

Chapitre 2

Rétablir la viabilité budgétaire

Le gouvernement espagnol a présenté dernièrement un ensemble ambitieux de mesures d'assainissement des finances publiques. Dans le cas où les objectifs budgétaires ne seraient pas atteints, les autorités devront se tenir prêtes, comme cela a été annoncé, à prendre des mesures supplémentaires, qui pourraient consister à assujettir davantage de produits et de services au taux ordinaire de la taxe sur la valeur ajoutée. Ces mesures pourraient aussi servir à financer la réduction d'une partie des cotisations patronales de sécurité sociale. Une fois que la consolidation budgétaire sera suffisamment avancée, une nouvelle réforme du système fiscal devra être envisagée en vue de mettre davantage l'accent sur les impôts qui favorisent la croissance. L'Espagne se trouve aussi confrontée à une augmentation spectaculaire des dépenses publiques liées au vieillissement, due pour l'essentiel aux retraites. Le relèvement de deux ans de l'âge légal de la retraite proposé par le gouvernement est une mesure qui va dans le bon sens mais des réformes plus poussées du système de retraite seront nécessaires pour contenir l'accroissement des dépenses. Il conviendrait de revoir les règles relatives aux soldes budgétaires des différents niveaux d'administration afin d'inciter les autorités régionales à dégager des excédents budgétaires plus importants lorsque l'activité économique est supérieure au potentiel.

L'Espagne est confrontée à des défis budgétaires de taille

Les autorités espagnoles sont confrontées à deux défis budgétaires majeurs. Le plus urgent est d'assainir rapidement les finances publiques afin de soutenir la confiance des investisseurs, tout en atténuant les effets négatifs de cette opération sur l'activité. En second lieu, il faut assurer la durabilité à long terme de la consolidation budgétaire en mettant en œuvre des réformes visant à contenir l'expansion des dépenses et rééquilibrer le système fiscal de manière à atténuer les distorsions qui risquent de nuire à l'activité. Dans le présent chapitre, nous chercherons tout d'abord à déterminer dans quelle mesure la dégradation notable des finances publiques depuis 2006 est de nature structurelle. Nous verrons ensuite comment les mesures prises récemment par les pouvoirs publics contribuent à une consolidation rapide et quelles mesures supplémentaires pourraient être prises au besoin. Enfin, nous examinerons les réformes structurelles nécessaires pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques¹.

Une dégradation structurelle des finances publiques

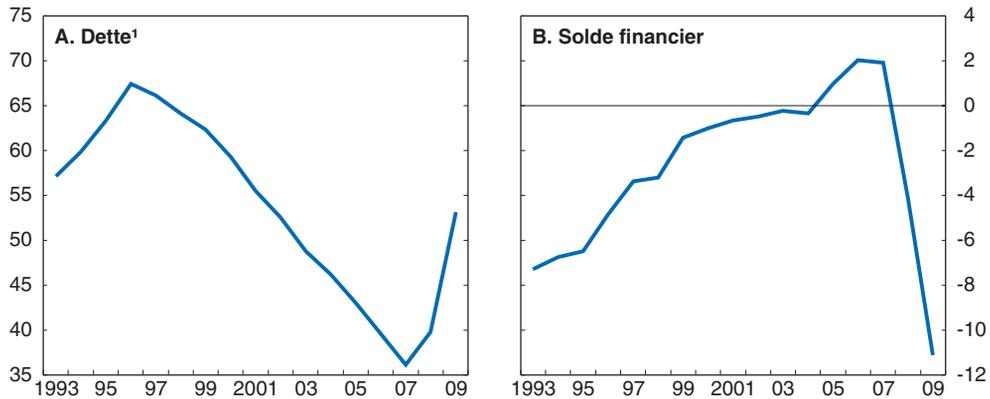
Malgré une position budgétaire initialement favorable, la dégradation structurelle a été très marquée

La position budgétaire de l'Espagne a accusé une nette dégradation à partir de 2007, contrastant avec l'amélioration régulière et sensible observée depuis la récession de 1993 (graphique 2.1). D'un excédent de 1.9 % du PIB en 2007, le solde financier est tombé à un déficit de 11.1 % en 2009. Le niveau de la dette a aussi augmenté de façon considérable, passant de 39.6 % en 2006 à 53.2 % en 2009, du fait principalement de la dégradation du solde budgétaire mais en raison aussi du soutien public au secteur financier, notamment les 20 milliards d'euros (2 % du PIB) empruntés par le Fonds d'acquisition d'actifs financiers en 2008-09 afin de racheter des actifs financiers de haute qualité émis par des établissements de crédit espagnols. La contribution de l'administration centrale au Fonds pour la restructuration ordonnée du secteur bancaire (FROB) s'est élevée à 6.7 milliards d'euros (0.6 % du PIB). De plus, en novembre 2009 le FROB a émis un emprunt obligataire à cinq ans garanti par l'État espagnol, qui vient s'ajouter à la dette publique. Les injections de capitaux du FROB dans le contexte des processus de structuration des caisses d'épargne devraient se dénouer au bout de cinq ans, ou exceptionnellement après sept ans.

Parallèlement, les engagements éventuels ont aussi augmenté du fait des garanties apportées par l'État aux titres émis par des établissements de crédit (48 milliards d'euros en 2009), montant inférieur au volume du soutien similaire fourni par d'autres pays (voir Levy et Schich, 2010, pour une comparaison à partir de données remontant à 2008). Ce dispositif a été reconduit jusqu'à la fin de cette année au moins, et les garanties émises sont d'une durée maximum de cinq ans.

Graphique 2.1. Dette et solde financier des administrations publiques

En pourcentage du PIB



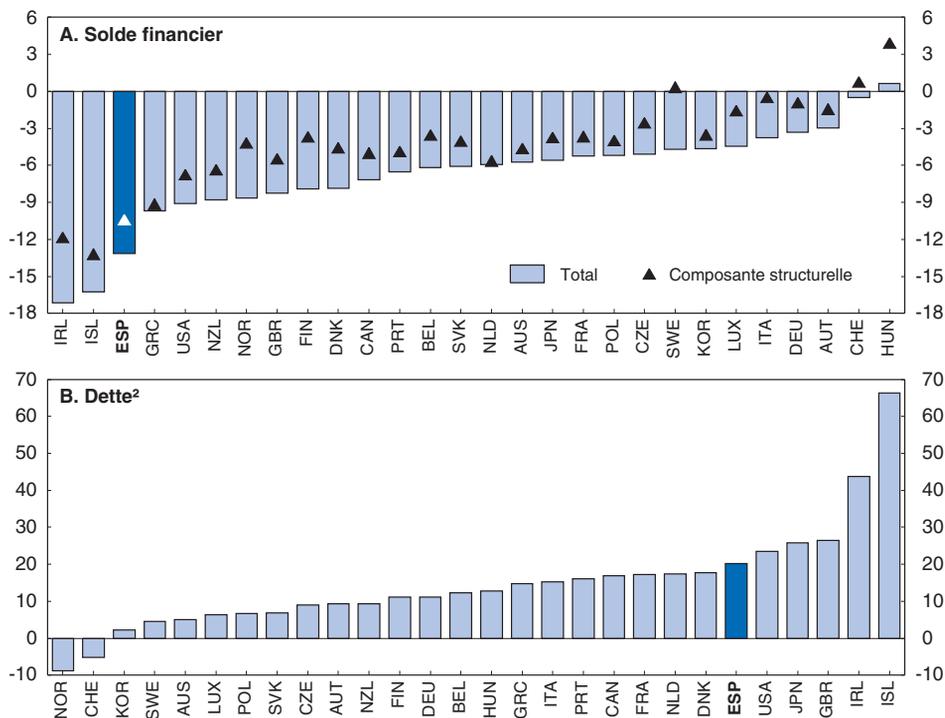
1. Dette brute selon la définition du traité de Maastricht.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), septembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363387>

L'affaiblissement de la position budgétaire de l'Espagne a été particulièrement frappant en comparaison des autres pays. La dégradation cumulée du solde financier depuis la dernière position la plus favorable (2006 en Espagne) a été parmi les plus marquées dans la zone OCDE (graphique 2.2). En ce qui concerne la dette, la dégradation

Graphique 2.2. Effet de la crise sur les finances publiques

En points de pourcentage du PIB, variation de l'année précédant la crise à 2009¹

1. L'année précédant la crise est 2006 ou 2007, l'année retenue étant celle où le niveau de la dette est le plus bas et le niveau du solde financier le plus élevé.

2. Engagements financiers bruts selon les critères des comptes nationaux, qui diffèrent de ceux du traité de Maastricht.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), octobre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363406>

cumulée a été un peu moins prononcée que dans les autres pays du fait en partie que l'Espagne n'a pas eu à intervenir massivement pour soutenir le secteur financier, contrairement à certains autres pays (voir Levy et Schich, 2010, pour une comparaison internationale). La dette brute reste plus réduite que dans les autres grandes économies européennes.

La dégradation budgétaire est de nature essentiellement structurelle

Si l'on se base sur l'estimation OCDE de la composante conjoncturelle de la dégradation budgétaire, d'environ 2½ pour cent (estimation OCDE : 3 % ; estimation UE : 2 %), l'affaiblissement de la position budgétaire observé depuis 2006 paraît être de nature principalement structurelle (graphique 2.1). On estime que le solde budgétaire des administrations publiques corrigé des influences conjoncturelles est passé d'un excédent

Encadré 2.1. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire

Un important dispositif de relance budgétaire a été mis en place en 2008, principalement sous forme d'allègements fiscaux. Ce dispositif comportait des aides aux ménages, avec des réductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques (dégrèvement de 400 euros), des dépenses fiscales au titre du logement et des apports de liquidités aux entreprises au moyen de remboursements accélérés de TVA. Certaines de ces mesures (représentant, au total, environ 1 % du PIB) sont de nature permanente.

En 2009, une nouvelle série de mesures de relance, équivalant à quelque 2 % du PIB ont été prises, axées principalement, cette fois, sur les dépenses, et plus particulièrement sur les investissements des collectivités locales, qui ont été financés pour l'essentiel par l'administration centrale. Ce programme comportait aussi des subventions en faveur des entreprises, par exemple pour les dépenses de recherche et développement liées à l'environnement. Le tableau 2.1 résume l'ampleur des principales mesures de relance budgétaire.

Tableau 2.1. Effet net des mesures discrétionnaires de relance budgétaire sur le solde financier des administrations publiques¹

En pourcentage du PIB

	2008	2009
Dépenses	-0.0	-1.1
Investissement public	..	-0.8
Autres	..	-0.3
Recettes	-1.9	-0.7
Fiscalité directe	-1.5	-0.1
Impôt sur le revenu des personnes physiques	-0.8	-0.3
Impôt sur les sociétés	-0.7	0.2
Fiscalité indirecte	-0.4	-0.6
TVA	-0.4	-0.6
Ensemble des mesures de relance	-1.9	-1.8

1. Un signe négatif indique un effet négatif sur le solde budgétaire (déficit plus important).

Source: Banco de España, ministère de l'Économie et des Finances et calculs de l'OCDE.

d'environ 1½ pour cent du PIB à la fin de 2006 à un déficit de 8¼ pour cent (estimations de l'OCDE) à la fin de 2009. Cela ne signifie pas que la totalité de la dégradation du solde corrigé des fluctuations conjoncturelles soit forcément durable puisque cette dégradation tient en partie à des mesures temporaires prises par le gouvernement pour soutenir l'économie, mesures qui seront retirées à la fin de 2010. Au total, les mesures discrétionnaires de soutien à l'économie adoptées en 2008 et 2009 représentent approximativement 3½ pour cent du PIB (voir encadré 2.1), dont environ 2¼ points correspondent à des mesures temporaires de relance. Compte non tenu de ces mesures, le déficit structurel était de l'ordre de 6 % du PIB à la fin de 2009. Ce qu'il reste de relance budgétaire est représenté principalement par les effets décalés des allègements d'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés opérés en 2007, qui n'ont pas été financés par des compressions de dépenses de même ampleur.

Même compte non tenu de l'ensemble de mesures budgétaires, le creusement notable du déficit structurel, d'environ 8 % depuis 2006, reste frappant. Pour une part, il s'explique par l'allègement fiscal permanent résultant de la réforme fiscale de 2007 (environ 1½ pour cent du PIB). Pour le reste, une explication probable est que l'amélioration du solde structurel avant la crise a été surestimée du fait que les élasticités de l'impôt avaient atteint un niveau supérieur à la moyenne sur longue période tandis que la dégradation actuelle a peut-être été aussi surestimée. Afin d'évaluer dans quelle mesure les élasticités de l'impôt pourraient expliquer les variations actuelles et passées du solde budgétaire structurel, une analyse a été réalisée en décomposant les différents facteurs en cause (voir dans l'encadré 2.2 la méthodologie et les principaux résultats). Comme l'indique le tableau 2.2, de fortes compressions de dépenses ont été opérées de 2000 à 2005, contribuant à la remarquable amélioration du solde budgétaire. Cependant, les dépenses ont augmenté plus vite que le PIB nominal au cours des deux dernières années de vigoureuse expansion (2006 à 2007), et le redressement continu du solde budgétaire structurel a été imputable, pour une grande part, à des facteurs non discrétionnaires, très probablement le dynamisme des recettes dû à de fortes élasticités de l'impôt, à quoi s'ajoute l'impact de la flambée de l'immobilier sur les recettes liées aux transactions immobilières et sur les recettes induites par la hausse des prix des actifs (notamment les prix des logements).

Encadré 2.2. Dans quelle mesure les efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire ?

Une amélioration du solde budgétaire structurel a des conséquences différentes pour la viabilité des finances publiques selon qu'elle résulte de nouvelles mesures fiscales ou d'une meilleure maîtrise des dépenses. L'analyse économétrique montre que la consolidation liée au contrôle des dépenses est généralement plus durable (voir Guichard *et al.*, 2007). Par ailleurs, une augmentation des rentrées d'impôts ne reflète pas nécessairement un effort délibéré consenti par l'État en vue de recouvrer des recettes supplémentaires. Les élasticités des recettes fiscales varient dans le temps et peuvent conduire à des rentrées fiscales exceptionnelles – et par conséquent non durables.

