans plusieurs hôpitaux publics. Trois nouveaux hôpitaux seront gérés par le secteur privé dans le cadre d'accords contractuels d'une durée de 10 ans. La loi de finances de 1999 prévoit également la transformation de certains hôpitaux publics en « fondations publiques de santé » qui bénéficieront d'une plus grande autonomie de gestion. Ces fondations pourront en particulier embaucher du personnel sur la base de contrats plus flexibles et affecter une partie de leur budget à des primes basées sur le mérite. Néanmoins, seul un petit nombre d'hôpitaux devraient changer de statut à court terme alors qu'il serait souhaitable que de rapides progrès soient faits dans cette voie⁶⁸. De plus, la qualité des

services pourrait être également améliorée en laissant au patient le libre choix du prestataire et en adoptant simultanément le principe selon lequel l'argent suit le patient. Bien que les soins publics de santé puissent encore être fournis gratuitement, la concurrence entre les hôpitaux devrait encourager l'utilisation de traitements efficaces par rapport à leurs coûts⁶⁹. Les modifications apportées à la qualité et aux coûts des services de santé devraient être attentivement examinées par l'Institut national de la santé et par d'autres gouvernements régionaux. Une réforme des incitations et du financement des centres publics de soins dans cet esprit constituerait également une autre mesure positive. Des soins préventifs plus efficaces amélioreraient l'état général de santé et réduirait les pressions sur les services de soins spécialisés.

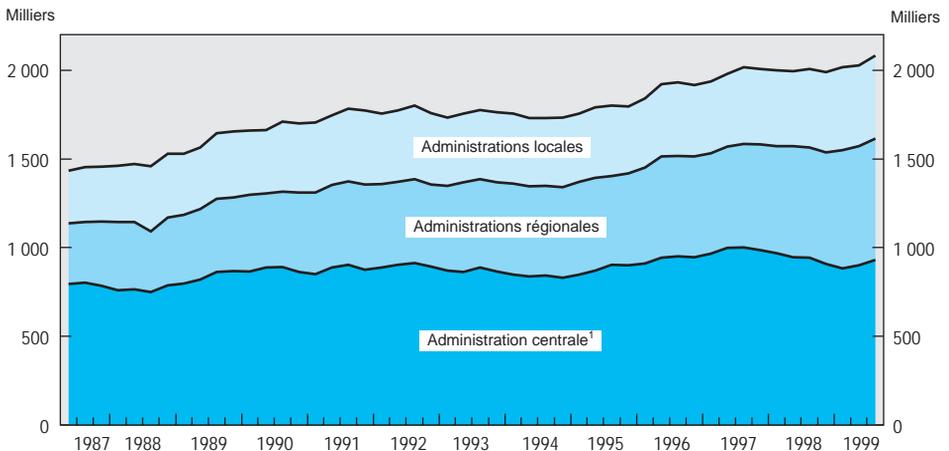
Produits pharmaceutiques

Les dépenses au titre des produits pharmaceutiques représentent en Espagne un pourcentage des dépenses totales de santé nettement plus important que dans la plupart des autres pays de l'OCDE et elles continuent de croître régulièrement⁷⁰. Le retrait, en septembre 1998, de 800 produits de la liste des médicaments remboursables par la sécurité sociale n'a pas réussi à freiner les dépenses qui ont progressé de 11.1 pour cent au cours des dix premiers mois de 1999. Cet accroissement tient en partie à un effet de substitution vers d'autres produits, souvent plus onéreux. L'expérience internationale montre qu'il serait préférable de promouvoir l'utilisation de médicaments génériques et d'adopter parallèlement un système de prix de référence pour les produits pharmaceutiques. Les autorités envisagent de mettre en place prochainement un tel système de prix. Pour que ces mesures portent le maximum de fruits, la période nécessaire à l'approbation des produits génériques devrait être réduite et le système de prix de référence devrait être étendu à un large éventail de produits pharmaceutiques. De même, les marges des grossistes et des pharmaciens de détail (9.6 et 27.9 pour cent respectivement) pourraient être réduites, soit en comprimant encore les marges qui sont fixées administrativement, soit en intensifiant la concurrence⁷¹. Il faudrait parallèlement lutter contre la consommation excessive. A cet égard, l'Institut national de la santé a mis en place un dispositif permettant de suivre les pratiques de prescription des médecins et la consommation des patients. Un système analogue a été adopté au Pays basque, mais il a le défaut de ne pas prévoir de sanctions en cas de prescriptions excessives (pendant les cinq premiers mois de 1999, les dépenses au titre des produits pharmaceutiques se sont accrues de 17 pour cent dans cette région). En supprimant la gratuité des médicaments pour les retraités, et en accompagnant éventuellement cette décision par l'adoption d'un système de ticket modérateur fondé sur un critère de ressources, on pourrait également freiner la consommation excessive de médicaments et la fraude dans ce domaine⁷². Le conditionnement des médicaments en doses quotidiennes pourrait être également envisagé.

L'emploi public est resté stable

Le processus de décentralisation n'a pas réduit le nombre des fonctionnaires en Espagne depuis le début des années 90 (graphique 19). Si l'on considère le secteur public dans son ensemble (non compris les entreprises publiques⁷³), plus de 300 000 emplois ont été créés depuis 1990, mais aucune nouvelle progression n'a été enregistrée depuis 1997. Afin de freiner les dépenses courantes et de satisfaire aux critères de convergence de Maastricht, l'administration centrale ne remplace qu'un fonctionnaire permanent sur quatre qui cessent normalement leur activité (retraite ou départ volontaire). En conséquence, le nombre de salariés de l'administration centrale et de la sécurité sociale a chuté de plus de 10 pour cent depuis le point haut de 1997. Néanmoins, l'augmentation de l'emploi dans les collectivités locales et plus particulièrement régionales a plus ou moins neutralisé cette baisse, traduisant l'existence de duplication des effectifs dans le cadre du processus de délégation de responsabilités aux communautés autonomes. Une amélioration des incitations à la mobilité régionale de la main-d'œuvre devrait permettre d'éviter ce problème. Le recours à des emplois temporaires dans l'administration centrale montre que la règle stricte «1 sur 4» ne peut être véritablement appliquée beaucoup plus longtemps si l'on n'améliore pas la flexibilité et la mobilité fonctionnelle dans la

Graphique 19. **Emploi public**
Milliers de personnes



1. Y compris la sécurité sociale.

Source : Enquête sur la population active (EPA).

mesure où l'on ne pourra, semble-t-il, pas éviter l'apparition de goulets d'étranglement dans certains organismes publics. Une nouvelle réglementation concernant l'emploi dans le secteur public a été présentée au Parlement (*Estatuto de la Función Pública*), qui permettrait d'uniformiser les traitements des personnes occupant une fonction analogue dans l'administration centrale et les collectivités locales, mettrait en place de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines et introduirait un système de rémunérations lié à la performance. Le nouveau texte n'aborde pas les autres problèmes d'incitation dus à la permanence de l'emploi dans la fonction publique. De plus, le système traditionnel d'accès à l'emploi public, qui est fondé sur des examens à caractère général plutôt que sur une évaluation de l'aptitude de l'individu à occuper un poste particulier de manière satisfaisante, reste inchangé.

Résumé des recommandations de réforme structurelle

En 1998-99, d'importantes mesures ont été prises dans des domaines essentiels de la réforme structurelle qui contribueront à libéraliser encore davantage l'économie espagnole. De vastes réformes ont été mises en œuvre, principalement pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits et améliorer le fonctionnement des marchés de capitaux, cependant que le processus de privatisation était encore accéléré. La prochaine série de réformes doit consolider les progrès déjà accomplis dans ces domaines et assurer surtout une amélioration durable du marché du travail en même temps que la viabilité du système de pensions. Pour mettre à profit les effets de synergie, les réformes devraient avoir un caractère général et systématique, et porter sur un large éventail de politiques structurelles. Elles se renforceront ainsi mutuellement et amélioreront encore les perspectives macroéconomiques du pays. Le tableau 15 résume les réformes récentes, fait le point sur les recommandations formulées dans les précédentes études et présente une synthèse des pistes offertes pour la poursuite de la réforme structurelle.

Tableau 15. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle**
 Sur la base de l'Étude précédente et de l'Étude présente et des mesures prises depuis le début de 1998

Étude précédente	Mesures prises	Étude présente
I. Marché du travail		
A. Réformer les dispositions en matière de protection de l'emploi :		
a) Les indemnités de licenciement restent parmi les plus élevées de l'OCDE et devraient être fortement réduites.	Pour certains groupes ciblés, les nouveaux contrats permanents ont été étendus jusqu'en 2000.	Engager une vaste réforme de la législation sur la protection de l'emploi, y compris pour les effectifs permanents. Voir <i>Étude</i> précédente.
b) S'assurer que les décisions des prud'hommes en matière d'indemnités de licenciement sont conformes à l'esprit de la législation existante		
c) Supprimer l'autorisation administrative pour les licenciements collectifs.		Voir <i>Étude</i> précédente.
d)		Rationaliser les incitations existantes à recourir à des contrats permanents en abaissant les contributions de sécurité sociale, afin de minimiser les effets de substitution.
B. Réformer les systèmes de prestations chômage:		
a) Il faut renforcer encore les incitations à rechercher du travail.	La couverture chômage a été étendue pour certains chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans.	Vérifier que cette mesure n'affecte pas les incitations à rechercher du travail .
b) Examiner les taux de remplacement		Envisager de prendre en compte les indemnités de licenciement lorsqu'il s'agit de verser des prestations au titre de la perte d'emploi
c) Préserver les incitations au travail		Durcir les conditions permettant de bénéficier du programme de prestations chômage dans le secteur rural afin d'améliorer la mobilité régionale de la main-d'œuvre.
C. Accroître la flexibilité des coûts de la main-d'œuvre et du temps de travail :		
a) Les négociations collectives doivent profiter de la flexibilité potentielle introduite par l'accord de 1997 et permettre aux salaires de refléter la situation économique.	Des clauses de sortie ont été incluses dans certains accords collectifs provinciaux, mais elles sont rarement utilisées.	S'efforcer de parvenir à un accord afin de supprimer les niveaux sectoriels et provinciaux dans les négociations salariales. Ceci aura pour effet d'accroître la flexibilité des salaires, la compétitivité des entreprises et la mobilité régionale de la main-d'œuvre.
b)	Les taux des contributions à l'assurance-chômage ont été réduits de 0.25 point de pourcentage.	Supprimer les plafonds des contributions à la sécurité sociale afin de réduire les coûts de main-d'œuvre pour les bas salaires.

Tableau 15. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle** (suite)
 Sur la base de l'Étude précédente et de l'Étude présente et des mesures prises depuis le début de 1998

Étude précédente	Mesures prises	Étude présente
c)		Améliorer la flexibilité du nouveau contrat de travail de durée indéterminée à temps partiel
d)		Les initiatives régionales visant à réduire le temps de travail devraient être découragées parce qu'elles ont pour effet de relever les coûts de main-d'œuvre et de réduire les gains en matière d'emploi.
D. Encourager la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail		
a)	Les prestations de chômage devraient être liées à des activités de formation et/ou à l'exercice d'un emploi.	Voir <i>Étude</i> précédente.
b)		Améliorer le suivi de l'efficacité des politiques actives du marché du travail.
E. Accroître les aptitudes et les compétences de la main-d'œuvre		
a)	Les programmes de formation devraient permettre d'optimiser l'expérience professionnelle.	Voir <i>Étude</i> précédente
II. Marchés des produits		
A. Améliorer la concurrence sur les marchés des produits		
a)	La notification des projets de fusions est désormais obligatoire. Une nouvelle loi sur la concurrence qui devrait renforcer les ressources et les pouvoirs des autorités de la concurrence est en cours de préparation.	Faire appliquer rapidement la loi en préparation. Envisager de regrouper le <i>Tribunal</i> et le <i>Servicio de Defensa de la Competencia</i> en une seule autorité de la concurrence, indépendante.
b)	Eau Proposition du gouvernement de réformer la loi sur l'eau et d'introduire un marché de l'eau pour certains utilisateurs.	Adopter une tarification de l'eau plus rationnelle et envisager d'étendre le marché des droits de propriété à toutes les ressources en eau. Simplifier les critères et réduire le délai d'obtention de permis de construire.
c)	Terrains : assouplir la réglementation stricte en matière d'utilisation des terrains qui réduit la mobilité des travailleurs.	
d)	Accroître la concurrence dans les services postaux.	Nouvelle législation qui libéralise en partie les services postaux.

Tableau 15. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle** (suite)
 Sur la base de l'Étude précédente et de l'Étude présente et des mesures prises depuis le début de 1998

Étude précédente	Mesures prises	Étude présente
e) Transport : envisager d'octroyer par adjudication les concessions à long terme de certaines sections de la compagnie de chemin de fer.	Privatisation de l'entreprise de transport interurbain par autocars <i>Enatcar</i> .	Ouvrir le transport ferroviaire à la concurrence et envisager d'accorder des franchises dans le chemin de fer et les transports urbains.
f) Favoriser la concurrence dans des secteurs auparavant dominés par des entreprises publiques.	Électricité : privatisation d' <i>Endesa</i> ; baisses des prix réglementés, choix plus large offert aux consommateurs moyens. Télécommunications : Plusieurs opérateurs nouveaux ont été admis dans la téléphonie fixe et mobile La loi de 1998 sur les hydrocarbures et ses amendements ont libéralisé l'offre de gaz pour les gros consommateurs. Élaboration de mesures destinées à améliorer la concurrence dans la distribution pétrolière de détail.	Améliorer la concurrence dans la production. Améliorer la transparence dans la fixation des charges d'interconnexion. Rationaliser les procédures et les conditions d'obtention des licences. Favoriser la concurrence dans le secteur du gaz. Examiner les conséquences des participations croisées sur les marchés de l'électricité et du gaz afin d'éviter tout comportement contraire à la concurrence.
g) Commerce de détail	Création d'un service consultatif dans les provinces afin de faciliter les créations d'entreprises.	Alléger les restrictions régionales sur les horaires d'ouverture des magasins. Réduire davantage les étapes administratives nécessaires à la création de nouvelles entreprises.
B. Subventions publiques		Diminuer les aides publiques à l'industrie et mettre l'accent sur les objectifs horizontaux afin de prévenir toute distorsion à la concurrence.
a)		Réorienter davantage l'aide publique à l'agriculture sur les mesures d'incitation à la restructuration et promouvoir la transparence des critères de distribution des subventions de l'État et des régions.
b)		
III. Marchés de capitaux		
a)		Rester vigilant sur la surveillance prudentielle des banques, en particulier en ce qui concerne les risques sur l'Amérique latine et les pratiques de gestion des risques des grands établissements de crédit.

Tableau 15. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle** (suite)
 Sur la base de l'Étude précédente et de l'Étude présente et des mesures prises depuis le début de 1998

Étude précédente	Mesures prises	Étude présente
b)		Garantir une égalité de traitement dans le secteur bancaire et favoriser, pour les caisses d'épargne, des structures de détention du capital permettant une restructuration du système bancaire conforme aux règles du marché.
c)	Réforme de la loi sur les marchés de capitaux qui simplifie les procédures d'émission d'actions, favorise la titrisation et dérèglemente les OPCVM.	
d)	Nouvelle loi sur le capital-risque qui prévoit une augmentation des incitations fiscales pour les fonds de capital-risque qui sont placés sous la surveillance de l'instance de réglementation du marché boursier	
IV. Secteur public		
a) Retraites : réduire le rapport entre les prestations de retraite et les contributions de manière à contrôler les engagements futurs non provisionnés	Hausse des retraites minimums.	Revoir la générosité des retraites, élargir encore la base des retraites et réduire les mesures incitant à quitter le marché du travail de manière anticipée. Envisager d'introduire un système de retraite par capitalisation en complément du système par répartition.
b) Santé : étendre les réformes de gestion des hôpitaux.	Plusieurs hôpitaux ont été transformés en « fondations de santé publique », d'autres sont à l'étude.	Accélérer la mise en œuvre et adopter des budgets globaux au lieu d'établir des budgets par poste pour les établissements restants
c) Produits pharmaceutiques : contrôler les dépenses.	Promotion des médicaments génériques et projet de mise en place d'un système de prix de référence. Réduction des marges de distribution sur les produits pharmaceutiques.	Étendre et accélérer l'autorisation des produits génériques avec introduction parallèle d'un système de co-paiement des produits pharmaceutiques pour les retraités.
d) Emploi public.	Projet de législation sur l'emploi public qui introduit des mesures d'incitation à la productivité pour les fonctionnaires.	Accroître les incitations à la mobilité géographique des fonctionnaires afin d'accompagner la décentralisation croissante des compétences des régions en matière de dépenses par un rééquilibrage correspondant des emplois publics.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

III. Options de réforme du système fiscal espagnol

Jusqu'au milieu des années 70, le niveau des dépenses publiques en Espagne était relativement modeste par rapport à celui des autres pays, et la pression fiscale y était de ce fait considérablement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Cependant, entre le retour à la démocratie en 1975 et la fin des années 80, la fiscalité a été fortement alourdie pour financer le gonflement des dépenses publiques. Les réformes fiscales mises en œuvre jusqu'au début des années 90 visaient pour l'essentiel à doter l'Espagne d'un système fiscal moderne et à collecter des fonds pour répondre à la demande croissante de services publics. Ce processus a été marqué par quelques étapes majeures : réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et des sociétés en 1978, introduction de la TVA après l'adhésion à l'Union européenne en 1986 et réforme de l'IRPP en 1991. Dans le même temps, le système fiscal était soumis à un certain nombre de pressions, du fait de l'engagement politique de décentralisation des dépenses et de la fiscalité, des objectifs de répartition des revenus, et de l'aide devant être apportée aux activités et aux groupes en difficulté. Les réformes fiscales de la seconde génération, notamment les réformes de l'impôt sur le revenu des sociétés en 1995 et de l'IRPP en 1998, avaient pour objectif de simplifier le système fiscal, promouvoir la neutralité fiscale et améliorer les incitations au travail, à l'épargne, à la prise de risques et à l'investissement.

Les modifications récemment apportées au système fiscal ont déjà permis de rationaliser le système d'imposition, de réduire le coût de la discipline fiscale et de corriger des distorsions antérieures résultant de la progressivité et de l'absence de neutralité de l'impôt. Malgré ces améliorations, le système fiscal reste marqué par des déséquilibres dont témoignent la pression fiscale relativement forte exercée sur les revenus du travail, l'absence de neutralité dans l'imposition de l'épargne, l'existence de régimes préférentiels d'une efficacité discutables offerts aux entreprises, et les faiblesses de la décentralisation fiscale. La première partie du présent chapitre dresse un tableau du contexte économique et social dans lequel la politique fiscale a été conçue et sera amenée à évoluer. La deuxième partie examine les interactions entre le système fiscal et les princi-

paux marchés et institutions et apprécie l'efficacité avec laquelle ce système peut favoriser la croissance, l'équité et la collecte efficace de l'impôt. Enfin, la troisième partie évalue les arbitrages qui de ce fait existent dans la conception de la politique fiscale et présente les principales options offertes pour la poursuite de la réforme fiscale.

Les déterminants de la politique fiscale

La pression des dépenses publiques s'est allégée dans les années 90, mais devrait repartir à la hausse

Entre 1975 et le début des années 90, le total des dépenses publiques, sous la pression des programmes de protection sociale et de l'investissement public, a augmenté annuellement de plus d'un point de pourcentage du PIB (tableau 16) pour atteindre 45 pour cent du PIB en 1992. La hausse des dépenses publiques a été dans un premier temps compensée par un accroissement significatif des cotisations de sécurité sociale et du produit de l'impôt sur le revenu. Par la suite, l'augmentation des dépenses publiques a été couverte par une hausse des impôts sur la consommation, dont le poids s'est fortement alourdi avec l'introduction de la TVA. Du fait de la rapide progression des dépenses, la pression fiscale de l'Espagne n'était en 1990 que légèrement inférieure à la

Tableau 16. **Évolution des dépenses et des recettes des administrations publiques¹**

En pourcentage du PIB

	Niveau en 1975	1975-80	1980-85	1985-92	1992-98
Total des dépenses	22.8	6.8	6.3	7.2	-2.8
Consommation	11.3	2.9	1.5	2.6	-1.0
Transferts	8.0	3.9	1.3	1.8	-0.9
Subventions	0.7	0.4	0.3	-0.2	0.2
Intérêts	0.3	0.2	1.8	2.0	0.1
Investissement	2.6	-0.5	1.4	1.0	-1.2
Total des recettes	22.8	5.3	4.0	5.8	-0.6
Impôt sur le revenu des personnes physiques	1.9	2.6	1.2	2.8	-0.9
Sécurité sociale	9.9	2.9	-0.3	1.3	-0.5
Impôts sur les sociétés	2.0	-0.4	0.2	0.6	0.4
Impôts sur la consommation	6.9	-0.1	2.9	0.3	1.1
Autres recettes	2.1	0.4	0.0	0.8	-0.7

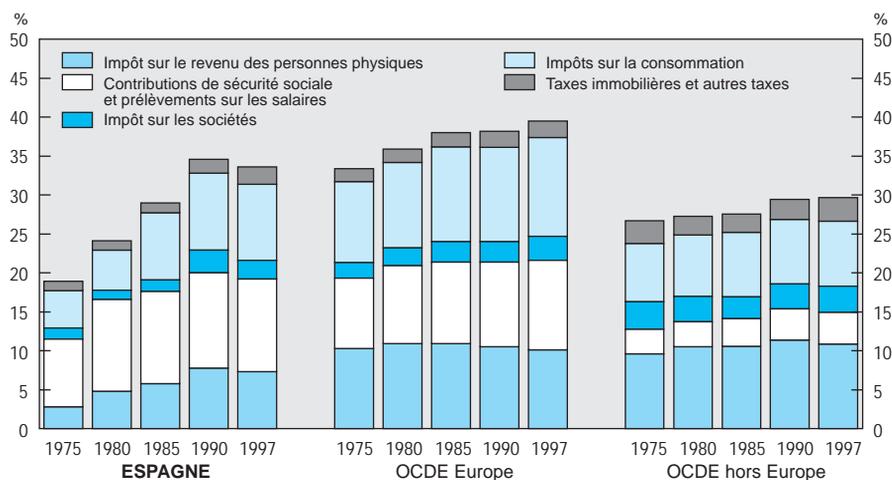
1. Les variations ont été calculées à partir de moyennes mobiles sur trois ans centrées sur les points extrêmes de chaque sous-période.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

moyenne européenne, alors qu'elle était près de deux fois moins élevée en 1975, et elle était nettement plus élevée que celle des pays non européens de l'OCDE (graphique 20). Les mesures prises par les pouvoirs publics pendant les années 90 visaient l'assainissement des finances publiques afin de satisfaire aux critères de Maastricht. Les autorités ont choisi à cet effet de contenir les dépenses publiques, en particulier les dépenses d'investissement, plutôt que d'alourdir la charge fiscale. Ainsi, à la différence de ce qui s'est passé dans de nombreux autres pays de l'OCDE, le coefficient de pression fiscale de l'Espagne s'est stabilisé.

Le système fiscal pourrait cependant se trouver soumis à de nouvelles tensions à l'avenir. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le vieillissement de la population risque de menacer la pérennité du système de sécurité sociale. La population étant encore relativement jeune, grâce à l'avènement comparative-ment tardif du « baby boom » en Espagne, la stabilité du système de sécurité sociale est assurée à court terme, mais à compter de 2005 environ, on prévoit que les charges pesant sur le système s'alourdiront régulièrement jusqu'au milieu du siècle⁷⁴. Les pressions s'intensifieront fortement à partir de 2025, lorsque la génération issue du « baby boom » arrivera à l'âge de la retraite. Si les taux de cotisation restent à leur niveau actuel, le système devrait accuser un déficit qui

Graphique 20. **La pression fiscale**
En pourcentage du PIB¹



1. Moyenne mobile centrée sur trois ans.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*.

ira en se creusant jusqu'à 6 pour cent du PIB en 2030, pour culminer aux alentours de 9 pour cent du PIB vers 2050. Un ajustement aussi rapide que possible des paramètres du système de retraite contribuerait à alléger le coût budgétaire du vieillissement démographique. Outre la réforme des pensions, on pourrait maintenir l'avantage fiscal dont bénéficie actuellement l'épargne retraite mais revoir les incitations accordées à d'autres formes d'instruments d'épargne. Le système fiscal pourrait également être soumis à certaines pressions du fait de la nécessité d'accroître les investissements publics destinés à rapprocher les infrastructures des normes de l'Union européenne – mais une plus large participation du secteur privé permettrait d'atténuer l'impact budgétaire des mesures prises dans ce sens⁷⁵.

Des réformes fiscales conçues pour favoriser la croissance

Les réformes fiscales engagées au cours des années 90 avaient pour objectif d'augmenter la production potentielle en améliorant le fonctionnement du marché du travail et en stimulant la formation de capital. Les composantes du système fiscal espagnol sont dosées différemment de celles des autres pays de l'Union européenne, avec une prédominance relative des impôts sur le travail, en grande partie pour financer les dépenses de sécurité sociale⁷⁶, et une part relativement modeste des impôts assis sur la consommation. La part totale comparativement importante des impôts sur le revenu et le travail, ainsi que le poids des contributions de sécurité sociale supporté par les employeurs, sont deux problèmes dont il faudra tenir compte lors de la conception de la politique fiscale, étant donné que le chômage reste important. Plusieurs mesures fiscales ont déjà été mises en œuvre dans les années 90. La réforme de l'impôt sur le revenu de 1991 comprenait des dispositions qui, en retenant comme base de l'imposition le revenu de chaque personne et non plus le revenu global du foyer, visaient à améliorer les incitations des femmes à travailler. Afin d'améliorer la performance du marché du travail en réduisant les coûts de la main-d'œuvre, l'accent mis sur les revenus du travail a été quelque peu allégé en 1995. Les contributions de sécurité sociale ont été réduites de 1 point de pourcentage et parallèlement, les taux de TVA ont été relevés à titre compensatoire. En outre, des réductions temporaires ciblées des contributions de sécurité sociale ont été opérées dans le cadre de la réforme du marché du travail en 1997 (voir le chapitre II). Enfin, dans le but de rééquilibrer la répartition des impôts entre fiscalité directe et indirecte et de mieux refléter les coûts et prestations des services fournis par l'État, les droits d'accises et redevances d'utilisation ont fortement augmenté en 1997. Ces mesures, en liaison avec la forte croissance récente de la consommation privée, ont entraîné une augmentation de la part des impôts indirects dans les recettes des administrations publiques, de 30 pour cent en 1994 à presque 34 pour cent en 1999.

Des réformes ont également visé à alléger les contraintes pesant sur le financement et les investissements des entreprises, à faciliter les prises de risques et à améliorer la compétitivité des sociétés (voir l'encadré 5). La réforme de l'impôt sur les sociétés mise en œuvre en 1995 a eu pour effet d'accroître la neutralité du système fiscal vis-à-vis de divers instruments de financement et investissements. Elle a également permis de réduire la discrimination qui frappait l'investissement direct à l'étranger des entreprises espagnoles en limitant la double imposition des dividendes pour les participations intragroupe. Cette mesure a eu pour conséquence partielle une explosion de l'investissement direct à l'étranger, qui a été multiplié par plus de six entre 1995 et 1998. En outre, en juin 1996, un train de mesures fiscales a été adopté pour faciliter l'accès des entreprises aux marchés financiers, notamment une modification de l'imposition des plus-values par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu, de manière à limiter les « immobilisations » d'actifs financiers⁷⁷ et de favoriser le développement des marchés de capitaux. Les entreprises se sont également vues offrir la possibilité de réévaluer leurs actifs productifs par rapport à l'inflation pour que leurs amortissements fiscaux soient plus conformes au coût réel du capital et ce, afin de stimuler l'investissement. En 1997, le taux d'imposition des bénéfices a été ramené de 35 à 30 pour cent pour les petites entreprises.

Décalage entre la décentralisation des pouvoirs de collecte de l'impôt et la décentralisation rapide des compétences en matière de dépenses

Jusqu'en 1997, le processus de décentralisation, bien que rapide, se caractérisait par un déséquilibre entre les compétences fiscales et les fonctions relatives aux dépenses. Depuis la création de gouvernements régionaux par la constitution de 1978, la part de ces derniers dans les dépenses totales des administrations publiques a augmenté fortement, passant de 3 pour cent en 1981 à 25.7 pour cent en 1997⁷⁸. En conséquence, si l'Espagne était encore un pays fortement centralisé au début des années 80, elle était proche en 1997 de la moyenne de l'OCDE du point de vue de la part des administrations régionales et locales dans le total des dépenses (graphique 21). En revanche, la décentralisation des pouvoirs de collecte de l'impôt ne s'est pas faite au même rythme. Jusqu'en 1997, les pouvoirs des régions en matière de fiscalité se limitaient aux « taxes cédées », qui frappent essentiellement les biens immobiliers. Le produit des impôts revenant aux régions ne représentait que 7 pour cent des recettes fiscales totales de l'administration centrale (non compris les cotisations de sécurité sociale) en 1995. La marge de manœuvre des régions en matière fiscale était en outre limitée par le fait qu'elles ne pouvaient fixer l'assiette ou les taux d'imposition que pour 22 pour cent de leurs recettes fiscales, contre environ 90 pour cent en Belgique, au Danemark, au Japon et en Suisse (OCDE, 1999*h*). Les régions étaient néanmoins incitées à améliorer la collecte de l'impôt dans la mesure où elles pouvaient conserver tout écart positif par rapport à la hausse des

Encadré 5. Principales caractéristiques de la réforme de l'impôt sur les sociétés intervenue en 1995 et des autres mesures ayant un impact sur les activités des entreprises

- **Accroissement de la neutralité fiscale vis-à-vis de différentes sources de revenus et réduction du coût d'administration de l'impôt.** La réforme de 1995 a mis fin à la distinction faite entre trois catégories de revenus qui étaient soumis à des règles fiscales différentes (bénéfice d'exploitation, plus-values nettes et augmentation nette de l'actif). Aux termes de la loi de 1995, le solde du compte de résultat est devenu l'unique base d'imposition. Cette mesure a eu également l'avantage de rendre la base fiscale plus facile à observer et à vérifier¹.
- **Réduction des distorsions affectant les décisions d'investissement.** La réforme de 1995 a permis aux entreprises de valoriser leurs stocks en utilisant la méthode LIFO (dernier entré, premier sorti) déjà utilisée dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Cette méthode permet de valoriser les stocks à leur coût historique, ce qui évite l'imposition des changements de valeur reflétant l'évolution de l'inflation. Une autre mesure allant dans le même sens a été prise en juin 1996, date à laquelle une réévaluation volontaire des actifs (pour tenir compte de l'inflation) a été proposée aux entreprises. Cette mesure leur a permis de calculer des charges d'amortissement plus réalistes, donc d'abaisser leurs dettes fiscales, et a facilité leur financement². La loi de 1995 a également autorisé l'amortissement d'actifs intangibles (brevets, marques commerciales).
- **Renforcement de la neutralité fiscale vis-à-vis des instruments de financement.** La réforme de 1995 a limité la double imposition des dividendes versés sur les participations intragroupe. Le seuil de participation permettant de bénéficier d'une exonération sur les dividendes à percevoir au titre d'une participation dans une autre entreprise a été ramené de 25 à 5 pour cent, à condition que la participation soit détenue pendant au moins deux ans. En juin 1996, la période de détention requise pour bénéficier d'une exonération de la double imposition a été ramenée de 2 ans à 1 an.
- **Allègement des contraintes fiscales pesant sur l'internationalisation des entreprises espagnoles.** La mesure correctrice visant la double imposition internationale des dividendes et plus-values a été appliquée aux entreprises détenant 5 pour cent du capital d'entreprises étrangères (au lieu des 25 pour cent prévus par la loi de 1978) pendant au moins deux ans. La durée de détention a été ramenée à un an en juin 1996. Un certain nombre de modifications ont par ailleurs été apportées aux textes pour éviter la double imposition des revenus.
- **Mise en œuvre de mesures destinées à favoriser les petites et moyennes entreprises.** La loi de 1995 sur l'impôt sur les sociétés a donné aux PME une plus grande marge de manœuvre pour étaler dans le temps les frais d'amortissement du capital et a créé des incitations fiscales à l'investissement. Une autre mesure en faveur des PME a été inscrite dans la loi de finances de 1997 : le taux d'imposition de leurs bénéfices a été ramené de 35 à 30 pour cent pour la première tranche de 15 millions de pesetas de bénéfices imposables³.