Encadré 2.2. Dans quelle mesure les efforts discrectionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire ? (suite)

Ce phénomène a une conséquence importante : il brouille l'interprétation de la variation du solde structurel. Une amélioration du solde structurel due à une plus forte élasticité peut être attribuée à des efforts des pouvoirs publics même si elle échappe à leur contrôle. Cette interprétation fallacieuse découle de la construction du solde structurel, qui s'obtient par différence, en retranchant du solde effectif sa composante conjoncturelle (raison pour laquelle le solde structurel est habituellement appelé solde « corrigé des influences conjoncturelles »). Par conséquent, tout facteur qui n'apparaît pas clairement dans le solde conjoncturel est, par construction, considéré comme structurel.

Une mesure plus satisfaisante de la composante discrétionnaire des finances publiques a été proposée, parmi d'autres, par Duchêne et Levy (2003). Leur analyse est centrée sur deux facteurs « d'effort structurel » qui expliquent les variations du solde structurel : i) l'écart entre la croissance des dépenses publiques et la croissance potentielle, que l'on peut appeler « effort structurel en matière de dépenses », et ii) les nouvelles mesures influant sur la charge fiscale (prélèvements obligatoires collectés par les administrations publiques). Ces deux facteurs isolent manifestement le pouvoir discrétionnaire de l'État du fait que la limitation de la croissance des dépenses ou l'alourdissement de la fiscalité peut se traduire par une amélioration durable du solde des administrations publiques. La part résiduelle de la variation du solde structurel peut être attribuée à des facteurs non discrétionnaires étant donné qu'elle résulte principalement de variations des élasticités de l'impôt (et, de façon plus marginale, aux recettes non fiscales) qui n'entraînent pas une amélioration durable du solde budgétaire. À l'aide de cette méthode, le tableau 2.2 ci-dessous analyse les facteurs sous-jacents de la variation du solde budgétaire de l'Espagne depuis la fin de 2001. Les efforts de maîtrise des dépenses publiques ont été particulièrement visibles jusqu'en 2005. Par la suite, les dépenses ont augmenté plus vite que le PIB nominal et l'amélioration continue du solde budgétaire structurel de 2005 à 2007 semble liée, pour l'essentiel, à des facteurs non discrétionnaires, fort probablement des élasticités de l'impôt plus importantes qu'on ne le supposait. Par conséquent, la diminution de la composante non discrétionnaire est particulièrement marquée au cours des années de crise (2008 et 2009), en raison d'une baisse des recouvrements d'impôts nettement plus prononcée que celle du PIB.

Tableau 2.2. La consolidation budgétaire depuis 2000

En pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solde financier des administrations publiques	-1.0	-0.7	-0.5	-0.2	-0.4	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1
Variation du solde financier des administrations publiques	0.4	0.3	0.2	0.2	-0.1	1.3	1.1	-0.1	-6.1	-7.0
Composante conjoncturelle	0.5	-0.1	-0.4	-0.2	0.0	0.2	0.4	0.3	-0.4	-1.9
Composante corrigée des influences conjoncturelles	0.0	0.5	0.6	0.5	-0.1	1.2	0.6	-0.4	-5.6	-5.1
Effort discrétionnaire	0.1	0.6	0.2	0.0	-0.6	0.4	-0.3	-1.5	-3.0	-3.0
<i>Nouvelles mesures influant sur la charge fiscale</i>	-0.2	0.0	0.1	-0.6	-0.2	0.1	0.0	-0.4	-1.4	-0.6
<i>Effort de maîtrise de la croissance nominale des dépenses</i>	0.3	0.6	0.1	0.6	-0.4	0.3	-0.3	-1.0	-1.6	-2.4
Composante non discrétionnaire	-0.2	-0.1	0.4	0.5	0.5	0.8	0.9	1.0	-2.6	-2.1

Source : Eurostat, Banco de España et calculs de l'OCDE.

Dans le long terme, la principale incertitude a trait au comportement des élasticités de l'impôt. La récession aura sans doute pour effet de réduire l'élasticité de l'impôt par rapport à la production. Avec la reprise économique, une amélioration est attendue, mais elle mettra du temps à se matérialiser en raison du grand nombre de secteurs qui ont été durablement touchés par la crise. Il est possible, par conséquent, que l'élasticité de l'impôt reste durablement inférieure à ce qu'elle était avant la crise. L'économie pourrait aussi s'orienter davantage vers la demande extérieure que vers la demande intérieure, comme on l'a vu au chapitre 1 et, de ce fait, être moins riche en impôts, et le redressement du secteur du logement prendra peut-être des années. Il faudra donc des mesures plus énergiques pour réduire durablement les dépenses ou alourdir la fiscalité afin d'améliorer le solde structurel.

Parvenir à un assainissement rapide des finances publiques tout en en atténuant l'impact sur la croissance

Les mesures prises récemment marquent un pas vers la consolidation

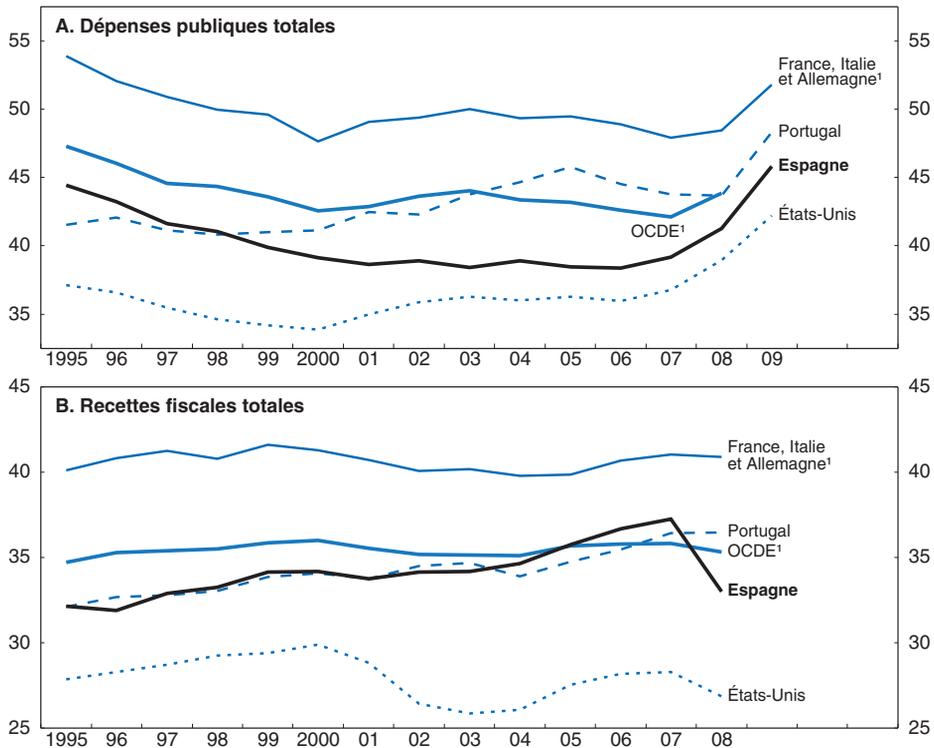
L'assainissement passe par un juste équilibre entre les compressions de dépenses et les majorations d'impôt

Comme il ressort de plusieurs études, les consolidations induites par des compressions de dépenses se révèlent plus durables que celles qui résultent d'une augmentation des recettes. Elles ont aussi, généralement, un impact plus favorable sur la croissance économique dans le long terme. Par contre, elles présentent un double inconvénient par rapport aux consolidations qui s'appuient sur la fiscalité. *En premier lieu*, l'identification des réductions de dépenses à effectuer, et leur mise en œuvre, demandent beaucoup de temps. En conséquence, des compressions de dépenses opérées à la hâte sont souvent des mesures *ad hoc* qui ne sont ni optimales d'un point de vue économique (comme les réductions d'investissements productifs) ni soutenables dans le long terme (comme les baisses de salaires dans le secteur public). *En second lieu*, les compressions de dépenses peuvent produire des effets négatifs sur la croissance dans le court terme ; en particulier, la réduction des dépenses en infrastructures, en raison de multiplicateurs relativement importants, pourrait poser problème dans un pays qui risque fort de retomber en récession.

Les arbitrages à opérer entre une action sur les dépenses et une action sur les recettes comme instruments de consolidation budgétaire posent un véritable dilemme aux autorités espagnoles. D'un côté, la nécessité d'assainir rapidement les finances publiques et de réduire au minimum les risques de rechute dans la récession appelle une consolidation fondée davantage sur les recettes. De l'autre, pour obtenir un assainissement durable et renforcer la croissance potentielle, ce qui est crucial en Espagne, il faut une consolidation fondée sur les dépenses. Face à ce dilemme, il faudrait des mesures de haute précision. Cependant, il va de soi que la consolidation doit, de toute façon, s'effectuer du côté des recettes comme du côté des dépenses puisque la dégradation de l'équilibre budgétaire est apparue des deux côtés à la fois (graphique 2.3). Le principal défi pour le gouvernement est alors de choisir avec soin les réductions de dépenses les plus utiles à mettre en œuvre dans le long terme tout en procédant aux majorations d'impôts qui créeront le moins de distorsions si cela s'avère nécessaire pour obtenir un assainissement rapide (voir plus loin).

Graphique 2.3. **Dépenses publiques et recettes fiscales**

En pourcentage du PIB



1. Moyennes non pondérées. Pour le calcul de l'agrégat OCDE, dans la partie A, le Mexique et la Turquie ne sont pas pris en compte et, dans la partie B, les données de 2008 sont des estimations.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* et *Statistiques des recettes publiques* (bases de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363425>

Les mesures prises récemment marquent un progrès appréciable vers la viabilité des finances publiques

La stratégie de consolidation exposée dans le Programme de stabilité vise à ramener le déficit à 3 % du PIB d'ici à 2013. Cette stratégie était fondée principalement sur les recettes en 2010 et s'appuyait sur des restrictions de dépenses les années suivantes. L'essentiel de l'effort a été concentré sur la phase initiale avec l'annonce de mesures supplémentaires en mai 2010 (l'objectif de réduction du déficit à 3 % en 2013 est toutefois resté inchangé), de sorte que la consolidation porte davantage sur les dépenses au cours des premières années (encadré 2.3).

Encadré 2.3. Mesures d'assainissement budgétaire

Le premier volet de la stratégie d'assainissement des finances publiques est le retrait du programme de relance budgétaire. Cette mesure réduira les dépenses de 1 % du PIB et augmentera les recettes d'à peu près autant en 2010 (compte non tenu des autres mesures qui réduisent les recettes d'environ -0.3 % du PIB).

Encadré 2.3. **Mesures d'assainissement budgétaire (suite)**

Du côté des recettes, la principale mesure supplémentaire est le relèvement de 2 points des taux de la taxe sur la valeur ajoutée le 1^{er} juillet 2010, qui pourrait accroître les recettes de l'équivalent de 0.2 % du PIB en 2010 et de 0.3 % encore en 2011, selon les estimations de la Banque d'Espagne. En outre, le budget pour 2011 instaure des modifications du code d'imposition du revenu des personnes physiques, notamment un relèvement du taux marginal supérieur pour les revenus de plus de 120 000 euros, l'effet prévisible sur les recettes escomptées étant relativement faible. Du côté des dépenses, les principales mesures immédiates sont des réductions de 5 % en moyenne des salaires dans le secteur public (soit, au total, l'équivalent de 0.4 % du PIB pour 2010 et 2011) et une diminution des investissements publics (0.5 % du PIB). Il a été décidé par ailleurs un gel nominal de la plupart des pensions (0.2 % du PIB) et des compressions de dépenses pharmaceutiques (0.1 % du PIB). Ces mesures s'inscrivent dans le budget 2011 de l'administration centrale, qui prévoit une réduction des dépenses de 7.9 %, tandis que les dépenses de recherche-développement ne sont que légèrement touchées. Le budget comprend d'autres compressions de dépenses à raison de 0.23 % du PIB qui ne sont pas recensées dans le tableau 2.3. La moitié de ces réductions portent sur les transferts aux administrations régionales. Le tableau 2.3 n'inclut pas les mesures prises à titre individuel par les régions, ce qui entraîne sans doute une sous-estimation des mesures côté dépenses et côté recettes. Les administrations régionales doivent appliquer des programmes d'ajustement pour abaisser leurs déficits (voir aussi l'encadré 2.4). Pour les années suivantes, l'une des principales sources prévues de restriction des dépenses est le non-remplacement de neuf fonctionnaires sur dix partant en retraite, tant au niveau national qu'aux niveaux infranationaux. Cette mesure, conjuguée à des hausses de salaire modérées et à la diminution immédiate de 5 % des rémunérations, devrait permettre une économie de 1.9 % du PIB. Le « Programme de révision des dépenses » adopté en mai 2010 présente les compressions de dépenses nécessaires à partir de 2011 pour atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de déficit. Ces coupes visent l'investissement public, la consommation intermédiaire et les subventions. Les mesures à prendre en 2012 et 2013 seront détaillées dans les budgets annuels respectifs.

Tableau 2.3. **Effet net des mesures budgétaires de 2010 sur le solde des administrations publiques¹**

En pourcentage du PIB

	2010	2011
Dépenses	1.6	1.6
Mise à jour du Pacte de stabilité de février 2010 (avec, principalement, le retrait du plan de relance)	1.0	0.6
Mesures additionnelles de mai 2010	0.5	1.0
Recettes	1.2	0.6
Mise à jour du Pacte de stabilité de février 2010	1.2	0.6
Fiscalité directe	0.3	0.2
Impôt sur le revenu des personnes physiques	0.5	0.3
Impôt sur les sociétés	-0.2	-0.1
Autres	0.1	..
Fiscalité indirecte	0.8	0.4
TVA	0.7	0.4
Effet total	2.7	2.2

1. Un signe positif indique une amélioration du solde. Uniquement l'effet additionnel des nouvelles mesures pour chaque année.

Source: Banco de España, ministère de l'Économie et des Finances et calculs de l'OCDE.

Dans l'ensemble, la trajectoire de consolidation paraît judicieuse. L'objectif est de revenir à un déficit des administrations publiques de 6 % en 2011, ce qui nécessite un gros effort au départ. Selon les estimations de l'OCDE, il faudra pour cela une amélioration du solde primaire corrigé des influences conjoncturelles d'environ 5 % du PIB en 2010 et 2011. Le choix d'une consolidation reposant principalement sur les dépenses en fin de période devrait aider à obtenir un assainissement durable, tandis que le recours partiel à des majorations d'impôts au cours des premières années aidera à accélérer le processus. Il n'en subsiste pas moins plusieurs risques. Si ces risques se matérialisent, il faudra peut-être envisager des mesures de consolidation supplémentaires afin d'atteindre les objectifs budgétaires. Par conséquent, le gouvernement doit se tenir prêt à alourdir encore la fiscalité si besoin est. D'autres mesures pourraient s'imposer d'ici à 2013, pour les raisons suivantes :

- Si les hypothèses concernant le ratio recettes fiscales-PIB dans le Programme de stabilité sont raisonnablement prudentes, les prévisions de croissance sont optimistes.
- Il peut être justifié de réduire les salaires dans le secteur public compte tenu de leur progression relativement forte dans le passé mais, politiquement, cela sera difficile à réaliser.
- Il n'est pas encore annoncé de mesures concrètes pour limiter les dépenses publiques au-delà de 2011, car elles seront spécifiées dans les budgets annuels ; à cet égard, la collaboration des administrations régionales sera nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de déficit (voir plus loin).

Une réforme fiscale pourrait soutenir l'expansion économique tout en contribuant à une rapide consolidation

La structure du système de recettes publiques en Espagne est sensiblement différente de celle d'autres pays de l'OCDE, même si elle est similaire à celle des pays d'Europe continentale. La part des taxes sur les produits et services – pour l'Espagne, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – est inférieure à celle des cotisations de sécurité sociale (tableau 2.4)². La TVA a toujours représenté une plus faible part des recettes en Espagne, même si l'on y ajoute les réductions temporaires de recettes de TVA en 2008 (tableau 2.1) et les recettes escomptées des majorations du taux de la TVA en 2010 (environ 0.8 % du PIB). Les impôts sur la propriété constituent une source de recettes moins importante que dans les autres pays de l'OCDE en moyenne, surtout depuis la suppression de l'impôt sur la fortune en 2009. Les cotisations de sécurité sociale contribuent largement à la formation d'un coin fiscal sur le travail plus élevé que dans la zone OCDE en moyenne. Une majorité d'économies européennes membres de l'OCDE présentent des coins fiscaux sur le travail plus élevés, mais la pression fiscale moyenne (mesurée par le ratio recettes fiscales/PIB) y est souvent bien plus forte.

L'on pourrait envisager de donner plus de poids aux impôts sur la consommation

L'imposition générale de la consommation est l'instrument fiscal qui crée le moins de distorsions après la taxation de la propriété immobilière (Johansson *et al.*, 2008). Dans ce sens, la décision de majorer les taux de la TVA le 1^{er} juillet a été judicieuse. Le taux ordinaire est passé de 16 à 18 % et le taux réduit de 7 à 8 %. Le taux de 4 %, applicable, entre autres, à l'alimentation, à la boisson et aux médicaments délivrés sur ordonnance, est resté inchangé. L'on pourrait collecter davantage de recettes en élargissant l'assiette de la TVA puisque le ratio des recettes de TVA – le rapport entre les recettes de TVA collectées et le produit du taux normal par de la consommation totale – est inférieur en Espagne à ce qu'il est dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.4). Un ratio des recettes de TVA peu

Tableau 2.4. **Structure des recettes fiscales**En pourcentage des recettes totales, 2008¹

	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Impôt sur les sociétés	Cotisations de sécurité sociale	Impôt sur la propriété	Taxe sur les produits et services	Autres impôts
Espagne	21.3	8.3	36.8	6.7	25.1	1.8
Allemagne	26.8	5.2	36.4	2.3	28.9	0.3
Australie	36.7	23.1	0.0	8.9	26.6	4.7
Autriche	23.1	5.7	33.5	1.3	27.1	9.3
Belgique	30.2	7.6	31.5	5.1	25.2	0.5
Canada	37.3	10.7	14.5	10.2	23.4	3.8
Corée	15.0	15.9	21.9	11.9	31.6	3.6
Danemark	52.8	7.1	2.0	4.1	32.4	1.6
États-Unis	37.9	8.9	24.5	11.7	17.0	0.0
Finlande	30.9	8.1	28.0	2.6	30.1	0.3
France	17.4	6.8	37.2	7.8	24.5	6.4
Grèce	14.7	8.0	36.4	4.3	35.5	1.0
Hongrie	19.3	6.5	32.5	2.2	37.2	2.3
Irlande	27.8	9.7	17.7	6.5	37.1	1.2
Islande	36.3	5.6	8.1	6.1	35.8	8.1
Italie	26.8	8.6	31.1	4.3	24.4	4.8
Japon ²	32.6	22.8	..	15.1	29.1	0.4
Luxembourg	21.6	14.3	28.1	7.4	28.4	0.2
Mexique ³	27.7	..	15.3	1.7	53.1	2.2
Norvège	21.7	28.7	21.1	2.8	25.7	0.0
Nouvelle-Zélande	41.9	11.0	0.0	6.0	34.2	6.9
Pays-Bas	20.4	8.7	36.2	3.3	29.9	1.5
Pologne	15.2	7.9	34.3	3.4	38.2	1.0
Portugal	16.0	10.3	32.7	3.6	36.6	0.7
République slovaque	9.4	10.4	40.7	1.3	36.6	1.6
République tchèque	11.0	12.4	43.8	1.1	31.3	0.5
Royaume-Uni	29.9	9.9	19.2	11.6	28.8	0.4
Suède	29.3	6.9	24.8	2.3	27.8	8.8
Suisse	36.4	10.6	23.1	7.8	22.0	0.0
Turquie	16.7	7.4	24.0	3.7	46.1	2.0
OCDE	25.3	10.8	25.2	5.6	30.9	2.1

1. 2007 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et l'agrégat OCDE. Aussi pour la taxe sur les produits et services en Belgique.

2. Le chiffre des cotisations de sécurité sociale pour le Japon en 2007 est de 36.4.

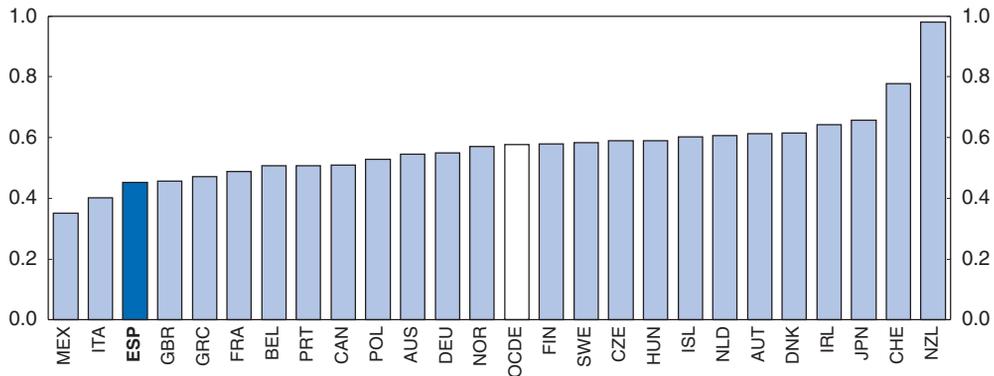
3. Les chiffres de la première colonne couvrent à la fois l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés.

Source : OCDE (2010), *Statistiques des recettes publiques* (base de données), septembre.

élevé peut s'expliquer par une base d'imposition faible, due à l'application de taux préférentiels.

Une restructuration et une meilleure gestion de la TVA pourraient procurer des recettes supplémentaires sans effet notable sur l'efficacité ou l'équité. Pour ce faire, il faut élargir l'assiette fiscale. Les taux de TVA préférentiels servent généralement à protéger les consommateurs à bas revenu ou à faire face à la pression concurrentielle. Dans le premier cas, il s'agit de réduire ou d'inverser la régressivité de la TVA. Dans le second, le taux préférentiel s'applique à des services tels que l'hôtellerie qui présentent certaines des caractéristiques des exportations. En ce qui concerne la protection des consommateurs à bas revenu, les taux préférentiels, on le sait, sont sujets à des fuites importantes.

Graphique 2.4. **Ratio de recettes de la TVA**¹
2008²



1. Le ratio de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est égal au rapport entre les recettes de TVA effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio donne une indication de l'efficacité de la TVA dans un pays par rapport à une norme. Il est calculé comme suit : recettes de la TVA / ((consommation – recettes de la TVA) × taux standard de la TVA). En Espagne, les recettes de TVA en 2008 ont été affectées par des modifications des calendriers de remboursement qui ont induit une baisse temporaire des recettes fiscales de l'ordre de 15 %. L'élimination de cet effet rapprocherait l'Espagne de la position médiane dans le graphique.
2. Données de 2007 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et l'OCDE. L'agrégat OCDE ne comprend pas la Corée, le Luxembourg, la République slovaque, la Turquie et les États-Unis.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* et *Statistiques des recettes publiques* (bases de données), septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363444>

L'alimentation et les boissons non alcooliques sont soumises à un taux de TVA de 4 %, en dépit du fait que la dépense totale pour ces produits – mais non leur part dans la consommation globale – est en corrélation positive avec le revenu. Les ménages à bas revenu peuvent être protégés bien plus efficacement au moyen de transferts ciblés et d'incitations à travailler. Du point de vue de l'efficacité, l'on peut aussi se demander si certains secteurs doivent bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel.

Il faudrait réduire davantage les dépenses fiscales

Le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi (*Ley de Economía Sostenible*) visant à égaliser le traitement des locataires et des propriétaires occupants du point de vue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en supprimant la plupart des avantages fiscaux dont bénéficient les logements occupés par leur propriétaire³. En particulier, le projet de loi limite les avantages fiscaux aux revenus familiaux bruts inférieurs à 24 000 euros en 2011⁴ et propose d'étendre ce traitement fiscal aux loyers. Cette réforme est à saluer. Le statut privilégié des résidences principales est supprimé et les limites proposées à la déductibilité fiscale des dépenses de logement réduisent la fuite des subventions en faveur des familles à revenu plus élevé. Cependant, les familles aux revenus les plus bas n'en bénéficieront guère, du fait qu'elles paient peu d'impôts sur le revenu, et l'on peut donc plaider en faveur de l'élimination totale des crédits d'impôt pour le logement, compte tenu surtout du fait que les loyers implicites des résidences principales ne sont pas imposés⁵. Pour aider les ménages à bas revenus à se loger, il faudrait remplacer ces crédits d'impôt par des prestations ciblées (voir chapitre 1). Ces transferts pourraient aussi prendre en compte les caractéristiques démographiques des ménages.

Le projet de loi *Ley de Economía Sostenible* contient un certain nombre d'avantages fiscaux supplémentaires dont l'intérêt est douteux. Elles ont beau avoir un caractère temporaire, être étroitement ciblées et n'exercer qu'un impact mineur sur les résultats budgétaires, d'autres solutions pourraient être plus efficaces :

- Des travaux destinés à améliorer l'efficacité énergétique des logements et à économiser l'eau donneraient droit à un crédit d'impôt temporaire cumulé pouvant aller jusqu'à 10 000 euros par habitation et bénéficieraient du taux réduit de TVA. Promouvoir les économies d'énergie est un objectif souhaitable, mais le crédit d'impôt n'est sans doute pas le moyen le plus efficace pour ce faire. Premièrement, l'amélioration peut avoir pour les propriétaires des avantages autres que l'efficacité énergétique, pour laquelle ce sont eux-mêmes qui doivent payer et non les contribuables. Deuxièmement, et ce point est plus important, un moyen beaucoup plus efficace d'inciter aux économies d'énergie ou d'eau est d'en taxer l'utilisation. Cette imposition aiderait bien plus à induire les comportements souhaités. À titre d'exemple, certains des effets favorables des subventions en faveur des équipements permettant d'économiser de l'énergie dans les logements seront annulés car, avec le système de subventions, les ménages ajusteront peut-être encore la température ambiante ciblée. Remplacer ces dispositifs par des impôts adaptés augmenterait les recettes au lieu de les réduire.
- Le traitement fiscal préférentiel du revenu provenant de la location d'un logement à des personnes de 30 ans au plus est susceptible d'encourager le développement du marché locatif, les pertes sèches étant sans doute réduites par le ciblage sur les jeunes. Toutefois, cette disposition profite de façon disproportionnée aux propriétaires à revenu plus élevé, qui ont des taux d'imposition marginaux plus élevés. Il renforce aussi l'attractivité relative de l'investissement dans le logement.
- La déductibilité de l'impôt sur le revenu des paiements des employeurs pour les frais de transports publics de leurs salariés est aussi régressive. Comme on l'a vu plus haut, taxer les sources de pollution est plus efficace que de subventionner les modes de transport moins polluants. Cela récompense aussi les consommateurs soucieux de l'environnement tout en augmentant les recettes. Une autre solution encore pour favoriser l'utilisation des transports publics au lieu de la voiture consiste à mettre en place des mécanismes visant à faire payer pour les encombrements routiers, dispositifs qui relèvent des compétences régionales et locales. En fixant, par exemple, le tarif des péages autoroutiers en fonction du degré d'encombrement, on pourrait accroître à la fois les recettes et le bien-être des consommateurs.