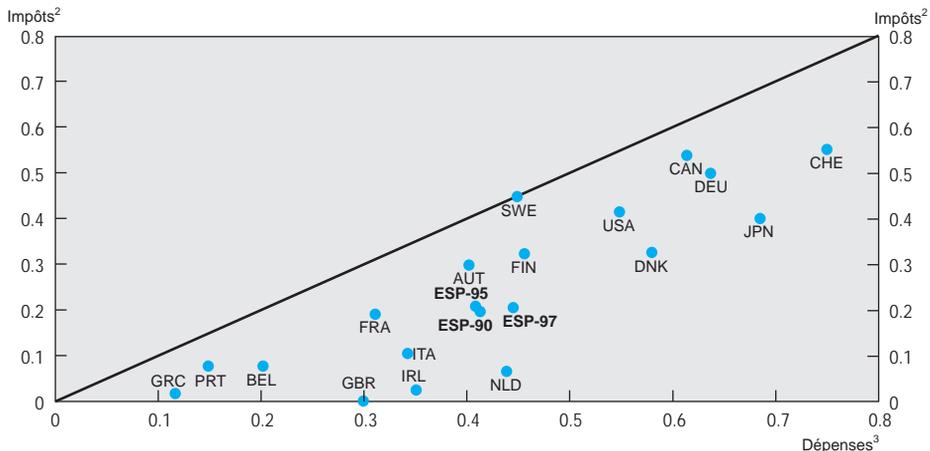
(voir page suivante)

(suite)

- **Encouragement de la prise de risque et de la création d'entreprises.** La période durant laquelle les entreprises peuvent reporter en avant des pertes qu'elles peuvent imputer sur leurs bénéfices futurs a été relevée, passant de 5 à 7 ans. La durée maximale a été portée à 10 ans par la loi de finances de 1999.

1. Voir Serrano Leal (1996).
2. Les réévaluations précédentes avaient eu lieu en 1983. La réévaluation volontaire de 1997 a été accompagnée de l'instauration d'une taxe de 3 pour cent sur la réévaluation des actifs des sociétés.
3. Pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 250 millions de pesetas.

Graphique 21. Recettes et dépenses fiscales par administrations régionales et locales 1997¹



1. 1996 pour l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni ; 1995 pour le Danemark, la Grèce, l'Italie et le Portugal.
2. Impôts directs et indirects perçus par les administrations régionales et locales en pourcentage des impôts perçus par les administrations publiques (hors sécurité sociale).
3. Total des dépenses des administrations régionales et locales en pourcentage des dépenses des administrations publiques (hors sécurité sociale et transferts en capital).

Source : OCDE, *Comptes nationaux* et Banque d'Espagne, *Comptes financiers*.

recettes prévue dans le budget⁷⁹. Au total cependant, l'ensemble des ressources financières régionales restaient assurées par des transferts de l'administration publique, dont la moitié étaient soumis à condition, c'est-à-dire affectés à des objectifs spécifiques, par exemple le financement de services sociaux ou d'investissements en infrastructures.

L'engagement de transférer aux régions des pouvoirs plus étendus en matière de dépenses et de respecter le Programme de stabilité espagnol a donné une nouvelle impulsion à la co-responsabilité budgétaire. Le système de financement des régions pour la période 1997-2001, qui a eu pour effet de remplacer les transferts forfaitaires de l'État par des recettes fiscales prélevées à l'échelon local, a fortement contribué à promouvoir une saine gestion des finances publiques au niveau infranational. Le coût politique du prélèvement des impôts désormais assuré par les gouvernements régionaux a incité à réduire les dépenses. Plus précisément, depuis 1997, les gouvernements régionaux peuvent modifier l'assiette et les taux des impôts cédés, toutefois dans une certaine limite. En outre, ils ont été dotés de pouvoirs limités pour fixer les taux marginaux de l'IRPP et les crédits d'impôt. Cependant, par crainte que la concurrence fiscale n'entraîne une érosion indue de leurs recettes fiscales, des limites ont été fixées aux compétences fiscales des régions. Accorder aux gouvernements régionaux de larges pouvoirs pour modifier l'assiette et les taux d'imposition et introduire des allègements plus nombreux pourrait rendre le système fiscal plus complexe et aggraver les lacunes de la législation fiscale. En outre, les principes de solidarité financière entre les régions et de suffisance des ressources pour la prestation des services publics, inscrits dans la Constitution, mettent un frein à une décentralisation rapide et plus ambitieuse des compétences fiscales. Dans l'ensemble, les pouvoirs de prélèvement fiscal des régions restent limités alors que de nouveaux transferts de compétences en matière de dépenses sont prévus⁸⁰. Par ailleurs, les partis régionalistes appellent à une plus grande décentralisation, aussi bien du côté des dépenses (par exemple transferts sociaux ou gestion des aéroports) que de celui de la définition et de la perception des recettes fiscales.

Principales mesures à prendre pour renforcer le système fiscal

Complexité des lois fiscales : gestion des impôts et conformité à la réglementation fiscale

Même s'il semble qu'une grande partie des équipements et du personnel soit déjà en place pour assurer un fonctionnement adéquat de l'administration des impôts, une application efficace des lois fiscales pourrait être à certains égards renforcée. Du fait de l'utilisation massive de l'informatique et des obligations de déclaration par les tiers, les coûts de perception sont relativement

faibles par rapport à la norme internationale (1 pour cent des recettes fiscales au niveau de l'État)⁸¹. L'administration de l'impôt est également facilitée par le recours généralisé aux retenues à la source sur les salaires et revenus financiers. Cependant, les informations disponibles sur le patrimoine des personnes physiques (par exemple les données fournies par les fonds de placement et les comptes bancaires) sont rarement utilisées pour vérifier les informations sur les revenus et le sentiment général est que la fraude fiscale, bien que difficile à estimer, est importante⁸². De fait, l'évasion fiscale découverte au cours de la période 1996-1998 représentait 2.2 milliards de pesetas, soit 7.6 pour cent des recettes fiscales de l'État⁸³. Cela étant, les ressources consacrées à la détection des activités non déclarées sont faibles par rapport à celles consacrées à recouper les informations sur les flux de revenus déclarés. En outre, si les dispositions juridiques prévoient des peines sévères pour la fraude fiscale, elles ne sont appliquées qu'après un long laps de temps, tenant en partie à l'inertie du système judiciaire⁸⁴.

Les problèmes d'application de la loi reflètent aussi en partie la complexité de la législation fiscale, qui prévoit nombre d'exonérations, de déductions et de régimes spéciaux⁸⁵. La loi multiplie les possibilités de majoration des dépenses et de déclaration trompeuse sur les caractéristiques de l'unité fiscale, ce qui exacerbe la fraude fiscale⁸⁶. Ceci a pour effet d'accroître le coût de l'administration de l'impôt et génère des incertitudes. Une étude a montré qu'en 1998, seuls 16 pour cent des contribuables remplissaient eux-mêmes leur déclaration de revenus et, du fait des difficultés à faire coïncider les retenues effectuées avec la dette fiscale définitive dues à l'existence d'une pléthore de déductions et d'exonérations, 73 pour cent des contribuables avaient eu droit à des remboursements d'impôts en 1998⁸⁷. En outre, les modifications fréquentes apportées à la législation fiscale, en particulier sur les revenus du capital, ont sans doute amoindri la visibilité du système fiscal.

La réforme du système fiscal introduite en 1998 a constitué une avancée significative vers la simplification du système fiscal : rationalisation des déductions, réduction du nombre des tranches d'imposition et relèvement du seuil en-deçà duquel une personne physique n'est plus tenue de remplir une déclaration (voir l'encadré 6). Le gouvernement espère réduire ainsi les coûts de discipline fiscale et les coûts administratifs ainsi que la fraude fiscale. Les ressources libérées au sein de l'administration fiscale seront consacrées pour une grande partie à améliorer l'aide fournie aux contribuables. La poursuite de l'amélioration de l'équipement informatique de l'*Agencia* contribuera également à réduire les coûts de la conformité à la réglementation fiscale et à réduire encore les délais de traitement des déclarations⁸⁸. Par ailleurs, la création du *Consejo de Defensa del Contribuyente* en 1996 et du *Estatuto del Contribuyente* en mars 1998 devraient permettre de réduire l'incertitude des contribuables en introduisant des délais maximaux pour les vérifications, prescriptions et remboursements⁸⁹. Les efforts

Encadré 6. Principaux objectifs des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques mises en œuvre en 1991 et 1998

Réforme de 1991

- **Plus grande neutralité du traitement fiscal des familles.** Les couples mariés ont obtenu la possibilité de remplir des déclarations individuelles, alors que le système précédent prévoyait une agrégation des revenus et une déclaration conjointe. Le nouveau système réduit les mesures susceptibles de dissuader les conjoints de travailler.
- **Élargissement de l'assiette fiscale.** De nouvelles sources de revenus ont été incluses dans l'assiette fiscale (avantages en nature par exemple).
- **Incitations fiscales à l'épargne à long terme.** Les modalités d'imposition des bénéficiaires non distribués des fonds d'investissement privés ont été alignées sur celles qui existent dans les autres pays de l'UE. En particulier, la législation a prévu d'exonérer les investisseurs de toutes les retenues à la source sur les bénéficiaires non distribués perçus dans le cadre du fonds et les plus-values ne sont imposées que lorsque les ressources sont retirées du fonds. Les plus-values à long terme concernant les placements détenus pendant plus de 10 ans ont été généralement exonérées.

Réforme de 1998

- **Réduction de la charge fiscale et élargissement des mesures encourageant le travail.** Les taux marginaux ont été abaissés, de 56 à 48 pour cent pour la tranche supérieure et de 20 à 18 pour cent pour la tranche inférieure. Le nombre des tranches a été également réduit, passant de 10 à 6. La charge fiscale des contribuables dont le revenu est inférieur ou égal à 3 millions de pesetas (qui représentent 80 pour cent du total des contribuables) devrait diminuer de 15 à 30 pour cent.
- **Plus grande neutralité envers les différents types de revenus.** Les revenus du travail et du capital sont désormais traités de manière plus équitable, la plupart des exonérations partielles et crédits sur les revenus de l'épargne financière ayant été réduits. Les revenus du capital, sauf les plus-values à long terme, ont été intégrés dans l'assiette fiscale avec possibilité de compensation entre pertes et gains. La plupart des exonérations partielles sur les plus values et revenus du capital ont été supprimées.
- **Plus grande neutralité entre les différents instruments d'épargne.** La réforme a également permis de mieux harmoniser les taux d'imposition et de retenue sur les revenus provenant de différents actifs financiers détenus pendant une même période*. Elle a toutefois maintenu le traitement préférentiel réservé aux instruments d'épargne financière à long terme et aux logements occupés par leurs propriétaires.
- **Remplacement d'un ensemble d'exonérations par un revenu minimal exonéré.** L'impôt sur le revenu des personnes physiques prévoyait autrefois un vaste ensemble d'exonérations qui en réduisaient la productivité, étaient sources d'inégalités horizontales et offraient de larges possibilités d'évasion

(voir page suivante)

(suite)

fiscale. La réforme de 1998 a introduit un revenu exonéré assurant un niveau de vie minimal – *minimo exento* – qui prend en compte les caractéristiques de l'unité fiscale et remplace la plupart des allègements fiscaux (dépenses de santé et d'éducation, loyers, prise en charge de personnes handicapées, frais de garde d'enfants par exemple).

- **Abaissement du coût de la conformité à la réglementation fiscale et des coûts de perception et libération de ressources pour lutter contre la fraude fiscale.** Les retenues à la source ont été modifiées de manière à prendre en compte les caractéristiques des personnes physiques et ainsi mieux refléter les charges fiscales effectives. Le seuil en-dessous duquel une personne n'est pas tenue de remplir une déclaration a été relevé, passant de 1.2 millions de pesetas en 1998 à 3.5 millions. Ces deux mesures devraient réduire de 5 millions le nombre des déclarations (soit d'environ un tiers du total des déclarations de revenus) et s'accompagner de remboursements d'impôts. L'évaluation du revenu imposable a par ailleurs été rendue plus facilement vérifiable grâce à la suppression du revenu imputé des logements occupés par leurs propriétaires. Les ressources ainsi libérées seront affectées à des activités de conseil et d'appui aux contribuables ainsi qu'à une lutte plus efficace contre la fraude fiscale.

* Un taux de 20 pour cent est appliqué aux plus-values réalisées sur des actifs détenus pendant au moins deux ans.

de lutte contre la fraude fiscale ont été aussi intensifiés, en particulier grâce au regroupement en une seule unité, l'ONIF, des ressources existant au sein de l'administration fiscale et à une meilleure coordination des activités de recouvrement et de vérification, conformément au *Plan de Control Tributario Coordinad*. Des limites plus strictes ont été également appliquées aux changements de résidence fiscale (à l'intérieur ou hors du pays) et sur les transactions financières avec des non-résidents effectuées dans le but de réduire la dette fiscale (en particulier pour éviter les ventes dites « fictives »)⁹⁰. Accroître la responsabilité fiscale des gouvernements régionaux pourrait aussi contribuer à cette amélioration, en rapprochant l'administration des contribuables.

L'impôt sur les sociétés, les cotisations de sécurité sociale et la taxe sur la valeur ajoutée restent caractérisés par des taux multiples et des exonérations qui sont autant de portes ouvertes à l'évasion fiscale. La progressivité de l'impôt sur les sociétés (30 pour cent pour les petites entreprises, 35 pour cent pour les grandes) peut amener les entreprises à minorer leurs facturations afin de pouvoir bénéficier des taux inférieurs, et les professions libérales restent assujetties au régime de l'IRPP, selon des critères objectifs plutôt que sur la base des bénéfices réalisés. En outre, dans le cas de l'impôt sur les sociétés comme dans celui de

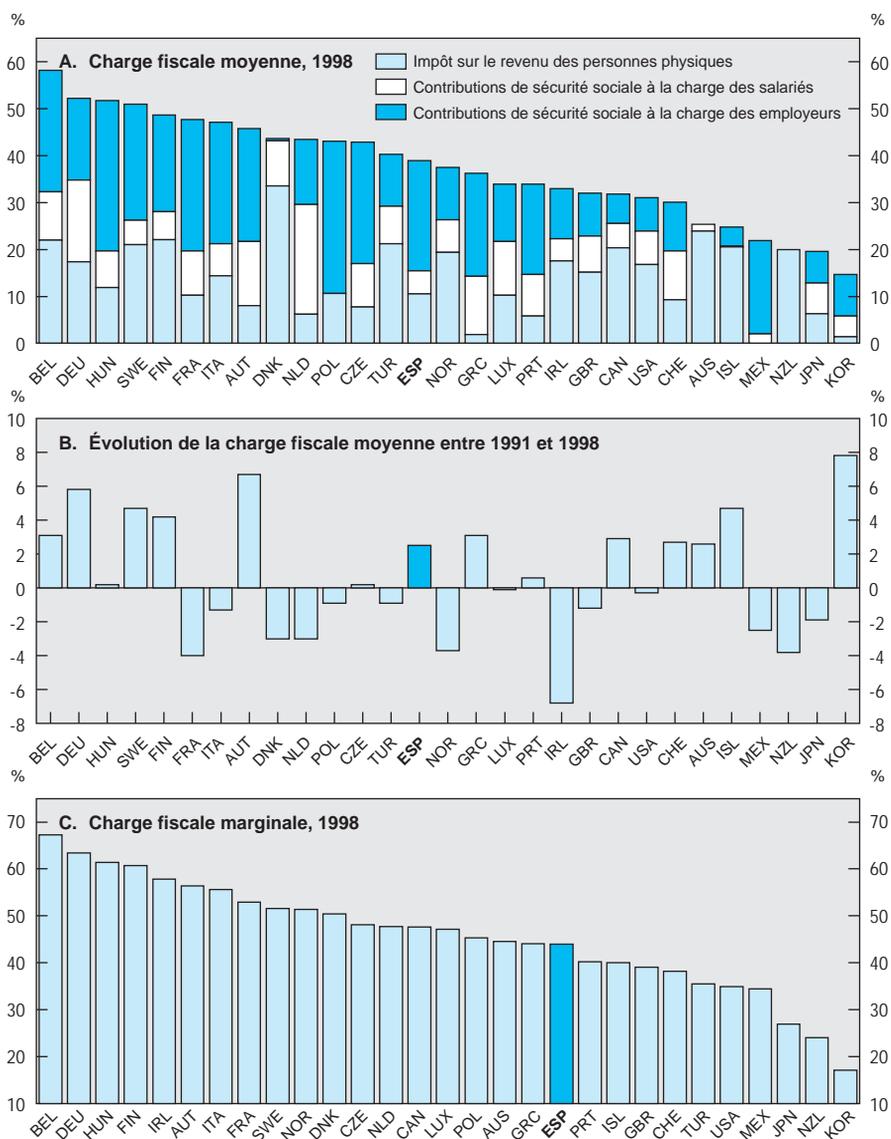
l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les règles appliquées au Pays basque et en Navarre diffèrent de celles en vigueur dans le reste de la Péninsule, ce qui accroît encore la complexité du système. Si les règles de TVA sont les mêmes sur tout le territoire espagnol, un grand nombre de produits sont imposés à des taux réduits, voire extrêmement réduits. Pour les petites entreprises qui ont une comptabilité peu sophistiquée, il est impossible de comptabiliser séparément la TVA sur des produits taxés selon des modalités différentes. La charge fiscale doit alors être déterminée en appliquant des méthodes présomptives, si bien que la discipline fiscale est plus difficile à contrôler. Le système de sécurité sociale se caractérise lui aussi par une prolifération d'exonérations partielles ou de taux réduits et l'existence de plafonds différents sur les contributions selon la situation du travailleur (âge, qualification, etc.).

Fiscalité et performances du marché du travail

Les impôts sur les revenus du travail représentent actuellement près de 60 pour cent des recettes de l'administration publique. En 1997, la charge fiscale totale (impôt sur le revenu des personnes physiques et contributions de sécurité sociale) d'un ouvrier moyen s'établissait à 39 pour cent des coûts bruts de la main-d'œuvre. Les contributions de sécurité sociale acquittées par les employeurs et par les salariés représentaient au total deux tiers de la charge fiscale (voir le graphique 22, partie A), la majeure partie (60 pour cent) correspondant aux contributions des employeurs. La charge fiscale est proche de la moyenne de l'OCDE et donc bien inférieure à la moyenne européenne. Au cours des années 90, la charge fiscale a augmenté de deux points de pourcentage, presque autant que la moyenne de l'Union européenne (voir le graphique 22, partie B). En ce qui concerne les taux d'imposition marginaux, l'Espagne affiche là encore des résultats bien inférieurs à la moyenne européenne, avec une charge fiscale marginale de 44 pour cent pour un ouvrier moyen en 1997 (voir le graphique 22, partie C).

Des études empiriques réalisées sur plusieurs pays ont confirmé que l'augmentation de la charge fiscale sur les revenus du travail pouvait en partie expliquer la hausse du chômage structurel observée dans de nombreux pays de l'OCDE. De fait, une charge fiscale plus élevée augmente le coût de la main-d'œuvre et peut provoquer une réduction de la demande de main-d'œuvre. A moins que l'offre de main-d'œuvre soit totalement inélastique par rapport aux salaires et que les salaires soient complètement souples, l'augmentation de la pression fiscale sera en partie répercutée par une hausse des salaires avant impôt et aboutira à un niveau d'emploi plus faible. Une estimation réalisée à partir d'un panel de données pour 19 pays de l'OCDE montre qu'une différence de dix points de pourcentage dans la charge fiscale de la main-d'œuvre pourrait

Graphique 22. **Charge fiscale sur la main-d'œuvre¹**
En pourcentage des coûts bruts de la main-d'œuvre²



1. Pour une personne célibataire, au niveau de revenu d'un ouvrier moyen.

2. Salaire brut plus contributions à la charge des employeurs.

Source : OCDE, *La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux*.

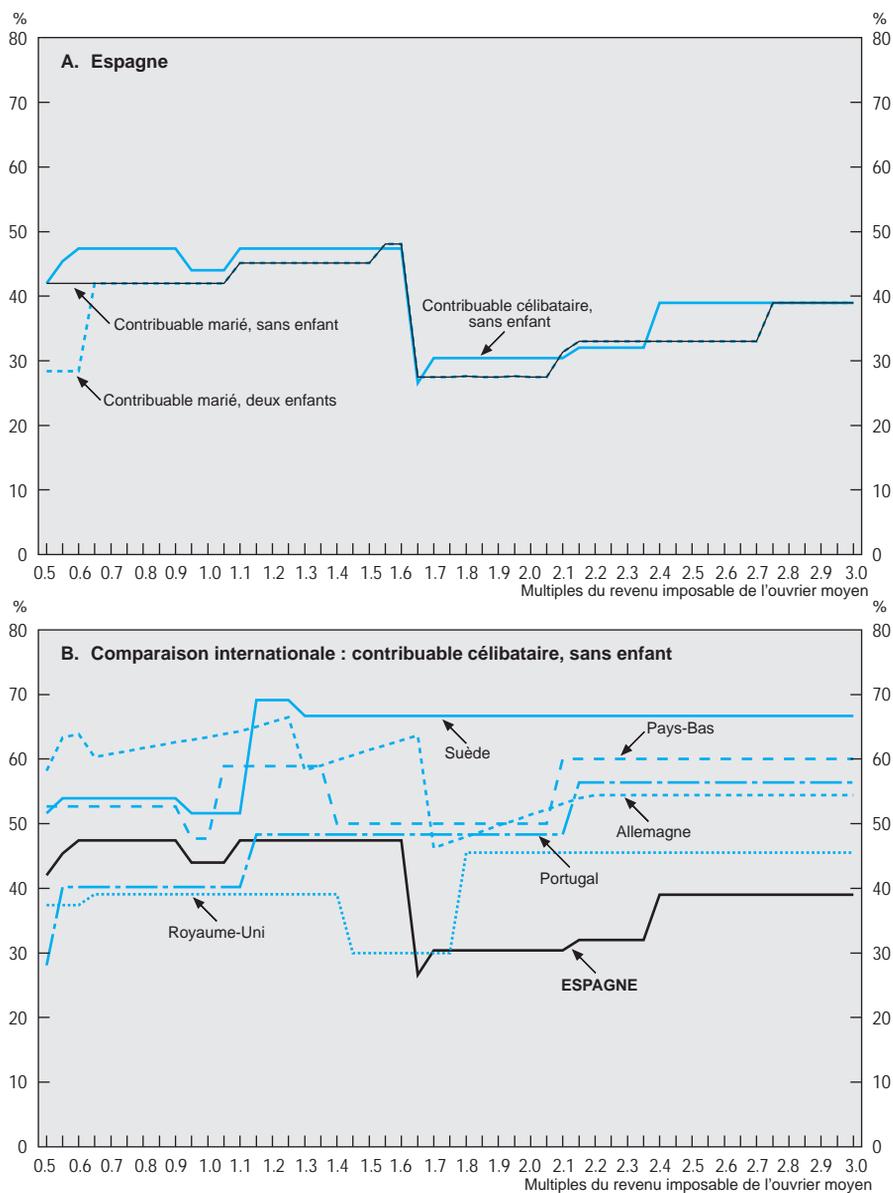
être à l'origine d'une différence pouvant atteindre 1.5 point de pourcentage dans les taux de chômage structurel (Elmeskov *et al.*, 1999).

Les travailleurs à bas salaires sont confrontés à une charge fiscale élevée

Du fait des paiements minimums et des plafonds qui s'appliquent aux cotisations de sécurité sociale des employeurs aussi bien que des salariés, la charge fiscale sur les revenus du travail est régressive (voir le graphique 23, partie A)⁹¹. En outre, du fait de l'existence d'une cotisation minimale de sécurité sociale, les travailleurs à bas salaires se trouvent soumis à une charge fiscale marginale plus élevée que la moyenne⁹². Cette situation risque d'avoir des conséquences négatives sur l'emploi des personnes peu qualifiées. Bien que seuls 3 pour cent des salariés perçoivent le salaire minimum, les travailleurs pourraient être bien plus nombreux à être exclus du marché du travail officiel du fait du seuil initial élevé de la charge fiscale. La forte imposition des salariés faiblement payés risque ainsi d'encourager la participation à l'économie souterraine qui échappe à l'impôt. Cette situation est particulièrement préoccupante en Espagne, parce que la taille du secteur informel semble substantielle.

Du fait de l'élasticité élevée de la demande de travailleurs peu qualifiés par rapport aux salaires réels, l'emploi de ces travailleurs est sans doute très sensible à des réductions ciblées des impôts ou des taux des contributions de sécurité sociale⁹³. Les réductions ciblées des contributions de sécurité sociale introduites en 1997 à l'appui des nouveaux contrats permanents, assortis d'un abaissement du niveau de la protection de l'emploi, constituent un pas dans cette direction. Cependant, ces incitations fiscales restent temporaires et excluent les principaux groupes de travailleurs. Améliorer la progressivité totale de la charge fiscale sur les revenus du travail de manière neutre pour les recettes fiscales pourrait nécessiter une augmentation substantielle des contributions de sécurité sociale pour les salaires les plus élevés. Dans les pays où la charge fiscale est progressive, comme le Portugal et le Royaume-Uni, la charge fiscale marginale est plus élevée qu'en Espagne au-delà de 1.5 à 2 fois le revenu d'un ouvrier moyen, bien que leur charge fiscale moyenne soit inférieure au niveau de revenu d'un ouvrier moyen (voir le graphique 23, partie B et le graphique 22, partie A). Si l'élasticité de la demande de main-d'œuvre par rapport au salaire réel diminue pour les ouvriers les plus qualifiés, il serait également souhaitable, pour des raisons d'efficacité économique, d'introduire une certaine progressivité dans les contributions de sécurité sociale (et donc dans la charge fiscale moyenne). Réduire les taxes à l'extrémité inférieure (faibles salaires/faibles qualifications) de l'échelle des salaires, où la demande de travail est élastique, et compenser ces réductions par des taux effectifs plus élevés pour les salaires/qualifications supérieurs où les travailleurs sont confrontés à une demande inélastique, entraînerait une diminution du poids global excessif de la fiscalité du travail⁹⁴.

Graphique 23. **Charge fiscale marginale totale**
1998, en pourcentage



Source : OCDE, *La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux*.

Interactions entre la charge fiscale et les rigidités du marché du travail

Si la charge fiscale sur les salaires est relativement plus faible en Espagne par rapport à celui des autres pays européens, ses conséquences négatives sur l'emploi ont probablement été rendues plus aiguës par un certain nombre de rigidités qui ont réduit les incitations des entreprises à résister aux pressions à la hausse sur les salaires et facilité de ce fait le report de la fiscalité sur les coûts de la main-d'œuvre. Parmi ces rigidités, on peut citer les éléments suivants : *i*) faiblesse de la concurrence sur les marchés de produits dans des secteurs protégés (au moins jusqu'à l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne); *ii*) législation restrictive sur la protection de l'emploi, et plus précisément caractère généreux des indemnités de licenciement versées aux travailleurs sous contrat à durée indéterminée, qui a considérablement renforcé leur poids dans les négociations salariales; *iii*) négociations salariales collectives qui sont fixées au niveau sectoriel et qui sont contraignantes pour toutes les entreprises, ce qui impose des augmentations minimales de salaires négociées pour la plupart des entreprises du secteur concerné; *iv*) exclusion des indemnités de chômage du revenu imposable jusqu'en 1994, ce qui a renforcé la résistance des salaires⁹⁵, en partie à cause de la faiblesse des incitations à chercher du travail qu'elle induit.

La réforme du marché du travail opérée en 1994 a largement corrigé les distorsions fiscales liées aux prestations de chômage, dans la mesure où la plupart des prestations sont devenues imposables⁹⁶. Cela étant, les indemnités de licenciement perçues dans le cadre des dispositions assurant la sécurité de l'emploi bénéficient toujours d'un allègement partiel⁹⁷. Les incitations adverses peuvent être mesurées par les « taux d'imposition effectifs marginaux » (TIEM) qui frappent les revenus supplémentaires des ménages, en tenant compte de l'influence à la fois des prestations sociales et du système fiscal. Ces taux indiquent la part des revenus supplémentaires de la famille qui « partent en impôts », soit du fait de la suppression des prestations de chômage, de l'annulation de prestations sociales soumises à conditions de revenus, ou de l'augmentation de l'impôt sur le revenu (voir le tableau 17). Dans le cas type d'un ménage à un seul apporteur de revenus (à plein temps ou à temps partiel) où le conjoint qui ne travaille pas ne peut pas bénéficier de prestations fondées sur des revenus antérieurs, les TIEM sont quelque peu inférieurs à 80 pour cent. Bien qu'élevé, ce niveau a été ramené à la moyenne de l'OCDE et se situe actuellement à l'extrémité basse de la fourchette pour le travail à temps partiel. Les TIEM sont aussi comparativement faibles pour le deuxième apporteur de revenus d'un ménage de deux salariés, où le principal apporteur de revenus soit travaille à plein temps, soit peut bénéficier d'indemnités de chômage. Néanmoins, dans le cas des ménages où il n'y a qu'un apporteur de revenus qui reprend un travail à temps partiel après une longue période d'inactivité (voir le tableau 17, dernière

Tableau 17. **Taux d'imposition effectifs marginaux¹ sur les revenus supplémentaires des ménages à un – et deux – apporteurs de revenus**

1997

	Salarié à plein-temps ² / non salarié	Salarié à temps partiel ³ / non salarié	Salarié à plein-temps ⁴	Salarié à plein-temps/ Salarié à temps partiel	Chômeur/ salarié à plein-temps	Chômeur ⁵ /Salarié à temps partiel n'ayant pas droit à des prestations	Salarié à temps partiel après 5 ans de chômage/non salarié
Espagne	78	77	23	19	23	19	159
Pays-Bas	89	90	39	37	45	52	134
Finlande	88	117	36	23	48	23	152
Suède	88	79	37	42	43	42	154
Luxembourg	87	198	30	14	26	12	198
Suisse	85	96	30	27	20	15	184
République tchèque	85	162	19	2	22	15	162
Danemark	84	84	50	48	55	61	118
Allemagne	80	115	51	50	31	19	115
Portugal	79	174	21	13	14	11	174
Australie	78	60	29	15	78	60	60
Norvège	77	77	47	43	42	35	142
France	76	69	28	38	29	30	133
Autriche	76	135	30	21	32	43	135
Canada	75	105	37	33	34	29	131
Hongrie	73	106	29	12	34	23	106
Royaume-Uni	72	93	28	20	60	55	93
Belgique	68	109	57	61	43	25	109
Irlande	68	83	32	25	20	38	60
États-Unis	68	102	19	11	20	0	102
Italie	63	84	33	25	37	19	84
Islande	63	139	44	56	27	49	139
Japon	60	133	12	10	10	7	133
Corée	55	129	13	9	2	1	129
Grèce	54	104	30	30	66	118	104
Pologne	48	58	19	17	19	17	91

1. Taux d'imposition effectif marginal = $1 - (\text{revenus nets du travail} - \text{autres revenus nets}) / \text{variation du revenu brut}$.

2. Les gains d'un salarié à plein-temps correspondent à ceux d'un ouvrier moyen.

3. Un emploi à temps partiel correspond à 16 heures ou deux jours de travail par semaine et le gain total représente 40 pour cent du niveau de gains d'un ouvrier moyen.

4. Concerne les deux apporteurs de revenus.

5. Percevant une indemnité de chômage à plein-temps.

Source : OCDE, *Systèmes de prestations et incitations au travail*.

colonne), le TIEM reste supérieur à 100 pour cent, indiquant une forte probabilité pour que ces travailleurs soient pris dans une spirale de chômage. Ceci reflète à la fois le retrait des prestations de chômage soumises à condition de revenus pour les chômeurs de longue durée et la structure du système de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui permet aux prestations de chômage de longue durée de rester non-imposables.

Les réductions d'impôts généralisées qui sont entrées en vigueur à la suite de la réforme de 1998 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devraient réduire quelque peu la charge fiscale sur les revenus du travail. Au niveau du revenu d'un ouvrier moyen, l'impôt sur le revenu représente un tiers de la charge fiscale globale, ce qui correspond environ à 13 pour cent des coûts bruts de la main-d'œuvre. Selon des estimations préliminaires, l'allègement fiscal prévu par la réforme de 1998 permettrait un recul de 1.5 point de pourcentage de la composante «impôt sur le revenu» de la charge fiscale, ce qui ramènerait la charge fiscale totale à 37.5 pour cent des coûts bruts de la main-d'œuvre⁹⁸. Toutefois, l'interaction avec les rigidités du marché du travail risque de limiter la sensibilité de l'offre et de la demande de main-d'œuvre aux incitations créées par la réduction des taux d'imposition. Afin d'améliorer l'impact des baisses d'impôt sur l'emploi, une augmentation des revenus du travail après impôt ne devrait pas s'accompagner d'une hausse du revenu de substitution après impôt des personnes sans travail qui perçoivent des indemnités de licenciement⁹⁹.

Les taxes immobilières et préférences fiscales accordées aux logements occupés par leurs propriétaires limitent la mobilité de la main-d'œuvre

Du fait d'une réglementation restrictive sur le développement des terrains urbains qui limite de manière significative l'offre de logements, les prix des logements en Espagne sont parmi les plus élevés de l'OCDE. L'utilisation excessive des taxes immobilières par les collectivités locales risque de réduire encore les investissements immobiliers et de faire monter les prix des logements et les loyers. Avec un ratio moyen de la valeur du logement par rapport au revenu moyen d'une famille de 5.3, l'Espagne n'est suivie que par le Japon et les Pays-Bas (dont les ratios s'établissent respectivement à 6.6 et 5.5 respectivement), où les pressions sur les prix des logements sont dues essentiellement à la forte densité de population et, dans le cas du Japon, à une planification restrictive. En outre, à cause des avantages fiscaux généreux accordés aux logements occupés par leurs propriétaires, le marché de la location de logements porte sur moins de 15 pour cent du stock existant de logements résidentiels (Dolado, Gonzáles-Páramo et Viñals, 1997). Le faible développement du marché de la location de logements, les prix élevés des logements qui varient fortement d'une région à l'autre et la médiocrité des incitations à chercher du travail sont autant de fac-

teurs qui se conjuguent pour freiner la mobilité géographique de la main-d'œuvre et faire obstacle à l'ajustement du marché du travail. La faible mobilité géographique des travailleurs empêche les marchés de main-d'œuvre régionaux d'absorber les déséquilibres du marché du travail et fait monter le taux de chômage global.