Mesures permettant un assainissement budgétaire durable

S'il faut, au départ, consentir un effort massif de consolidation pour inverser l'accumulation de dette publique et apaiser les craintes relatives au risque souverain, il faudra poursuivre cet effort pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques en mettant en œuvre des réformes budgétaires structurelles. En premier lieu, il faudra procéder à une réforme fiscale favorable à l'expansion économique, en particulier en favorisant une croissance viable sur le plan environnemental. Ces mesures de réforme conduisant à l'allègement de la fiscalité ne devraient être mises en œuvre qu'une fois que la consolidation budgétaire sera suffisamment avancée. En deuxième lieu, il faudra contenir l'augmentation des dépenses liées à l'âge au cours des décennies à venir. Enfin, il faudra faire en sorte que les arrangements budgétaires entre les différents niveaux

d'administration incitent effectivement à assurer la viabilité des finances publiques à tous les échelons.

Une réforme de la structure fiscale pourrait favoriser la croissance une fois que la consolidation sera suffisamment avancée

Transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation pourrait réduire les distorsions économiques

Une possibilité de réforme serait de transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation. Une baisse de certaines cotisations de sécurité sociale, par exemple, pourrait être financée par un accroissement de l'assiette ou des taux réduits de la TVA. Une autre solution consisterait à alléger de façon ciblée la charge fiscale pour les travailleurs peu qualifiés, par exemple, en réduisant les cotisations patronales de sécurité sociale pour tous les travailleurs à bas salaire. Cette option peut être particulièrement intéressante compte tenu de l'offre importante de travailleurs peu qualifiés et de la dégradation de leurs perspectives d'emploi après le ralentissement de l'activité de construction de logements⁶.

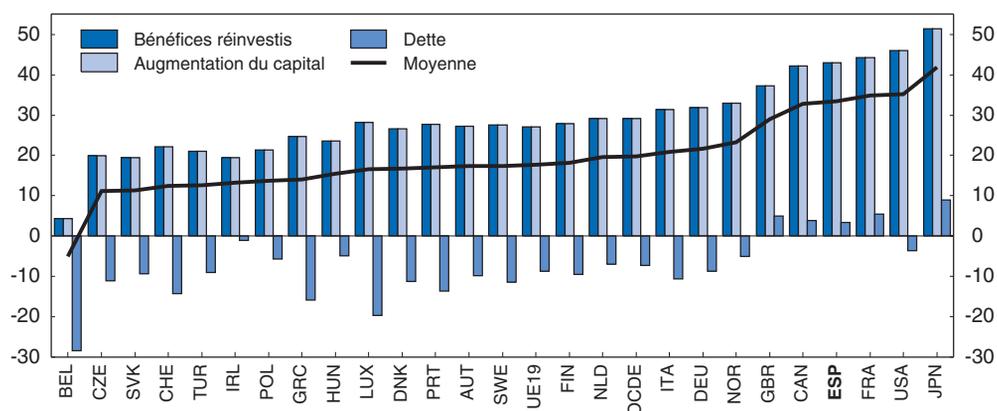
Les impôts sur les sociétés pourraient être réduits

Les impôts sur les sociétés peuvent fausser les décisions des entreprises et retarder la croissance. Le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement en Espagne est parmi les plus élevés dans la zone OCDE, selon une étude récente dans laquelle ces taux ont été calculés sur la base des paramètres du code fiscal (graphique 2.5)⁷. Cela résulte à la fois de l'imposition des sociétés au niveau national et des impôts locaux sur les bénéfices des entreprises dont le chiffre d'affaires atteint au moins 1 million d'euros par an. D'après les autorités fiscales espagnoles, la contribution de l'impôt local sur les bénéfices au taux effectif marginal d'imposition est sans doute surestimée de quelque 4 points de pourcentage dans l'étude en question. De plus, selon les résultats d'une étude comparant les taux effectifs moyens d'imposition dans les pays de l'Union européenne sur la base des bénéfices et des paiements d'impôts de différentes sociétés, la pression fiscale moyenne sur les entreprises espagnoles était plus basse que dans la plupart des 19 pays étudiés en 2005 (Fernández Rodríguez *et al.*, 2008), même avant les réductions d'impôt sur les sociétés opérées en Espagne en 2007⁸. À en juger par les statistiques de recouvrement de l'impôt, qui ne sont pas comparables au plan international, le taux moyen effectif de l'impôt sur les sociétés est tombé de 25 % en 2004 à 18 % en 2008. De plus, le taux de l'impôt sur les sociétés affaiblit sans doute l'attractivité de l'Espagne pour les investisseurs étrangers. Par ailleurs, supprimer le taux préférentiel applicable aux petites entreprises ainsi que le seuil d'imposition locale des bénéfices éviterait de dissuader les petites entreprises de s'agrandir. Selon la loi de finances pour 2011, le taux préférentiel de l'impôt sur les sociétés continuera de s'appliquer aux petites et moyennes entreprises qui franchissent le seuil au delà duquel c'est le taux normal qui s'applique. Toutefois, cette règle n'est en vigueur que jusqu'en 2013.

Une réforme de la taxation de l'immobilier pourrait accroître l'efficacité économique

L'Espagne s'appuie principalement sur la taxation des opérations immobilières, qui a rapporté l'équivalent de 1.5 à 2 % du PIB ces dernières années, alors que l'imposition sur la valeur des biens immobiliers est relativement faible (tableau 2.5). Eu égard aux ajustements budgétaires nécessaires, les administrations locales ont récemment augmenté les impôts immobiliers (cette mesure n'est pas prise en compte dans les

Graphique 2.5. **Taux effectifs marginaux d'imposition des sociétés**
En pourcentage, 2009¹



1. L'agrégat l'OCDE est une moyenne non pondérée des 24 pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : M.P. Devereux et al. (2010), « Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology », Projet pour la Commission européenne, TAXUD/2008/CC/099, rapport d'étape, Center for European Economic Research (ZEW).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363463>

données du tableau 2.5). Les impôts immobiliers sont ceux qui créent le moins de distorsions pour l'activité (Johansson et al., 2008). La taxation des transactions fait obstacle au transfert de propriété et empêche l'affectation des biens immobiliers à leur meilleur usage. De plus, cela réduit la mobilité géographique des travailleurs, dissuadant ces derniers de se déplacer vers les régions où ils peuvent trouver des emplois qui leur conviennent, surtout en Espagne, où la plupart des travailleurs sont propriétaires de leur logement. L'absence d'imposition des loyers implicites des résidences principales des propriétaires occupants renforce aussi l'argument en faveur d'une imposition plus lourde sur la valeur des biens immobiliers.

Dans le contexte espagnol, la répartition des pouvoirs des différents niveaux d'administration concernant ces deux types d'impôt crée une difficulté. Alors que les administrations régionales fixent les taxes sur les transactions, les collectivités locales fixent les taxes sur la valeur des biens immobiliers. Cependant, un accord entre niveaux d'administration en vue de limiter l'imposition des opérations immobilières permettrait de renforcer la fiscalité applicable à la valeur des biens en tant que source de recettes des collectivités locales, améliorant l'efficacité du système fiscal dans son ensemble. De fait, la fiscalité immobilière est une source de recettes fiscales particulièrement appropriée pour les administrations locales. Cela peut, par exemple, les rendre plus responsables dans l'utilisation des ressources au profit des propriétaires locaux.

Une politique de fiscalité environnementale devrait favoriser une croissance verte

Malgré une amélioration du ratio des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) au PIB, l'Espagne est encore bien loin d'atteindre son objectif de limitation à 15 % de la croissance de ces rejets sur la période 2008-12 par rapport à 1990 ; en réalité, les émissions en 2009 ont été en hausse de 43 %. Une consommation moins importante de combustibles fossiles réduirait les externalités locales, à savoir non seulement les externalités liées à l'énergie, comme la pollution atmosphérique, mais aussi des externalités telles que les encombrements routiers. Une majoration des taxes sur les combustibles fossiles procurerait les recettes nécessaires d'une manière relativement efficace puisque cette

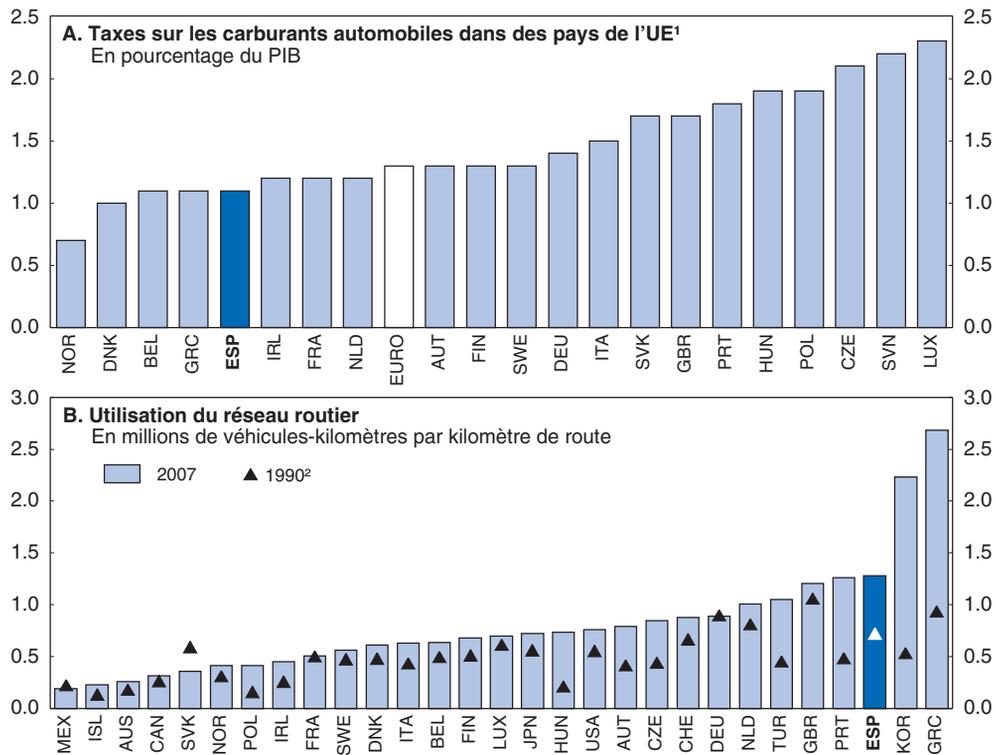
Tableau 2.5. **Impôts sur la propriété**
En pourcentage du PIB, 2008¹

	Impôts récurrents sur la propriété immobilière	Impôts sur les opérations financières et en capital	Autres	Total
Royaume-Uni	3.3	0.7	0.2	4.2
France	2.2	0.6	0.6	3.4
Canada	2.8	0.2	0.4	3.3
Corée	1.0	1.9	0.3	3.2
États-Unis	2.9	0.0	0.2	3.1
Luxembourg	0.1	0.6	2.1	2.8
Australie	1.4	1.4	0.0	2.7
Japon	2.0	0.3	0.3	2.6
Suisse	0.2	0.6	1.5	2.3
Belgique	0.0	0.0	2.2	2.2
Espagne	0.7	0.9	0.6	2.2
Islande	1.7	0.0	0.5	2.2
Nouvelle-Zélande	2.0	0.1	0.0	2.1
Danemark	1.2	0.5	0.3	2.0
OCDE	0.9	0.7	0.3	1.9
Italie	0.6	1.1	0.1	1.9
Irlande	0.7	0.9	0.2	1.8
Grèce	0.1	1.0	0.3	1.4
Portugal	0.7	0.7	0.0	1.3
Pays-Bas	0.0	0.9	0.3	1.2
Pologne	1.2	0.0	0.0	1.2
Norvège	0.3	0.2	0.7	1.2
Finlande	0.5	0.3	0.3	1.1
Suède	0.8	0.3	0.0	1.1
Hongrie	0.3	0.5	0.0	0.9
Turquie	0.2	0.7	0.0	0.9
Allemagne	0.4	0.2	0.2	0.9
Autriche	0.2	0.3	0.1	0.5
République tchèque	0.1	0.3	0.0	0.4
République slovaque	0.4	0.0	0.0	0.4
Mexique	0.2	0.1	0.0	0.3

1. 2007 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et l'agrégat OCDE.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de recettes publiques* (base de données), septembre.

imposition exprimée en pourcentage du PIB n'est pas particulièrement lourde en Espagne par rapport à d'autres pays (voir graphique 2.6, partie A), et cela devrait être encore le cas après le relèvement de la taxe sur les combustibles fossiles en 2009. Par ailleurs, l'utilisation du réseau routier a augmenté notablement (graphique 2.6, partie B). Au regard de l'utilisation des routes, les recettes procurées par les péages ne sont pas particulièrement élevées : le niveau de recettes par kilomètre est relativement bas, ce qui semble indiquer qu'il existe encore une marge d'accroissement de cette source de rentrées fiscales (graphique 2.7). Certaines mesures prises récemment pour accroître le financement privé des projets d'infrastructures aboutiront à la mise en place de nouveaux péages routiers. En outre, tarifier les péages routiers en fonction du degré d'encombrement améliorerait l'efficacité de l'utilisation des routes. Cette politique peut en même temps augmenter les recettes et accroître le bien-être des consommateurs. On peut citer comme autres exemples une amélioration des incitations pour les marchés à gérer d'autres ressources rares, comme la propreté de l'air et de l'eau et la non-contamination des sols (voir le chapitre 4 pour un examen des questions relatives à l'eau).

Graphique 2.6. **Taxes sur les transports et utilisation du réseau routier**

1. Les agrégats sont des moyennes pondérées par le PIB.

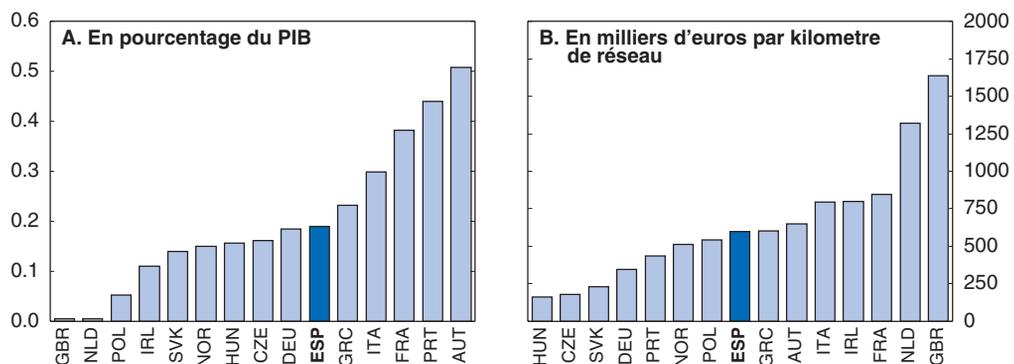
2. Données de 1991 pour l'Allemagne et 1992 pour la République slovaque.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données sur l'environnement de l'OCDE et Commission européenne (2010), « Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway ».

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363482>

Graphique 2.7. **Recettes des péages**

Recettes nettes, 2009¹



1. Données préliminaires pour l'Autriche et données provisoires pour la France.

Source : ASECAP (2010), *Bulletin statistique*, Association européenne des concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages à péage et OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données).

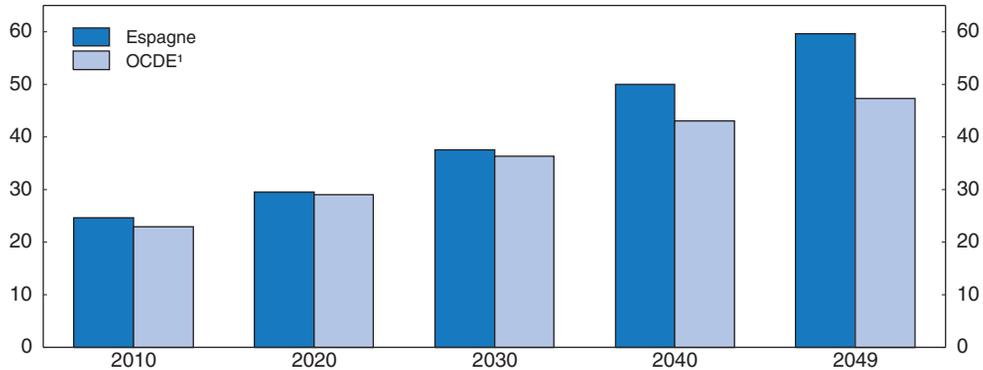
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363501>

Il n'y aura pas d'assainissement durable sans limitation des dépenses liées à l'âge

Le vieillissement de la population sera particulièrement marqué et rapide en Espagne (graphique 2.8), en raison du faible taux de fertilité total et de la haute espérance de vie, et du fait aussi que le « baby-boom » a été un peu plus tardif que dans les autres pays. D'ici au milieu du siècle, l'Espagne pourrait compter 1.7 personne d'âge actif pour une personne âgée, contre 2.2 en moyenne dans les autres pays de l'OCDE.

Graphique 2.8. Prévisions concernant le taux de dépendance des personnes âgées

Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population de 15 à 64 ans



1. Moyenne non pondérée.

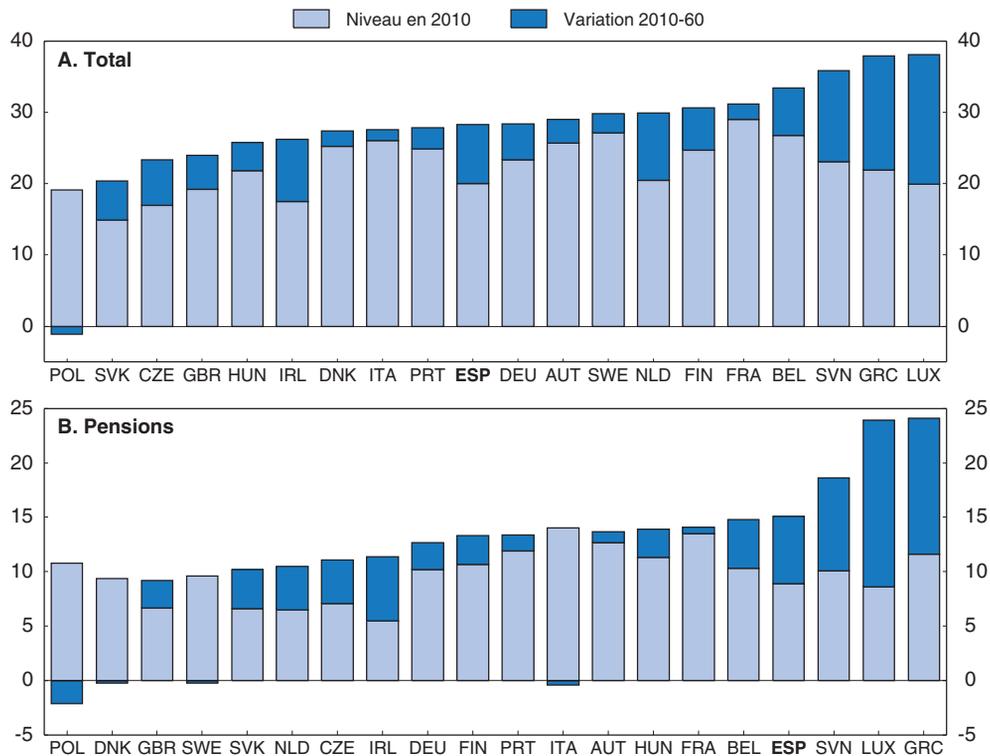
Source : INE (2010), « Proyecciones de población a largo plazo 2009-2049 », INEbase (database), Instituto Nacional de Estadística et OCDE (2010), *Démographie et population* (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363520>

La croissance des dépenses publiques liées à l'âge place l'Espagne parmi les pays de l'UE où la pression sera la plus forte au cours des prochaines décennies (graphique 2.9). L'augmentation prévue de ces dépenses, de 8.4 points de PIB entre 2010 et 2060, représente presque le double de celle attendue pour l'ensemble de l'UE, certes à partir d'un niveau initial plus bas. En l'absence de réformes, les dépenses publiques au titre des retraites progresseraient de 6.2 points de PIB au cours de la période considérée, plus de deux fois et demie plus vite que dans les autres pays de l'UE bien que partant d'un niveau initial inférieur. Par ailleurs, les dépenses publiques de santé vont sans doute croître beaucoup plus rapidement que ne l'indique le graphique 2.9 si l'on tient compte de l'impact du progrès technologique dans le secteur de la santé. Si elles améliorent le diagnostic et l'efficacité des soins, sans parler de l'espérance de vie et de la qualité de la vie, les avancées technologiques contribuent pour beaucoup à la hausse des dépenses de santé, publiques et privées (Newhouse, 1992). Compte tenu de ce facteur, l'alourdissement prévisible des dépenses publiques de santé pourrait plus que doubler (Commission européenne, 2009a).

Les réformes adoptées au cours de la décennie passée ont eu sur l'augmentation du coût des retraites des effets qui se sont annulés : l'allongement de la durée minimale de cotisation et l'alourdissement des pénalités en cas de retraite anticipée ont réduit les dépenses à venir, mais la générosité accrue des pensions de survivant, notamment du fait de l'élargissement des droits à prestation et de l'extension des droits à retraite anticipée à toutes les cohortes en 2002, a produit l'effet inverse (Sánchez Martín et Sánchez Marcos, 2009). Les toutes dernières réformes – lancées en 2007 – ont été centrées essentiellement sur un nouvel allongement de la période minimale effective de cotisation, notamment

Graphique 2.9. **Projections concernant les dépenses liées à l'âge¹**
En pourcentage du PIB



1. Après l'établissement de ce rapport, certains pays, dont la Grèce, ont engagé des réformes des retraites qui modèrent la hausse attendue des dépenses de retraite. Ces réformes ne sont pas prises en compte dans les projections.

Source : Commission européenne (2009), *Sustainability Report 2009*, European Economy, n° 9.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363539>

pour les départs en retraite anticipée, et l'élargissement des possibilités de report de l'âge de la retraite au-delà de 65 ans. Les réformes ont aussi durci les conditions d'accès aux pensions d'invalidité et de survivant. En fin de compte, ces mesures n'ont pas modifié les perspectives à long terme d'évolution des dépenses publiques au titre des pensions. C'est ce qu'il ressort d'une comparaison de la contribution des différents facteurs clés qui influent sur la croissance à long terme des dépenses de pensions, telle qu'elle est estimée dans le *Ageing Report 2009* de la Commission européenne, avec les estimations du rapport de 2006 (tableau 2.6). Si l'on examine la période 2007-50, qui est à cheval sur les deux rapports, l'augmentation prévue du ratio pensions/PIB reste inchangée du fait que les effets positifs des récentes réformes sont compensés par les hypothèses plus pessimistes du dernier rapport.

D'autres réformes sont donc encore nécessaires pour limiter l'accroissement des dépenses publiques de retraite au cours des décennies à venir. Une approche holistique s'impose pour identifier les réformes à opérer. Les systèmes de retraite sont fort complexes, et modifier un des paramètres de base aura des répercussions intra et intergénérationnelles qui méritent une étude minutieuse. Il faudrait commencer par établir un livre blanc, comme l'ont fait plusieurs pays de l'OCDE ces dernières décennies⁹. Il existe différents moyens de concevoir des réformes du système espagnol de pensions

Tableau 2.6. Évolution prévue du ratio dépenses publiques pour les retraites/PIB et facteurs explicatifs

En pourcentage du PIB, 2007-50

	Dépenses publiques pour les retraites, 2007 (% du PIB)	Impact des modifications (points de %) des éléments suivants :				Variation (%)
		Taux de dépendance ¹	Taux de couverture ²	Taux d'emploi ³	Taux de prestation ⁴	
Rapport de 2006	8.4	12.4	-2.3	-1.8	-0.8	7.0
Rapport de 2009	8.4	10.6	-1.0	-0.9	-1.1	7.0

1. Population de 65 ans et plus/population de 15 à 64 ans.

2. Retraités/population de 65 ans et plus.

3. Population de 15 à 64 ans/nombre de personnes occupant un emploi (inverse du taux d'emploi).

4. Pension moyenne/revenu moyen.

Source : Commission européenne (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, n° 2.

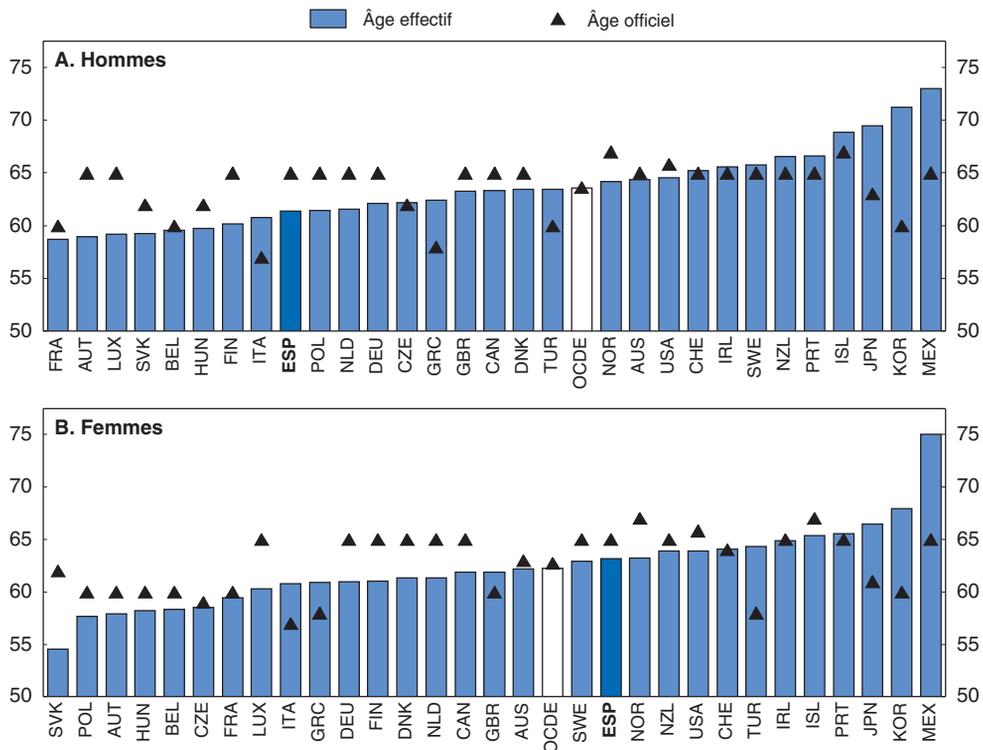
publiques qui soient compatibles à la fois avec les principes de l'assurance sociale et avec les meilleures pratiques internationales (Whiteford et Whitehouse, 2006).

Relever l'âge effectif de la retraite et maintenir cette mesure dans l'avenir

L'une des mesures les plus efficaces pour réduire l'impact de l'évolution démographique sur les finances publiques, en agissant à la fois sur les recettes publiques générales et sur les dépenses de retraite, consiste à augmenter l'âge moyen auquel les travailleurs peuvent prendre leur retraite et recevoir une pension. Les travailleurs quittent le marché du travail à l'âge de 62.6 ans en moyenne (en 2008), ce qui est peu élevé en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 2.10)¹⁰. La récente proposition gouvernementale de relever progressivement l'âge légal de la retraite à 67 ans est donc un ajustement qui va dans le bon sens, encore faut-il que ce changement se concrétise par l'augmentation de l'âge effectif de départ en retraite¹¹. Premièrement, cette mesure aidera à rééquilibrer la taille relative de la population retraitée et de la population d'âge actif. Deuxièmement, en ralentissant la progression des dépenses au titre des pensions et en favorisant le maintien en activité des seniors, le relèvement de l'âge de la retraite contribuera à limiter la majoration des cotisations au système par répartition qui serait sinon nécessaire, assurant ainsi un certain partage intergénérationnel de l'impact défavorable du passage à une population plus âgée de façon permanente. Troisièmement, le report de l'âge effectif de départ en retraite reflètera l'amélioration de la longévité¹². Afin d'augmenter l'âge effectif de la retraite, l'âge d'ouverture des droits à la retraite anticipée devra être relevé suivant le report de l'âge d'ouverture des droits à une pension à taux plein.