Une certaine absence de neutralité caractérise encore l'imposition de l'épargne

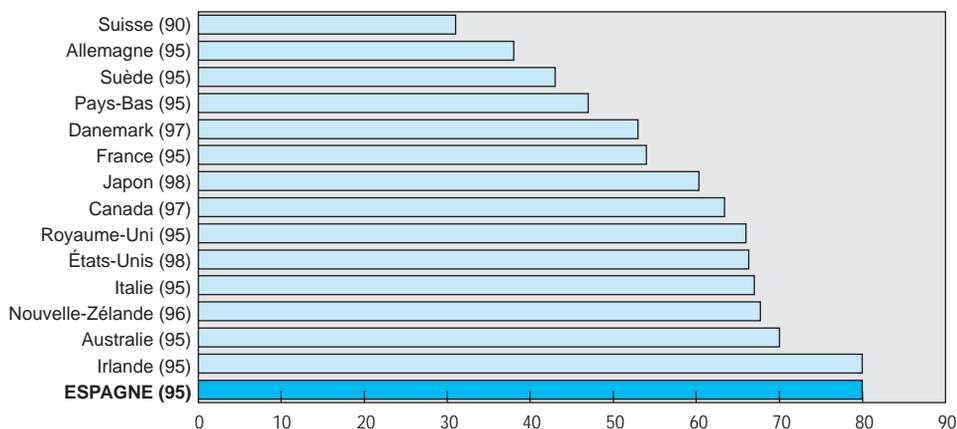
S'il est difficile de déterminer la relation entre les revenus après impôts et le niveau de l'épargne parce que les effets de revenus et de substitution agissent dans des directions opposées, les observations montrent que la composition de l'épargne des ménages est assez sensible à la politique fiscale (voir OCDE, 1994c). En Espagne, le système fiscal a encouragé l'accession à la propriété du logement et les investissements dans des régimes d'assurance et de retraite ainsi que dans des fonds de placement, réduisant ainsi l'épargne disponible pour financer des entreprises nouvelles, innovantes et à l'expansion rapide. La réaffectation des fonds entre les entreprises est en outre freinée par l'imposition des dividendes, qui peut inciter les entreprises à ne pas distribuer leurs bénéfices alors que les plus-values sont imposées moins lourdement au niveau des actionnaires. La différenciation fiscale en faveur des périodes de détention longues contribue sans doute également à réduire la liquidité du marché boursier espagnol et nuit à une répartition efficiente des ressources.

Traitement fiscal préférentiel réservé au logement

Les avantages fiscaux qui accompagnent l'investissement dans le logement ont été réduits par la réforme de l'IRPP de 1998, mais ils restent généreux, aussi bien par rapport à d'autres instruments d'épargne que par rapport à la moyenne internationale (Dolado, Gonzáles-Páramo et Viñals, 1997). En 1996, plus d'un quart des contribuables acquittant l'impôt sur le revenu bénéficiaient d'un crédit d'impôt lié au logement et les dépenses fiscales sur les logements occupés par leurs propriétaires représentaient 4.6 pour cent des recettes de l'IRPP¹⁰⁰. Le Budget 2000 prévoit qu'elles augmenteront encore pour atteindre 9.1 pour cent du produit de l'IRPP. Ces avantages fiscaux se reflètent dans le pourcentage très élevé des logements occupés par leurs propriétaires par rapport au niveau international (voir le graphique 24). L'avantage le plus important est, de loin, le crédit d'impôt de 15 pour cent accordé sur les frais d'emprunt (intérêts et remboursement du principal) à concurrence de 225 000 pesetas¹⁰¹. En revanche, les intérêts sur les crédits à la consommation ne peuvent bénéficier d'aucune déductibilité. En outre, les plus-values réalisées sur les logements occupés par leurs propriétaires sont corrigées pour tenir compte de l'inflation, à la différence de celles qui sont réalisées sur des avoirs financiers, et elles sont exonérées si elles sont

Graphique 24. **Logements occupés par leurs propriétaires dans certains pays de l'OCDE¹**

En pourcentage du stock de logements résidentiels



1. Les chiffres entre parenthèses désignent l'année de recensement.

Source : Sources nationales et Secrétariat de l'OCDE.

réinvesties dans le logement. De plus, l'argent placé sur des comptes d'épargne-logement donne droit à un abattement fiscal. En principe, la déductibilité fiscale du coût de l'accession à la propriété ne devrait s'appliquer que si le logement est traité en permanence comme un bien d'investissement, avec imposition des services imputés à la détention d'un logement. Cependant, les revenus des résidences principales occupées par leurs propriétaires (loyers imputés) ont cessé d'être imposés en 1999; de toute façon, ils l'étaient déjà faiblement avant 1999¹⁰².

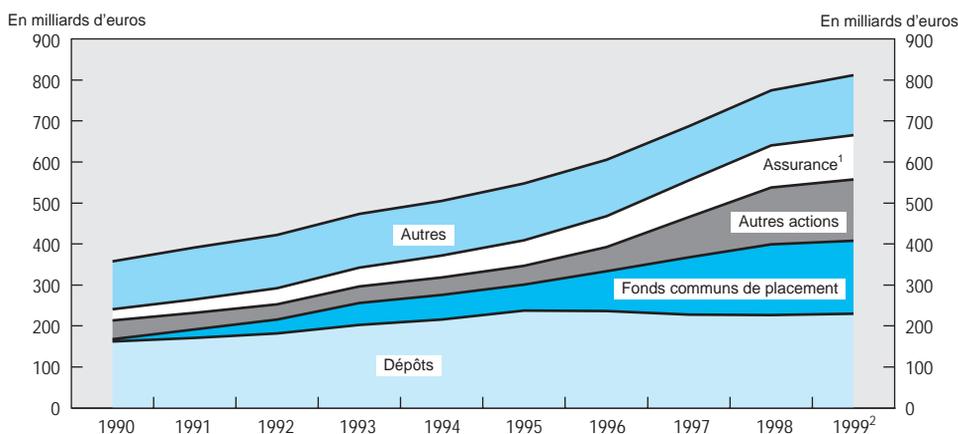
Cet ensemble d'avantages fiscaux dont sont assortis les investissements dans le logement pose plusieurs problèmes. D'une part, ils ont des conséquences discutables en termes de répartition, dans la mesure où ils bénéficient de manière disproportionnée aux groupes ayant les revenus les plus élevés. D'autre part, étant donné la faible réaction de l'offre de logements à la demande (qui reflète en partie le caractère strict des réglementations sur l'usage des terrains), les dispositions fiscales existantes destinées à encourager l'accès à la propriété se traduisent sans doute largement par une augmentation des prix des logements. Troisièmement, les avantages fiscaux offerts aux logements occupés par leurs propriétaires risquent de contribuer à la faible mobilité géographique de la main-d'œuvre (Oswald, 1997). Enfin, en favorisant l'affectation de l'épargne

vers les actifs immobiliers, le système fiscal risque, par un effet d'éviction, de détourner d'autres investissements le capital disponible.

Les distorsions sur l'épargne à long terme concernent les fonds communs de placement et les fonds de pension ainsi que l'assurance-vie

Le régime fiscal préférentiel accordé aux revenus provenant de certains actifs financiers jusqu'à la réforme de 1998, conjugué au recul des taux d'intérêt depuis le milieu des années 1990, a profondément affecté la composition de l'épargne des ménages. La caractéristique la plus frappante a été la chute en valeur absolue des dépôts à terme observée depuis 1995 et l'explosion parallèle des fonds communs de placement (voir le graphique 25). La réforme de l'IRPP a réduit les avantages fiscaux en faveur des fonds communs de placement, à la fois en termes de retenues à la source et de taux d'imposition, et se reflète d'ailleurs dans le regain d'intérêt pour les dépôts à terme observé au début de 1999. Plus précisément, la retenue à la source sur les revenus des dépôts à terme a été ramenée de 25 à 18 pour cent et la réforme a institué une retenue à la source de 20 pour cent sur les fonds de placement (qui n'étaient auparavant soumis à aucune retenue à la source). En outre, la différence entre le taux d'imposition des parts de fonds de placement détenues pendant plus de deux ans et les dépôts à

Graphique 25. **Composition de l'épargne des ménages**
En milliards d'euros



1. Y compris assurance vie et fonds de pension.

2. Les données de 1999 sont celles du deuxième trimestre.

Source : Banque d'Espagne, *Comptes financiers*.

été réduite de manière significative, passant de 35 à 13 points de pourcentage pour les personnes physiques imposées au taux supérieur (voir le tableau 18).

Les progrès réalisés en vue d'une plus grande neutralité fiscale sont l'une des caractéristiques les plus marquantes de la réforme de l'IRPP de 1999. Élargir l'assiette du revenu imposable «régulier» en y incluant la plupart des revenus financiers a constitué une étape importante sur la voie de réalisation d'un «modèle exhaustif d'impôt sur le revenu» selon lequel la neutralité fiscale est atteinte lorsque tous les types de revenus sont imposés de la même manière¹⁰³. Cependant, en dépit de la réduction des distorsions fiscales sur les actifs financiers, les investissements dans les fonds de pension et les contrats d'assurance-vie continuent de bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel. S'il convient de protéger l'épargne constituée en vue de la retraite en complément d'une politique de réforme des retraites, il est plus difficile de justifier les avantages fiscaux dont bénéficient les contrats d'assurance-vie et les fonds communs de placement. Néanmoins, l'écart entre le taux d'imposition des revenus d'intérêts et des investissements dans l'assurance-vie reste élevé et les contributions à des fonds de pension sont déductibles¹⁰⁴. Ces différences continuent d'influencer la composition de l'épargne financière et, en conséquence, le financement de l'économie dans la mesure où les investisseurs institutionnels diffèrent des autres intermédiaires financiers dans leurs choix de répartition des actifs. En particulier, et en partie pour des raisons fiscales, les investisseurs institutionnels ont tendance à privilégier fortement les titres émis par des administrations publiques et des entreprises parvenues à maturité¹⁰⁵. En outre, contrairement à la pratique répandue dans de nombreux pays de l'OCDE, le système fiscal espagnol ne prévoit pas d'incitations spéciales pour les achats directs d'actions. Pour des personnes physiques situées dans la tranche de revenus la plus élevée, la charge combinée de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur les bénéfices distribués est de loin supérieure à celle imposée sur les bénéfices non distribués (44 pour cent contre un taux statutaire de 35 pour cent pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés et un taux effectif encore inférieur). Les entreprises sont ainsi incitées à ne pas distribuer leurs bénéfices tandis que les actionnaires voient leurs plus-values taxées moins lourdement. Dans l'ensemble, l'imposition de l'épargne empêche l'élargissement de l'actionnariat et la réaffectation des fonds entre des entreprises parvenues à maturité et à la croissance lente et des entreprises plus innovantes.

Malgré la réforme de l'IRPP de 1998, les modalités d'imposition de l'épargne des ménages incitent toujours fortement à détenir des actifs pendant une longue durée. Pour le groupe des revenus les plus élevés, le taux d'imposition appliqué sur l'assurance-vie s'établit à 48 pour cent pour les placements détenus pendant moins de deux ans pour tomber à 14.4 pour cent pour les actifs détenus pendant plus de 8 ans (voir le tableau 18). Les autres pays de l'OCDE imposent aussi plus lourdement les plus-values à court terme que les plus-values à long

Tableau 18. **Taux d'imposition de l'épargne financière**

Par tranche de revenus, 2000

	Tranche d'imposition (en milliers de pesetas) et taux d'imposition (en pourcentage)						Pour mémoire : Taux de retenue à la source
	0-612	612-2 142	2 142-4 182	4 182-6 732	6 732-11 220	> 11 220	
Plafond de revenu pour la tranche d'imposition							
Taux marginal d'imposition sur le revenu des personnes physiques	18.0	24.0	28.3	37.2	45.0	48.0	
Produits/revenus financiers							
Période de détention inférieure à deux ans :							
Comptes bancaires, contrats d'assurance vie	18.0	24.0	28.3	37.2	45.0	48.0	18.0
Bons du Trésor	18.0	24.0	28.3	37.2	45.0	48.0	0.0
Obligations du secteur privé	18.0	24.0	28.3	37.2	45.0	48.0	0.0
Plus-values sur actions	18.0	24.0	28.3	37.2	45.0	48.0	0.0
Plus-values sur fonds communs de placement	18.0	24.0	28.3	37.2	45.0	48.0	20.0
Dividendes ¹	16.0	22.0	26.0	34.0	41.0	44.0	18.0
Période de détention supérieure à deux ans :							
Comptes bancaires	12.6	16.8	19.81	26.0	31.5	33.6	18.0
Plans d'épargne-logement	12.6	16.8	19.81	26.0	31.5	33.6	18.0
Fonds de retraite (versement forfaitaire) ²	10.8	14.4	17.0	22.3	27.0	28.8	18.0
Contrats d'assurance vie (versement forfaitaire)	10.8	14.4	17.0	22.3	27.0	28.8	18.0
Plus-values sur actions	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	0.0
Plus-values sur fonds communs de placement	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Période de détention supérieure à cinq ans :							
Contrats d'assurance vie (versement forfaitaire)	7.2	9.6	11.3	14.9	18.0	19.2	18.0
Période de détention supérieure à huit ans :							
Contrats d'assurance vie (versement forfaitaire)	5.4	7.2	8.5	11.2	13.5	14.4	18.0

1. Les impôts acquittés au niveau de l'entreprise ont été inclus ici pour refléter le système d'imputation partielle qui permet à toute personne physique de déduire du montant de sa dette fiscale un crédit d'imputation de 40 pour cent. Ce système recouvre un taux d'imposition effectif des sociétés de 26 pour cent, alors que le taux d'imposition officiel est de 35 pour cent et de 30 pour cent pour les PME.
2. Les cotisations aux fonds de retraite sont déductibles du revenu imposable à hauteur de 1.1 million de pesetas, ou de 20 pour cent des revenus du travail si cela présente un montant inférieur. Le plafond de 1.1 million augmente progressivement pour les personnes âgées de plus de 52 ans jusqu'à atteindre 2.2 millions pour les personnes âgées de 65 ans.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

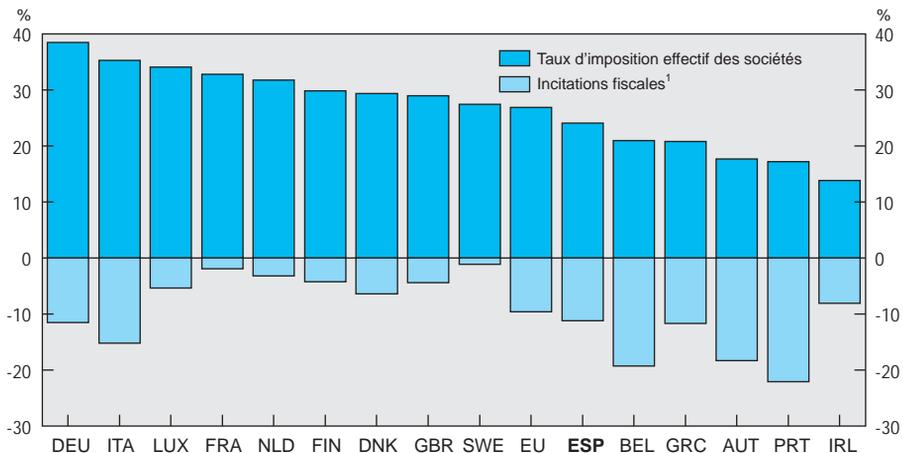
terme, toutefois, la période-seuil de détention pour éviter cette surcharge est généralement plus courte¹⁰⁶. Les incitations à une épargne aussi longue risquent de créer un effet d'immobilisation, parce que les particuliers sont encouragés à détenir leurs actifs de manière beaucoup plus durable. Ceci risque de limiter les possibilités de financer des entreprises nouvelles et dynamiques, ainsi que de réduire la liquidité des marchés financiers espagnols.

Investissement, esprit d'entreprise et système fiscal

Le taux d'imposition effectif moyen des entreprises est faible, mais la charge fiscale globale sur les bénéfices distribués et l'investissement est assez important

En Espagne, le taux légal de l'impôt sur les sociétés (35 pour cent) est très proche de la moyenne de l'UE mais, comme dans d'autres pays européens, il recouvre en fait un taux effectif d'imposition des bénéfices inférieur du fait de l'existence d'un certain nombre d'avantages fiscaux. Selon les estimations, le taux effectif de l'impôt sur les sociétés sur la période 1990-1996 aurait été inférieur de 11 points de pourcentage au taux statutaire (voir le graphique 26), ce qui est proche de l'abattement fiscal moyen offert au sein de l'Union européenne¹⁰⁷. Cela étant, il convient de considérer ces comparaisons internationales avec la

Graphique 26. **Taux d'imposition effectif des sociétés dans l'Union européenne**
Moyenne 1990-96



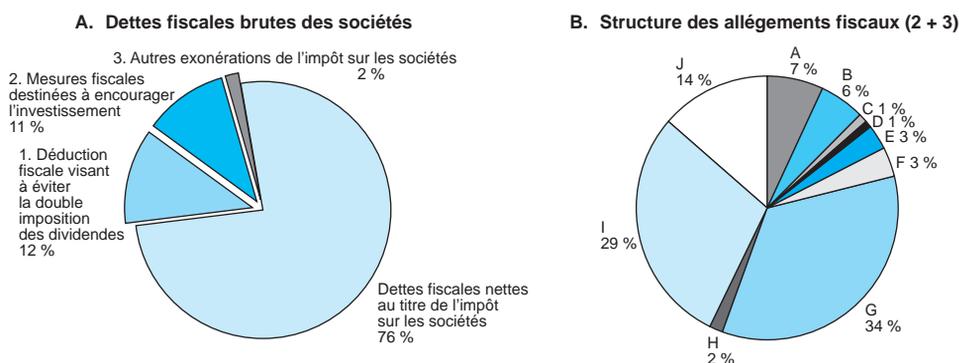
1. Écart entre le taux d'imposition effectif des sociétés et le taux d'imposition fixé par la loi.

Source : Centre de recherche et d'éducation en matière de comptabilité et d'audit de Maastricht, avril 1999.

plus grande prudence¹⁰⁸. Les principales mesures d'incitation concernent l'ensemble de l'économie et prennent la forme de crédit d'impôt à l'investissement. Parmi les principales activités visées, on peut citer les dépenses de recherche-développement, la formation du personnel, et la participation dans des entités étrangères ayant un lien direct avec des activités d'exportation¹⁰⁹. Les plus importantes concernent les banques et sociétés financières, les entreprises d'extraction minière, les organismes de placement collectif, les activités présentant un intérêt culturel, les petites et moyennes entreprises, les sociétés qui détiennent des participations étrangères et les sociétés soumises à la législation fiscale du Pays basque et de la Navarre, ainsi qu'au régime fiscal spécial applicable dans les îles Canaries. En 1996, le total des dépenses fiscales représentait 24 pour cent du total des charges fiscales brutes au titre de l'impôt sur les sociétés (soit 0,7 pour cent du PIB), dont la moitié attribuable aux diverses mesures destinées à favoriser l'investissement (voir le graphique 27)¹¹⁰.

Du fait des taux marginaux relativement élevés appliqués aux contribuables ayant les revenus les plus importants, la charge fiscale globale sur les investissements matériels (reflétant à la fois les impôts sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques) est relativement élevée par rapport à d'autres pays (voir le tableau 19)¹¹¹. L'Espagne applique aux bénéfices distribués un

Graphique 27. Répartition des dettes fiscales brutes au titre de l'impôt sur les sociétés 1996



Note : A : Régime spécial en vigueur aux îles Canaries. B : Allègement fiscal temporaire sur trois ans accordé aux entreprises nouvellement créées en 1994 et 1997. C : Coopératives. D : Crédit d'impôt applicable à Ceuta et Melilla. E : Allègement fiscal pour les exportateurs de produits éducatifs et culturels. F : Autres incitations fiscales offertes aux entreprises. G : Report d'exonérations fiscales. H : Abattement pour création d'emplois. I : Crédit d'impôt de 5 pour cent sur l'investissement instauré en 1996 à titre temporaire. J : Incitations fiscales générales concernant l'investissement (recherche-développement, formation, etc.).

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

système d'imputation partielle qui prévoit des crédits d'impôt pour les dividendes d'origine nationale. L'imposition des dividendes vient alourdir la charge fiscale globale sur l'investissement. Cela étant, si l'on tient compte du traitement fiscal plus favorable réservé aux plus-values sur les actifs détenus pendant au moins deux ans (taux unique de 20 pour cent au lieu du taux marginal supérieur de 48 pour cent), la charge fiscale globale sur l'investissement diminue d'un tiers et se rapproche alors de la moyenne observée dans les pays de l'OCDE. Enfin, l'absence d'indexation systématique sur l'inflation des dépenses d'amortissement a pour effet d'augmenter la charge fiscale en gonflant artificiellement les bénéfices imposables. Plus précisément, en Espagne, les amortissements fiscaux sont basés sur la valeur d'achat des actifs. De temps à autre, le gouvernement autorise les entreprises à réévaluer leurs actifs. Ce fut le cas en 1983 et 1997¹¹².

Des conditions équitables pour tous les investissements en actifs physiques, mais un déséquilibre dans les mesures destinées à favoriser l'investissement intangible

Si on le compare à celui d'autres pays de l'OCDE, le système fiscal de l'Espagne présente un degré de neutralité plus élevé vis-à-vis des immobilisations corporelles et des sources de financement des investissements (voir le tableau 19)¹¹³. Néanmoins, l'imposition relativement forte des bénéfices distribués dissuade toujours de financer les investissements par des augmentations de capital. Même avec les baisses de l'IRPP réalisées en 1999, le système fiscal présente une charge fiscale combinée (IS et IRPP) de 53 pour cent sur les bénéfices distribués (voir le graphique 28), ce qui indique qu'il reste sans doute des possibilités d'amélioration de la neutralité fiscale vis-à-vis des décisions de financement des entreprises¹¹⁴. Ceci apparaît le plus clairement dans le cas de l'imposition à taux unique des plus-values à long terme, qui privilégie le financement par des bénéfices non distribués dont la charge fiscale est considérablement inférieure à celle des émissions d'actions nouvelles. Cette caractéristique du système fiscal est susceptible d'exercer une distorsion sur les décisions d'investissement des entreprises qui ne sont pas encore parvenues à maturité et qui connaissent une croissance rapide, car elles risquent de ne pas être en mesure de dégager suffisamment de bénéfices non distribués pour financer leurs projets d'investissement.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, l'investissement dans la recherche-développement bénéficie d'un traitement fiscal préférentiel, qui est appelé à se développer encore¹¹⁵. Les mesures sont plus généreuses que pour la formation du personnel. L'incitation à investir dans des formations spécifiques à l'entreprise est faible, puisque le crédit d'impôt attaché à la formation des salariés n'est que de 5 pour cent des dépenses correspondantes. De plus, comme les travailleurs formés par des entreprises sont susceptibles de les quitter à tout

Tableau 19. **Charges fiscales effectives marginales sur l'investissement en actifs corporels, en recherche-développement et en capital humain¹**

1998, en pourcentage

	Sources de financement ²			Actifs corporels ³			Moyenne pondérée globale ⁴	R-D ⁵ , 1996		Capital humain, 1996	
	Bénéfices non distribués	Émission de fonds propres	Endettement	Machines et outillages	Immeubles	Stocks		A court terme	A long terme	Formation ⁶	Études supérieures
Espagne, 1999a⁷	3.7	2.7	2.0	2.7	3.2	3.4	3.0	-7.7	-1.3	1.6	-0.1 ⁹
Espagne, 1999b⁸	1.7	2.7	2.0	1.7	2.1	2.2	1.9	-8.0	-1.8	0.8	..
Canada	4.7	5.7	1.4	2.5	4.3	5.5	3.7	-4.0	-0.4	1.1	-0.7
France	4.4	8.5	0.8	2.6	4.1	4.8	3.5	-1.1	0.1	0.6	0.0
Japon	4.5	7.4	-0.3	1.8	5.1	3.7	3.1	0.2	0.6	0.5	0.7
Luxembourg	4.0	2.7	1.8	2.4	3.0	4.7	3.1	1.7	1.7	1.6	..
Danemark	2.4	3.2	2.9	2.2	2.6	3.8	2.7	-1.7	0.6	1.6	..
Australie	2.6	2.5	2.5	2.1	2.7	3.4	2.6	-6.0	-1.0	0.9	-0.6
États-Unis	2.0	5.7	1.7	1.7	3.0	2.6	2.3	-3.8	-0.2	1.0	0.0
Irlande	1.9	3.4	2.4	1.8	2.1	3.1	2.2	0.8	0.8	0.8	-0.8
Royaume-Uni	2.2	2.8	1.8	1.7	2.1	3.1	2.2	0.8	0.8	0.8	..
Pays-Bas	0.6	6.3	3.0	1.8	2.3	2.0	2.0	-3.6	-0.1	1.0	-0.5
Suède	2.4	3.4	1.0	1.7	2.1	2.5	2.0	1.1	1.1	1.0	-1.8
Nouvelle-Zélande	1.8	1.8	1.8	1.7	1.5	2.3	1.8	0.7	0.3	0.0	..
Finlande	2.5	1.0	1.0	1.4	1.9	2.9	1.8	0.7	0.7	0.7	-0.7
Italie	2.2	2.5	0.6	1.0	1.8	3.1	1.7	0.3	0.3	0.0	-0.1
Portugal	2.1	4.4	0.0	1.5	1.5	2.0	1.6	-0.2	-0.2	-0.3	-0.7
Islande	2.2	2.7	-0.1	1.0	1.6	2.3	1.5	1.3	1.3	1.0	..
Suisse	0.5	4.1	2.2	1.3	1.6	1.7	1.4	0.5	0.5	0.4	-0.3
Norvège	1.3	1.3	1.3	1.0	1.2	2.0	1.3	0.1	0.1	0.0	..
Allemagne	1.4	0.9	1.3	1.1	1.7	1.3	1.3	0.0	0.0	-0.2	-0.4
Grèce	1.8	1.8	-0.1	0.9	0.5	2.4	1.1	-0.6	-0.6	-0.6	..
Belgique	1.6	3.0	-0.7	0.1	0.8	3.1	1.0	-0.5	-0.5	-0.5	..
Mexique	1.5	1.5	0.2	0.9	0.9	1.3	1.0	-0.3	-0.3	..	..
Autriche	1.0	3.2	0.2	0.0	1.1	2.6	0.9	-2.4	-0.8	-0.1	-0.8

1. Ces indicateurs montrent dans quelle mesure les systèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'impôt sur les sociétés agissent à la hausse (ou à la baisse) sur le taux de rendement réel avant impôt qui doit être obtenu sur un investissement, compte tenu du fait qu'un ménage peut obtenir un taux de rendement réel de 5 pour cent sur un dépôt à vue. On trouvera dans OCDE (1991b) une présentation de cette méthodologie. Les calculs ont été effectués sur la base des taux d'imposition marginaux supérieurs de l'IRPP et d'un taux d'inflation de 2 pour cent.

2. La moyenne pondérée utilise les poids suivants : machines et outillage 50 pour cent, immeubles 28 pour cent et stocks 22 pour cent.

3. La moyenne pondérée utilise les poids suivants : bénéfices non distribués 55 pour cent, émission de fonds propres 10 pour cent, endettement 35 pour cent.

4. La moyenne pondérée utilise les poids indiqués aux notes 2 et 3.

5. La moyenne pondérée utilise les poids suivants : machines et outillage 5 pour cent, immeubles 5 pour cent et autres dépenses courantes sur actifs 90 pour cent, et pondérations indiquées à la note 3 pour les sources de financement.

6. La moyenne pondérée utilise les poids indiqués dans la note 3 pour les sources de financement.

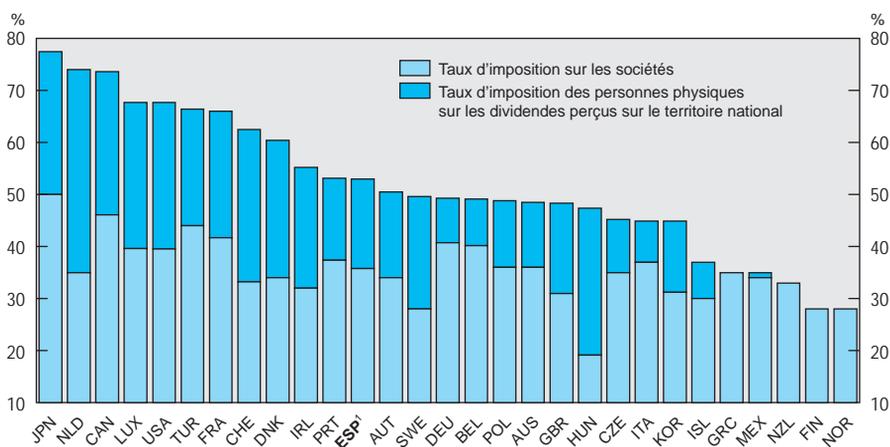
7. En utilisant le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1999.

8. En utilisant le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1999 et un taux fixe de 20 pour cent pour les plus-values.

9. En utilisant les paramètres de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1998.

Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE.

Graphique 28. **Charge fiscale combinée (IS et IRPP) sur les bénéficiaires distribués**
1998, personnes physiques résidentes ayant les revenus les plus élevés



1. Sur la base du taux marginal de l'IRPP pour les revenus les plus élevés en 1999.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

moment, l'entreprise n'est jamais sûre de récupérer l'investissement consenti dans la formation, ce qui risque d'aboutir à des sous-investissements dans ce domaine. Bien qu'on estime généralement que ceci est surtout vrai pour la formation générale, dans la pratique, ce raisonnement est aussi valable pour les formations spécifiques assurées par des entreprises concurrentielles utilisant des technologies très similaires¹⁶. De plus, comme le chômage reste important en Espagne, ce type d'investissement incorporel risque d'avoir des conséquences sociales encore plus considérables qu'ailleurs en attachant davantage les travailleurs à leurs entreprises, du fait d'un meilleur ajustement entre leurs capacités et les besoins des employeurs. Il faut souligner que le Pays basque accorde déjà un traitement fiscal plus favorable aux dépenses de formation, avec un crédit d'impôt de 10 pour cent, et que les problèmes de chômage y sont moins aigus que dans le reste de la Péninsule. Les investissements dans l'éducation tertiaire pris en charge par les ménages bénéficient également d'un traitement fiscal favorable en Espagne, moins favorable cependant que dans d'autres pays de l'OCDE. En réduisant la taxation de l'augmentation des revenus induite par une éducation plus poussée, la diminution des taux marginaux les plus élevés prévue par la réforme de l'IRPP de 1998 devrait continuer à accroître les incitations dans ce domaine.

Les avantages fiscaux offerts aux PME risquent d'émousser l'esprit d'entreprise

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les régimes fiscaux spéciaux réservés aux PME (annexe I) visent à corriger des éléments perçus comme des inconvénients sur le plan des coûts. Il s'agit principalement des difficultés rencontrées pour lever des capitaux et faire face aux réglementations et à des procédures fiscales pesantes. En ce qui concerne les entreprises non constituées en sociétés et les travailleurs indépendants, on peut soutenir que, bien que le nouveau système simplifié aille dans la bonne direction, et devrait permettre de réduire la fraude fiscale potentielle, le système «forfaitaire» (fondé sur des indicateurs d'activité) a cessé de remplir son objectif initial qui consistait à simplifier la fiscalité des micro-entreprises. De plus, le système forfaitaire nuit à l'équité horizontale entre les contribuables, dans la mesure où les entreprises dont les bénéfices sont sous-estimés par les indicateurs d'activité utilisés peuvent tirer profit du système. L'usage de la comptabilité se généralisant et des systèmes «d'estimation directe simplifiée» étant mis en place pour l'estimation des impôts, le système forfaitaire devrait finir par disparaître.

Pour ce qui est des entreprises constituées en sociétés, la progressivité inscrite dans le système fiscal par le biais du taux réduit de 30 pour cent risque d'avoir un effet de distorsion sur les incitations à se conformer à la réglementation fiscale. Même si tronquer les activités des sociétés à des seules fins fiscales ne peut pas être envisageable dans la mesure où cela suppose des coûts de gestion plus élevés, l'existence de seuils pour l'impôt sur les sociétés peut être source d'évasion fiscale au moyen de sous-facturations et de sous-estimations des recettes. De plus, la progressivité de l'impôt sur les sociétés peut freiner l'expansion des entreprises. En effet, les bénéfices et les pertes ne sont pas traités de manière symétrique : les hausses de bénéfices sont imposées plus lourdement mais les pertes ne peuvent pas être provisionnées de manière adéquate. Cette caractéristique de l'impôt sur les sociétés risque de décourager la prise de risques et de décourager l'esprit d'entreprise.

Les régimes existants d'imposition des sociétés pourraient fausser la concurrence

Des régimes spéciaux d'imposition des sociétés sont en vigueur dans les trois territoires historiques du Pays basque (Alava, Guipuzcoa, Vizcaya) et en Navarre. Ils offrent aux entreprises plusieurs incitations fiscales plus généreuses que le régime général, comme le montre l'encadré 8. Dans le cas du régime spécial en vigueur au Pays basque, le crédit d'impôt pour investissement général et l'allègement supplémentaire accordé aux entreprises nouvellement créées semblent très généreux et peuvent être la source d'inefficiences dans l'utilisation des ressources des contribuables ainsi que de distorsions dans l'affectation des ressources. En effet, des avantages fiscaux généreux, outre qu'ils risquent d'avoir des conséquences sur les recettes perçues par les régions du fait d'un possible

déplacement des usines et de l'emploi, peuvent être considérés comme une forme d'aide publique à l'industrie, qui peut fausser la concurrence et l'affectation des ressources. Ceci est particulièrement vrai pour le crédit d'impôt spécial accordé pour les investissements en immobilisations corporelles d'un montant supérieur à 2 500 millions de pesetas. Comme seules, de grandes entreprises sont en mesure de procéder à des investissements d'une telle ampleur, on pourrait estimer que ces avantages sont discriminatoires et qu'ils faussent la concurrence au détriment des entreprises qui n'en bénéficient pas. C'est pour ce motif que la Commission européenne a soumis à la Cour européenne le cas d'investissements réalisés par la multinationale coréenne Daewoo, estimant que cette entreprise bénéficiait d'une aide publique ad hoc illégitime sous la forme d'avantages fiscaux spéciaux. L'entreprise pourrait être contrainte de rembourser le crédit d'impôt spécial de 45 pour cent dont elle avait bénéficié pour construire une usine de réfrigérateurs à Vitoria. En revanche, les subventions fiscales plus généreuses accordées au titre de dépenses engagées pour préserver l'environnement ou assurer la formation du personnel sont de nature générique, bien ciblées et peuvent aider les entreprises à internaliser les externalités propres à ces activités.

Des régimes fiscaux préférentiels pour les services financiers et connexes

Par ailleurs, le Pays basque et la Navarre proposent des régimes fiscaux potentiellement préférentiels aux quartiers généraux de sociétés (Régimes du Pays basque et de la Navarre pour les centres de coordination) visant les activités « de gestion, de coordination et de financement » des groupes internationaux. Les entreprises qui peuvent prétendre à ces régimes spéciaux d'imposition des sociétés peuvent demander que leur bénéfice imposable soit évalué suivant la méthode générale (basée sur leur bénéfice comptable) ou suivant la méthode simplifiée (25 pour cent de leurs dépenses non financières). Les régimes fiscaux du Pays basque et de la Navarre applicables aux quartiers généraux de sociétés peuvent entraîner une discrimination à l'encontre de l'imposition des bénéfices au plan national (et soulèvent donc des préoccupations en termes d'équité horizontale), tandis que l'évaluation du revenu imposable sur la base des dépenses non financières peut être moins transparente. Ces régimes applicables aux centres de coordination sont actuellement examinés par les tribunaux espagnols dont on attend la décision. Un régime visant les sociétés holding (ETVE) est également appliqué en Espagne à toutes les sociétés qui détiennent des participations étrangères. Les dividendes distribués aux sociétés concernées et les plus-values réalisées par celles-ci sur la cession d'actions sont exonérés d'impôts à condition que : a) lesdites sociétés gèrent pendant au moins un an une participation directe ou indirecte d'au moins 5 pour cent dans des entreprises non-résidentes; b) le revenu de l'entreprise non résidente ait été soumis à un impôt identique ou analogue à l'impôt sur les sociétés en Espagne; et c) les dividendes

ou plus-values perçus ne se rapportent pas à des revenus à caractère passif. Le régime ETVE applicable aux sociétés qui détiennent des participations semble compatible avec le régime national de l'impôt sur les sociétés. Étant donné que ces dispositifs pourraient avoir des ramifications internationales, ils sont actuellement examinés par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE au regard des Principes directeurs récemment adoptés pour le traitement des pratiques fiscales dommageables dans les pays Membres de l'OCDE (voir l'encadré 7 ci-dessous).

Fiscalité et redistribution

Jusqu'en 1998, le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques était de 56 pour cent, l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. La redistribution des revenus n'était pourtant pas massive, car le taux effectif de l'impôt sur le revenu n'augmentait pas plus rapidement, en fonction du niveau de revenu, que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 29, partie A). La progressivité de l'impôt était réduite par tout un ensemble d'abattements et de crédits d'impôt, dont certains bénéficient surtout aux titulaires de revenus élevés¹¹⁷. Plus précisément, les crédits d'impôt concernant les logements occupés par leur propriétaire et les dépenses de santé – qui représentaient respectivement 17.1 et 6.6 pour cent des dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 1996 – augmentaient rapidement avec le revenu (graphique 30). Des exonérations et des réductions du taux des impôts sur les revenus du capital, favorisant principalement les titulaires de revenus élevés, réduisaient encore davantage la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et créaient des disparités horizontales. Le caractère apparemment limité de la fraude fiscale sur les revenus salariaux, par comparaison avec les autres sources de revenus, accentuait sans doute ces distorsions. De fait, alors que les salaires et pensions représentaient 61 pour cent du revenu disponible des ménages en 1996, ils entraient pour 79 pour cent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹¹⁸.

En dépit d'une diminution des taux marginaux supérieurs, la réforme de 1998 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait se traduire par une plus grande progressivité. D'après des estimations officielles, la pression fiscale totale sera réduite de 11 pour cent, au bénéfice surtout des titulaires de bas revenus : les contribuables ayant un revenu annuel inférieur à 2 millions de pesetas verront le montant final de leur impôt diminuer de près d'un tiers (tableau 20). Cela s'explique en partie par l'institution d'un abattement progressif au titre des revenus du travail, alors que l'abattement était proportionnel avant la réforme¹¹⁹. La réforme implique également un transfert de charge fiscale du travail vers le capital, les exemptions en faveur des revenus du capital ayant été réduites. En outre, la réforme a remplacé plusieurs crédits d'impôt par

Encadré 7. Les travaux de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables

La mondialisation et les nouvelles technologies électroniques sont propices à la prolifération de régimes fiscaux conçus pour attirer les activités géographiquement mobiles. C'est ce qui se produit lorsque des régimes fiscaux discriminatoires attirent des investissements ou une épargne dont la source est ailleurs et permettent d'échapper plus facilement à l'impôt d'autres pays. Afin de réagir de manière coordonnée en vue de supprimer les pratiques fiscales dommageables, l'OCDE a publié en mai 1998 un Rapport sur la concurrence fiscale dommageable (OCDE, 1998e). Ce rapport annonçait la création d'un Forum sur les pratiques fiscales dommageables, contenait des Lignes directrices pour aborder les régimes fiscaux dommageables dans les pays Membres et adoptait une série de recommandations* pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables. Ces travaux portent essentiellement sur les activités géographiquement mobiles tels que les services financiers et autres services.

Le Forum sur les pratiques fiscales dommageables est chargé de procéder à une évaluation permanente des régimes préférentiels existants ou envisagés, dans les pays Membres et non membres, d'analyser l'efficacité de mesures prises pour les combattre, y compris les mesures non fiscales, et d'étudier si des États particuliers constituent des paradis fiscaux. Le Forum a un an pour dresser une liste de paradis fiscaux en se fondant sur les critères identifiés dans le Rapport sur la concurrence fiscale dommageable. Ces principaux critères sont : *a)* absence ou faiblesse des taux d'imposition effectifs ; *b)* absence d'échange efficace de renseignements ; *c)* manque de transparence ; enfin *d)* absence de l'obligation d'exercer sur place des activités substantielles.

Le Forum coordonne par ailleurs des auto-évaluations, par les pays Membres, de leurs régimes préférentiels afin de déterminer si ces régimes constituent des pratiques fiscales dommageables. Les mesures en vigueur dans des pays Membres qui constituent effectivement des pratiques fiscales dommageables doivent être signalées au Forum dans un délai de deux ans. Les principaux critères utilisés pour repérer et évaluer des régimes fiscaux préférentiels dommageables sont les suivants : *a)* absence ou faiblesse des taux d'imposition effectifs ; *b)* cantonnement des régimes ; *c)* manque de transparence ; enfin *d)* absence d'échange efficace de renseignements. Le Forum s'efforce par ailleurs d'associer les pays non membres aux principes énoncés.

Les principes relatifs aux pratiques fiscales dommageables contiennent une disposition de statu quo et une disposition de démantèlement. Aux termes de la disposition de statu quo, les pays Membres doivent s'abstenir : *i)* d'adopter de nouvelles mesures et *ii)* de renforcer des mesures existantes qui constituent des pratiques fiscales dommageables ou d'en élargir la portée.

En vertu de la disposition de démantèlement, les caractéristiques dommageables des régimes préférentiels doivent être supprimées avant l'expiration d'un délai de cinq ans. Les principes prévoient également que les pays Membres devront utiliser le Forum pour coordonner les réponses qu'ils apporteront aux pratiques fiscales dommageables, au plan national et dans leurs conventions fiscales.

Le Forum sur les pratiques fiscales dommageables étudie actuellement la possibilité d'un élargissement de son mandat et fournit son assistance pour des travaux portant sur d'autres questions susceptibles de présenter un intérêt dans le contexte

(voir page suivante)

(suite)

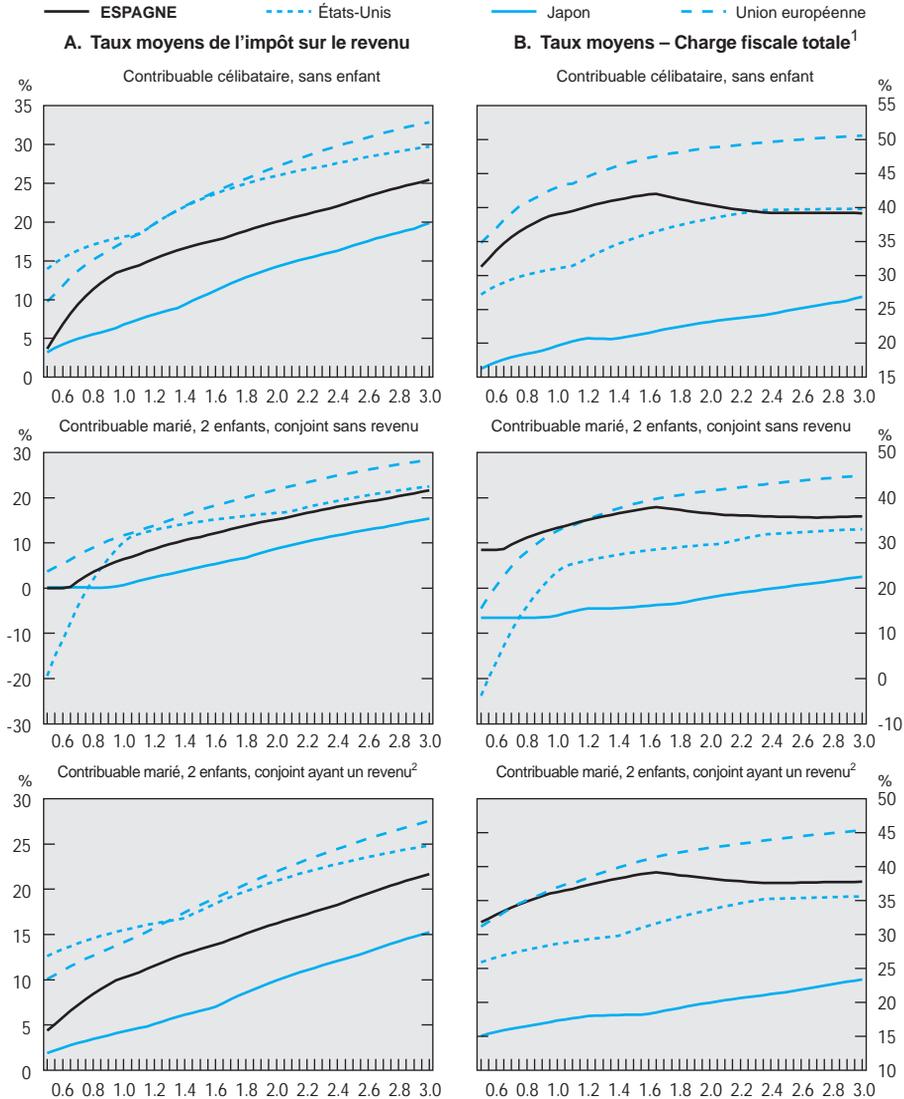
des pratiques fiscales dommageables. Parmi ces questions, on peut citer : la réduction de la déductibilité des paiements effectués au bénéfice d'entités situées dans des paradis fiscaux ; l'imposition de retenues à la source sur les paiements effectués au bénéfice de résidents de pays dotés de régimes préférentiels dommageables ; l'application de règles et principes en matière de prix de transfert ; enfin, des questions relatives à l'innovation financière.

* Le Luxembourg et la Suisse se sont abstenus et ne pourront être liés en aucune manière par le Rapport ou par les Recommandations de l'OCDE dans ce domaine.

l'institution d'un revenu minimum exonéré d'impôt – le *minimo exento*. Cette mesure a influé de plusieurs manières sur la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. D'un côté, la valeur fiscale du revenu minimum augmente avec le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui favorise principalement les titulaires de revenus élevés en termes absolus. En revanche, certains des crédits d'impôts auxquels le revenu minimum s'est substitué étaient proportionnels aux dépenses. Étant donné que le montant total augmentait avec les revenus, ils bénéficiaient aussi principalement aux titulaires de revenus élevés. Plus précisément, les contribuables ne bénéficient plus d'un crédit d'impôt égal à 15 pour cent de leurs dépenses de santé ; le revenu minimum exonéré d'impôt est censé couvrir un niveau de dépenses de santé jugé normal¹²⁰. En outre, la réforme s'est traduite par un plafonnement des crédits d'impôts au titre des dépenses liées aux logements occupés par leur propriétaire, qui ont tendance à augmenter avec les revenus. La rationalisation des abattements et la réduction des taux marginaux légaux applicables aux revenus les plus élevés pourraient avoir pour effet indirect de réduire l'évasion fiscale et donc d'accroître la progressivité effective du système (les titulaires de revenus élevés ont généralement plus de facilité pour se soustraire à l'impôt, par exemple en transférant leurs revenus dans des pays étrangers où les impôts sont peu élevés).

La distribution des revenus est par ailleurs influencée par les règles de financement du régime de sécurité sociale et par les transferts qui en découlent¹²¹. Les prestations familiales, par exemple, sont exonérées d'impôt mais sont soumises à des conditions de ressources. Les planchers et plafonds applicables aux cotisations de sécurité sociale aplatissent de façon radicale les barèmes de l'ensemble des prélèvements obligatoires¹²². Les planchers de cotisation pénalisent les titulaires de revenus salariaux peu élevés. Par ailleurs,

Graphique 29. Comparaisons internationales des taux moyens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la charge fiscale totale 1998, par multiples du revenu imposable de l'ouvrier moyen

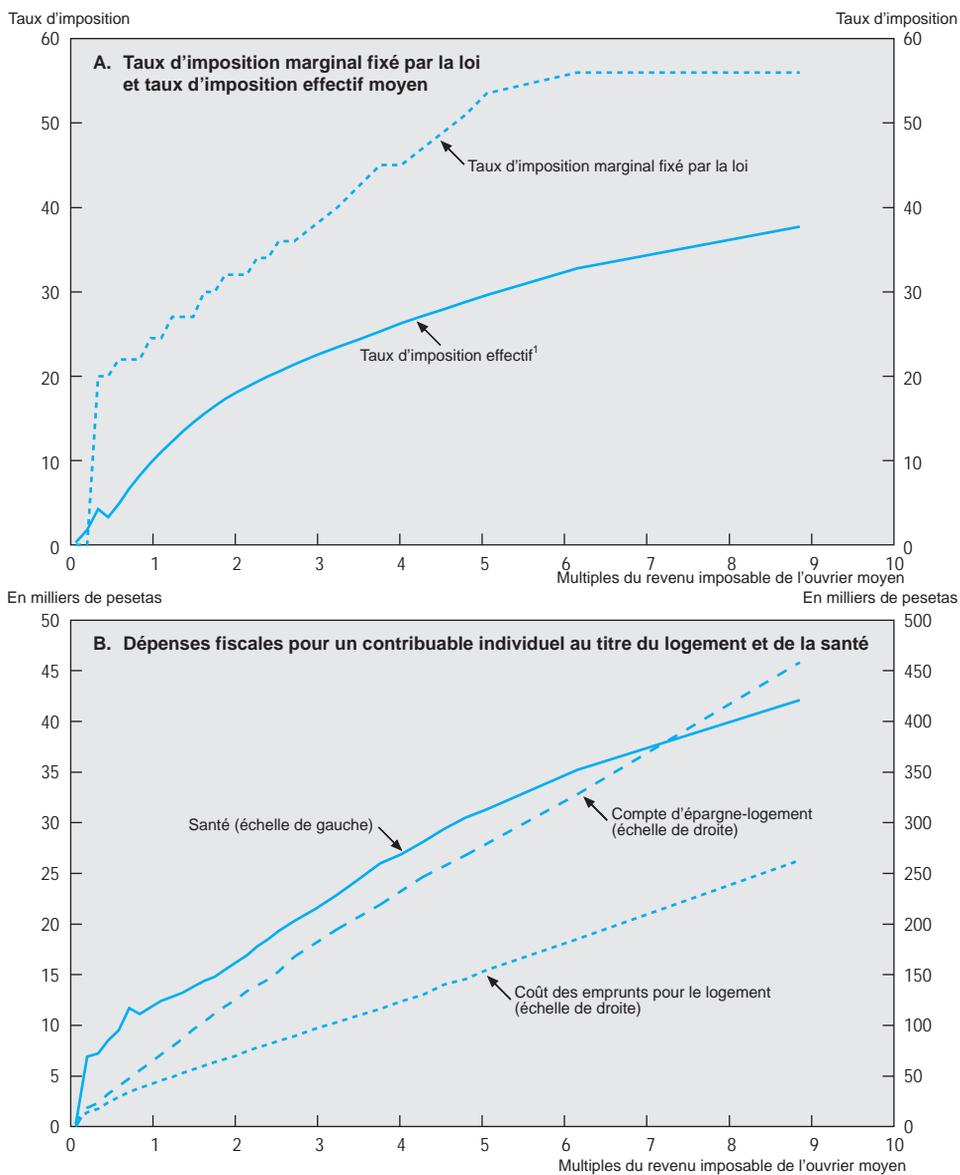


1. Impôt sur le revenu plus contributions de sécurité sociale à la charge des salariés et des employeurs, moins prestations en espèces.

2. Conjoint dont le revenu représente 0.67 pour cent du revenu d'un ouvrier moyen.

Source : OCDE, *La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux*.

Graphique 30. **Progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**
1996



1. Dette fiscale finale divisée par le revenu imposable.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Tableau 20. **Réduction de la pression fiscale : effets estimés de la réforme de 1998 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Par niveau de revenu

	Contribuables (en pourcentage du total des contribuables)	Réduction de la dette fiscale au titre de l'IRPP (en %)
Moins de 2 millions de pesetas	60.3	29.7
Plus de 2 millions mais moins de 3 millions de pesetas	19.8	15.0
Plus de 3 millions mais moins de 5 millions de pesetas	14.3	8.3
Plus de 5 millions de pesetas	5.6	6.2
Total	100.0	11.1

Source : Ministerio de Economía y Hacienda (1998), *Memoria Económica del Anteproyecto de ley de Reforma del IRPF*.

contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la pression fiscale totale diminue dans le cas des revenus supérieurs à 1.5 fois le salaire moyen (graphique 29, partie B), en raison du plafonnement des cotisations de sécurité sociale. Les impôts sur la consommation constituent un autre mécanisme de redistribution. Dans le but d'introduire une certaine progressivité dans le système de TVA, l'Espagne a institué un taux réduit et un taux super-réduit de TVA, respectivement de 7 et 4 pour cent, tandis que le taux normal est inférieur à celui de la plupart des pays de l'Union européenne¹²³. Or, des analyses internationales incitent à penser que des taux réduits ne favorisent peut-être pas la redistribution, car les titulaires de revenus élevés sont ceux qui peuvent en bénéficier le plus en termes absolus dans la mesure où ils consomment une plus forte proportion des biens et services¹²⁴. Il en va ainsi, en particulier, pour les dépenses de restauration et d'hôtellerie, ainsi que pour les dépenses de santé, qui augmentent en général en même temps que les revenus, mais sont pourtant assujetties, en Espagne, à des taux réduits de TVA. Il importe par conséquent de déterminer sur qui la pression fiscale pèse en définitive. Certains impôts s'appliquant à une assiette donnée peuvent être reportés sur d'autres bases, au cours du processus de production et de distribution, selon le degré de concurrence existant sur les marchés du travail et des produits. Le déplacement des prélèvements obligatoires est difficile à évaluer, mais l'on peut raisonnablement considérer qu'il est moins facile de déplacer les prélèvements vers les sources mobiles de revenus, à savoir les travailleurs très qualifiés et les capitaux. Par conséquent, ce sont sans doute les travailleurs peu qualifiés et peu rémunérés qui supportent la plus grande partie des prélèvements.

Fédéralisme fiscal

Le Pays basque et la Navarre disposent déjà de compétences considérables en matière de dépenses et de recettes

Les compétences des 17 gouvernements régionaux en matière de dépenses et de recettes sont très variables. On trouve d'un côté le Pays basque et la Navarre. Ces deux régions disposent aujourd'hui de leur propre régime d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés et perçoivent la plus grande partie des impôts correspondants. Les compétences en matière de dépenses ont été décentralisées pour l'essentiel, l'une des principales exceptions étant les transferts de sécurité sociale (hors santé), qui relèvent du système de sécurité sociale unitaire de l'Espagne. Pour les autres programmes de dépenses relevant exclusivement de l'État (affaires étrangères, défense et certaines infrastructures de réseaux, principalement), ces deux régions versent une contribution à l'État, désignée sous le nom de « *cupo* » (encadré 8). En vertu de ce mécanisme de financement, les transferts entre régions se limitent donc

Encadré 8. L'accord économique entre l'État espagnol et le Pays basque

Les flux financiers du Pays basque vers l'administration centrale

Les relations financières entre l'État et le Pays basque prennent la forme d'un transfert, désigné sous le nom de « *cupo* ». Ce transfert s'opère entre la région et l'administration centrale, suivant des modalités comparables à celles du financement des politiques communes de l'Union européenne, mais bien différents du modèle observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en vertu duquel les transferts financiers ont lieu de l'administration centrale vers les autorités locales. Ce dispositif particulier tient essentiellement à des raisons historiques. Un système comparable avait déjà existé entre la fin du 19^{ème} siècle et la guerre civile. Il avait été aboli en 1937 dans deux des trois provinces basques parce que celles-ci étaient alors considérées comme traîtres au régime de Franco. Le *cupo* correspond aux contributions du Pays basque aux dépenses supportées par l'État (dépenses liées principalement aux affaires étrangères et à la défense, ainsi qu'à certains programmes d'investissement en infrastructures tels que les aéroports et les ports). Étant donné que le montant du *cupo* dépend des décisions prises par l'État en matière de dépenses, certains observateurs considèrent que ce système fait peser un « risque unilatéral » sur l'administration régionale, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des modèles de fédéralisme budgétaire existants, dans lesquels c'est l'État qui assume la plus grande partie des risques*. La contribution du Pays basque aux dépenses financées au niveau de l'État dépend du rapport entre le PIB de la région et le PIB national (pour la période 1997-2001, la contribution du Pays basque a été fixée à 6.24 pour cent).

(voir page suivante)

(suite)

De larges responsabilités dans la fixation et la collecte des impôts

C'est au Pays basque qu'il appartient de fixer les modalités d'application des impôts, de leur gestion, des inspections et de leur recouvrement, sauf en ce qui concerne les droits de douane et certains droits d'accise (les taux de TVA et les exonérations sont décidés par l'administration centrale, mais les taxes elles-mêmes sont perçues par l'administration fiscale basque).

Les principaux avantages fiscaux prévus par les régimes spéciaux de l'impôt sur les sociétés en vigueur au Pays basque et en Navarre sont les suivants : *a*) une réduction des bénéfices imposables pendant les quatre premières années où une entreprise dégage des bénéfices, respectivement de 99, 75, 50 et 25 pour cent (50 pour cent en Navarre); *b*) un crédit d'impôt général (15 pour cent) pour les investissements dans de nouveaux actifs fixes, majoré de 5 pour cent en cas de création simultanée d'emplois; *c*) un crédit d'impôt spécial de 45 pour cent au titre des investissements fixes d'un montant supérieur à 2 500 millions de pesetas; *d*) des crédits d'impôts plus généreux (30 pour cent) au titre des investissements en R-D, ainsi qu'au titre des dépenses de formation du personnel et d'amélioration de l'environnement; *e*) un taux réduit de l'impôt sur les sociétés de 32.5 pour cent; *f*) le report des pertes à des fins fiscales sur une plus longue période (15 ans au lieu de 10 ans).

Le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est lui aussi assez différent du régime applicable dans les autres régions d'Espagne. Le barème de cet impôt est plus progressif (les taux marginaux s'échelonnent de 17 à 50 pour cent, contre 18 à 48 pour cent dans le reste de l'Espagne), et les crédits d'impôt au titre des dépenses familiales n'ont pas été remplacés par un revenu familial exonéré.

* Voir Lambarri, C. et van Mourik, A. (1998).

aux transferts et cotisations de sécurité sociale et à la participation aux dépenses concernant la défense, les affaires étrangères et certaines infrastructures de réseaux.

L'extension de ce modèle aux autres régions obligerait à revoir les transferts entre régions

Les compétences des autres administrations régionales en matière de recettes sont plus limitées. Depuis 1997, les régions assujetties au « régime commun » ont droit à une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux taxes « rétrocédées » (visant principalement les biens fonciers et immobiliers et les transferts les concernant)¹²⁵. Les impôts auxquels les régions soumises au régime commun ont droit représentent environ un cinquième de leurs ressources totales et la moitié de leurs ressources non conditionnelles (encadré 9). Les autres recettes fiscales sont mises en commun au niveau de l'administration centrale et redistribuées entre les régions de manière à garantir à

Encadré 9. Le financement des administrations régionales dans le cadre du « régime commun »

En plus des transferts conditionnels de l'État ayant des affectations spécifiques (les plus importants étant les transferts de sécurité sociale), les ressources financières des administrations régionales sont les suivantes :

- Les impôts dont l'administration était déjà transférée aux gouvernements régionaux en 1997 (impôts sur la richesse, les successions et les donations, les opérations foncières et immobilières, les droits de timbre et les taxes sur les jeux). Ces impôts représentaient en moyenne 23.3 pour cent des ressources non conditionnelles des régions en 1996.
- Les redevances d'utilisation et droits concernant les services qu'elles assurent. Les recettes correspondantes représentent 2.4 pour cent des ressources non conditionnelles des régions.
- 15 pour cent du produit total de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu dans leur juridiction et sur lequel elles n'ont aucune compétence fiscale¹.
- A partir de 1997, une part supplémentaire de 15 pour cent du produit total de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu dans leur juridiction. Les douze régions qui ont accepté ce modèle de financement pour la période 1997-2001 ont obtenu le droit de fixer les taux et les abattements, à l'intérieur de certaines limites. Cette source de recettes représente en moyenne moins d'un quart des recettes non conditionnelles des régions, avec de fortes variations d'une région à une autre (près de 60 pour cent à Madrid contre 12 pour cent en Galice, voir le graphique 31), en raison surtout des disparités de revenu par habitant et de différences dans les compétences qui ont été transférées.
- Une part déterminée des recettes fiscales totales de l'État (désignée sous le nom de *Participación en los Ingresos del Estado*, PIE), c'est-à-dire l'ensemble des impôts directs et indirects et des cotisations de sécurité sociale.

Dans le cadre du modèle de financement pour la période 1992-96, le montant total des ressources non conditionnelles mises à la disposition des gouvernements régionaux avait été déterminé sur la base du coût estimatif des activités dont la responsabilité avait été transférée aux gouvernements régionaux. Les principales variables utilisées pour cette estimation et la répartition des ressources entre les régions étaient des « variables distributives » (population, dispersion géographique et administrative) et des variables « redistributives » (revenu par habitant, pour l'essentiel). L'équilibre de ce modèle de financement était assuré au moyen d'une variable représentant la part des recettes fiscales de l'État – révisée tous les cinq ans – qui était répartie entre les régions de manière à garantir à chacune d'entre elles la possibilité d'assurer un niveau donné de services publics. Le partage de l'ensemble des recettes fiscales collectées par l'État constituait donc le principal mécanisme de transfert de solidarité entre régions. L'augmentation des ressources non conditionnelles des régions au cours de cette période de cinq ans a été due à l'évolution des recettes fiscales à la fois dans leur juridiction (pour les trois premières composantes de leurs ressources non conditionnelles) et dans l'ensemble du territoire espagnol (par le biais de leur participation aux recettes fiscales de l'État). Trois régions

(voir page suivante)

(suite)

(Andalousie, Castille-la-Manche et Estrémadure), qui n'ont pas accepté le modèle de financement pour la période 1997-2001, continuent d'être financées selon ces modalités, mais sans ajustement du montant total des transferts non conditionnels qu'elles perçoivent en fonction de l'évolution des variables distributives et redistributives. Ces régions n'ont aucune compétence en ce qui concerne les taxes rétrocédées et la composante régionale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Le modèle de financement pour la période 1997-2001, pour 12 des 15 régions assujetties au régime commun, s'appuie sur des principes différents, puisqu'il remplace le système de redistribution implicite entre les régions par deux garanties explicites concernant les ressources financières de chaque région². *Premièrement*, la « part dans les recettes de l'État » augmente parallèlement au PIB national à partir de l'année de référence 1996 et non plus parallèlement aux recettes fiscales. Avec le mécanisme de garantie, si les recettes fiscales au niveau national progressent moins que le revenu national, les ressources des régions n'en subissent pas le contrecoup. L'État doit supporter la plus grande partie du coût d'ajustement. *Deuxièmement*, si le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu dans une région et attribué à cette région progresse moins que le PIB national, la région conserve le surcroît de recettes, ce qui limite les possibilités de redistribution implicite entre régions.

1. Les gouvernements régionaux doivent obtenir la compétence fiscale sur cette partie des recettes lorsqu'ils assumeront tous la responsabilité du système éducatif. Il se pourrait que ce ne soit pas le cas avant la fin de 2001. Quelques gouvernements régionaux, comme la Communauté autonome de Madrid, ne bénéficient pas de cette part des recettes; leur niveau de ressources aurait été supérieur au montant global de ressources non conditionnelles requis pour assumer la responsabilité des activités qui leur ont été transférées.
2. Ce modèle a été conçu de manière à ne pas avoir d'incidence sur les recettes, en utilisant 1996 comme année de référence. Le montant total des ressources non conditionnelles affectées à chaque région n'a pas été ajusté en fonction des variables distributives et non distributives. En particulier, les régions dans lesquelles la croissance démographique a été rapide pourraient être pénalisées.