L'augmentation de l'espérance de vie est un des principaux facteurs d'alourdissement des dépenses au titre des retraites. On estime qu'un allongement d'un an de l'espérance de vie à la naissance majorera de 0.3 point de PIB le ratio des dépenses publiques de retraite au PIB en Espagne en 2060 (Commission européenne, 2009b). Sachant que l'espérance de vie à la naissance a augmenté de près de 11½ ans entre 1960 et 2007, et que la progression continuera au cours du prochain demi-siècle, tout indique qu'il faut lier l'âge normal de la retraite à l'espérance de vie. L'indexation de l'âge légal d'ouverture des droits à pension complète sur l'amélioration de l'espérance de vie, comme dans un certain nombre d'autres pays, formaliserait la relation et assurerait une amélioration durable des finances du système de pensions.

Graphique 2.10. **Âge effectif moyen de la retraite par rapport à l'âge officiel**¹
2002-07



1. L'âge effectif moyen de départ à la retraite correspond à l'âge moyen de sortie de la population active sur une période de 5 ans. Les sorties (nettes) de la population active correspondent à l'écart entre le taux d'activité de chaque tranche d'âge de 5 ans (à partir de 40 ans) en début de période et en fin de période. L'âge officiel correspond à l'âge d'ouverture des droits aux prestations de retraite, indépendamment du nombre d'années de cotisation. En Belgique et en France, les travailleurs peuvent prendre leur retraite à 60 ans après 40 années de cotisation ; en Grèce, à 58 ans après 35 années de cotisation ; et en Italie, à 57 ans (56 ans pour les travailleurs manuels) après 35 années de cotisation.

Source : OCDE (2010), *Vieillesse et politiques de l'emploi - Statistiques sur l'âge effectif moyen de la retraite*, disponible à l'adresse www.oecd.org/document/47/0,3343,fr_2649_34747_39374006_1_1_1_1,00.html.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363558>

Les travailleurs quittent le marché du travail en moyenne un an après avoir commencé de toucher des prestations de retraite, et les paiements prolongés d'indemnités de chômage pour les travailleurs âgés sont utilisés dans la période de transition à la retraite. Les chômeurs de plus de 52 ans reçoivent une extension des indemnités régulières de chômage si leurs droits réguliers à prestations (la période de versement peut aller jusqu'à deux ans selon le nombre d'années de cotisation à l'assurance-chômage) sont épuisés. La prestation versée au titre de l'extension est modeste : le taux forfaitaire est actuellement d'environ 480 euros par mois. Les travailleurs bénéficiant de cette prestation ne sont pas exemptés de l'obligation de recherche d'emploi, mais ils peuvent toucher cette indemnité sans limitation de durée jusqu'à l'âge de 61 ans, où ils peuvent opter pour une retraite anticipée. Si les décotes applicables aux prestations de retraite anticipée sont, en moyenne, suffisantes pour assurer la neutralité actuarielle des paiements de pensions de retraite anticipée, la très longue durée des paiements d'indemnités de chômage pour les travailleurs âgés relève les niveaux de salaire minimum qu'ils sont disposés à accepter, ce qui réduit leur probabilité d'emploi. Cela pousse probablement certaines entreprises à

licencier des travailleurs prématurément, aux dépens des finances publiques. De plus, comme il est difficile de faire respecter l'obligation de recherche d'emploi à laquelle sont subordonnées les indemnités de chômage (chapitre 3), cela n'encourage généralement pas les bénéficiaires de prestations à chercher effectivement un nouvel emploi, ce qui accentue ces effets. Les périodes prolongées de paiements d'indemnités de chômage pour les travailleurs devraient être progressivement raccourcies et ces paiements finalement supprimés. Des règles spéciales en matière de retraite anticipée s'appliquent aussi à certaines catégories de fonctionnaires ayant de longues carrières, qui peuvent prendre leur retraite à 60 ans sans décote. Les décotes appliquées aux pensions de retraite anticipée dans le régime général de sécurité sociale devraient l'être pour tous les fonctionnaires.

Une autre voie menant *de facto* à la retraite anticipée, est le système de retraite partielle, ouvert à partir de 61 ans, sous réserve, toutefois, de pouvoir justifier d'au moins 30 années de cotisation. Cela permet aux intéressés de travailler à temps partiel à condition que leur temps de travail réduit soit compensé par l'embauche d'un remplaçant (voir annexe 2.A1). Les prestations de retraite sont calculées au pro rata sans décote par rapport à la pension que le travailleur recevrait à 65 ans avec les mêmes antécédents de salaire. Ce régime, choisi par 13 % de chaque cohorte de retraités en 2009, nécessite d'importantes subventions de la sécurité sociale, estimées à 126 000 euros par bénéficiaire (Ferrerias Alonso, 2010). Il faudrait supprimer les subventions à la retraite partielle.

D'autres contre-incitations à travailler plus longtemps découlent de la procédure actuelle de détermination des taux de remplacement. Les travailleurs peuvent avoir un taux de remplacement de 50 % au bout de 15 années de travail seulement et atteindre le taux maximum de 100 % au bout de 35 ans seulement. Autrement dit, une personne qui commence sa carrière à 25 ans n'a pas une retraite plus élevée si elle travaille au-delà de 60 ans, hormis la levée progressive de la pénalité de retraite anticipée. Pour corriger ce problème, il faudrait revoir le mode d'accumulation des droits afin de renforcer les incitations à travailler plus longtemps. Un coefficient d'accumulation plus élevé sur les dernières années précédant la retraite peut inciter davantage à rester en activité et à repousser le départ en retraite. Les incitations à prendre la retraite au-delà de l'âge légal sont également faibles (la prime annuelle est actuellement de 2-3 %) et pourraient être accrues, cette mesure s'ajoutant au relèvement de l'âge légal de la retraite.

Cependant, lorsqu'on met en œuvre des politiques visant à maintenir la durée relative de la vie active et de la retraite, il faut avoir présente à l'esprit la longue carrière de certains travailleurs qui sont entrés très jeunes dans la vie active. Une possibilité, pour récompenser ces longues carrières, serait de leur accorder une pension à taux plein sur la base d'un indice défini en fonction du nombre d'années de cotisation et de l'âge du départ à la retraite.

Réduire la générosité des prestations par rapport aux cotisations

Le taux de pauvreté (compte non tenu du revenu locatif implicite lié à la propriété du logement) parmi les personnes âgées en Espagne est relativement élevé (OCDE, 2009), en raison notamment de la faiblesse de certaines pensions effectives. À environ 880 euros, la pension de retraite moyenne en mai 2010 représentait 58 % des gains moyens en 2009. La pension de retraite moyenne pour les bénéficiaires relativement jeunes, entre 65 et 70 ans, toutefois, s'établissait à 1 000 euros, soit à peu près deux tiers des gains moyens, du fait à la fois de meilleurs antécédents de salaire et de l'indexation des pensions sur les prix au cours de la retraite. Le niveau modéré du taux de remplacement moyen s'explique par

plusieurs facteurs mis en lumière dans les précédentes *Études*. En premier lieu, en raison du faible taux d'activité des cohortes de femmes actuellement en retraite, la pension moyenne des femmes est plus basse. Le taux d'emploi des femmes augmentant régulièrement, l'importance de ce facteur va donc sans doute diminuer. En second lieu, le système de retraite comporte des régimes spéciaux pour les travailleurs indépendants, les travailleurs des secteurs de la pêche, de l'agriculture et de l'exploitation minière et le personnel de maison. Comme indiqué dans les précédentes *Études* de l'OCDE (2001, 2005), les personnes affiliées à plusieurs de ces régimes spéciaux – qui représentaient un peu plus d'un tiers des retraités en septembre 2010 – cotisent sur la base de revenus peu élevés et, par conséquent, se trouvent pour la plupart au niveau de la pension minimum. Si ces travailleurs ont de faibles pensions, le fait qu'ils cotisent généralement sur des périodes relativement courtes donne des taux de rendement internes très élevés (OCDE, 2001). Les réformes devraient continuer de supprimer progressivement des régimes spéciaux et intégrer les bénéficiaires dans le régime contributif général et dans le régime des travailleurs indépendants, comme il est recommandé dans le *Pacto de Toledo*. S'agissant des travailleurs indépendants, qui peuvent choisir l'assiette de rémunération soumise à cotisations (dans des limites définies), il est particulièrement important d'améliorer le lien entre les cotisations versées et les droits à pension obtenus. Dans les cas où il existe des risques particuliers, comme dans le secteur minier, les travailleurs pourraient avoir des avantages compensatoires, notamment en ce qui concerne l'âge d'ouverture des droits à pension.

Toujours est-il que les prestations du régime public de retraite en Espagne sont, de par leur conception, relativement généreuses par rapport aux cotisations payées. Le coefficient d'accumulation moyen, de 2.9 points par an¹³, donne, selon l'estimation de l'OCDE, un taux de remplacement brut théorique d'un peu plus de 81 % en moyenne pour les travailleurs gagnant le salaire médian, soit le 7^e taux le plus élevé de la zone OCDE (tableau 2.7). Le patrimoine retraite brut potentiel (c'est-à-dire la valeur totale des pensions sur la vie entière), de plus de 12 fois le salaire moyen, est le 6^e plus élevé¹⁴. Un moyen d'évaluer la générosité du régime contributif espagnol est de se placer du point de vue du taux de rendement interne (TRI), c'est-à-dire le taux de rendement qui égalise la valeur présente des cotisations et des pensions sur la durée de la vie. Estimé à environ 4 %, le taux de rendement interne est nettement supérieur au taux de croissance potentielle de la production en Espagne. Il n'empêche que le régime public de retraite a réussi à dégager des excédents, même ces dernières années, en raison de l'expansion massive de l'offre de main-d'œuvre liée à la hausse du taux d'activité des femmes et de l'immigration, conjuguée au fait que ces travailleurs n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Sur fond de croissance insoutenable des dépenses liées à l'âge, il semble justifié de réduire la générosité du régime public de retraite. Le relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans est une mesure judicieuse. Cette mesure entraînera une réduction sensible des dépenses prévues, à supposer qu'elle s'accompagne d'autres dispositions visant à augmenter l'âge effectif de départ à la retraite, mais il est peu probable que cela soit suffisant.

Plusieurs réformes freineraient l'augmentation des dépenses totales de retraite sur le long terme, amélioreraient les incitations à l'activité et à l'affiliation au système et rendraient le système plus équitable d'un point de vue actuariel :

- Premièrement, le coefficient moyen d'accumulation des droits doit être réduit, et la formule d'accumulation devrait éviter les désincitations à travailler plus longtemps. Un coefficient d'accumulation plus faible et constant serait souhaitable.

Tableau 2.7. **Taux de remplacement¹ bruts théoriques par niveau de salaire**
En pourcentage

	Salarié à revenu médian	Salaire individuel, en multiple de la moyenne				
		0.5	0.75	1	1.5	2
Espagne	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	66.7
Allemagne	43.0	43.0	43.0	43.0	42.6	32.0
Australie	45.7	67.0	50.0	41.6	33.1	28.9
Autriche	80.1	80.1	80.1	80.1	76.4	57.3
Belgique	42.4	58.1	43.1	42.0	32.5	24.3
Canada	50.2	76.5	55.2	44.5	29.7	22.2
Corée	45.1	64.1	49.4	42.1	33.6	25.2
Danemark	88.0	124.0	94.9	80.3	67.5	63.7
États-Unis	40.8	50.3	42.6	38.7	34.1	28.8
Finlande	56.2	66.5	56.2	56.2	56.2	56.2
France	53.3	61.7	53.3	53.3	48.5	46.0
Grèce	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7
Hongrie	76.9	76.9	76.9	76.9	76.9	76.9
Irlande	39.8	68.4	45.6	34.2	22.8	17.1
Islande	91.7	108.3	93.0	90.2	87.5	86.1
Italie						
	Hommes	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9
	Femmes	52.8	52.8	52.8	52.8	52.8
Japon	35.7	47.1	38.3	33.9	29.4	26.6
Luxembourg	90.1	99.4	91.9	88.1	84.3	82.5
Mexique						
	Hommes	36.9	55.3	37.6	36.1	34.5
	Femmes	32.5	55.3	36.8	29.9	28.0
Norvège	59.6	66.2	61.0	59.3	49.8	42.2
Nouvelle-Zélande	45.6	77.5	51.6	38.7	25.8	19.4
Pays-Bas	88.9	93.4	90.0	88.3	86.6	85.8
Pologne						
	Hommes	61.2	61.2	61.2	61.2	61.2
	Femmes	44.5	49.0	44.5	44.5	44.5
Portugal	54.1	63.0	54.3	53.9	53.1	52.4
République slovaque	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4
République tchèque	54.9	79.2	59.6	49.7	36.4	29.0
Royaume-Uni	33.5	51.0	36.6	30.8	21.3	16.0
Suède	61.5	76.6	64.6	61.5	75.6	81.3
Suisse						
	Hommes	62.0	62.5	62.1	58.3	40.5
	Femmes	62.6	62.8	62.6	59.0	41.0
Turquie	86.9	86.9	86.9	86.9	86.9	86.9
OCDE	60.8	72.2	62.7	59.0	54.3	50.0

1. Le taux de remplacement est calculé pour des travailleurs hypothétiques. Il est égal au rapport entre la pension brute initiale, qui pour l'Espagne est une annuité indexée sur les prix, et les gains bruts moyens sur la vie entière. Les gains obtenus avant la dernière année d'activité sont réévalués en fonction de la croissance des rémunérations dans l'ensemble de l'économie. Étant donné les hypothèses utilisées dans le calcul, ce taux équivaut à la pension initiale rapportée à la rémunération finale. Selon ces hypothèses, la rémunération des travailleurs représente le même pourcentage des gains moyens dans l'ensemble de l'économie tout au long de leur carrière. Dans ce cas, les gains moyens réévalués sur l'ensemble de la carrière et la rémunération finale individuelle sont identiques. Pour les pays où l'ajustement des pensions durant la retraite est soumis à une autre forme d'indexation (par exemple une indexation sur la croissance des salaires), la pension initiale utilisée dans ce calcul est ajustée en conséquence.