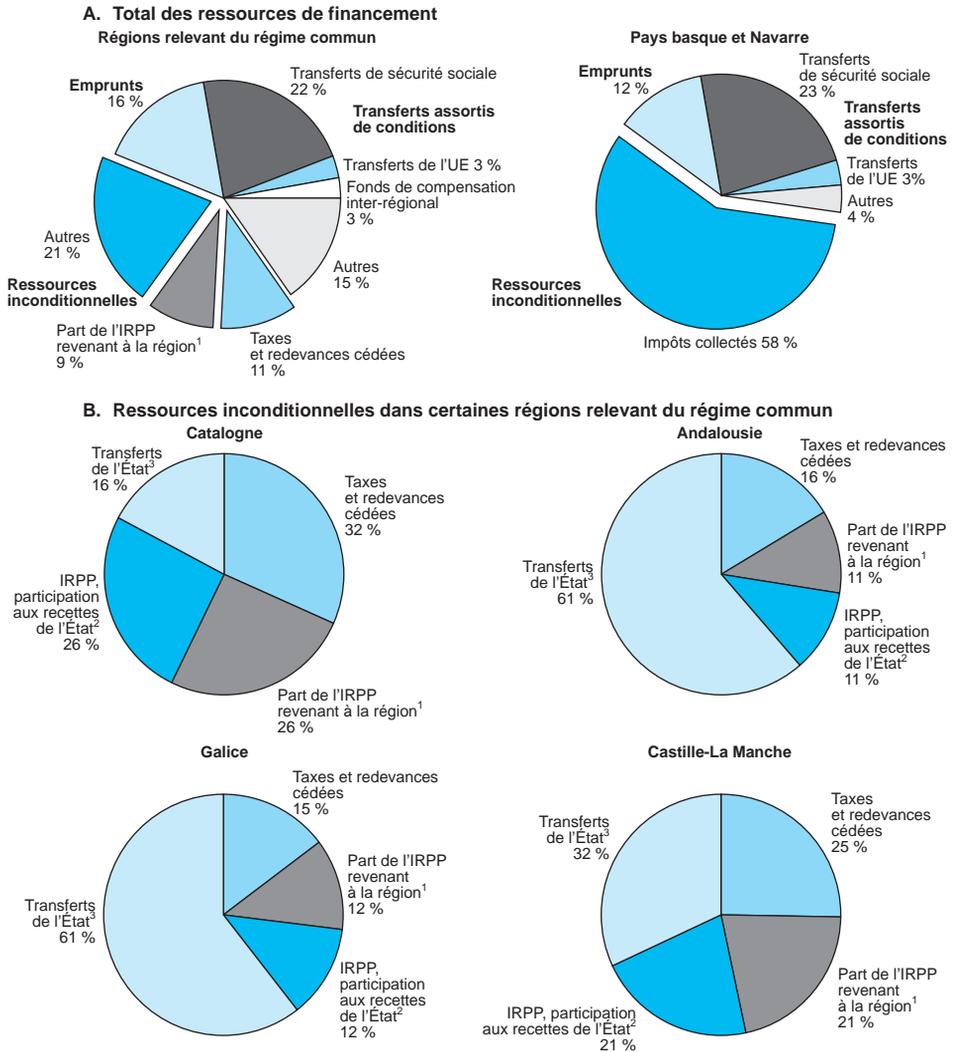
chaque région la possibilité d'assurer un niveau donné de services publics. Par cette redistribution des recettes fiscales, les régions riches contribuent au financement des régions les plus pauvres. Elles seraient donc les principales bénéficiaires si le modèle du Pays basque leur était appliqué. Cependant, l'extension de ce système au reste de l'Espagne obligerait à réexaminer deux principes énoncés dans la Constitution : la solidarité entre régions et la nécessité d'assurer à chacune d'elles des ressources suffisantes pour financer les activités qui leur sont confiées.

Le poids croissant des recettes propres que les régions tirent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entraîne une grande instabilité des ressources

L'application du modèle de financement pour la période 1997-2001 aux régions relevant du régime commun implique qu'une proportion plus importante des ressources financières d'une région donnée dépend directement de la situation économique de celle-ci. En particulier, pour une région qui a accepté l'accord, la part des ressources financières non conditionnelles qui dépend des recettes propres qu'elle tire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a doublé. Celle-ci est néanmoins très variable d'une région à une autre (graphique 31), et elle est plus importante dans les régions les plus riches. Cependant, les régions les plus pauvres, dont les revenus devraient en moyenne progresser plus rapidement que ceux des régions riches, seront en principe les plus avantagées à moyen terme. La mise en œuvre de cet accord pourrait entraîner une volatilité plus grande de l'assiette fiscale régionale et une forte dispersion des risques pesant sur les recettes suivant les régions. Ces risques sont amplifiés par la volatilité de l'assiette de l'impôt sur le revenu des ménages, volatilité qui est beaucoup plus forte que celle de la consommation privée ou du PIB nominal (tableau 21). En outre, la volatilité des recettes fiscales tirées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est nettement plus grande dans les petites régions peu diversifiées sur le plan industriel. L'écart type du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple, est beaucoup plus élevé en Castille-la-Manche ou en Estrémadure qu'il ne l'est en moyenne au niveau national.

La concurrence fiscale entre régions que permet le nouveau système de financement pourrait aussi entraîner une instabilité encore plus grande des ressources des régions. Cependant, afin d'empêcher des flux migratoires pour des raisons fiscales entre les régions, des mesures ont été prises pour limiter les compétences fiscales des administrations régionales (encadrement des taux d'imposition) et une définition plus rigoureuse du domicile fiscal a été appliquée. Jusqu'à présent, aucune administration régionale n'a modifié les taux marginaux de la composante régionale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais nombreuses sont celles qui ont institué ou majoré les abattements liés aux dépenses des ménages ou de logement. Cela s'explique sans doute en partie par les difficultés que soulève l'estimation des effets potentiels, sur les recettes fiscales, de toute modification des taux marginaux, alors qu'il est beaucoup plus facile d'évaluer le coût de la mise en place de crédits d'impôts liés à la situation familiale des contribuables. Les retards dans la publication des statistiques concernant la collecte des impôts régionaux sur le revenu des personnes physiques accroissent encore cette incertitude et limitent l'utilisation par les régions de leurs compétences fiscales (les statistiques concernant le produit

Graphique 31. Le financement des administrations régionales
1996



1. Correspond à la part de 15 pour cent des recettes de l'IRPP collectées dans la région et pour laquelle les régions ayant accepté le schéma de financement de 1997-2001 ont obtenu une compétence fiscale depuis 1997.
2. Correspond à la part supplémentaire (15 pour cent pour la plupart des régions) des recettes de l'IRPP collectées sur leur territoire et pour laquelle elles ne peuvent agir ni sur les taux marginaux, ni sur les déductions.
3. Correspond à la part régionale des recettes fiscales totales collectées par l'État.

Source : Banque d'Espagne, Agencia Tributaria.

Tableau 21. **Instabilité de l'assiette et des recettes fiscales aux niveaux national et régional**

	PIB ¹ 1986-96		Consommation privée		Revenus des ménages (avant impôt) 1986-95		Impôts indirects 1986-96		IRPP 1990-96		PIB par habitant 1995 Espagne = 100
	Taux de croissance moyen	Écart type	Taux de croissance moyen 1986-96	Écart type 1992-96	Taux de croissance moyen	Écart type	Taux de croissance moyen	Écart type	Taux de croissance moyen	Écart type	
Au niveau national	8.6	3.0	8.4	1.4	9.3	3.5	8.2	5.0	6.8	3.2	100.0
Au niveau régional											
Andalucía	8.5	3.8	8.4	2.1	9.4	3.8	n.d.	n.d.	6.9	3.5	74.3
Aragón	8.1	3.3	7.9	1.6	9.0	3.8	n.d.	n.d.	6.1	3.8	113.8
Asturias	7.0	2.5	7.6	1.5	8.0	4.0	n.d.	n.d.	6.5	2.9	91.3
Baleares	8.8	2.8	7.9	1.1	9.4	3.4	n.d.	n.d.	8.1	1.9	136.8
Canarias	8.9	2.8	8.8	1.6	9.6	3.2	n.d.	n.d.	8.9	2.3	92.8
Cantabria	8.4	4.0	8.4	1.8	8.3	3.7	n.d.	n.d.	5.6	2.5	97.2
Castilla y León	7.8	2.0	7.7	1.5	8.5	3.4	n.d.	n.d.	7.3	4.0	90.9
Castilla-La Mancha	8.9	4.1	8.4	1.4	9.2	3.9	n.d.	n.d.	8.4	5.1	82.2
Cataluña	9.2	3.3	8.7	1.4	10.2	4.5	n.d.	n.d.	6.5	3.7	124.6
Ceuta y Melilla	9.1	4.2	8.2	0.8	8.6	3.5	n.d.	n.d.	..	..	..
Extremadura	8.5	3.9	8.1	1.4	9.5	4.0	n.d.	n.d.	9.1	5.4	69.8
Galicia	8.2	2.4	8.0	1.4	8.9	3.7	n.d.	n.d.	8.5	3.2	77.7
Madrid	9.1	3.1	8.2	1.5	9.6	4.5	n.d.	n.d.	5.8	4.1	124.0
Murcia	8.1	3.9	9.5	1.9	8.8	3.9	n.d.	n.d.	7.7	2.7	88.8
Navarra	8.4	4.5	9.6	1.6	10.0	4.2	n.d.	n.d.	..	..	120.9
Páís Vasco	7.5	2.9	8.0	1.5	8.2	3.8	n.d.	n.d.	..	..	118.1
La Rioja	8.5	3.4	8.7	1.9	9.1	3.7	n.d.	n.d.	7.2	2.0	114.4
Comunidad Valenciana	8.2	3.2	8.1	1.9	9.5	3.9	n.d.	n.d.	7.6	1.6	98.9
<i>Pour mémoire :</i>											
Au niveau national, 1986-96	8.6	3.0	8.4	3.1	8.9	3.6	8.2	5.0	13.1	11.5	..

1. Les données sur la valeur ajoutée ont été utilisées pour les régions dans la mesure où il n'existe des données sur le PIB que sur une période plus courte.
Source : INE, Agencia Estatal de Administración Tributaria et calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE.

de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 1997, sur une base régionale, n'ont été publiées qu'en juillet 1999).

Le système de garantie des recettes pourrait entraver le processus d'assainissement des finances publiques

Dans le but de protéger les régions contre des baisses temporaires de recettes fiscales, un système de garantie a été élaboré en 1996, mais des modifications apportées en 1998 ont sensiblement réduit le degré de coresponsabilité budgétaire des régions. Dans l'accord initial, l'État s'engageait à dédommager partiellement une région au moyen de transferts au cas où le produit de ses impôts sur le revenu des personnes physiques augmenterait plus lentement que les recettes fiscales correspondantes au niveau de l'État¹²⁶. Eu égard à l'instabilité accrue des ressources des régions qui pourrait résulter de la mise en œuvre du nouveau système de financement, l'accord a été modifié en avril 1998, avec effet rétroactif. À compter de 1997, les administrations régionales ne risquent plus de voir diminuer leurs principales ressources financières : l'État s'engage à accorder des transferts compensatoires à chaque région si la part de 30 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu dans sa juridiction ou si la « part des recettes de l'État » progresse moins que le PIB nominal.

Ce système de garantie pose plusieurs problèmes. *Premièrement*, il est asymétrique dans la mesure où l'administration centrale doit financer des transferts en cas d'évolution défavorable des recettes, alors que les administrations régionales n'apportent aucune contribution à un système d'assurance lorsque la situation leur est favorable¹²⁷. Il peut donc se révéler très coûteux pour le budget de l'État, même si ce coût est difficile à mesurer étant donné que les statistiques concernant les impôts sur le revenu perçus par les régions ne sont publiées qu'avec beaucoup de retard¹²⁸. En 1997, les recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont moins progressé que le PIB national dans 14 des 15 régions relevant du régime commun, tandis que les autres recettes fiscales ont fortement augmenté. Les régions ont donc reçu des transferts compensatoires pour la moins-value de recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais elles ont parallèlement conservé le surcroît imprévu d'autres recettes fiscales. Globalement, les ressources supplémentaires transférées par l'État aux régions à la suite de la mise en place du nouveau système de financement représenteraient environ 90 milliards de pesetas (0.5 pour cent des recettes fiscales de l'État en 1997) si le système avait été en place pour toutes les régions relevant du régime commun¹²⁹. *Deuxièmement*, les garanties n'incitent pas les administrations régionales à la maîtrise de leurs dépenses. Il sera donc plus difficile de promouvoir l'assainissement des finances publiques. *Troisièmement*, le système de garantie nuit aussi aux efforts déployés pour réduire la pression fiscale totale, puisque son coût est supporté exclusivement par l'administration centrale – comme cela a été le cas lors de la réforme de

l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹³⁰. Cependant, la faible élasticité des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques depuis le début des années 90, jointe à la grande élasticité-revenu des dépenses décentralisées dans les régions (dépenses de santé et, dans une moindre mesure, d'éducation), peut entraîner, lorsque le revenu réel augmente, des déséquilibres budgétaires susceptibles de justifier en partie ces garanties.

Problèmes de concurrence fiscale soulevés par un élargissement des régimes spéciaux de l'impôt sur les sociétés

La concurrence fiscale entre niveaux inférieurs d'administration peut être une caractéristique utile de la fiscalité, de nature à accroître son efficacité, à condition qu'elle ne réduise pas l'assiette des impôts au point d'entraîner une production insuffisante de biens publics. A l'heure actuelle, le produit de l'impôt sur les sociétés – en dehors de celui qui est perçu par le Pays basque et la Navarre – est mis en commun à l'échelle de la nation et, en outre, les sociétés fiscalement domiciliées au Pays basque mais ayant des activités nationales sont assujetties au régime commun (encadré 10). La fiscalité plus avantageuse et les

Encadré 10. Partage du produit de l'impôt sur les sociétés entre le Pays basque et l'administration centrale

Pour être assujetties à l'impôt sur les sociétés du Pays basque, les entreprises doivent être fiscalement domiciliées dans l'un des territoires de celui-ci et réaliser au moins 25 pour cent de leur chiffre d'affaires à l'intérieur de ses frontières. Les entreprises fiscalement domiciliées au Pays basque mais dont le chiffre d'affaires local est inférieur à ce seuil sont assujetties au régime général. Le montant de l'impôt sur les sociétés est déterminé suivant chacun des deux régimes et réparti entre chaque juridiction (administration centrale et Pays basque) conformément aux règles ci-après* :

- a) Les sociétés ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 millions de pesetas ne sont assujetties à l'impôt que dans la juridiction de leur domicile fiscal, quel que soit l'endroit où elles exercent leurs activités.
- b) Le produit de l'impôt sur les sociétés ayant un chiffre d'affaires de plus de 500 millions de pesetas est affecté au Pays basque si ces sociétés exercent leurs activités exclusivement sur le territoire de celui-ci, indépendamment de leur domicile fiscal.
- c) Le produit de l'impôt sur les sociétés ayant un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de pesetas qui exercent leurs activités sur les deux territoires est partagé (en fonction de l'importance relative des activités, telle qu'elle est déterminée aux fins du calcul de la TVA) quel que soit leur domicile fiscal.

* Gouvernement basque (1998), articles 17 à 20.

incitations fiscales à l'investissement offertes aux sociétés dans le cadre du régime du Pays basque peuvent entraîner, en premier lieu, une délocalisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et avoir par conséquent une incidence sur les recettes publiques. Elles peuvent aussi entraîner une délocalisation des activités et de l'emploi se traduisant par une réaffectation des ressources réelles et par de nouveaux effets sur les recettes publiques. Le dispositif actuel ne devrait pas provoquer de tels effets en Espagne pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 millions de pesetas, étant donné que les incitations fiscales sont accordées en fonction du domicile fiscal, indépendamment de la localisation des activités ou des installations.

Des délocalisations induites par la fiscalité peuvent néanmoins se produire dans le cas des sociétés ayant un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de pesetas, désireuses de bénéficier des conditions plus avantageuses offertes par le régime fiscal spécial du Pays basque – et notamment des avantages consentis au titre de l'investissement en général et en faveur des nouvelles entreprises. On peut citer à cet égard les avantages fiscaux accordés à l'entreprise *Ramodin*, à propos desquels la Commission européenne a effectué une enquête, considérant qu'il y avait un risque de distorsion du marché unique. Cette entreprise s'est relocalisée fiscalement dans le district de Laguardia (Alava), au Pays basque, alors qu'elle était précédemment domiciliée dans le district voisin de Loroño, afin de profiter des crédits d'impôt spéciaux pour investissement offerts par le régime spécial du Pays basque. Des modifications du domicile fiscal risquent de priver certaines régions de recettes au titre de l'impôt sur les sociétés, au profit de régions offrant des conditions plus intéressantes. Les accords en vigueur concernant le partage de l'impôt sur les sociétés atténuent certes les effets des délocalisations sur les recettes, mais ces délocalisations se traduiront aussi par une modification de l'affectation des ressources, ainsi que par d'autres effets sur les recettes découlant de la modification d'autres bases d'imposition (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôts indirects).

Administrations locales : utilisation massive d'impôts et de droits assis sur la propriété foncière et immobilière

Étant donné que les ressources des autorités locales dépendent dans une large mesure de la valeur des terrains et que la requalification de l'utilisation potentielle d'un terrain exige de longues procédures administratives, les prix ont tendance à augmenter. En 1997, 42 pour cent des recettes courantes des autorités locales provenaient d'impôts sur la propriété foncière et immobilière (22 pour cent du total)¹³¹. Depuis, une nouvelle loi sur le régime et l'évaluation des terres appartenant à l'État a été approuvée (juin 1998)¹³². Le principal objectif de cette loi, qui est d'abaisser le prix des terrains, n'a pas encore été atteint, puisque les prix ont continué d'augmenter fortement, la hausse des prix des terrains publics

mis en adjudication au cours de la période de 12 mois qui a suivi la réforme ayant dépassé 50 pour cent. Cette évolution s'explique en partie par l'absence d'autres sources de recettes pour les autorités locales, qui les incite à restreindre l'offre de terrains afin de faire monter les prix et, par conséquent, d'accroître leurs recettes. D'un autre côté, les recettes que les autorités locales tirent des redevances d'utilisation et des droits touchant certains services représentent une part relativement faible de leurs ressources, notamment parce que la loi ne stipule pas sur quels biens et services ces redevances et droits peuvent être perçus, parce que la responsabilité de leur recouvrement n'est pas bien définie et parce que la loi elle-même n'est pas appliquée de façon rigoureuse (Petitbó et Povedano, 1998; Moreno, 1998; Echebarria, 1998). L'exemple des redevances sur les eaux usées est révélateur à cet égard, puisque les municipalités sont responsables du traitement des eaux usées.

Taxes visant des objectifs environnementaux : l'exemple des eaux usées et de l'énergie

En raison surtout du bas niveau des prix, les pressions qui s'exercent sur les ressources en eau sont parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE. Cependant, de grandes quantités d'effluents industriels et, surtout, agricoles, ne sont pas ou pratiquement pas traités (voir OCDE, 1997e). La loi de 1985 sur l'eau stipule que les détenteurs de permis de rejets industriels et municipaux doivent payer une redevance de pollution de l'eau, désignée sous le nom de *canon de vertido*. Cette redevance a été instituée pour financer les installations de traitement des eaux usées, mais son niveau semble tout à fait insuffisant (Castillo Lopez, 1999). Le produit de cette redevance peut être réparti *de facto* entre les trois niveaux d'administration, tandis que la responsabilité de la construction et de la gestion de ces installations est partagée entre plusieurs entités publiques et plusieurs niveaux d'administration, ce qui rompt le lien entre la redevance et la prestation de services. En fait, de nombreuses industries ont refusé d'acquitter la redevance, faisant valoir que le plan d'investissement concernant les installations de traitement considérées n'était pas approuvé : 40 pour cent des redevances dues par des entreprises procédant à des rejets autorisés n'ont pas été acquittées en 1997. En outre, la redevance n'est imposée qu'aux détenteurs de permis de rejet, alors qu'une forte proportion des rejets avaient encore lieu sans permis (80 pour cent), en raison notamment de la complexité des procédures d'autorisation et de problèmes de mise en œuvre¹³³. Par ailleurs, l'eau utilisée à des fins d'irrigation n'est pas assujettie aux redevances sur les eaux usées alors qu'elle risque fort de polluer les aquifères et les eaux de surface du fait d'une utilisation généralement intensive de pesticides et d'engrais. Les redevances sur les eaux usées n'ont représenté au total que 7 milliards de pesetas en 1997, soit 1.3 pour cent des factures d'eau payées par les consommateurs. Qui plus est, il arrive souvent que le prix de l'eau ne couvre pas totalement les coûts effectifs de distribution¹³⁴.

Comme les redevances sur l'eau, les taxes sur l'énergie ne permettent pas d'internaliser de manière adéquate les externalités environnementales. A cet égard, la lutte contre le changement climatique par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux dispositions du Protocole de Kyoto, se révélera probablement très difficile. En vertu de la répartition intervenue entre les pays de l'Union européenne à la suite de l'adoption du Protocole de Kyoto, l'Espagne s'est vu attribuer une augmentation de 15 pour cent des émissions de gaz à effet de serre pour la période 1990-2010, tandis que les émissions devront être réduites de 8 pour cent pour l'ensemble de l'Union européenne. Or, les émissions de CO₂ de l'Espagne ont déjà augmenté de 9.6 pour cent entre 1990 et 1996 et la forte progression qu'elles ont enregistrée depuis donne à penser que le plafond sera rapidement atteint¹³⁵. Une modification des taxes sur l'énergie pourrait être envisagée dans le cadre d'une stratégie de réduction des émissions de CO₂. Les taxes sur l'énergie sont généralement plus faibles en Espagne que dans les autres pays d'Europe (tableau 22). Elles ne sont pas utilisées pour l'instant pour promouvoir la consommation de combustibles plus propres¹³⁶, mais elles sont principalement motivées par la nécessité d'obtenir des recettes fiscales. Dans un premier temps, la structure des taxes sur l'énergie pourrait être modifiée de manière à refléter la teneur en carbone des différents combustibles, le charbon étant par exemple plus lourdement taxé que le gaz. La substitution de combustibles permettrait de réduire les émissions. Si cela n'était pas suffisant, il faudrait peut-être majorer la taxe sur le carbone pour encourager de nouvelles réductions. Cependant, la politique à l'égard du changement climatique devrait avoir un caractère plus exhaustif et s'appuyer sur une évaluation de toutes les options disponibles, y compris un réexamen du moratoire sur la construction de centrales nucléaires. En outre, tous les gaz à effet de serre devraient être pris en compte. Enfin, l'échange de droits d'émission pourrait se révéler plus intéressant que l'imposition de taxes, et les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto pourraient offrir des solutions intéressantes, si les coûts de dépollution se révèlent moins élevés dans d'autres pays.

Principales options en matière de réforme

Le système fiscal a été conçu de manière à répondre à un grand nombre d'objectifs, qui peuvent entrer en conflit les uns avec les autres. Par conséquent, avant de réformer la fiscalité, il faut déterminer quels sont les objectifs les plus importants et dans quelle mesure leur réalisation doit être assurée au moyen de la fiscalité ou par d'autres politiques. Néanmoins, pour tirer parti des synergies entre diverses politiques et pour améliorer l'efficacité des instruments de la politique fiscale, toute nouvelle réforme de la fiscalité devra aller de pair avec des réformes du marché du travail et de la sécurité sociale. En outre, une réforme

Tableau 22. **Part des taxes dans les prix de l'énergie**

1998

	Essence (98 sans plomb)	Diesel	Électricité (ménages)	Électricité (industrie)	Fuel domestique (ménages)	Gaz (ménages)	Gaz (industrie)
Espagne	68.7	58.0	18.0	4.9	44.1	15.1	0.0
Danemark	72.4	39.5	60.3	17.3	64.2	28.1	C ¹
France	81.2	69.5	28.1	n.d. ¹	43.4	17.1	0.0
Allemagne	75.2	63.1	13.8	n.d. ¹	33.4	18.8	12.7
Italie	74.7	65.2	26.5	17.5	72.0	43.3	9.7
Portugal	72.8	57.7	4.8	0.0	59.9	X ¹	n.d. ¹
Royaume-Uni	81.4	78.6	4.8	0.0	26.9	4.8	0.0

1. X : non pertinent, C : prix confidentiels, n.d. : non disponible.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes* (OCDE).

d'ensemble de la fiscalité aura un impact plus fort que des réformes portant sur un nombre limité de prélèvements obligatoires, en raison de l'interconnexion des différentes activités des contribuables. De surcroît, les contribuables peuvent transformer certains aspects légaux de ces activités, de manière à réduire leurs impôts, sans en modifier le contenu économique. Les principales options en matière de réforme fiscale sont les suivantes : *i)* réduire encore la pression fiscale sur le travail, surtout sur les bas salaires, par un transfert de la charge fiscale sur la consommation; *ii)* rechercher la neutralité fiscale entre les différents instruments d'épargne et régimes de l'impôt sur les sociétés, et accroître l'efficacité des incitations fiscales en faveur de l'investissement (une plus grande neutralité fiscale aura aussi pour effet de favoriser l'équité fiscale, d'élargir l'assiette des prélèvements et d'améliorer la discipline fiscale); *iii)* renforcer la décentralisation fiscale – dans le but également de respecter pleinement les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance – *a)* en accroissant les incitations à financer les dépenses des régions sur des recettes locales et *b)* en fournissant les incitations appropriées pour une bonne gestion des finances publiques aux niveaux régional et central. La présente section décrit les principales options qui s'offrent à cet égard en matière de réforme de la fiscalité. Ces options sont résumées, par principales catégories de prélèvements, dans l'encadré 11.

Réexaminer l'efficacité économique des avantages fiscaux actuels par comparaison avec des réformes structurelles

Certains des objectifs visés par des traitements fiscaux différenciés pourraient être poursuivis de façon plus efficace par d'autres moyens. Le barème très progressif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques introduit des distorsions dans les décisions économiques, tandis que des allègements d'impôts sont utilisés pour promouvoir divers objectifs sociaux et économiques, tels que le logement, la santé, l'épargne, les PME et l'emploi. Cependant, la plupart des avantages fiscaux ont des effets contestables sur la redistribution des revenus, soit parce qu'ils ne peuvent pas bénéficier aux personnes qui en ont le plus besoin (c'est-à-dire celles dont le revenu est inférieur au revenu minimum imposable), soit parce qu'ils augmentent avec le niveau de revenu. A cet égard, il y aurait lieu de réévaluer l'efficacité économique des avantages fiscaux en faveur du logement, de la santé et des dépenses de loisirs. Des programmes de dépenses permettraient sans doute de mieux répondre aux objectifs de distribution. Mieux ciblés, ces instruments sont beaucoup moins coûteux budgétairement. De même, le taux réduit de l'impôt sur les sociétés en faveur des PME visait en partie à compenser les coûts de financement et les coûts administratifs plus élevés de cette catégorie d'entreprises. La priorité devrait maintenant être donnée à la réduction de ces distorsions, notamment grâce à une accélération du processus de simplification des procédures administratives. Le système de sécurité sociale associe plafonds et planchers de cotisations et un système complexe

Encadré 11. **Résumé des options en matière de réforme de la fiscalité**

Poursuivre la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

- *Rationaliser encore les dépenses fiscales afin de réduire les distorsions et d'élargir l'assiette des prélèvements.* Rechercher la symétrie dans le régime fiscal des prestations de chômage et des indemnités de licenciement de manière à réduire les distorsions sur le marché du travail. L'élargissement de l'assiette des prélèvements permettrait de réduire davantage les taux d'imposition, en particulier les taux maximaux, qui sont encore relativement élevés par comparaison avec les autres pays.
- *Réduire encore les avantages fiscaux concernant les logements occupés par leur propriétaire.* Une suppression progressive des avantages fiscaux en faveur de ces logements permettrait d'améliorer l'affectation de l'épargne, d'assurer une répartition plus équitable de la pression fiscale et de réduire les obstacles à la mobilité régionale de la main-d'œuvre.
- *Atténuer encore l'imposition des bénéfices distribués.* Cela permettrait d'assurer une plus grande neutralité de l'impôt à l'égard des différentes modalités de financement des sociétés et permettrait aux ménages de participer davantage au marché du capital-risque.
- *Promouvoir la neutralité à l'égard des décisions concernant l'épargne financière en éliminant les différences d'imposition des gains en capital en fonction de la durée.* L'imposition de tous les gains en capital au taux forfaitaire actuel éliminerait les effets d'immobilisation et améliorerait l'affectation de l'épargne financière.
- *Remplacer le système d'imposition « forfaitaire » des travailleurs indépendants (« módulos ») par un système d'évaluation des revenus fondé sur des règles comptables appropriées afin d'améliorer la transparence et l'équité horizontale.*

Poursuivre la réforme de l'impôt sur les sociétés

- *Instituer un taux uniforme d'impôt sur les sociétés.* Cela améliorerait la neutralité des impôts sur les sociétés, encouragerait la prise de risque et éliminerait certaines possibilités d'évasion fiscale.
- *Équilibrer les incitations fiscales en faveur des investissements intangibles,* en augmentant le crédit d'impôt au titre de la formation du personnel. Cela renforcerait l'efficacité des incitations fiscales en faveur de l'investissement en R-D, lesquelles sont très généreuses par comparaison avec les autres pays. De surcroît, cela irait dans le sens des efforts de réforme du marché du travail.
- *Améliorer encore les dispositions concernant le report des pertes sur les exercices antérieurs ou postérieurs.* Cela permettrait de mieux lisser les charges fiscales et de renforcer les incitations à la prise de risque.
- *Supprimer progressivement les incitations fiscales spécifiques – notamment celles qui sont fondées sur le montant de l'investissement – existant dans les régimes de l'impôt sur les sociétés en vigueur au Pays basque et en Navarre,* dans la mesure où elles peuvent fausser la concurrence, et les remplacer par un régime fiscal plus neutre, visant à encourager la prise de risque. Aligner sur le régime général le régime qui existe au Pays basque en ce qui concerne les sociétés qui détiennent des participations

(voir page suivante)

(suite)

étrangères. Ce régime est moins transparent que le régime général, il est très généreux et il peut inciter à l'évasion fiscale.

Améliorer l'administration des impôts et la conformité à la réglementation fiscale

- *Consacrer davantage de ressources à la lutte contre la fraude fiscale.* Améliorer l'utilisation des informations et accroître les ressources destinées à mettre au jour les activités non déclarées. Une plus grande conformité à la réglementation fiscale permettra d'améliorer la répartition de la charge fiscale sur le revenu des personnes physiques.

Ajuster la structure des prélèvements obligatoires

- *Réduire les taux de cotisation de sécurité sociale sur les bas revenus en relevant les plafonds, tout en supprimant les cotisations minimum.* Cela contribuerait à rééquilibrer la répartition de la pression fiscale sur le travail et améliorerait les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés.
- *Alléger la charge fiscale sur le travail.* Pour couvrir les moins-values de recettes, il faudrait recourir en priorité à des compressions de dépenses. On pourrait envisager à défaut un plus large recours aux impôts indirects.
- *Appliquer de façon plus systématique le « principe du bénéfice » à un plus large éventail de services assurés par le secteur public.* Cela établirait un lien plus clair entre les avantages individuels et les coûts pour la collectivité. Un relèvement et une application plus rigoureuse des redevances sur les eaux usées, par exemple, contribueraient à améliorer la gestion de ressources en eau qui sont limitées, tout en atteignant des objectifs environnementaux.
- *Envisager de taxer les polluants en fonction des coûts environnementaux qui y sont liés* afin de fournir des signaux économiques appropriés aux consommateurs et aux producteurs. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, les taxes sur l'énergie devraient refléter la teneur en carbone des divers combustibles.

Renforcer la décentralisation fiscale

- *Accompagner l'élargissement des compétences régionales en matière de dépenses par un recours accru aux impôts locaux* en lieu et place des transferts de l'administration centrale. Une plus grande décentralisation fiscale inciterait davantage les régions à accroître leurs recettes et à maîtriser leurs dépenses, ce qui favoriserait l'assainissement des finances publiques au niveau national.
- *Une plus grande décentralisation des compétences fiscales au profit des régions devrait s'appuyer sur une gamme plus large de prélèvements.* Cela permettrait de réduire l'instabilité des recettes fiscales des régions et les coûts potentiels induits par les garanties pour l'administration centrale. Un mécanisme de partage du produit de la TVA, moins instable, pourrait être envisagé.
- *Affecter aux municipalités un éventail plus large de prélèvements (taxes spécifiques et redevances d'utilisation, en particulier),* de manière à ce qu'elles aient moins recours aux impôts fonciers et immobiliers qui font obstacle à l'aménagement urbain. L'impôt sur les plus-values sur les terrains urbains, particulièrement dommageable à cet égard, devrait être modifié.

de taux de cotisation réduits pour l'embauche sur de nouveaux contrats permanents de travailleurs appartenant à plusieurs groupes vulnérables. Ces deux dispositifs, qui se sont traduits par une augmentation des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les travailleurs à bas salaire, mériteraient donc d'être réexaminés. Une rationalisation des avantages fiscaux qui entraînent une segmentation du marché du travail, de même qu'une suppression progressive des plafonds et planchers de cotisation jointe à une réforme du marché du travail (visant en particulier à infléchir les mesures de protection de l'emploi), pourraient contribuer de façon plus décisive à soutenir l'emploi en Espagne. Dans le même ordre d'idées, un assouplissement des contraintes réglementaires pesant sur l'offre et l'utilisation des terres serait plus efficace que l'application d'un régime préférentiel aux logements occupés par leur propriétaire, en grande partie capitalisé dans les prix des logements.