Source : OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*.

- Deuxièmement, les prestations de retraite devraient être calculées sur une période de cotisation plus longue. À l'heure actuelle, les prestations initiales sont calculées en proportion de la moyenne des 15 dernières années de salaire avant la retraite¹⁵. Au-delà de ces 15 années, la proportion varie avec le nombre d'années de service, mais pas la

base de ressources à laquelle elle s'applique. Un des effets probables de la brièveté de la période de gains prise en compte pour calculer la pension initiale est d'affaiblir le lien entre les cotisations de sécurité sociale et les prestations de retraite pour les travailleurs qui n'ont pas encore atteint les 15 dernières années de leur vie active. De fait, pour ces derniers, le montant de leurs gains évalués pour les cotisations de sécurité sociale n'entre pas en ligne de compte pour leur pension future. Se pose, dès lors, la question de savoir dans quelle mesure les cotisations de sécurité sociale sont perçues comme de purs impôts, ce qui affaiblit les incitations à travailler et à déclarer des revenus aux fins de la sécurité sociale et de l'imposition. Cette règle est aussi à l'origine de différences injustifiables dans les taux de rendement internes que l'on observe entre les travailleurs en fonction de leur performance sur le marché du travail au cours des dernières années de leur vie active.

- La nécessité d'allonger la base de ressources prise en compte pour le calcul des retraites est reconnue depuis longtemps en Espagne, depuis le *Pacto de Toledo*, mais rien n'a changé vraiment après la réforme de 1997 qui a porté progressivement la base de calcul de 8 à 15 ans. Le gouvernement a eu toutefois le mérite d'indiquer son intention d'examiner cette question dans le contexte des réformes plus générales du système public de retraite qui sont en cours¹⁶.
- Troisièmement, la procédure d'indexation de l'historique des gains doit être révisée. L'indexation sur les prix opère une discrimination à l'égard des travailleurs qui ont un profil de salaire plat par rapport à ceux dont la rémunération progresse rapidement en fin de carrière. L'indexation à l'aide du taux de croissance tendanciel des salaires couverts – taux de rendement durable, à taux constant, des cotisations dans un régime de retraite par répartition – donne un degré plus élevé d'équité intergénérationnelle que l'indexation en fonction des prix, mais réduit aussi la capacité de s'appuyer sur les gains de productivité futurs pour compenser la baisse du taux de soutien (c'est-à-dire le ratio actifs/retraités) au fur et à mesure que la population vieillit.

Durcir les conditions d'accès aux pensions de survivant

Les pensions de survivant représentent plus de 25 % du total des pensions. En fait, ces prestations sont payables non seulement au conjoint survivant et aux enfants à charge, mais aussi aux autres membres de la famille (parents, grands-parents, frères et sœurs) dépendants du défunt, tant que le montant total de la pension ne dépasse pas 100 % de la base de pension de l'assuré. Avec la perspective d'augmentation du nombre de femmes disposant de leur propre pension de retraite du fait de l'élévation de leur taux d'activité au cours de ces dernières décennies, l'on peut s'attendre à une baisse des dépenses au titre des pensions de survivant. Ces dépenses représentent actuellement 20 % du total des pensions publiques. Le gouvernement envisage de prendre des mesures afin de durcir les conditions d'accès à ces prestations. L'on pourrait notamment réduire le nombre de bénéficiaires et durcir les conditions pour combiner les prestations de survivant avec d'autres pensions, en appliquant des critères de ressources, par exemple. D'autres facteurs, comme la période de cotisation du défunt, l'âge du bénéficiaire et la présence d'enfants à charge, pourraient aussi être pris en compte. Une réforme plus radicale, conforme aux principes actuariels qui sous-tendent les pensions privées, consisterait à mettre en place, par étapes, un système optionnel d'annuités pour deux vies pour les couples mariés. Dans ce cas, la pension de retraite serait réduite (ou la cotisation retraite

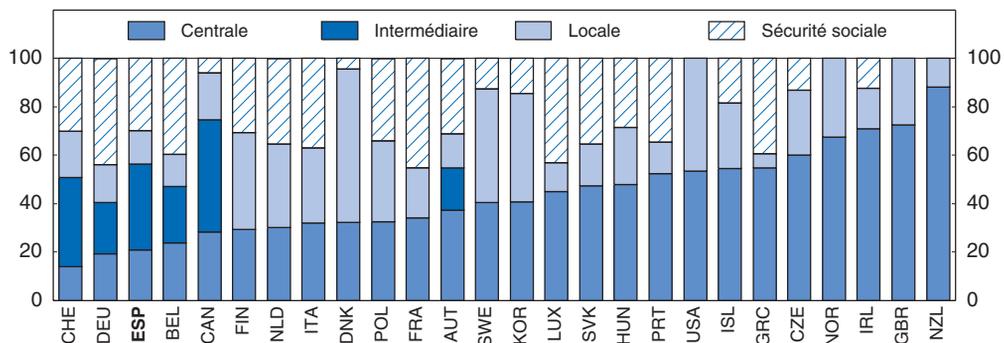
serait majorée) en contrepartie d'un droit à prestation de survivant après le décès de l'assuré.

Un nouveau pacte de stabilité interne s'impose

Les administrations régionales sont peu endettées jusqu'à présent mais poursuivent une politique budgétaire procyclique

La part des dépenses des administrations infranationales est parmi les plus élevées de la zone OCDE (graphique 2.11). Si les collectivités locales jouent un rôle relativement mineur, les administrations régionales ont une part plus importante que l'administration centrale dans les dépenses. La décentralisation des responsabilités en matière de dépenses date de 2002 et s'accompagne de l'affectation d'une part plus importante des recettes fiscales aux administrations régionales¹⁷. Les années qui ont suivi ont été marquées par une très forte croissance des recettes fiscales. Jusqu'à présent, par conséquent, la contribution des administrations régionales à la dette nationale est faible : elle n'a atteint que 8 % du PIB en 2009.

Graphique 2.11. **Dépenses par niveau d'administration**
En pourcentage du total des dépenses des administrations publiques, 2009¹



1. Hors transferts aux autres niveaux d'administration. Données de 2008 pour la Corée et la Nouvelle-Zélande. Dans les pays où les données relatives aux dépenses des administrations régionales ne sont pas disponibles, ces dépenses sont comprises dans celles des collectivités locales.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932363577>

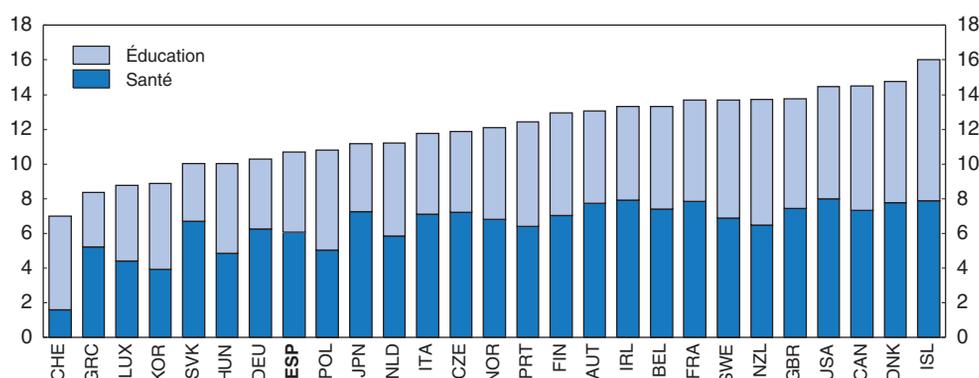
Les administrations régionales consacrent la majeure partie de leurs dépenses à l'éducation et à la santé (tableau 2.8). À l'inverse, elles sont responsables de la majeure partie des dépenses publiques globales dans ces deux domaines, où elles possèdent aussi d'importantes compétences réglementaires, bien que ce soit l'administration centrale qui fixe les conditions générales. La délégation des responsabilités en matière de dépenses ne semble pas avoir conduit à des excès : par comparaison avec les autres pays, les dépenses de santé et d'éducation en proportion du PIB sont modestes (graphique 2.12)¹⁸. Les administrations régionales ont aussi certaines responsabilités dans le domaine des dépenses sociales, telles que l'aide sociale, mais jusqu'à présent cela joue un rôle mineur, en partie en raison de la faible générosité de ces droits, encore que cela puisse changer compte tenu de la hausse du chômage de longue durée, surtout parmi les travailleurs non qualifiés.

Tableau 2.8. Dépenses des administrations régionales
Dépenses consolidées par fonction économique

	2000		2007	
	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
Services généraux des administrations publiques	4 552	7	7 276	5
Défense	0	0	0	0
Ordre et sécurité publics	1 839	3	3 972	3
Affaires économiques	10 322	15	20 792	14
Protection de l'environnement	1 291	2	2 280	2
Logements et équipements collectifs	1 741	2	2 297	2
Santé	19 256	28	54 832	37
Loisirs, culture et cultes	2 673	4	5 297	4
Enseignement	24 486	35	41 779	28
Protection sociale	3 607	5	8 452	6
Total	69 767	100	146 977	100

Source : IGAE (2008), *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 2007*, Intervención General de la Administración del Estado.

Graphique 2.12. Dépenses publiques de santé et d'éducation
Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, 2008¹



1. Ou dernière année disponible : 2005 pour la Nouvelle-Zélande ; 2006 pour le Canada ; 2007 pour l'Islande, le Japon et la Suisse.

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932363596>

Une grande part des dépenses des administrations régionales est déterminée par des dépenses qui ne sont pas affectées par les stabilisateurs automatiques intégrés. Elles dépendent principalement de programmes à long terme, qu'il est difficile d'élaguer sur une courte période. Par contre, leurs recettes sont soumises à des variations conjoncturelles qui sont généralement aussi marquées que pour les recettes des administrations publiques dans leur ensemble. Les administrations régionales reçoivent 50 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la TVA. Elles ne bénéficient pas des recettes de l'impôt sur les sociétés, mais elles encaissent 58 % des droits d'accise et la totalité des impôts propres (notamment les droits de succession, les taxes sur les transactions immobilières, y compris sur les logements, les taxes d'immatriculation des véhicules et les taxes sur les carburants).

Pour assurer la viabilité budgétaire, il faut donc éviter que les administrations régionales ne dépensent les gains exceptionnels temporaires réalisés sur des programmes de dépenses qui sont difficiles à inverser. Les résultats observés sont à l'opposé de ces exigences (tableau 2.9). Alors que l'administration centrale et la caisse de sécurité sociale ont

enregistré des excédents budgétaires appréciables au cours des années de forte expansion, les administrations régionales ont affiché de légers déficits avant 2007¹⁹. Les déficits se sont aggravés beaucoup moins au niveau régional qu'au niveau de l'administration centrale en 2009, du fait principalement de recettes plus favorables. S'il est vrai que les mesures discrétionnaires de relance, financées intégralement par l'administration centrale, expliquent pour partie cette différence, deux autres facteurs temporaires y ont grandement contribué. *En premier lieu*, les administrations régionales ont reçu des transferts supplémentaires de l'administration centrale au titre d'un nouvel arrangement relatif au financement des régions (voir l'encadré 2.5 ci-après). *En second lieu*, les parts de recettes fiscales qui reviennent aux administrations régionales sont déterminées suivant des estimations anticipées, réalisées en 2008, qui étaient supérieures aux recettes fiscales finales. Les administrations régionales devront rembourser cette différence à partir de 2012.

Tableau 2.9. **Résultats budgétaires par niveau d'administration**

En pourcentage du PIB

	2000	2003	2005	2007	2009
Solde budgétaire	-1.0	-0.2	1.0	1.9	-11.1
Administration centrale	-1.0	-0.5	0.2	1.1	-9.4
Administrations régionales	-0.5	-0.5	-0.3	-0.2	-2.0
Collectivités locales	0.1	-0.2	-0.1	-0.3	-0.6
Caisse de sécurité sociale	0.5	1.0	1.1	1.3	0.8
Dépenses	39.1	38.4	38.4	39.2	45.8
Administration centrale	20.3	15.2	14.7	15.1	19.9
Administrations régionales	11.8	13.8	14.5	14.9	17.3
Collectivités locales	6.0	6.1	6.0	6.6	7.2
Caisse de sécurité sociale	16.1	11.5	11.5	11.5	14.2
Recettes	38.1	38.2	39.4	41.1	34.7
Administration centrale	19.3	14.7	14.9	16.2	10.6
Administrations régionales	11.3	13.3	14.2	14.6	15.3
Collectivités locales	6.1	5.8	6.0	6.3	6.6
Caisse de sécurité sociale	16.6	12.5	12.6	12.8	15.0

Source : OCDE (2010), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), novembre.

La différence d'évolution conjoncturelle des déficits budgétaires de l'administration centrale et des administrations régionales s'explique, dans une certaine mesure, par le fait que les administrations régionales ne sont pas guidées par des objectifs de stabilisation macroéconomique, qui ont joué un rôle considérable pour l'administration centrale. L'importance des administrations régionales fait qu'il est difficile pour l'administration centrale de compenser des politiques de dépenses procycliques pendant les phases d'expansion, ce qui renforce la nécessité de règles budgétaires empêchant les administrations régionales de dépenser les recettes exceptionnelles durant les périodes de forte croissance économique.