Réduire la pression fiscale sur les revenus du travail

Les réformes fiscales visant à améliorer la situation du marché du travail devront aller de pair avec des réformes du marché du travail, de manière que les synergies entre les deux domaines puissent être pleinement exploitées. La priorité devrait être donnée à une réduction des cotisations de sécurité sociale au bas de l'échelle des salaires. Cela permettrait de réduire la régressivité de l'impôt sur les revenus du travail et d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés qui sont plus vulnérables que les autres aux effets défavorables des prélèvements obligatoires. La suppression du plancher de cotisation de sécurité sociale, encore plus pénalisant pour les travailleurs peu qualifiés, devrait être envisagée sans tarder. Afin d'assurer la neutralité de ces mesures sur le plan des recettes fiscales, la première possibilité qui s'offre consiste à relever les plafonds des cotisations de sécurité sociale. Étant donné que les retraites couvertes par les cotisations de sécurité sociale sont conçues sur le principe du soutien des revenus et non sur celui de l'assurance, une modification des plafonds n'exigerait pas forcément une augmentation compensatoire des droits à prestations. Il faudrait également accroître le taux d'emploi en réduisant les charges fiscales dans la rémunération des personnes occupées, afin de renforcer la viabilité du système de sécurité sociale par répartition étant donné les perspectives de vieillissement de la population. La réduction de la pression fiscale sur le travail devrait être financée par des compressions des dépenses primaires, mais on pourrait aussi envisager à défaut d'augmenter d'autres prélèvements fiscaux. Un relèvement des taxes sur la consommation serait naturellement envisageable, étant donné leur part relativement faible dans le PIB par comparaison avec les autres pays de l'OCDE et dans la mesure où la part de la consommation dans le PIB est à peu près comparable à celle de la masse salariale brute. Cependant, une augmentation de la part des impôts sur la consommation modifie la distribution des revenus d'une manière qu'il y aura

peut-être lieu de prendre en considération dans l'élaboration des politiques. Ce déplacement de la pression fiscale se traduit par une augmentation des taux d'imposition effectifs des personnes bénéficiant de revenus de transfert – chômeurs et retraités en particulier. Simultanément, une réduction des cotisations de sécurité sociale des titulaires de bas salaires contribuerait à atténuer les conséquences distributionnelles d'un plus large recours aux taxes sur la consommation pour financer l'augmentation prévisible des dépenses sociales.

Des simulations macroéconomiques – réalisées par la Commission européenne au moyen du modèle Quest II et par le Secrétariat de l'OCDE à l'aide du modèle Interlink – peuvent aider à évaluer de façon approximative les avantages relatifs, en termes de croissance et d'emploi, de diverses modifications de la structure de la fiscalité (tableau 23; les principales caractéristiques des simulations sont décrites à l'annexe II). Une réduction de la pression fiscale sur le travail s'accompagnant d'une réforme plus générale de la sécurité sociale (qui se reflète dans les simulations par une diminution des transferts publics aux ménages), a des effets beaucoup plus sensibles sur l'emploi et la production que des réductions de la pression fiscale sur le travail compensées par une augmentation d'autres catégories d'impôts comme les taxes sur la consommation, notamment. Cependant, même si la réaction à long terme de la production à un allègement de la fiscalité du travail ayant pour contrepartie un accroissement des taxes sur la consommation peut paraître faible, les gains sont loin d'être négligeables. Par exemple, en alignant le taux effectif de la TVA espagnole sur la moyenne de l'Union européenne, les prélèvements obligatoires sur le travail pourraient être réduits d'environ 2.5 points de PIB sans incidence sur les recettes¹³⁷. Le niveau du PIB pourrait s'en trouver majoré de façon permanente de $\frac{2}{3}$ pour cent. En outre, il serait tout à fait possible de faire en sorte que cet effet sur la croissance se rapproche davantage de la moyenne de l'Union européenne, deux fois plus élevée, en accélérant le processus de réforme du marché du travail.

Pour maximiser les effets sur l'emploi des réductions de la pression fiscale sur le travail, il faudrait que le revenu de remplacement après impôt reste constant en termes réels au lieu d'être fonction des revenus du travail. Dans le cas contraire, la modération salariale et les effets incitatifs découlant d'une diminution de la pression fiscale seraient en grande partie neutralisés, si bien que la réaction de l'emploi serait relativement faible¹³⁸. En outre, afin d'éliminer les distorsions induites par la fiscalité sur le marché du travail et d'inciter davantage les travailleurs bénéficiaires de revenus de remplacement à retrouver un emploi, comme cela est le cas pour les allocations de chômage depuis 1994, les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne devraient pas se refléter dans une augmentation des prestations après impôt au titre de la sécurité de l'emploi et de l'assurance chômage.

Tableau 23. **Effets à long terme de modifications de la fiscalité : estimations au moyen de modèles¹**

Différences par rapport au niveau de référence, en pourcentage

		PIB	Emploi
Réduction équivalant à 1 pour cent du PIB² :			
Des impôts sur le travail	Espagne³	0.80	1.00
	Espagne	0.91	0.76
	UE	2.08	1.83
De l'impôt sur les sociétés	Espagne	2.02	0.39
	UE	3.09	1.06
Des impôts sur la consommation	Espagne	0.66	0.54
	UE	1.46	1.28
Transfert de l'équivalent de 1 pour cent du PIB :			
Des impôts sur le travail vers les impôts sur la consommation	Espagne	0.26	0.23
	UE	0.64	0.57
Des impôts sur le travail vers l'impôt sur les sociétés	Espagne	-1.12	0.38
	UE	-1.04	0.76
De l'impôt sur les sociétés vers les impôts sur la consommation	Espagne	1.35	-0.15
	UE	1.60	-0.22
Modifications de la fiscalité destinées à accompagner la hausse prévue du coût de la sécurité sociale due au vieillissement de la population⁴			
Augmentation des impôts sur le travail	Espagne	-2.84	-2.48
	UE	-6.89	-6.00
Augmentation des impôts sur la consommation	Espagne	-0.90	-0.73
	UE	-2.03	-1.72

1. Les simulations (sauf pour la première ligne) ont été effectuées à partir du modèle Quest II de la Commission européenne.

2. Compensée par une réduction des transferts publics au profit des ménages.

3. Simulation effectuée en utilisant le modèle Interlink de l'OCDE.

4. Les prévisions de dépenses de sécurité sociale couvrent une période allant jusqu'à 2030.

Source : Commission européenne, DG II et Secrétariat de l'OCDE.

La nouvelle série de discussions sur le *Pacte de Tolède*, qui auront lieu en 2000, seront l'occasion d'envisager une réduction plus ambitieuse de la pression fiscale sur le travail. En l'absence de réforme du régime de retraite, une augmentation importante des recettes fiscales sera nécessaire pour compenser l'augmentation prévisible des dépenses de sécurité sociale liées au vieillissement de la population. La Commission européenne a effectué des simulations, au moyen du modèle Quest II, pour évaluer les effets sur le PIB et l'emploi de deux scénarios

destinés à compenser l'augmentation prévue des dépenses de sécurité sociale. Le premier consiste en une augmentation des prélèvements assis sur les revenus du travail, tandis que le second vise à en répartir plus largement le coût grâce à un relèvement des impôts indirects (tableau 23). Les pertes de production et d'emploi à long terme se révèlent dans les deux cas plus faibles en Espagne que dans la moyenne de l'Union européenne. Ces pertes sont néanmoins substantielles, de près de 3 pour cent pour le PIB et de 2.5 pour cent pour l'emploi (en longue période, dans les deux cas), si les prélèvements assis sur les salaires servent à financer l'augmentation des dépenses. En revanche, les pertes de production et d'emploi seraient beaucoup plus limitées si l'augmentation des dépenses sociales était financée par un relèvement de la fiscalité indirecte. Néanmoins les coûts resteraient importants et ne pourraient être réduits que par une réforme en profondeur du régime de retraite.

Améliorer la neutralité du système fiscal

Améliorer encore la neutralité des régimes applicables aux instruments d'épargne et développer les moyens de financement des entreprises

Améliorer la neutralité des régimes fiscaux des actifs financiers permettrait d'accroître la liquidité du marché d'actions espagnol et d'assurer une affectation plus efficiente des ressources. Cela renforcerait également le gouvernement d'entreprise et contribuerait à diversifier la structure de propriété des sociétés, en particulier dans le cas des entreprises récemment privatisées, et à éliminer ainsi un obstacle à la concurrence entre entreprises qui ont des intérêts communs et dont les marchés se recoupent. Il serait nécessaire de mettre un terme aux avantages fiscaux visant les gains en capital à long terme, en appliquant à tous les gains en capital le taux uniforme actuel, ce qui permettrait d'éliminer les effets d'immobilisation faisant obstacle à une réaffectation des ressources financières, des entreprises parvenues à maturité et en lente expansion vers les entreprises les plus innovantes. Une plus grande uniformité dans la fiscalité des dividendes et des bénéfices non distribués irait dans le même sens. Simultanément, il deviendrait moins nécessaire d'accorder des avantages fiscaux excessivement généreux aux nouvelles entreprises – comme le fait par exemple le régime spécial de l'impôt sur les sociétés au Pays basque. En outre, le régime préférentiel accordé aux contrats d'assurance-vie devrait être réexaminé, dans la mesure où il peut entraîner une mauvaise affectation des ressources, pour deux raisons au moins. *Premièrement*, il confère à ces intermédiaires financiers un avantage concurrentiel indu vis-à-vis des autres acteurs financiers. *Deuxièmement*, les investisseurs institutionnels ont tendance à investir davantage dans des titres publics ou dans des titres d'entreprises parvenues à maturité, au détriment de la prise de risque et des nouvelles entreprises. Une réforme plus générale pourrait

consister à assujettir tous les revenus d'actifs financiers au même taux d'imposition uniforme, sur le modèle des pays nordiques. Une telle réforme implique un arbitrage entre équité et efficacité. Un taux d'imposition uniforme peu élevé aura sans doute un effet régressif. Cependant, avec l'institution de la monnaie unique, la concurrence fiscale pourrait rendre nécessaire un alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle des pays où elle est la plus faible. Une imposition uniforme présenterait aussi l'avantage de réduire les coûts de recouvrement et d'être neutre vis-à-vis de l'affectation des ressources.

Améliorer la neutralité de l'impôt sur les sociétés pour promouvoir davantage l'investissement des entreprises, la prise de risque et l'entreprenariat

La nécessité d'assurer la neutralité fiscale devra être mise en balance avec le risque de désavantager les PME sur le plan des coûts. La fiscalité n'est peut-être pas le meilleur moyen de venir en aide aux PME de façon à la fois efficace et économique étant donné que, pour bénéficier d'avantages fiscaux, ces entreprises doivent dégager des bénéfices. Par conséquent, si cela apparaissait nécessaire, le meilleur moyen de venir en aide aux PME consisterait à recourir à des dépenses ciblées (OCDE, 1994b). Sur la base de ce principe, l'efficacité et la cohérence des avantages fiscaux en faveur des PME (à travers l'impôt sur le revenu des sociétés, l'IRPP et l'impôt sur les successions) pourraient être améliorées de la manière suivante :

- en supprimant la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés en faveur des petites entreprises. Un impôt sur les sociétés d'un taux uniforme améliorerait la neutralité fiscale, encouragerait la prise de risque et réduirait les incitations à l'évasion fiscale ;
- en libéralisant davantage les dispositions concernant le report des pertes sur les exercices postérieurs et, surtout, antérieurs, afin d'améliorer les incitations à la prise de risque¹³⁹ ;
- en supprimant progressivement le système d'imposition « forfaitaire », afin d'améliorer la transparence et l'équité horizontale dans l'imposition des travailleurs indépendants et des micro-entreprises ;
- en assouplissant et en étendant à un plus large éventail de descendants les dispositions fiscales concernant les successions, dans le but d'éviter le démantèlement des entreprises familiales (abattement allant jusqu'à 90 pour cent de la base de calcul des droits de succession en cas de mutation d'une petite entreprise au conjoint, aux enfants et aux descendants adoptifs). Une rationalisation des droits de succession et des exemptions connexes permettrait d'améliorer l'équité horizontale dans la transmission des petites entreprises¹⁴⁰.

Mieux cibler les incitations fiscales à l'investissement et les régimes spéciaux d'impôt sur les sociétés

Un accroissement des incitations fiscales à la formation du personnel rééquilibrerait les incitations en faveur des investissements incorporels et permettrait aux entreprises d'internaliser intégralement les gains de productivité et les améliorations du marché du travail découlant de leurs investissements. En outre, une amélioration de la formation en entreprise pourrait, en adaptant mieux les qualifications des travailleurs aux activités qu'ils doivent exercer, renforcer les liens entre ceux-ci et leur entreprise. Elle pourrait ainsi amplifier les effets des réformes récemment mises en œuvre sur le marché du travail dans le but d'endiguer la prolifération des contrats d'emploi temporaires. La promotion de la formation en entreprise pourrait ainsi être considérée comme une forme de protection implicite de l'emploi et pourrait permettre d'assouplir la législation rigoureuse qui régit la protection de l'emploi. Dans la mesure où la productivité des investissements en R-D augmente parallèlement aux qualifications du personnel de l'entreprise, des avantages fiscaux plus généreux en faveur de la formation devraient accroître l'efficacité des aides fiscales déjà généreuses en faveur de l'investissement en R-D. Les possibilités de report des crédits d'impôt inutilisés pour l'investissement dans la formation pourraient aussi être étendues (ce report est actuellement limité à cinq ans et à 35 pour cent de l'impôt exigible).

Les avantages fiscaux découlant des régimes spéciaux d'impôt sur les sociétés en fonction du montant des investissements peuvent fausser la concurrence et entraîner des pertes d'efficacité. En outre, les incitations fiscales *ad hoc* qui existent actuellement dans les régimes spéciaux d'imposition des entreprises devraient être progressivement éliminées, mais la concurrence fiscale sur la base de règles générales bien ciblées et transparentes ne devrait pas être découragée. La suppression des incitations fiscales *ad hoc* permettrait de surmonter la faiblesse structurelle des niveaux inférieurs d'administration qui, devant la menace de délocalisation d'une entreprise, n'ont parfois d'autre choix que d'accorder des aides fiscales encore plus généreuses pour inciter les entreprises à rester. Compte tenu de ces principes, les généreuses aides fiscales accordées dans le cadre du régime spécial de l'impôt sur les sociétés du Pays basque devraient être remplacées par un système plus neutre. Si l'objectif est de promouvoir la prise de risque et l'entreprenariat, ce système pourrait par exemple consister à autoriser librement le report des pertes et des crédits d'impôt inutilisés sur des exercices antérieurs et postérieurs, de manière à réduire les fluctuations des impôts des sociétés dans la durée. En outre, le régime fiscal préférentiel applicable aux quartiers généraux de sociétés en vertu de la législation du Pays basque est moins transparent que le régime général, très généreux, et devrait être harmonisé avec celui-ci.

Supprimer progressivement les avantages fiscaux en faveur des logements occupés par leur propriétaire et éliminer les distorsions fiscales sur le marché du logement

Des mesures plus ambitieuses destinées à réduire les avantages fiscaux accordés dans le cas des logements occupés par leur propriétaire contribueraient à éliminer les distorsions sous-jacentes dans l'affectation de l'épargne et pourraient rééquilibrer la part de l'investissement privé dans l'investissement des entreprises. Il en résulterait une augmentation du coefficient d'intensité de capital qui se traduirait en principe par une plus grande productivité du travail et de meilleures perspectives de croissance de l'emploi. La priorité devrait être donnée à une nouvelle réduction des abattements d'impôts sur le revenu des personnes physiques au titre des paiements d'intérêts et du remboursement des emprunts hypothécaires pour l'achat d'un logement. Il en résulterait également une distribution plus équitable de la pression fiscale sur le revenu des personnes physiques, étant donné que ce sont surtout les contribuables titulaires de revenus élevés qui en bénéficient le plus. La suppression progressive des avantages en faveur de l'accession à la propriété dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait stimuler le développement du marché du logement locatif. En atténuant la pression de la demande de terrains urbains dont l'offre est très réglementée, cette mesure se traduirait par une baisse des prix des logements. Une réforme plus fondamentale de la fiscalité des logements pourrait utilement s'accompagner de l'affectation d'un plus large ensemble d'impôts aux municipalités, de manière à les rendre moins tributaires des impôts immobiliers et fonciers, tout en les incitant davantage à libéraliser l'aménagement des terrains urbains. De telles mesures entraîneraient également une détente des prix des logements ainsi qu'une plus grande uniformité des prix entre les régions – dans la mesure où les différences entre les impôts immobiliers sont capitalisées dans les prix des logements. Un développement plus soutenu du marché du logement locatif, une baisse des prix des logements et une atténuation des écarts de prix entre régions pourraient favoriser la mobilité géographique des travailleurs et améliorer la capacité générale d'adaptation du marché du travail.

Renforcer la décentralisation fiscale

Pour avancer dans la voie d'une décentralisation fiscale équilibrée et efficace, il est indispensable de réduire encore l'écart entre les compétences des administrations territoriales en matière de dépenses et en matière de recettes, et de leur donner la possibilité d'adapter les impôts dont elles ont la responsabilité aux conditions locales. L'accord de financement pour la période 1997-2001 représente un pas dans cette direction. Par ailleurs, moderniser davantage le registre foncier, et notamment mettre à jour les valeurs foncières, permettrait aux administrations régionales et locales de mieux adapter les impôts fonciers. Il faudrait

aussi permettre aux administrations régionales et locales de s'en remettre davantage au principe « utilisateur/pollueur-payeur » (pour le traitement des eaux usées, l'évacuation des déchets solides, la radiodiffusion). Pour fixer de façon optimale les redevances d'utilisation en fonction des coûts pour la collectivité, il faut éliminer les obstacles juridiques qui limitent actuellement l'éventail des biens et services auxquels ces redevances peuvent s'appliquer et le niveau de ces redevances. Il est par ailleurs nécessaire de simplifier les procédures administratives (pour l'octroi de permis de rejet d'eaux usées, par exemple) et de renforcer les moyens d'application à la disposition des administrations territoriales. La décentralisation fiscale peut aussi se traduire par l'apparition de nouvelles règles fiscales complexes. Ainsi, en déléguant aux régions des compétences fiscales, il serait important d'éviter une augmentation des coûts de recouvrement et de mise en conformité ou un accroissement de l'évasion fiscale.

En accordant aux régions davantage de compétences en matière de recettes de manière à assurer le financement des dépenses dont elles sont responsables, il faudra veiller à ce que la décentralisation fiscale ne fasse pas obstacle à une saine gestion budgétaire au niveau national et à la solidarité sur l'ensemble du territoire. Le transfert d'impôts qui visent aussi des objectifs de redistribution est problématique car des taux différents peuvent encourager les mouvements migratoires et entraîner des cercles vertueux ou vicieux, s'ils sont levés au niveau régional, les riches se déplaçant vers les régions où la fiscalité est faible et permettant donc de nouvelles réductions des impôts dans ces régions, tandis que les pauvres s'installent dans les régions où les services sociaux sont les plus développés. Les taxes sur la consommation pourraient constituer une source supplémentaire de recettes pour les régions. Un accord de partage des recettes pourrait être envisagé en ce qui concerne la TVA, suivant le modèle d'autres pays de l'Union européenne (Allemagne et Belgique, par exemple). Les taxes sur la consommation ont l'avantage de générer des recettes moins instables que les impôts sur le revenu. En tout état de cause, si un système de garantie de recettes est nécessaire pour les régions, il devra être conçu sur le modèle d'un véritable régime d'assurance capitalisé avec mise en commun des risques, et il devra donner aux régions les incitations appropriées pour développer leur base d'imposition et maîtriser leurs dépenses. Le système de garantie actuel se traduit par des coûts potentiels importants pour l'État et pourrait nuire à la santé des finances publiques au niveau national. La publication des soldes budgétaires des régions en temps opportun et sous une forme transparente, de même que le renforcement des mécanismes de mise en œuvre du pacte de stabilité interne suivant les modalités examinées au chapitre I, sont également indispensables.

Sur le plan de l'efficacité, il n'est pas forcément nécessaire qu'un niveau d'administration plus élevé réglemente la concurrence entre juridictions en ce qui concerne le régime de l'impôt sur les sociétés. La concurrence fiscale que se livrent les administrations pour attirer des entreprises – même si elle produit des

externalités géographiques – peut contribuer à une implantation efficace des entreprises, à condition que les offres des administrations reflètent une évaluation objective des résultats attendus par les administrations elles-mêmes (Besleey et Seabright, 1999). Une réglementation des incitations fiscales entre les juridictions n'aboutirait donc pas forcément à une meilleure affectation des ressources, mais elle permettrait sans doute d'obtenir les mêmes résultats en contrepartie d'avantages fiscaux globalement moins importants en faveur des entreprises. Cela serait probablement très souhaitable lorsque les administrations sont soumises à de rigoureuses contraintes budgétaires qui limitent leur capacité de dépense – comme ce sera le cas avec le nouveau système de financement des «communautés autonomes». Si une partie de l'impôt sur les sociétés était transférée aux régions à l'avenir (comme cela se fait aux États-Unis ou au Canada, par exemple), les avantages fiscaux – qui pourront naturellement être différents suivant les juridictions – devront avoir un caractère générique et viser des objectifs spécifiques. Le fait de subventionner au moyen d'avantages fiscaux la fourniture privée de biens publics (formation, amélioration de l'environnement) en fonction de leur rareté géographique ne fausse pas la concurrence. Cependant, pour accroître la transparence et éviter les distorsions que les incitations fiscales *ad hoc* provoquent sur le marché, il faudrait rechercher un certain degré d'harmonisation dans la définition de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, tout en laissant jouer la concurrence dans la fixation d'une partie du taux de l'impôt sur les sociétés, lequel devrait s'appliquer à toutes les sociétés résidentes.

Notes

1. Environ 40 pour cent des prêts bancaires aux sociétés non financières ont une échéance supérieure à 5 ans, et 20 pour cent ont une échéance comprise entre 1 et 5 ans.
2. La réforme du marché du travail de 1997 est décrite dans l'Étude précédente et au chapitre II du présent rapport.
3. La règle de remplacement des fonctionnaires sera assouplie au niveau local en 2000.
4. Un calcul rapide montre qu'avec une croissance de l'emploi de 3 pour cent, si les deux tiers des nouveaux salariés ont un niveau de productivité égal à 80 pour cent de la moyenne des « anciens » travailleurs, la croissance de la productivité totale se trouve abaissée de 0.4 point de pourcentage.
5. Le changement apporté à la méthodologie de l'enquête sur la population active (EPA) au premier trimestre de 1999 a sans doute infléchi le taux de chômage à la baisse (voir l'encadré 1).
6. La proportion élevée des contrats à durée déterminée dans les créations brutes d'emploi – alors que les postes de durée déterminée ne représentent que 33 pour cent de l'emploi total – traduit la forte rotation des emplois temporaires.
7. Le panier de biens et de services de référence de l'IPC est établi à l'heure actuelle en fonction de l'enquête sur la consommation des ménages de 1991 : les télécommunications y représentaient 1.4 pour cent du panier de référence. Depuis lors, le poids des services de télécommunications s'est sensiblement accru. De plus, l'IPC ne reflète que les offres générales maintenues pendant plusieurs mois au moins et les tarifs des nouveaux fournisseurs ne sont pris en compte qu'après une année de présence sur le marché. Pour ces raisons, les tarifs téléphoniques inclus dans l'IPC sont susceptibles de surestimer le prix réellement payé par les consommateurs. Ainsi, selon Ruiz-Castillo *et al.* (1999), l'IPC actuel surestime l'inflation de 0.6 point de pourcentage compte tenu des biais identifiés dans le rapport Boskin. L'Institut national de statistique (INE) prévoit de mettre en place en 2000 un nouveau panier pour l'indice des prix à la consommation fondé sur une enquête de consommation plus récente. Il en résultera probablement un poids plus élevé des services, dont certains sont plus enclins à l'inflation (hôtellerie-restauration, par exemple). Le résultat global est donc incertain.
8. Il convient de noter que la part des entreprises et des ménages dans la variation nette des engagements totaux du secteur intérieur non financier a atteint 80 pour cent en moyenne en 1997-98 contre 35 pour cent seulement en 1992-95.
9. Cependant, le niveau plus élevé que prévu des recettes de TVA peut aussi refléter en partie une sous-estimation de la croissance de la consommation, qui expliquerait

elle-même la faiblesse des gains constatés de productivité dans la phase actuelle de reprise (encadré 1).

10. Sur la base du fait générateur, jusqu'en octobre 1999, les rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques ont marqué une baisse de 1.6 pour cent par rapport à la période correspondante de 1998, ce qui est conforme à la prévision d'un recul de 1.5 pour cent sur l'ensemble de l'année. Sur la base des paiements, elles ont augmenté de 1.5 pour cent, alors que le budget prévoyait une augmentation de 4.2 pour cent pour l'ensemble de l'année.
11. Jusqu'en octobre 1999 (dans l'optique des paiements), les recettes au titre de la TVA ont affiché une hausse de 15.7 pour cent par rapport à la même période de l'année précédente.
12. En 1996, l'investissement intérieur brut dans la R-D a représenté 0.9 pour cent du PIB, contre 1.8 pour cent en moyenne dans l'UE et 2.2 pour cent dans la zone de l'OCDE (OCDE, base de données STI).
13. Toutefois, cette mesure est sans incidence sur le déficit dans l'optique des comptes nationaux, car elle correspond à une variation des actifs au-dessous de la ligne.
14. Un différentiel d'inflation structurelle traduit une croissance plus rapide de la productivité et des salaires dans le secteur de biens échangés par suite d'un rattrapage du niveau de productivité des économies à revenu élevé. Pour faire face à des coûts de main-d'œuvre qui augmentent plus rapidement, les prix dans le secteur des biens non soumis à la concurrence internationale (principalement les services et la construction), où la croissance de la productivité est plus lente, doivent augmenter plus rapidement que dans le secteur des biens échangés. L'augmentation du prix relatif des biens non échangés empêche la rentabilité de baisser dans ce secteur et se traduit aussi par une plus forte hausse globale des prix à la consommation (hypothèse de Balassa-Samuelson). Les pays de la zone euro à revenu relativement faible devraient donc connaître une hausse de l'IPC supérieure à la moyenne, avec une augmentation plus rapide du prix des services, par suite du rattrapage de la productivité dans l'industrie et dans les autres secteurs de biens échangés.
15. D'après les plans de développement régional en cours d'élaboration, l'investissement dans les régions moins développées (objectif 1) doit augmenter de 45 pour cent en 2000-06 par rapport à 1994-99. Néanmoins, les fonds structurels et le fonds de cohésion de l'UE (qui ont couvert en moyenne 40 pour cent des investissements d'infrastructure en 1993-99) contribueront à financer l'investissement d'infrastructures en vertu du nouveau Programme communautaire d'appui.
16. Si une augmentation des impôts indirects réduisait les incitations à la modération salariale émanant d'une réduction de la fiscalité des revenus du travail, les gains d'emploi escomptés seraient bien plus faibles.
17. Estimations tirées de OCDE (1999*h*), chapitre IV : « L'ampleur et le rôle des stabilisateurs budgétaires automatiques ».
18. Les collectivités territoriales comprennent à la fois les administrations régionales (communautés autonomes) et les administrations locales. Le déficit budgétaire consolidé des collectivités territoriales reflète principalement le déficit financier des administrations régionales, étant donné que les comptes financiers des administrations locales sont pratiquement équilibrés. Les données mentionnées ici sont tirées de : Banque d'Espagne « Comptes financiers de l'économie espagnole, 1989-1998 ».
19. Les entreprises publiques locales ont connu une expansion rapide : leur nombre a augmenté de 45 pour cent entre 1990 et 1996. Au milieu des années 1990, ces

- entreprises recevaient 20 pour cent du total des subventions d'exploitation et en capital versées aux entreprises publiques (voir OCDE (1998c), chapitre IV).
20. Les prévisions ont été finalisées en novembre 1999, sur la base de données relatives au budget de l'État allant jusqu'en septembre 1999, et sont identiques à celles présentées dans le n° 66 des *Perspectives économiques* de l'OCDE. Les données disponibles depuis la mise au point des chiffres du tableau 8 indiquent nettement une progression des recettes fiscales plus forte qu'initialement prévu, et pourraient laisser présager une baisse plus accusée que prévu du déficit budgétaire.
 21. Le budget 2000 prévoit de réduire de 0.2 point de pourcentage le taux des cotisations patronales à la caisse d'assurance-chômage, mais les conditions d'éligibilité aux cotisations sociales réduites sur les nouveaux contrats permanents ont été durcies. En particulier, la conversion d'un contrat temporaire en contrat permanent ne donne plus droit à un allègement de cotisations sociales.
 22. En 1998, le taux de chômage des hommes âgés de 25 à 54 ans était de 11.6 pour cent, alors que le taux moyen de chômage atteignait 18.8 pour cent. Le taux de chômage des jeunes était de 44.8 pour cent pour les personnes de 16 à 19 ans et de 32.8 pour cent pour celles de 20 à 24 ans. Le taux de chômage des femmes de 25 à 54 ans était de 24.1 pour cent.
 23. Si l'on classe les taux de participation à des programmes de formation liée à l'emploi en utilisant un indice combinant différentes sources de données, l'Espagne se place au 19^e rang parmi 24 pays de l'OCDE (OCDE, 1999f).
 24. Jimeno et Toharia (1992) montrent qu'une augmentation de 1 pour cent du pourcentage des contrats temporaires s'accompagne d'une baisse de 0.1 pour cent de la croissance de la productivité sectorielle. En revanche, Hernando et Vallés (1992) ne confirment pas l'existence d'un tel effet sur la croissance de la productivité totale des facteurs.
 25. La durée moyenne d'occupation d'un emploi est passée de 11.5 ans en 1985 à 9.1 ans en 1995. De même, le pourcentage de travailleurs ayant une ancienneté de moins d'un an est passé de 15.2 pour cent à 24.8 pour cent au cours de la même période.
 26. En moyenne, l'ancienneté dans l'emploi est d'un an pour les personnes de moins de 25 ans, contre 8.9 ans pour le salarié moyen (OCDE, 1999g).
 27. Bien que la loi interdise le versement de salaires différents pour le même type d'emploi, il semble que les employeurs aient disposé d'une assez grande latitude concernant la classification professionnelle des travailleurs, et qu'ils aient effectivement moins payé les personnes sous contrat de durée déterminée (Bentolila et Dolado, 1994).
 28. Les indemnités de licenciement équivalent à 20 jours de salaire par année d'ancienneté dans le cas de licenciements justifiés, contre 45 jours dans les autres cas.
 29. Ces indices présentent des lacunes, comme tous les indices établis en attribuant des valeurs aux réglementations. Ainsi, l'indicateur de la rigueur des normes de protection de l'emploi permanent est plus élevé au Portugal qu'en Espagne, alors que certaines observations tendent à la conclusion inverse (Bover *et al.*, 1998). La différence d'interprétation est liée à l'attitude des tribunaux qui se prononcent en faveur des travailleurs en déclarant la plupart des licenciements injustifiés.

30. Dans le cadre de la législation antérieure, les droits à pension acquis dans le cadre de contrats à temps partiel étaient moins que proportionnels au nombre d'heures travaillées par rapport au régime des travailleurs à temps plein.
31. Les heures complémentaires – nouveau concept du temps de travail mis au point pour ces contrats – sont analogues aux heures supplémentaires mais sont rémunérées au même taux que les heures normales. Les heures complémentaires ne peuvent être utilisées que pour les contrats permanents et doivent avoir l'accord du salarié. Elles ne peuvent représenter plus de 15 pour cent des heures normales (ou 30 pour cent si une convention collective le permet). Elles doivent être proportionnellement réparties sur les quatre trimestres, et 30 pour cent seulement des heures convenues mais non ouvrées au cours d'un trimestre donné peuvent être reportées sur le trimestre suivant.
32. On dispose à cet égard d'une abondante documentation sur l'influence qu'exercent en Espagne les indemnités de chômage sur la durée de ce dernier (Alba and Freeman, 1990; Cebrian *et al.* 1995; Bover *et al.* 1996). On trouvera une analyse critique dans Toharia (1997).
33. Ce chiffre ne couvre pas les subventions directes à l'emploi ou les cotisations de sécurité sociale à taux réduit dont bénéficient différents types de contrats.
34. Les fonctionnaires dans ces régions représentent moins de 15 pour cent de l'emploi public régional total.
35. En 1998, selon l'enquête sur la population active, 26 pour cent seulement des chômeurs auraient accepté un emploi les obligeant à déménager, alors que 63.7 pour cent auraient accepté un emploi moins bien rémunéré qu'ils ne l'espéraient. Ces chiffres ont baissé depuis 1996, le marché du travail étant devenu plus tendu.
36. Les écarts entre les salaires régionaux et la moyenne nationale (Wagegap) ont été corrigés pour tenir compte des différences entre le PIB régional par habitant et la moyenne nationale (Gdpgap) au moyen de la régression suivante par la méthode des moindres carrés :
- $$\text{Wagegap} = -0.075 + 0.395 \cdot \text{Gdpgap} ; R^2 = 0.34; \text{ les } t \text{ de Student étant entre parenthèses.}$$
- $$(2.8) \quad (2.9)$$
- Les écarts de salaires corrigés (Wagegap*) qui apparaissent au graphique 12, deuxième partie, correspondent aux résidus de cette régression. Ils rendent compte des différences de salaire entre régions que ne permettent pas de saisir les écarts de PIB par habitant. Le PIB régional par habitant est estimé au coût des facteurs sur la base des données de 1995. Les écarts de salaire ont été estimés à partir de l'enquête de 1998 sur la population active.
37. L'aide à l'industrie revêt principalement la forme de subventions régulières (29 pour cent), d'avantages fiscaux (22 pour cent) et d'autres dispositifs mixtes (40 pour cent) (OCDE, 1998b), ce qui correspond à peu près à la moyenne observée dans les pays de l'OCDE.
38. Cette situation n'est cependant en aucune façon propre à l'Espagne. En 1995-97, les aides de l'État au secteur des transports dans l'ensemble de l'Union européenne représentaient 35 pour cent des aides nationales globales et étaient presque l'équivalent des aides accordées aux industries manufacturières.

39. Grâce à une réduction du service de la dette, les résultats de la RENFE se sont récemment améliorés et ont permis de réduire les transferts de l'État de 15 pour cent en 1998.
40. *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación* (1998). Les aides supplémentaires accordées sous forme de soutien des prix et de subventions ne peuvent être évaluées par pays au sein de l'UE.
41. Les transferts budgétaires sont essentiellement constitués de paiements directs calculés sur la base de la production, des superficies plantées/du cheptel, des droits antérieurs, de l'utilisation d'intrants et des contraintes dans ce domaine, et du revenu agricole global. Les aides budgétaires suivent une tendance ascendante dans les pays de l'OCDE. Au sein de l'Union européenne, rapportées au montant estimé des aides à la production, elles sont passées de 16 pour cent en 1986-88 à 48 pour cent en 1996-98. En revanche, la part du soutien des prix du marché a été ramenée de 84 pour cent en 1986-88 à 52 pour cent en 1996-98 (OCDE, 1999a).
42. Cette obligation se retrouve partout au sein de l'Union européenne. La décision concernant la fusion doit être rendue publique dans un délai de trois mois.
43. La participation de l'État dans *Red Eléctrica* a déjà été ramenée de 60 à 25 pour cent.
44. Le développement des interconnexions avec la France soulève des problèmes environnementaux et les prix de l'électricité au Portugal et au Maroc sont supérieurs aux prix espagnols.
45. Ainsi, une taxe est appliquée à la consommation d'électricité pour subventionner la restructuration des charbonnages espagnols, qui fournissent 28 pour cent du combustible utilisé pour la production d'électricité. La Commission européenne examine actuellement l'ampleur des paiements faits aux compagnies de service d'intérêt public au titre des coûts du passage à la concurrence, et les garanties qui les accompagnent (garanties qui consistent à autoriser les compagnies de service public à émettre des titres bénéficiant d'une notation élevée en fonction des recettes attendues).
46. En octobre 1999, le gouvernement a également réduit le taux de la TVA sur les bonbonnes de gaz, le ramenant de 16 à 7 pour cent, et supprimé la taxe sur les hydrocarbures.
47. Environ 90 pour cent des stations-service sont exploitées sur la base de contrats de concession avec les sociétés de gros ou de raffinage. Ces contrats prévoient des marges fixes et sont de longue durée.
48. Il y a encore peu, ce rabais était plafonné à 5 pour cent.
49. Ces fusions ont réduit le nombre des gros intervenants dans le système bancaire espagnol qui, de cinq en 1998, ne sont plus que trois : BSCH, BBVA et Banco Popular. BBV a été créée en 1988 après la fusion de Banco de Bilbao avec Banco de Vizcaya. BCH avait vu le jour en 1992 après la fusion de Banco Central et Banco Hispano. Banco de Santander a acheté Banesto en 1994. *Argentaria*, qui appartenait jusque-là au secteur public, a été privatisée en 1998.
50. Il existe un certain nombre d'autres dispositions particulières : a) les investissements dans la région doivent revêtir un caractère stratégique à long terme; b) les banques espagnoles sont tenues de garder intégralement le contrôle de la gestion des banques qu'elles achètent; c) des critères rigoureux doivent être respectés concernant les provisionnements pour risques et il faut que la surveillance ait été pour

l'essentiel amortie; *d*) les banques doivent couvrir intégralement le risque de change.

51. Les banques espagnoles les plus actives en Amérique latine ont été Banco Bilbao Vizcaya et Banco Santander Central Hispano. On trouvera au tableau A2 quelques-unes des principales prises de participation de ces deux banques en Amérique latine. En dépit de l'instabilité financière et de la montée des taux d'intérêt dans cette région du monde, les banques espagnoles ont affiché des résultats satisfaisants jusqu'à présent. Ainsi, selon les chiffres de 1998, les recettes au titre des activités de marché de Santander ont chuté – en partie du fait de l'instabilité financière en Amérique latine – mais ce résultat a été largement compensé par une augmentation des gains au titre des frais et commissions grâce au dynamisme des opérations du groupe dans le secteur de la banque de détail.
52. Il existe plusieurs autres indicateurs de l'efficacité bancaire (Berger, 1993) – par exemple le ratio charges d'exploitation/bénéfices, la marge de taux d'intérêt, la part des coûts salariaux, et différentes mesures de la densité du réseau de succursales. En 1997, l'indicateur « phare » que constitue le ratio charges/bénéfices (charges d'exploitation rapportées à la marge brute d'exploitation) était de 59 pour cent pour les caisses d'épargne et de 63 pour cent pour les banques commerciales – chiffres plus ou moins comparables à ceux de certains autres pays européens de l'OCDE, par exemple l'Allemagne (64 pour cent) mais un peu en retrait sur ceux de la France ou des Pays-Bas (69 pour cent). Ce ratio doit cependant être interprété avec prudence. Dans un climat de vive concurrence entraînant une contraction des marges d'exploitation des banques, il devrait être plutôt élevé, signe d'une forte efficacité. Si en revanche la concurrence est faible et si les banques se contentent d'appliquer un certain pourcentage à leurs coûts pour déterminer leurs marges, un ratio charges/bénéfices élevé pourrait être le signe d'une efficacité médiocre résultant du poids des charges d'exploitation. Étant donné la forte concurrence sur les marchés bancaires européens, le premier de ces scénarios paraît être le plus probable. Les caisses d'épargne espagnoles auraient donc une moindre efficacité que les banques commerciales, et l'ensemble du système bancaire espagnol aurait une moindre efficacité que les systèmes de certains autres pays européens particulièrement performants. Sur un plan plus technique, on peut évaluer l'efficacité bancaire en utilisant une approche stochastique fondée sur la frontière des coûts ou sur la frontière de la production. D'après une étude comparative récemment conduite selon cette méthode (Bikker, 1999) et portant sur un échantillon de 3 000 banques européennes, l'efficacité des banques espagnoles serait sensiblement plus faible que celle des banques des autres pays européens.
53. L'augmentation du nombre de succursales est en partie le reflet de l'expansion des caisses d'épargne au-delà de leur région d'origine afin d'élargir leur part de marché et de mieux diversifier leurs risques. L'expansion géographique des caisses d'épargne était limitée jusqu'en 1989. De leur côté, les banques commerciales ont réduit le nombre de leurs succursales.
54. Face à la complexité grandissante du contexte financier, les autorités espagnoles de surveillance bancaire accordent une attention particulière aux établissements de crédit les plus importants. Leurs activités sont strictement contrôlées par deux moyens : *a*) inspections sur place et réunions régulières avec les chefs des différents services; *b*) évaluation des procédures internes de gestion des risques au moyen de normes minimales que toutes les institutions doivent respecter.

55. Environ 25 pour cent des avoirs des caisses d'épargne sont constitués de crédits hypothécaires, contre 10 pour cent pour les banques commerciales. De plus, bien que les opérations de ces deux types d'institutions tendent à converger, les caisses d'épargne investissent relativement plus que les banques commerciales en titres de l'administration centrale – notamment en obligations à long terme. Malgré l'origine régionale des caisses d'épargne, leurs prêts aux gouvernements régionaux ne sont pas supérieurs à ceux des banques commerciales. Il existe près de 50 caisses d'épargne en Espagne, mais les 12 premières représentent environ 70 pour cent des avoirs totaux du secteur. Les deux plus importantes, *La Caixa* et *Caja Madrid*, réunissent 35 pour cent des actifs totaux.
56. *Costes y tarifas de los mercados españoles de valores* (1999).
57. A la fin de 1997, les actifs des fonds de placement représentaient 35 pour cent du PIB, contre 31.3 pour cent dans la zone euro (moyenne pondérée). L'érosion potentielle de la rentabilité du secteur bancaire a cependant été atténuée dans la mesure où les fonds qui représentent une large partie des actifs des établissements de placement collectif sont gérés par des institutions appartenant à des groupes constitués de banques commerciales et de caisses d'épargne.
58. Les principales mesures sont un élargissement de la base de calcul des pensions aux 15 dernières années de cotisations, l'unification progressive des différents plafonds de cotisations au niveau du plus élevé, et un accord prévoyant que les pensions non contributives seront financées par les recettes fiscales générales (voir la précédente Étude).
59. L'ampleur des flux d'immigration pourrait contribuer à atténuer quelque peu l'élévation du taux de dépendance économique. Les prévisions démographiques officielles illustrées au graphique 17 sont fondées sur l'hypothèse d'une rapide augmentation du flux migratoire net (passant de 44 000 en 1998 à 289 000 en 2050) et d'un redressement du taux de natalité (de 1.2 en 1998 à 1.7 en 2020).
60. Voir au chapitre III les simulations correspondantes.
61. Le taux d'imposition implicite sur le maintien en activité est calculé en rapportant les pensions perdues – du fait du report de l'âge de départ en retraite de 55 à 64 ans – aux gains supplémentaires liés au travail salarié et à l'acquisition de droits de pension plus élevés du fait de l'allongement de la période de cotisations. Toutes choses égales par ailleurs, le taux d'imposition implicite sur le maintien en activité est d'autant plus élevé que le taux de remplacement du revenu salarié est élevé et que le taux d'acquisition des droits à pension est faible au cours des dernières années d'activité. La méthodologie utilisée pour procéder à ces calculs est décrite par Blondal et Scarpetta (1997). De plus, dans nombre de pays, les prestations non liées à l'exercice d'un emploi reçues par les travailleurs âgés (essentiellement les indemnités de chômage et d'invalidité) se transforment en fait en allocations de retraite anticipée. Le retrait de ces allocations, ajouté aux paiements de pensions perdus du fait du report du départ en retraite, peut sensiblement renforcer les contre-incitations au maintien en activité.
62. Les incitations à la retraite anticipée paraissent beaucoup plus fortes lorsque l'on tient compte des allocations non liées à l'exercice d'un emploi et soumises à un critère de ressources. Il apparaît qu'en 1995 l'Espagne était l'un des pays de l'OCDE où le taux d'imposition implicite sur le maintien en activité était le plus élevé, le gain avant impôt ne représentant que la moitié du revenu brut supplémentaire procuré par le report du départ en retraite.

63. Selon les estimations, le coût annuel de ce dispositif a été de 100 milliards de pesetas en 1998 et 1999.
64. Au cours des dernières années, d'importants progrès ont été faits dans le domaine de la lutte contre la fraude, notamment en ce qui concerne le système d'invalidité temporaire et la pension vieillesse minimum (*complemento de mínimos*).
65. Ces simulations ont été effectuées et communiquées par le service de recherche de Banco Bilbao Vizcaya.
66. La responsabilité de l'administration des soins de santé a été dévolue aux autorités de sept régions : Andalousie, Canaries, Catalogne, Galice, Navarre, Pays basque et Valence.
67. Les cotisations à l'assurance maladie privée acquittées par l'entreprise d'un salarié sont considérées comme des paiements en nature et sont exonérées à hauteur de 60 000 pesetas pour les personnes individuelles et jusqu'à 200 000 pesetas lorsque l'assurance couvre le conjoint et les enfants à charge.
68. Toute modification du statut légal des hôpitaux publics existants doit recevoir l'accord du personnel.
69. Le gouvernement de la région de Valence envisage d'adopter un tel modèle.
70. En 1998, les dépenses au titre des produits pharmaceutiques ont représenté 950 milliards de pesetas, soit 1.1 pour cent du PIB.
71. Les marges des grossistes et des pharmaciens de détail ont déjà été réduites en 1993, 1997 et 1999. En juillet 1999, le gouvernement a approuvé une baisse moyenne de 6 pour cent des prix des produits pharmaceutiques.
72. Les non-retraités paient 40 pour cent du coût des produits pharmaceutiques en soins primaires. Globalement cependant, le ticket modérateur moyen est de l'ordre de 8 pour cent dans la mesure où 75 pour cent des dépenses publiques en produits pharmaceutiques concernent les retraités.
73. La forte chute ininterrompue de l'emploi dans les entreprises publiques tient au vaste programme de privatisations mis en œuvre depuis le début de la décennie.
74. Les tendances futures du système de sécurité sociale sont examinées dans *l'Étude économique de l'Espagne*, OCDE 1996.
75. A titre d'indicateurs de l'équipement en infrastructures de l'Espagne, les routes goudronnées représentaient 0,48 kilomètre par kilomètre carré au début des années 90 et les voies ferrées 0,04 kilomètre par kilomètre carré. Les chiffres correspondants pour la France, l'Allemagne et l'Italie s'établissaient respectivement à : 1,35, 1,42 et 1,03 pour les routes goudronnées, et 0,06, 0,12 et 0,09 pour les voies ferrées. Ces calculs ont été réalisés à partir de données de la Banque mondiale (1994).
76. En 1995, les dépenses de sécurité sociale (hors prestations chômage) étaient financées à hauteur des deux tiers par les contributions de sécurité sociale à la charge des employeurs et des salariés et le reste par des transferts de l'État (c'est-à-dire par la fiscalité générale). Comme il est peu probable que les salariés perçoivent des versements de sécurité sociale comme faisant partie de leurs revenus (ce qui pourrait être le cas si les contributions étaient fixées sur la base d'une assurance équitable du point de vue actuariel), la charge fiscale risque d'avoir des conséquences négatives sur l'emploi. Cela pourrait se manifester sous forme d'une réduction de l'offre de travail si les salaires nets diminuent, ou d'une réduction de la demande de travail s'ils ne diminuent pas. Cela peut être le cas de systèmes de sécurité sociale

- par répartition, où les augmentations des contributions ne peuvent pas être liées à une amélioration marginale des prestations attendues.
77. Avant juin 1996, les plus-values n'étaient plus imposables au-delà d'une période fixée par la loi, généralement 10 ans. Depuis juin 1996, un taux uniforme de 20 pour cent est appliqué aux plus-values réalisées sur des actifs financiers détenus pendant plus de deux ans.
 78. Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des paiements d'intérêts. En 1998, les administrations régionales et locales représentant 74 pour cent de l'investissement des administrations publiques (Ministerio de Administraciones Públicas, 1999).
 79. L'augmentation budgétée des taxes cédées était liée à la croissance d'un panier d'impôts (comprenant notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés ainsi que la TVA).
 80. Les compétences transférées portent notamment sur les domaines suivants : éducation, services sociaux, mesures prises en matière de marché du travail, certains investissements dans des infrastructures et santé. En juin 1999, le transfert des responsabilités en matière de santé était encore inachevé dans 9 régions, tandis que le processus de décentralisation de l'éducation primaire et secondaire était encore en cours dans six régions.
 81. Ministerio de Economía y Hacienda (1998*f*).
 82. Voir Instituto de Estudios Fiscales (1998). Selon une étude réalisée par le *Centro de Investigaciones Sociológicas* en 1998, 92 pour cent des personnes interrogées estiment que l'évasion fiscale concernant l'impôt sur le revenu est importante.
 83. Voir Ministerio de Economía y Hacienda (1998*g*).
 84. Les sanctions peuvent aller de 35 à 150 pour cent de l'impôt dû. La durée de résolution d'un conflit peut atteindre 7 ans.
 85. Voir Instituto de Estudios Fiscales (1998), p. 158, Instituto de Estudios Fiscales (1994).
 86. Les soupçons de majoration importante des frais et de déclaration trompeuse sur les caractéristiques d'une unité fiscale concernent les déclarations des dépenses liées à l'acquisition d'une résidence secondaire ainsi que d'une résidence principale, la majoration des dépenses de santé et les personnes considérées comme handicapées. Voir Ministerio de Economía y Hacienda (1998*b*) ; Ministerio de Economía y Hacienda (1998*c*) ; Ministerio de Economía y Hacienda (1998*d*). Voir aussi la Confederacion sindical de Comisiones Obreras (1998).
 87. Voir Martín et García Lopez (1999). Selon l'ouvrage *Memoria Economica del Anteproyecto de Ley de Reforma del IRPF*, le contribuable moyen consacre une heure et demie à remplir ses déclarations fiscales et dépense pour ce faire 8 000 pesetas (coûts d'opportunité et honoraires versés à des conseillers fiscaux).
 88. Les délais de traitement des déclarations de revenus ont été raccourcis pour l'IRPP, passant de 110 jours en 1995 à 66 en 1998, et un nouvel abaissement à 55 jours est envisagé pour 1999. Le *Programa de ayuda a la declaracion de la Renta* concernait 11 millions de déclarations (15 millions de déclarations ont été envoyées à l'administration en 1998). A partir de 1999, les contribuables ont pu remplir leurs déclarations sur l'Internet.

89. Délais maximaux fixés à 12 mois pour les vérifications, 4 ans pour les prescriptions et 6 mois pour les remboursements (une fois les 6 mois écoulés, l'administration doit verser des intérêts).
90. A compter de 1999, un contribuable qui s'installe dans un paradis fiscal continuera à acquitter des impôts en Espagne pendant quatre ans. Pour limiter les activités de recyclage des coupons (qui consistent à vendre et racheter des valeurs mobilières nationales sur les marchés boursiers internationaux afin de réduire la charge fiscale des résidents), les crédits d'impôt au titre des dividendes cesseront d'être accordés pour les actions achetées moins de deux mois avant le paiement du dividende ou vendues moins de deux mois après.
91. Le système de sécurité sociale espagnol comprend un régime général et de nombreux régimes spéciaux applicables à différentes catégories professionnelles. A la suite de mesures introduites en 1998, ces régimes spéciaux vont être progressivement alignés sur le régime général. Le régime général et chaque catégorie prévoient une base mensuelle minimale (indépendante du salaire) et maximale pour déterminer le montant des contributions.
92. Ceci n'apparaît pas dans le graphique 23 dans la mesure où le revenu correspondant au salaire minimum est inférieur à la moitié du revenu d'un ouvrier moyen.
93. La main-d'œuvre peu qualifiée constitue souvent un bon substitut à d'autres facteurs de production (par exemple le capital, l'énergie). En conséquence, la forte élasticité de substitution de la main-d'œuvre peu qualifiée vis-à-vis de ces facteurs résulte en une élasticité élevée par rapport aux salaires propres. On trouvera dans OCDE (1995) un examen des données venant à l'appui de cette affirmation.
94. Ceci découle de l'application de la « règle de Ramsey » sur l'imposition optimale. Le poids excessif d'un impôt constitue pour la société un coût supplémentaire par rapport au montant de l'impôt perçu par l'État. Il survient lorsqu'un impôt exerçant un effet de distorsion sur les prix empêche les marchés d'atteindre des niveaux de production efficaces, du fait que le prix des produits taxés est différent des avantages et coûts privés marginaux. Les taxes qui exercent une pression excessive minimale sont celles qui sont prélevées sur des produits et services dont l'offre ou la demande (ou les deux) sont inélastiques, car dans ce cas, les réactions du marché aux distorsions sont atténuées.
95. Dans certains cas, les revenus du travail après impôts étaient même inférieurs aux revenus des transferts hors travail, comme en témoignaient des taux d'imposition marginaux *effectifs* proches de 100 pour cent pour les faibles revenus, qui sont peut-être à l'origine d'un cercle vicieux de chômage. Voir OCDE (1994a).
96. Les prestations chômage sont devenues imposables après la réforme du marché du travail de 1994, à l'exception des paiements forfaitaires qui sont utilisés pour la création d'une nouvelle entreprise; pour participer à une « *Sociedad laboral* » (entité contrôlée par des travailleurs) ou à une société coopérative; et ceux versés à des personnes handicapées pour la création d'entreprise. Dans ces quatre cas, les prestations chômage sont non imposables jusqu'à 1 000 000 de pesetas (ce seuil était de 500 000 pesetas jusqu'en mai 1999).
97. L'indemnité compensatrice reçue en cas de licenciement ou de cessation de fonctions est exonérée d'impôt à concurrence du plafond légal défini dans le Code du travail.
98. L'allègement de l'impôt sur le revenu est estimé à 11.7 pour cent des charges fiscales d'un contribuable dont les revenus du travail sont équivalents à ceux d'un

- ouvrier moyen, c'est-à-dire aux alentours de 2 000 000 pesetas. Une estimation de l'impact de la réforme de l'IRPP sur les charges fiscales individuelles figure dans «Memoria Economica del Anteproyecto de Ley de Reforma del IRPF», p. 31.
99. Voir aussi OCDE (1995). On trouvera aussi une analyse de ces éléments dans Pissarides (1998).
 100. Les dépenses fiscales ne comprennent pas la faible imposition des loyers imputés sur les logements occupés par leurs propriétaires.
 101. Avant 1999, les intérêts étaient déductibles de l'assiette fiscale – soumise à des taux marginaux – à concurrence toutefois de 800 000 pesetas pour un contribuable individuel (1 000 000 de pesetas pour une déclaration conjointe), et les remboursements du principal donnaient droit à une réduction du total de l'impôt à payer.
 102. Avant la réforme de l'IRPP de 1998, un revenu imputé (fixé à 2 pour cent de la valeur cadastrale du logement du contribuable si celle-ci n'avait pas été réévaluée avant 1994, et à 1.1 pour cent dans les autres cas) était inclus dans le revenu imposable. Cela étant, ce loyer imputé était irréaliste, en grande partie parce que la valeur sur le marché du logement était bien supérieure à la valeur inscrite au cadastre (d'environ 50 pour cent).
 103. La réforme de 1998 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a supprimé : a) l'exonération fiscale de 29 000 pesetas sur les revenus du capital; b) l'exonération des plus-values lorsque la valeur de la cession était inférieure à 500 000 pesetas; c) le taux zéro appliqué à la première tranche de 200 000 pesetas de plus-values; enfin, d) le coefficient de réévaluation des actions (utilisé pour corriger les plus-values de l'inflation passée). Le nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques ne maintient que le coefficient de réévaluation des biens immobiliers.
 104. Les investissements dans des fonds de pensions sont déductibles du revenu imposable à concurrence de 1.1 million de pesetas, ou 20 pour cent du revenu du travail (ce dernier montant étant contraignant). Pour les personnes de plus de 52 ans, la déduction peut être plus importante et elle atteint 2.2 millions de pesetas pour les personnes de 65 ans. Depuis la réforme de l'IRPP de 1998, les versements à des contrats d'assurance-vie ne donnent plus droit à un crédit d'impôt. Pour les régimes de retraite et d'assurance, l'impôt est différé jusqu'à ce que le contribuable puisse retirer l'argent du fonds. Les annuités sont intégralement imposées avec les autres revenus du travail. Pour les paiements forfaitaires, le revenu imposable est défini comme la différence entre la prime et le versement. Comme pour les autres revenus financiers, les taux d'imposition des plus-values varient selon la période de détention (voir le tableau 18).
 105. Une personne physique ayant des revenus élevés sera soumise à un taux de 48 pour cent sur les revenus des bons du Trésor. Si cette personne détient le même bon du Trésor par le biais d'un organisme de placement collectif, elle ne sera imposée qu'au taux de 20 pour cent.
 106. Par exemple, les ménages ne sont pas imposés sur les plus-values si les actifs financiers sont détenus depuis plus d'un an en Autriche et en Allemagne.
 107. Buijink, Janssen et Schols (1999).
 108. Ces estimations ont été faites à partir des bilans financiers consolidés d'un panel de 2 118 entreprises manufacturières de l'Union européenne, pour la plupart cotées en bourse, et qui excluent donc des secteurs importants tels que l'assurance ou les services financiers. Comme les données sont extraites des comptes de résultat publiés par les entreprises de l'échantillon, les écarts de taux d'imposition effectifs

entre les pays peuvent aussi refléter en partie des différences dans les pratiques comptables.

109. L'impôt sur les sociétés prévoit également des dispositions d'allègement partiel ou total (en vertu du « privilège d'affiliation ») de la double imposition des distributions de dividendes intragroupe au plan national.
110. Le Budget 2000 prévoit que les dépenses fiscales représenteront 20.9 pour cent du montant brut des sommes dues par les entreprises au titre de l'impôt sur le revenu.
111. Les charges fiscales sont calculées selon la méthode King-Fullerton – voir Gordon, K. et H. Tchilinguirian (1998). Cette méthode évalue le taux de rendement avant impôt qu'un investissement doit produire pour être valable du point de vue des actionnaires de l'entreprise qui ont par ailleurs la possibilité d'investir dans des dépôts bancaires dépourvus de risques. Comme la décision finale revient à l'actionnaire individuel, ses dettes fiscales personnelles (au titre des intérêts, dividendes et plus-values réalisées sur les placements de l'entreprise) sont ajoutées à l'impôt sur les sociétés lorsqu'il s'agit d'évaluer la rentabilité avant impôt globale des investissements. Afin de souligner les différences entre pays uniquement dues au système fiscal (abstraction faite des interactions produites par les écarts d'inflation), les estimations figurant dans le tableau 19 ont été calculées en retenant comme hypothèse un taux d'inflation identique entre les pays (2 pour cent).
112. En 1997, le gouvernement a prélevé une taxe de 3 pour cent sur les plus-values résultant de la réévaluation (volontaire) des actifs des entreprises. Malgré ce prélèvement, la plupart des entreprises ont préféré réévaluer leurs actifs afin de réduire leur charge fiscale future et d'améliorer leur accès aux marchés financiers grâce à une meilleure capitalisation.
113. Il existe toutefois une exception à la neutralité fiscale globale vis-à-vis de l'investissement corporel : il s'agit du régime spécial applicable aux sociétés d'extraction minière, qui ont droit à une réduction de leurs bénéfices imposables pouvant aller jusqu'à 30 pour cent.
114. Le calcul est basé sur les taux statutaires de l'impôt sur les sociétés et sur le taux applicable aux revenus les plus élevés. En raison des diverses incitations fiscales offertes aux entreprises, qui varient d'un pays à l'autre, les taux d'imposition effectifs des sociétés sont bien inférieurs aux taux statutaires. Leur comparabilité d'un pays à l'autre appelle par ailleurs plusieurs mises en garde. En Espagne par exemple, le taux d'imposition effectif des sociétés s'établissait à 26 pour cent en 1996, alors que le taux statutaire était fixé à 35 pour cent.
115. Il est possible d'obtenir un crédit d'impôt de 20 pour cent des dépenses de recherche-développement, qui peut aller jusqu'à 40 pour cent pour les dépenses supplémentaires si leur niveau global est supérieur à la moyenne des deux années précédentes. En outre, les investissements dans la recherche-développement (sauf dans des immeubles) peuvent être librement amortis dans le temps. La loi de finances 2000 a renforcé les avantages fiscaux en faveur des investissements dans la recherche-développement, qui pourront bénéficier d'un allègement fiscal à concurrence de 50 pour cent des dettes fiscales, contre 35 pour cent pour d'autres types de crédits d'impôt à l'investissement. D'autres aides publiques sont prévues, sous la forme de subventions et de crédits publics à l'investissement, l'objectif étant de porter les dépenses de recherche-développement à 1.2 pour cent du PIB d'ici 2003.
116. On trouvera dans OCDE (1991a) un examen des questions relatives à la formation et une synthèse des estimations empiriques.

117. Avant la réforme de 1998, les abattements suivants pouvaient être opérés sur le revenu imposable : un montant forfaitaire représentant 5 pour cent des gains salariaux qui pouvait être déduit du revenu imposable jusqu'à concurrence de 250 000 pesetas, les intérêts hypothécaires versés pour l'acquisition d'une résidence principale, les indemnités de licenciement jusqu'à concurrence du montant maximum prévu par la loi, et les cotisations de retraite. Les crédits d'impôt étaient les suivants : 15 pour cent des dépenses de santé, 15 pour cent des coûts supportés durant l'année pour l'achat ou l'entretien de la résidence principale du contribuable, et 10 pour cent des primes au titre de certaines polices d'assurance vie.
118. Voir Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Tributos (1998 *h*).
119. Avant la réforme de 1998 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les salariés pouvaient déduire 5 pour cent de leurs gains salariaux de leur revenu imposable. A partir de 1999, l'abattement diminue avec le niveau des gains bruts : fixé à 500 000 pesetas pour un revenu inférieur à 1 350 000 pesetas, il tombe à 375 000 pesetas pour des revenus supérieurs à 2 millions de pesetas.
120. Cependant, les cotisations d'assurance maladie versées par les employeurs sont considérées comme des paiements en nature aux salariés et sont désormais exonérées d'impôt à hauteur de 60 000 pesetas par personne ou 200 000 pesetas lorsque l'assurance couvre le conjoint et les enfants.
121. Si l'on se place dans une perspective dynamique, les effets des cotisations de sécurité sociale sur la redistribution des revenus sont moins négatifs. On s'est borné ici à examiner de quelle manière les prélèvements obligatoires et les transferts opèrent une redistribution des revenus à un moment donné. Or, il est également intéressant de voir comment ces prélèvements et transferts redistribuent les revenus sur l'ensemble de la vie des individus. A cette fin, il faudrait ventiler les transferts en deux composantes : celle qui assure une redistribution sur le cycle de vie et celle qui opère une redistribution entre personnes. Les cotisations de sécurité sociale liées aux revenus différés (pensions) relèvent principalement de la première catégorie.
122. Les salariés dont la rémunération totale est supérieure au plafond de cotisation ou inférieure au seuil de leur catégorie acquittent des cotisations de sécurité sociale qui correspondent respectivement à la cotisation maximum ou minimum. En 1999, la cotisation minimum de sécurité sociale était applicable jusqu'à un revenu mensuel de 80 820 pesetas.
123. Les biens et services assujettis à la TVA au taux réduit ou super-réduit sont les suivants : livres, produits alimentaires, hôtellerie, restauration, produits pharmaceutiques et services médicaux, eau, acquisition de logements privés (OCDE, 1999*d*).
124. Voir OCDE (1999*e*) pour une estimation des coûts qu'impliquent des taux réduits de TVA et leur distribution en fonction des revenus.
125. Le « régime commun » recouvre deux groupes de régions : celles (désignées sous le nom de régions de l'article 151) qui disposent de compétences plus larges en matière de dépenses (de santé et d'éducation notamment) et les autres (régions de l'article 143). Les régions qui ont des compétences plus étendues (article 151) sont les suivantes : Andalousie, Canaries, Catalogne, Galice, Valence. Les autres (article 143) sont les suivantes : Aragon, Asturies, Baléares, Cantabrie, Castille-la-Manche, Castille-et-León, Estrémadure, La Rioja, Madrid, Murcie.
126. L'accord stipulait que si les recettes d'une région au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques progressaient moins que le revenu national, l'administra-

tion centrale devait lui accorder des transferts à concurrence de 90 pour cent du taux de croissance du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au niveau de l'État. Pour de plus amples détails, voir OCDE (1998c) et Ezquiaga et Garcia (1997).

127. Avant 1997, la loi stipulait que la part des recettes de l'État transférée aux administrations territoriales devait augmenter au même rythme que les recettes fiscales de l'État, mais qu'elle ne pouvait en aucun cas progresser plus rapidement que le PIB.
128. L'évolution observée dans le passé donne une idée de la fréquence et de l'ampleur probables des transferts du système de garantie : en 1995 et 1996, respectivement 8 et 12 des 15 régions relevant du régime commun ont vu leurs recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques progresser moins que le PIB national, et elles auraient donc eu droit à des transferts compensatoires si le système de garantie avait existé alors. D'après des estimations effectuées par le Secrétariat de l'OCDE pour la période 1994-96, le coût des garanties d'impôt sur le revenu des personnes physiques aurait représenté pour l'État environ 90 milliards de pesetas si le système avait été en place, dont 50 milliards pour la seule année 1996.
129. En 1997, les recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont moins progressé que le PIB nominal dans toutes les régions à l'exception des Canaries. Les transferts de l'État nécessaires pour compenser cet écart représentent 33 milliards de pesetas. En outre, avec le modèle de financement en vigueur précédemment, le montant reçu par chaque région au titre de la « participation aux recettes de l'État » ne pouvait pas augmenter plus rapidement que le PIB nominal. En supprimant ce plafond, l'État a dû transférer un montant supplémentaire de 60 milliards de pesetas (les recettes de l'État ont progressé de 11.3 pour cent en 1997, alors que le PIB nominal n'a augmenté que de 5.46 pour cent). Étant donné que trois régions (Andalousie, Castille-la-Manche et Estrémadure) n'ont pas droit à des transferts compensatoires puisqu'elles ont refusé ce modèle, le coût total pour le budget de l'État est inférieur à l'estimation de 90 milliards de pesetas.
130. D'après l'analyse réalisée par Carrasco *et al.* (1998), les transferts de l'État aux régions qui seront nécessaires pour compenser la baisse de la part de 15 pour cent des recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu qui est attribuée aux régions, à la suite de la réforme de 1998, représenteraient 142 milliards de pesetas (près de 0.2 pour cent du PIB de 1999).
131. Voir Ministerio de Economía y Hacienda (1998j). Les impôts fonciers et immobiliers levés par les autorités locales sont les suivants : l'impôt sur les biens immobiliers, l'impôt sur les plus-values foncières urbaines et l'impôt sur la construction et les installations. Les autres principales recettes fiscales proviennent de l'impôt sur les véhicules à moteur et de l'impôt sur les activités économiques.
132. La nouvelle loi sur le régime et l'évaluation des terres appartenant à l'État vise à assurer une offre plus large de terrains aménageables en modifiant les principes de la législation sur l'utilisation des terres (tous les terrains sont aujourd'hui considérés comme aménageables, sauf décision contraire expresse), à accélérer les opérations d'aménagement et à réduire les privilèges de l'État (en ramenant de 15 à 10 pour cent la proportion des terrains destinés à des utilisations lucratives que les propriétaires doivent rétrocéder aux autorités locales en cas de cession).
133. D'après Castillo López (1999), cela s'expliquerait notamment par le fait que le coût prévisible des sanctions est inférieur aux redevances sur les eaux usées ou aux coûts de traitement.

134. L'eau fait l'objet de subventions très importantes en Espagne : de 80 à 90 pour cent des coûts sont financés sur le budget de l'État. Voir Castillo López J.M. (1999).
135. Les émissions de CO₂ ont représenté 71 pour cent des émissions totales de gaz à effet de serre de l'Espagne en 1990. On ne dispose pas de statistiques sur les autres émissions de gaz à effet de serre pour des années plus récentes.
136. La principale exception est l'écart important entre les taxes sur l'essence sans plomb et les taxes sur l'essence au plomb. En revanche, les taxes sur le fioul lourd ne sont pas modulées en fonction de sa teneur en soufre. Il existe une taxe sur l'électricité, mais elle n'est pas modulée en fonction de la teneur en carbone du combustible utilisé. Néanmoins, la production combinée de chaleur et d'énergie bénéficie d'avantages fiscaux par le biais de l'impôt sur le revenu des sociétés.
137. En 1996, le taux effectif de la TVA (produit de la TVA en proportion de la consommation) en Espagne était inférieur de 4.3 points à la moyenne (simple) des pays de l'Union européenne (d'après les statistiques des recettes publiques des pays de l'OCDE). La part de la consommation dans le PIB est légèrement supérieure à 60 pour cent.
138. Voir également OCDE (1995). Pissarides, 1998, présente aussi une analyse formelle de ces questions.
139. Dans certains pays de l'UE, les pertes peuvent être indéfiniment reportées sur les exercices postérieurs et viennent de ce fait en déduction des bénéfices futurs (Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas par exemple). Il est également possible de les reporter sur les exercices antérieurs en Allemagne (un an), au Royaume-Uni (un an) et aux Pays-Bas (trois ans).
140. De Aguiar (1998) donne des exemples de différences existant dans le coût budgétaire des transferts successoraux, en fonction des règles et exemptions fiscales en vigueur.

Glossaire des abréviations

APW	« Average Production Worker », ouvrier moyen.
BBV	Banco Bilbao Vizcaya
BCH	Banco Central Hispano
BSCH	Banco Santander Central Hispano
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores (Organisme de régulation de la bourse)
CNSE	Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (Organisme de régulation pour le secteur des télécommunications)
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera (Conseil pour la coordination des politiques budgétaires régionales)
EPA	Encuesta de Población Activa (Enquête sur la population active)
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
GIF	Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (Entité publique responsable pour la construction de plusieurs nouvelles voies ferrées)
IDE	Investissement direct étranger
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les sociétés
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
ONIF	Oficina Nacional de Investigación del Fraude
PAC	Politique agricole commune
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PIE	Participación en los Ingresos del Estado (Part des recettes fiscales de l'État redistribuée aux régions)
PME	Petites et moyennes entreprises
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
R-D	Recherche et développement
RENFE	Société nationale des chemins de fer espagnols
RTVE	Entreprise nationale de radio et de télévision
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Holding public contrôlant les entreprises publiques industrielles)
TIEM	Taux d'imposition effectifs marginaux
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

Bibliographie

- Alba, A. et R. Freeman (1990),
«Job finding and wages when long run unemployment is really long: the case of Spain», NBER Working Paper n° 3409, Washington D.C.
- Banque mondiale (1994),
«Rapport sur le développement dans le monde : une infrastructure pour le développement», Washington D.C.
- Bentolila, S. et J. J. Dolado (1994),
«Labour flexibility and wages: lessons from Spain», *Economic Policy*, n° 18, avril.
- Berger, A.N. (1993),
«The efficiency of financial institutions: A review and preview of research past, present and future», *Journal of Banking and Finance*, vol. 17, n° 2-3.
- Besley, T. et P. Seabright (1999),
«The effects and Policy implications of state aids to industry: an economic analysis», *Economic Policy*, n° 28, avril.
- Bikker, J. A. (1999),
«Efficiency in the European banking industry: an exploratory analysis to rank countries», De Nederlandsce Bank, Staff Reports, n° 42, octobre.
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1997),
«La retraite anticipée dans les pays de l'OCDE : le rôle des systèmes de sécurité sociale», *Revue économique de l'OCDE*, n° 29, 1997. <http://www.oecd.org/eco/stud/stud29.htm#retire>.
- Bover, O., M. Arellano et S. Bentolila (1996),
«Unemployment duration, benefit duration and the business cycle», Banque d'Espagne, Études économiques, n° 57.
- Bover, O., P. García-Perea et P. Portugal (1998),
«A Comparative Study of the Portuguese and Spanish Labour Markets», Banque d'Espagne, Working Paper n° 9807.
- Buijink, W., B. Janssen et Y. Schols (1999),
«Corporate Effective Tax Rates in the European Union», Maastricht Accounting and Auditing Research and Education Centre, avril.
- Carrasco, C., J. Onrubia et R. Paredes (1998),
«Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas», Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo n° 19/98.
- Cassela, A. (1999),
«Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the EMU», NBER, Working Paper n° 7278.

- Castillo López, J.M. (1999),
«Los tributos ecológicos y la calidad de los recursos hídricos continentales», Boletín Económico del ICE, n° 2616.
- Cebrián, I., C. García, J. Muro, L. Toharia et E. Villagómez (1995),
«Prestaciones por desempleo duración del paro y desempleo recurrente», dans J.J. Dolado et J.F. Jimeno (eds.), *Estudios sobre el mercado de trabajo en España*, FEDEA, Madrid.
- Coase, R. (1960),
«The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, n° 3.
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (1998),
Situación de la economía española y presupuestos del Estado 1999, Cuadernos de Información Sindical.
- Dalsgaard, T. et A. De Serres, (1999),
« Estimating prudent budgetary margins for 11 EU countries: A simulated SVAR model approach », OECD Economics Department Working Papers, n° 216.
- De Aguiar, E. (1998),
«Beneficios fiscales en la empresa familiar: patrimonio y sucesiones», La Caixa, Barcelona.
- Dolado, J., J. M. González-Páramo et J. Viñals (1997),
«A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain», Bank of Spain, Working Paper n° 9728.
- Draper, M. (1993),
«Indiciación salarial y empleo », *Moneda y Crédito*, n° 197.
- Echebarria, K. (1998),
«User charging at the Barcelona fire Department», Occasional Papers, n° 22, Gestion publique, Paris. <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/cards.htm#ucgs98>.
- Elmeskov, J. Martin et S. Scarpetta (1999),
«Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experience », *Swedish Economic Policy Review*, à paraître.
- Ezquiaga, I. et F. García (1997),
«Una evaluación del sistema de Financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 », *Cuadernos de información económica*, n° 120-121, mars-avril.
- García-Serrano, C. et J.F. Jimeno (1998),
«Labour reallocation, job tenure, labour flows and labour market institutions: Evidence from Spain », Fedea, Working Paper n° 98-07.
- Gordon, K. et H. Tchilinguirian (1998),
«Marginal effective tax rates on physical, human and R-D capital », OECD Economics Department Working Papers, n° 199, Paris. <http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf>.
- Gouvernement basque (1998),
«Accord économique », Vitoria.
- Grupo de trabajo Bolsas-SCLV-MEFF-CNMV (1999),
Costes y tarifas de los mercados españoles de valores, mimeo.
- Hernando, R. et J. Vallés (1993),
«Productividad, situación de mercado y situación financiera », Banque d'Espagne, Working Paper n° 9227.

- Huguet, A. (1999),
«Testing Spanish labour market segmentation: an unknown-regime approach», *Applied Economics*, n° 31.
- Instituto de Estudios Fiscales (1994),
Informe sobre el fraude en España, p. 71, Madrid.
- Instituto de Estudios Fiscales (1998),
Informe para la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, p. 158, Madrid.
- Jiménez-Martín, S. (1998),
«Indexation and wage change settlement: evidence from Spanish manufacturing firms», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 60, n° 4.
- Jimeno, J.F. et L. Toharia (1992),
«Productivity and Wage Effects of Fixed-Term Employment: The case of Spain», FEDEA, Working Paper n° 9211, Madrid.
- La Caixa (1999b),
Monthly Report, mai.
- Lambarri, C. et A. van Mourik (1998),
«Tax harmonisation: the case of the economic Agreement between Spain and the Basque country», Fundación BBV, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Martín F., A. et J. García Lopez (1999),
«Creencias y actitudes de los contribuyentes», *Cuadernos de Información económica*, n° 146, mai.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1999),
Informe Económico-Financiero de la Administraciones Territoriales en 1997, Madrid.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (1998),
La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en 1998, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998a),
«Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1987-97)», Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998b),
«Análisis estadístico de la deducción por inversión en la vivienda habitual (IRPF 1996)», Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998c),
«La deducciones familiares en el IRPF (1986-96)», Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998d),
«Deducciones por gastos de enfermedad en el IRPF (1985-96)», Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998e),
«Valoración del impuesto sobre la renta de las pensiones físicas 1996», Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998f),
«Los costes de gestión de la administración tributaria en 1996», Dirección General de Tributos, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda, (1998g),
«Balance de la ejecución del Plan bianual para la mejora del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude tributario y aduanero aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 julio de 1996», Dirección General de Tributos, Madrid.

- Ministerio de Economía y Hacienda (1998*h*),
«La estructura de la cuota líquida según fuentes de renta (ejercicio 1996)», Madrid.
- Mishkin, F.S. (1999),
«Financial Consolidation: Dangers and opportunities», *Journal of Banking and Finance*, n° 23.
- Moreno Seijas, J.M. (1998),
«La tasa y el precio público como instrumentos de financiación», Documento de Trabajo n° 7/98, Instituto de Estudios Fiscales.
- OCDE (1991*a*),
Perspectives de l'emploi, juillet, Paris.
- OCDE (1991*b*),
«L'imposition des bénéficiaires dans une économie globale : questions nationales et internationales», Paris.
- OCDE (1994*a*),
Étude économique de l'OCDE : Espagne, Paris.
- OCDE (1994*b*),
«Fiscalité et petites entreprises», Paris.
- OCDE (1994*c*),
«Fiscalité et épargne des ménages », Paris.
- OCDE (1995),
L'Étude de l'OCDE sur l'emploi : Fiscalité, emploi et chômage, Paris.
- OCDE (1996),
Étude économique de l'OCDE : Espagne, Paris.
- OCDE (1998*a*),
Enquête sur la population active, Paris.
- OCDE (1998*b*),
Les aides publiques à l'industrie au grand jour, Paris.
- OCDE (1998*c*),
Étude économique de l'OCDE : Espagne, Paris.
- OCDE (1998*d*),
Statistiques de la population active, Paris.
- OCDE (1998*e*),
«Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial», Paris.
- OCDE (1999*a*),
Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation, Paris.
- OCDE (1999*b*),
«The role of competition policy in regulatory reform», *Regulatory Reform in Spain*, Paris.
- OCDE (1999*c*),
«Regulatory Reform in the Telecommunications industry: Spain», Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information, 19-20 avril 1999, Paris.
- OCDE (1999*d*),
Tendances des impôts sur la consommation, Paris.
- OCDE (1999*e*),
Étude économique de l'OCDE : Mexique, Paris.

- OCDE (1999f),
Perspectives de l'emploi, chapitre 3, formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : mesure et analyse, Paris
- OCDE (1999g),
La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques, Paris.
- OCDE (1999h),
Perspectives économiques de l'OCDE, décembre, n° 66, Paris.
- Oswald, A. J. (1997),
«The missing piece of the Unemployment puzzle, an inaugural lecture», mimeo présenté à un séminaire informel de l'OCDE.
- Petitbó J., et A. E. Povedano Moreno (1998),
«La competencia en el mercado del suelo», *Cuadernos Gallegos de Economía*, n° 2.
- Pissarides, C. (1998),
«The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure», *European Economic Review*, n° 42.
- Roeger, W. et J. in't Veld (1997),
«Quest II A multi country business cycle and growth model», Economic Papers, n° 123, Commission européenne, DG II.
- Roeger, W. et J. in't Veld (1998),
«The macroeconomic effects of tax reforms in the Quest model», mimeo, Commission européenne, DG II.
- Ruiz Castillo J., E. Ley et M. Izquierdo (1999),
«La medición de la inflación en España», La Caixa, Colección Estudios e Informes, n° 17.
- Sáez, F. (1997),
«Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa», *Papeles de Economía Española*, n° 72.
- Serrano, G. et J.F. Jimeno (1998),
«Labour reallocation, job tenure, labour flows and labour market institutions: Evidence from Spain», FEDEA, Working Paper n° 9807.
- Serrano Leal, C. (1996),
«La reforma del impuesto sobre sociedades en España», *Boletín Económico del ICE*, n° 2523.
- Toharia, L. (1997),
«El sistema español de protección por desempleo», *Papeles de Economía Española*, n° 72.

*Annexe I***PME et travailleurs indépendants : régimes fiscaux particuliers**

Sur les 3.7 millions d'entreprises que compte l'Espagne (au milieu des années 90), 75 pour cent sont des entreprises individuelles et 22 pour cent sont des micro-entreprises employant moins de 10 salariés. Le pourcentage des travailleurs indépendants est beaucoup plus élevé que partout ailleurs dans l'Union européenne (50 pour cent), vraisemblablement du fait des très nombreux arrangements de sous-traitance auxquels conduit la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi.

Un régime fiscal particulier s'applique d'une part aux petites entreprises non constituées en société et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 millions de pesetas. Ces entreprises bénéficient d'un taux réduit (30 pour cent) de l'impôt sur les sociétés sur les 15 premiers millions de bénéfices imposables — les bénéfices supplémentaires étant imposés au taux normal de 35 pour cent*. De plus, elles peuvent bénéficier de déductions plus avantageuses pour l'amortissement de leurs investissements en nouveaux actifs matériels.

D'autre part, les entreprises non constituées en société, les travailleurs indépendants et les professions libérales sont assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et peuvent prétendre à des régimes simplifiés particuliers. Si les PME dont le chiffre d'affaires dépasse 100 millions de pesetas sont assujetties à un système « d'estimation directe », qui ne prévoit aucune simplification comptable, les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce seuil peuvent choisir entre deux systèmes plus simples : un régime « d'estimation directe simplifiée », faisant appel à des règles comptables moins complexes, et un système « forfaitaire » (« *módulos* ») fondé sur une évaluation objective du revenu imposable.

Le régime « módulos » a été mis en place en 1992. Le régime de « l'estimation directe simplifiée » est entré en vigueur en 1998, en remplacement du système forfaitaire simplifié (« estimación objetiva por coeficientes ») qui associait un système forfaitaire à une estimation fondée sur les règles comptables. En 1996, sur les 2 463 000 entreprises non constituées en société qui étaient assujetties à ces trois régimes d'imposition du revenu des personnes physiques, 75 pour cent (dont la moitié dans l'agriculture) relevaient du système « forfaitaire », 10 pour cent du système « forfaitaire simplifié », les 15 derniers pour cent faisant l'objet d'une « estimation directe ».

* En 1996, 55 pour cent des entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu des sociétés déclaraient des bénéfices de moins de 25 millions de pesetas, tandis que 36 pour cent avaient des bénéfices inférieurs à 10 millions de pesetas. Dans le cadre des régimes spéciaux d'imposition du Pays basque et de la Navarre, un taux réduit de 30 pour cent s'applique aux 10 premiers millions de pesetas de revenu imposable des PME pouvant y prétendre. Au-delà de ce montant, les bénéfices sont imposés au taux normal de 32.5 pour cent.

Les deux systèmes autorisent des déductions pour l'amortissement des investissements en actifs matériels sur la base de règles simplifiées. L'évaluation des revenus dans le cadre du système « forfaitaire » fait appel à des indicateurs de l'activité des entreprises — par exemple le nombre de salariés, la consommation d'énergie, la superficie des ateliers, etc. Ce régime, dont le but initial était de freiner la fraude fiscale et de permettre aux micro-entreprises et aux travailleurs indépendants de respecter plus facilement leurs obligations fiscales, est devenu extrêmement complexe et couvre actuellement 84 secteurs, chacun d'eux faisant l'objet de dispositions spécifiques.

*Annexe II***Modification de la structure de la fiscalité : propriétés de simulations fondées sur des modèles**

Les résultats présentés dans le chapitre consacré à la fiscalité (tableau 23) se réfèrent, dans le cas du modèle Quest II de la Commission européenne (Roeger and in't Veld, 1997; 1998), au long terme, c'est-à-dire lorsque la plupart des ajustements macroéconomiques résultant des modifications de la fiscalité seront intervenus, et, dans le cas d'Interlink, sur une période de quatre ans. Bien que les simulations utilisant le modèle Quest portent sur 30 ans, une grande partie des ajustements (de 60 à 80 pour cent selon l'impôt considéré) intervient au cours des 10 premières années. Les simulations supposent que la politique monétaire réagit aux réductions d'impôts et de dépenses de manière à maintenir l'inflation au niveau de référence. Toutes les modifications fiscales ont un effet neutre sur les recettes, dans la mesure où elles sont compensées par une réduction identique des paiements de transfert ou par un relèvement d'autres impôts. Ce sont les réductions des impôts sur le revenu des sociétés qui semblent avoir l'incidence la plus forte à long terme sur le PIB (tableau 23). La raison en est la forte incidence des réductions du taux d'imposition des sociétés sur la rentabilité, et par là même l'investissement, des entreprises. L'effet sur l'emploi d'un allègement de l'impôt sur les sociétés est pour sa part relativement faible, du fait d'un phénomène de substitution de facteurs. En revanche, ce sont les baisses des charges fiscales sur le travail qui ont la plus forte incidence à long terme sur l'emploi, dans la mesure où elles augmentent directement la demande de main-d'œuvre. Le modèle Interlink de l'OCDE prévoit une progression du PIB analogue à celle obtenue avec le modèle Quest de la Commission, et une réaction légèrement plus forte de l'emploi. Ce sont les allègements des impôts sur la consommation qui se révèlent l'instrument le moins efficace pour donner un coup de fouet au PIB et à l'emploi.

Si l'on en juge d'après les simulations, l'ampleur des effets exercés sur la production et sur l'emploi par des allègements d'impôts pourrait être atténuée en Espagne par les rigidités inhérentes au marché du travail, qui sont examinées dans le corps du texte. L'une des principales différences du marché du travail espagnol par rapport aux autres pays prise en compte dans la simulation effectuée au moyen du modèle Quest est le pouvoir de négociation plus important des syndicats – mesuré par l'indexation des salaires réels sur les tendances de la productivité. Compte tenu de ces rigidités, les baisses d'impôts se traduisent plus que partout ailleurs dans l'Union européenne par des hausses de salaires, qui sapent la compétitivité et freinent l'augmentation de l'emploi et de la production. De plus, les allègements des charges fiscales sur le travail compensés par un alourdissement des impôts sur la consommation se répercutent en partie sur les salaires du fait de l'indexation sur la hausse des prix à la consommation. La réaction de l'emploi aux allègements de l'imposition du travail s'en trouve atténuée du fait d'une élévation du salaire minimum accepté, l'indemnisation du chômage étant elle aussi indexée sur l'inflation. Les allègements des impôts sur le travail compensés par une augmentation de l'impôt sur le

revenu des sociétés ont même un effet négatif à long terme sur la production. Ceci tient au fait que l'effet multiplicateur de la chute de l'investissement qui en résulte est beaucoup plus fort que celui de la baisse des transferts sociaux – qui concerne principalement le revenu disponible des ménages – lorsque des allègements d'impôts vont de pair avec une réforme de la sécurité sociale.

Tableau A1. **Principales privatisations en Espagne, 1986-99**

Société	Date	Pourcentage du capital vendu	Recettes (Milliards de pesetas)
Seat	1986	75.0	19
Telefonica	1987	..	82
Endesa	1988	20.0	74
Repsol	1989	26.4	135
Repsol	1989	4.2	21
Repsol	1990	2.9	19
Seat	1990	24.0	20
Repsol	1992	9.9	64
Repsol	1993	14.0	106
Argentaria	1993	24.9	69
Argentaria	1993	25.0	99
Endesa	1994	8.7	138
Repsol	1995	19.0	130
Telefonica	1995	12.0	165
Repsol	1996	11.0	140
Argentaria	1996	25.0	155
Gas Natural	1996	3.8	36
Telefónica	1997	20.9	630
Repsol	1997	10.0	169
Auxini	1997	60.0	6
Endesa	1997	25.0	660
Telefónica International (TISA)	1997	23.8	131
CSI (Aceralia) ¹	1997	60.0	222
Elcano	1997	100.0	6
Inespal	1997	100.0	62
Retevision	1997	70.0	181
Aldeasa ²	1997	100.0	56
Endesa	1998	41.1	1 490
Argentaria	1998	25.1	325
Tabacalera	1998	52.4	310
H.J. Barreras	1998	100.0	..
Enatcar	1999	..	26

1. Couvre quatre transactions distinctes : la vente de 35 pour cent du capital à la société Arbed basée au Luxembourg, puis trois ventes à des entreprises espagnoles.

2. Couvre deux transactions distinctes : la vente de 30 pour cent du capital à la société Tabacalera contrôlée par le secteur public, et l'introduction en bourse des 70 pour cent restants.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau A2. **Principales prises de participations dans le capital de banques d'Amérique latine par BBV et BSCH**

1999

Pays	Banque	Actifs totaux ¹	Participations (en pourcentage)	Classement en fonction de la valeur des actifs
BBV				
Argentine	Banco Francés	1 256	60	3
Brésil	BBV Brasil	625	100	10
Colombie	Banco Ganadero	496	56	2
Chili	BHIF	419	44	7
Mexique	BBV México	1 213	67	6
Pérou	Banco Continental	403	39	3
Porto Rico	BBV Puerto Rico	506	100	3
Venezuela	Banco Provincial	799	51	1
BSCH				
Argentine	Banco Rio de la Plata	1 454	53	3
	Banco de Galicia	2 200	10	1
	Banco Tornquist	172	100	20
Bolivie	Banco Santa Cruz	223	90	1
Brésil	BS Brasil	836	89	14
	Banco de Noroeste	..	76	9
Colombie	BS Colombia	198	61	8
Chili	Banco Santiago	1 464	44	1
	BS Chile	1 278	89	2
Mexique	BS Mexicano	1 748	71	8
	Banco Bital	1 800	8	5
Paraguay	Banco Asunción	22	98	7
Pérou	Bancosur	156	45	5
	BS Perú	276	100	4
Porto Rico	BS Puerto Rico	1 255	79	2
Venezuela	Banco de Venezuela	367	98	3

1. En milliards de pesetas.

Source : BBV et BSCH.

*Annexe III***Chronologie économique****1998****Janvier**

Mise en circulation de titres publics à 30 ans.

Février

La banque d'Espagne baisse son taux d'intervention de 25 points de base pour le ramener à 4.5 pour cent.

Lancement de la dernière tranche de la privatisation d'Argentaria.

Entrée en vigueur de l'accord sur les solutions extrajudiciaires des conflits du travail et du système interconfédéral de médiation et d'arbitrage (SIMA).

Le gouvernement central et les syndicats concluent un accord sur la nouvelle Charte de la fonction publique, négociée également avec les gouvernements régionaux. Les salaires seront fixés de façon centralisée et des dispositions pour améliorer la mobilité des fonctionnaires seront mises en place.

Mars

Le Conseil des ministres approuve, par décret royal, l'extension de la couverture sociale pour les employés à temps partiel.

Entrée en vigueur du Statut du Contribuable qui prévoit, entre autres, des durées maximales pour le remboursement des trop-payés d'impôt et les inspections.

Le Conseil des ministres approuve le nouveau Programme National de Formation Professionnelle pour la période 1998-2002.

Avril

Le Congrès approuve la nouvelle loi du sol qui permet une augmentation de la quantité de sols constructibles en modifiant les conditions de classification des sols et abaisse de 15 à un maximum de 10 pour cent la portion des terrains que les propriétaires doivent céder aux autorités locales lors de leur vente.

Élargissement de la portée des réductions de cotisations sociales (dans le cadre du *Plan de Empleo*) aux contrats permanents à temps partiel, aux contrats permanents accordés à des personnes qui opéraient comme travailleurs indépendants et aux contrats de remplacement des femmes en congés de maternité.

Lancement de l'offre publique de vente pour le capital de Tabacalera détenu par le secteur public.

Le Congrès approuve le projet de loi sur le service postal universel.

Mai

La Banque d'Espagne baisse son taux d'intervention de 4.50 à 4.25 pour cent.

Le Conseil des ministres approuve un projet de loi sur les sociétés de capital-risque, visant à faciliter l'accès au financement des petites et moyennes entreprises. Les principales dispositions prévoient une plus grande flexibilité dans la gestion des portefeuilles des sociétés de capital-risque et permettent aux sociétés de placement collectif de gérer et d'investir dans des sociétés de capital-risque.

Lancement de l'offre publique de vente pour la dernière tranche du capital détenu par l'État dans Endesa.

Une troisième licence de téléphonie fixe est accordée au consortium Lince (France Telecom, Cableuropa et Editel).

Juillet

Baisse du prix du gaz domestique.

Août

Entrée en vigueur du décret qui exclut certains médicaments de la liste des produits remboursés par la sécurité sociale.

Entrée en vigueur de nouveaux tarifs des télécommunications de l'opérateur dominant (augmentation du coût des communications locales, baisse des prix des communications longue-distance et passage au système de facturation à la seconde).

Septembre

Entrée en vigueur de la loi sur les hydrocarbures.

Octobre

Le Congrès approuve la Ley del Mercado de Valores qui adapte les réglementations espagnoles à la norme européenne. Cette loi prévoit, entre autres, la libre entrée dans le secteur de la prestation de services financiers, dans des conditions d'égale concurrence, aux entreprises d'autres pays de l'UE.

Le gouvernement adopte un décret limitant le remboursement des médicaments au prix du produit générique équivalent, s'il en existe un.

La Banque d'Espagne abaisse son taux d'intervention de 4.25 à 3.75 pour cent.

Dans le cadre de la préparation du budget pour 1999, le gouvernement annonce une baisse des retenues à la source pour les revenus d'intérêt sur les comptes bancaires de 25 à 18 pour cent à partir du 1^{er} janvier 1999.

Novembre

Le gouvernement et les syndicats s'accordent sur la définition d'un contrat de travail à temps partiel, avec une meilleure couverture sociale pour les employés concernés.

La Banque d'Espagne abaisse son taux d'intervention de 3.75 à 3.5 pour cent.

Décembre

La Banque d'Espagne abaisse son taux d'intervention de 3.5 à 3.25 pour cent.

La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones accorde de nouvelles licences pour les services de téléphone fixe.

Les dispositions de garanties de revenus pour les régions sont modifiées. En particulier, les recettes rétrocédées au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques doivent croître au minimum comme le produit intérieur brut national en termes nominaux.

Le salaire minimum interprofessionnel pour 1999 est augmenté de 1.8 pour cent conformément aux prévisions d'inflation pour 1999.

Le Congrès approuve le budget pour 1999 ainsi que la loi d'accompagnement. L'objectif budgétaire pour les administrations publiques est un déficit s'élevant à 1.6 pour cent du PIB. La loi prévoit en outre la possibilité d'indemniser les compagnies d'électricité au titre de la transition vers un régime concurrentiel et la possibilité de conversion des hôpitaux publics en Fondations pour la santé avec indépendance de gestion.

Le gouvernement annonce son intention de privatiser partiellement Iberia (30 pour cent du capital étant réservé aux investisseurs institutionnels).

1999

Janvier

Entrée en vigueur de l'Union monétaire européenne.

Fusion des banques Central Hispano et Santander.

Entrée en vigueur du nouveau contrat à temps partiel, bénéficiant de cotisations patronales réduites.

Entrée en vigueur de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le taux marginal maximum passe de 56 à 48 pour cent, le taux minimum est abaissé de 20 à 18 pour cent.

Mars

Lancement d'une offre publique de vente de 66 pour cent du capital d'*Indra*.

Lancement de la privatisation d'Enatcar.

Fusion de trois caisses d'épargne de Galice.

Le gouvernement procède à la cession des 30 pour cent restants de la participation de l'État dans le capital de Retevisión.

Avril

La Banque centrale européenne abaisse ses taux d'intervention à 2.5 pour cent.

Le gouvernement adopte un plan de mesures urgentes pour contrôler la hausse des prix à la consommation, en baissant certains prix administrés, en particulier l'électricité, le gaz naturel, les télécommunications, les autoroutes, et les actes notariés pour les achats de logements. Le Plan prévoit aussi des mesures visant à promouvoir la concurrence, en particulier la notification obligatoire auprès du *Servicio de Defensa de la Competencia* des fusions d'entreprises et l'accélération du calendrier de libéralisation du secteur du gaz.

Le gouvernement annonce une extension, jusqu'à la fin de l'année 1999, des allègements de cotisations sociales sur les nouveaux contrats permanents accordés à certains groupes de la population.

Mai

Le conseil des ministres approuve un avant-projet de loi de défense de la concurrence, qui prévoit entre autres : *i)* que les entreprises sont obligées d'informer le gouvernement d'une intention de fusion pour que des études d'impact sur le degré de concurrence puissent être réalisées; *ii)* que le tribunal de défense de la concurrence contrôle les aides aux entreprises publiques afin de s'assurer qu'elles ne biaisent pas la concurrence; *iii)* une augmentation des ressources du tribunal.

Le Conseil des ministres approuve une nouvelle loi sur l'eau, à soumettre au Parlement.

Juin

Lancement de la privatisation partielle de Red Eléctrica.

Adoption d'une nouvelle loi sur les agences de travail temporaire. Les droits sociaux et les salaires du personnel intérimaire devront être équivalents à ceux des autres travailleurs occupant un poste similaire dans l'entreprise.

Juillet

Le gouvernement annonce une baisse des marges des distributeurs de produits pharmaceutiques (entrée en vigueur au 15 septembre 1999).

Le gouvernement annonce des mesures de lutte contre l'inflation. Le taux de TVA sur les bouteilles de gaz est abaissé de 16 à 7 pour cent. Les droits d'accises sur les produits pétroliers seront gelés en 2000. La concurrence dans le secteur de la distribution des carburants sera renforcée.

Octobre

Le gouvernement présente un projet de budget pour l'an 2000, avec un objectif de déficit budgétaire pour les administrations publiques s'élevant à 0.8 pour cent du PIB. Les principales mesures incluent : une augmentation des pensions minimum, l'extension de la couverture-chômage pour les chômeurs de longue-durée ayant des responsabilités familiales; une augmentation des dépenses fiscales – au titre de l'impôt sur les sociétés – pour l'innovation, ainsi que la recherche et le développement.

Le gouvernement proroge les allègements de cotisations sociales pour les nouveaux contrats à durée indéterminée pour l'année 2000, tout en réduisant ceux bénéficiant aux personnes de moins de 30 ans et en augmentant ceux pour les plus de 45 ans et les chômeurs de longue durée. Les allègements de charges sociales pour la conversion de contrats temporaires en contrats permanents sont supprimés.

Le gouvernement annonce une baisse du prix des télécommunications locales et accorde à Telefonica la possibilité d'augmenter le prix de l'abonnement mensuel à partir d'août 2000 (les augmentations devant néanmoins rester inférieures à la hausse des prix à la consommation).

Fusion d'Argentaria et de BBV.

Novembre

La Banque centrale européenne augmente son taux d'intervention de 2.5 à 3 pour cent.

Fusion de deux caisses d'épargne dans la région de Navarre.

Les administrations centrale et régionales approuvent le Plan national de traitement des déchets urbains qui prévoit la mise en œuvre de mesures de traitement sélectif des déchets.

Une décision de la Cour constitutionnelle a ouvert la voie aux organismes de réglementation de la concurrence régionale.

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Répub. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population												
Total	Milliers	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industrie	% de l'ECN	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% de l'ECN	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Par habitant	\$EU	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Par habitant	\$EU	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	18	21.9	22.2	17.8	..	17.6	19.6	18.7	20	16 (95)
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Ressources courantes	% du PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	0.36	0.33	0.38	0.38	..	0.96	0.32	0.55	0.31	0.13
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Prix à la consommation	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
En pourcentage du PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
En pourcentage du PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population												
Total	Milliers	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industrie	% de l'ECN	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% de l'ECN	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Par habitant	\$EU	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Par habitant	\$EU	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Construction de logements	% du PIB	1996	..	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Ressources courantes	% du PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Prix à la consommation	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
En pourcentage du PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
En pourcentage du PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Norvège	Pologne	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population											
Total	Milliers	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Emploi											
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industrie	% de l'ECN	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% de l'ECN	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Ressources courantes	% du PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Prix à la consommation	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
En pourcentage du PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
En pourcentage du PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Réserves officielles totales⁶											
	Millions de DTS	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2000 24 2 P) ISBN 92-64-27524-X – n° 51084 2000
ISSN 0304-3363