Les règles de financement des administrations régionales sont trop faibles en périodes d'expansion

Les finances des administrations régionales sont soumises à des contrôles de l'administration centrale lorsqu'elles dépassent les limites de solde budgétaire fixées par la Loi de stabilité budgétaire (encadré 2.4). Depuis 2010, les cadres fiscaux régionaux ont été renforcés : l'agrément du gouvernement national à un endettement supplémentaire des régions est subordonné à la réalisation d'objectifs de déficit approuvés (encadré 2.3). Le

suivi est limité, dans une certaine mesure, par l'élaboration tardive des comptes des administrations régionales suivant les définitions des comptes nationaux. Les normes de solde budgétaire varient en fonction du taux de croissance du PIB. Ces règles n'ont cependant guère d'effets conjoncturels sur les recettes. À titre d'exemple, lorsque la

Encadré 2.4. Règles nationales de stabilité budgétaire

Les régions doivent respecter les principes énoncés par la Loi de stabilité budgétaire (2007) : si la croissance du PIB à l'échelle nationale dépasse 3 %, toutes les administrations¹ doivent afficher un excédent budgétaire ; si la croissance est comprise entre 2 et 3 %, toutes les administrations doivent être en situation de stabilité budgétaire ; et si la croissance est inférieure à 2 %, un déficit est autorisé, dans la limite de 0.2 % du PIB pour l'administration centrale, 0.25 % pour les administrations régionales et 0.05 % pour les collectivités locales (OCDE, 2007)². De plus, les dépenses d'investissement et de recherche et développement, jusqu'à hauteur de 0.5 % du PIB, peuvent être déduites, la moitié du plafond s'appliquant aux administrations régionales, même s'il faut pour cela l'approbation de l'administration centrale. Les normes de solde budgétaire sont définies de façon globale. Les objectifs pour chaque région sont convenus dans le cadre d'accords multilatéraux.

Si les différents niveaux d'administration dépassent les limites fixées en matière de déficit, elles doivent présenter un plan d'ajustement en vue de rétablir leur stabilité budgétaire dans le moyen terme (*Plan de reequilibrio económico-financiero*), plan qui doit être approuvé par le Conseil de politique budgétaire et financière (CPFF, *Consejo de Política Fiscal y Financiera*), composé de représentants des administrations centrale et régionales. Comme les administrations régionales ont dépassé leurs limites de déficit ou vont probablement le faire, elles ont dû soumettre des plans d'ajustement. Le CPFF a fixé une trajectoire pour le déficit des administrations régionales, que ces plans d'ajustement devaient permettre de respecter. Les plans correspondants ont été approuvés, même si, dans certains cas, il a été demandé aux administrations régionales de présenter des programmes plus ambitieux par rapport à ceux soumis initialement. À sa réunion de juin 2010³, le CPFF a fixé un objectif de déficit de 2.4 % pour 2010 et de 1.3 % pour 2011 pour les budgets régionaux. Le CPFF est contrôlé par l'administration centrale : il détient 50 % des droits de vote et il suffit que le représentant d'une des régions vote pour ou s'abstienne pour que le plan soit adopté.

Toute émission de dette par des administrations régionales dont les résultats budgétaires ne sont pas conformes aux normes de la Loi de stabilité budgétaire doit être approuvée par l'administration centrale. Cet agrément sera subordonné à la réalisation des objectifs fixés dans les programmes d'ajustement ; si ces objectifs ne sont pas atteints, l'administration centrale recommandera des mesures d'assainissement supplémentaires. De plus, en toutes circonstances, les administrations régionales ne peuvent émettre que des emprunts à échéance de plus d'un an pour financer des investissements, et le service de cette dette ne doit pas dépasser 25 % des recettes courantes. Toute émission de dette à long terme nécessite l'approbation de l'administration centrale.

1. Dans le cas d'une administration locale, ce principe ne s'applique qu'aux grandes communes ; pour les autres, l'objectif est l'équilibre ou l'excédent.
2. OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*.
3. Certains objectifs ont été fixés dans l'Accord du Conseil des ministres du 19 juin 2010.

progression du PIB réel est supérieure à 3 %, les administrations régionales ne sont tenues d'avoir qu'un excédent minimal. De plus, certaines dépenses d'investissement et de recherche-développement sont déductibles, sous réserve d'approbation de l'administration centrale, ce qui peut permettre aux administrations régionales d'afficher de légers déficits même lorsque l'expansion économique est très vigoureuse. Les seuils sont fixés en fonction des taux de croissance du PIB, alors que les recettes sont liées au niveau d'activité économique et, par conséquent, au cours du cycle, à l'écart de production. Cette caractéristique des règles budgétaires encourage aussi des dépenses excessives durant les phases prolongées d'expansion économique : les administrations régionales ne sont pas tenues de continuer d'accroître leurs excédents budgétaires au fur et à mesure que les écarts de production se creusent. Un autre défaut de ces règles est que les administrations ne sont pas obligées de compenser l'impact d'un dépassement des objectifs de déficit sur le niveau de la dette. Par ailleurs, le seuil actuel de 3 % de croissance au-delà duquel les administrations régionales ont l'obligation d'avoir un solde excédentaire paraît maintenant élevé (largement supérieur au taux de croissance potentielle estimé par l'OCDE), compte tenu du ralentissement de la croissance potentielle (chapitre 1).

Ces dispositifs peuvent conduire les administrations régionales à dépenser leurs recettes exceptionnelles au cours des phases d'expansion économique, repoussant les ajustements budgétaires aux périodes de récession. Le risque est que les limitations de dépenses se produisent principalement en périodes de faible croissance ou de récession, et que les compressions de dépenses touchent essentiellement les programmes où elles peuvent être mises en œuvre rapidement, comme dans le domaine de l'investissement public, mais où elles ne sont pas forcément le plus souhaitables. Ces systèmes peuvent aussi favoriser un recours excessif aux majorations d'impôts. Les administrations régionales ont des pouvoirs importants en matière fiscale, surtout en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (encadré 2.4) et certaines ont relevé les taux supérieurs d'imposition sur le revenu ou envisagent de le faire en 2010. Sinon, les administrations régionales pourraient peut-être réclamer des transferts accrus de l'administration centrale.

Les règles budgétaires pour les différents niveaux d'administration pourraient être révisées de manière que les décisions de dépenses des administrations régionales soient conformes à l'évolution à long terme des recettes. Il faudrait exiger des excédents plus importants durant les périodes où l'activité économique est supérieure à son potentiel. Il serait peut-être préférable de fixer les règles relatives aux soldes budgétaires en fonction de l'écart de production au niveau national et non en fonction du taux de croissance de la production. Une autre possibilité de réforme serait d'ajuster les transferts que les administrations régionales reçoivent du système de péréquation (encadré 2.5) en appliquant un facteur conjoncturel. En particulier, les recettes reçues par les administrations régionales pourraient être ajustées en fonction de l'écart de production, de sorte que les transferts seraient moins importants lorsque l'activité dépasse son potentiel. Les transferts que les régions versent dans le système de péréquation budgétaire pourraient rester fondés sur l'évolution des assiettes fiscales effectives. Ainsi, les fonds de redistribution accumuleraient des soldes positifs lorsque l'activité est supérieure à son potentiel. Ces soldes seraient utilisés dans les périodes de croissance faible ou négative.

Encadré 2.5. **Systèmes de financement pour les administrations régionales**

Un nouveau dispositif de financement pour les administrations régionales est entré en vigueur en décembre 2009, en remplacement de l'ancien système en place depuis 2002 (de la Fuente, 2009a et 2009b). Comme le précédent, conformément aux dispositions constitutionnelles, le nouveau système couvre toutes les régions sauf deux (le Pays basque et la Navarre). Il augmente les ressources mises à disposition par l'administration centrale de 11 milliards d'euros (1 % du PIB) et remédie à une carence majeure de l'ancien système, qui ne tenait pas suffisamment compte de l'évolution démographique.

Le nouveau système porte de 70 à 90 % la part des recettes qui revient aux administrations régionales, en fonction des recettes fiscales collectées à l'échelon local. Ces niveaux d'administration reçoivent maintenant 50 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 50 % des recettes de la TVA et 58 % des taxes indirectes sur certains produits, comme les combustibles et le tabac. Le nouveau système renforce l'autonomie régionale en matière d'imposition, surtout en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques : les pouvoirs législatifs régionaux peuvent fixer les taux d'imposition régionaux, à condition de maintenir une structure fiscale progressive. En outre, les pouvoirs réglementaires des régions en matière d'impôts propres ont été élargis.

Le nouveau système de financement a mis en place plusieurs fonds qui ont différents objectifs :

- **Le Fonds de garantie** (*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*). Ce fonds assure un financement par tête (ajusté) identique dans chaque région pour la fourniture de services de santé, d'éducation et des services sociaux mais n'affecte pas les ressources à des usages particuliers. Il sera partagé entre les régions en fonction de leur « population ajustée », qui est actualisée chaque année, les jeunes enfants et les personnes âgées bénéficiant de financement plus importants. Les administrations régionales y contribuent à raison de 75 % de leurs « recettes fiscales normatives »*, à quoi s'ajoutent des ressources complémentaires fournies par l'administration centrale.
- **Le Fonds de suffisance** (*Fondo de Suficiencia Global*). Ce fonds fournit des ressources pour couvrir les responsabilités de dépenses restantes.
- **Les Fonds de convergence** (*Fondos de Convergencia Autonómica*). Ces fonds ont pour but de réduire les disparités restantes de recettes par habitant, après correction à la l'aide de coefficients démographiques (*Fondo de Competitividad*), et d'allouer des recettes aux régions les plus pauvres et à celles où la croissance démographique est particulièrement faible (*Fondo de Cooperación*).

* Les recettes fiscales normatives sont définies comme étant les recettes fiscales qui reviendraient aux régions si elles n'exerçaient pas de pouvoirs en matière d'imposition.

Plusieurs pays de l'OCDE (dont, récemment, le Royaume-Uni) ont mis en place des Conseils budgétaires indépendants chargés d'évaluer dans quelle mesure les administrations respectent les règles budgétaires. Ces conseils peuvent produire des prévisions indépendantes concernant les recettes et les dépenses, prévisions que les administrations seraient tenues d'accepter comme base de budgétisation. On a des raisons de penser que les évaluations normatives des décisions de politique budgétaire fournies par ces conseils peuvent s'avérer efficaces pour améliorer les résultats budgétaires (Debrun et al., 2009). En Espagne, toutefois, il y a lieu d'améliorer encore la conception des règles budgétaires et la mise à disposition en temps voulu des données budgétaires au niveau des

administrations régionales, ce qui tend à montrer que ces questions revêtent davantage d'importance. Par ailleurs, au cours de la décennie écoulée, les prévisions budgétaires de l'administration centrale n'ont pas généralement péché par excès d'optimisme.

Un nouveau système de financement corrige certaines faiblesses

Un nouveau système de financement pour les administrations régionales (encadré 2.5) apporte plusieurs améliorations par rapport au dispositif antérieur. Les nouvelles règles rendent la répartition des ressources plus réactive à l'évolution démographique, ce qui est important compte tenu du fait que les administrations régionales financent des services sociaux pour lesquels la demande est hautement tributaire de l'évolution démographique. Le système qui existait auparavant était censé être permanent mais il n'a duré que sept ans, car il ne reflétait pas la répartition inégale des pressions démographiques de l'immigration sur les différentes administrations régionales. Le nouveau système de financement élargit aussi considérablement les pouvoirs d'imposition sur le revenu des personnes physiques et renforce le degré de dépendance des recettes à l'égard des impôts collectés à l'échelon local.

La redistribution des recettes fiscales entre les administrations régionales étant forte, cela affaiblit les incitations pour ces administrations à favoriser la croissance économique, par exemple par le biais des politiques d'éducation. Les externalités géographiques résultant de la mobilité des travailleurs une fois qu'ils ont terminé leurs études à temps plein peuvent aussi affaiblir la poursuite de politiques d'éducation efficaces au niveau régional, surtout en ce qui concerne l'enseignement non obligatoire. De plus, le coût de la probabilité accrue de chômage des jeunes qui quittent l'école précocement pèse principalement sur l'administration centrale, et non sur les administrations régionales, par le biais des prestations d'assurance-chômage. Ces arguments font ressortir encore plus clairement la nécessité de procéder à une évaluation comparative des résultats des différentes régions en matière d'éducation. Les transferts aux régions pauvres pourraient être liés, dans une certaine mesure, aux résultats obtenus, notamment dans le domaine de l'éducation, afin de compenser les externalités géographiques dans la fourniture de ces services. L'on pourrait, par exemple, récompenser les administrations régionales qui réussissent à élever les taux d'obtention de diplômes de fin d'études secondaires professionnelles, filière qui est peu développée en Espagne (voir l'Étude de 2008).

Encadré 2.6. Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire

Stratégie d'assainissement à court/moyen terme

- Veiller à ce que les mesures d'assainissement soient rigoureusement appliquées. Si les objectifs budgétaires n'étaient pas atteints, il faudrait peut-être envisager des mesures encore plus strictes.
- Au besoin, majorer les impôts qui créent le moins de distorsions. Plus précisément, envisager de réduire l'application de taux préférentiels de TVA.
- Supprimer ou réduire davantage les aides fiscales restantes au logement des ménages et à l'investissement locatif.
- Réviser les avantages fiscaux en faveur de l'efficacité énergétique. Utiliser plutôt le système fiscal pour internaliser les externalités. Envisager, par exemple, d'augmenter davantage les taxes sur l'utilisation de combustibles fossiles. Un droit de péage sur les encombrements autoroutiers procurerait des recettes ainsi que des avantages environnementaux et réduirait les embouteillages.

Encadré 2.6. **Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire** (suite)

Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance

- Envisager de transférer une partie de la charge fiscale du revenu du travail vers la consommation.
- Envisager de réduire la fiscalité des sociétés. Supprimer progressivement les taux préférentiels appliqués aux petites entreprises.
- Accroître la part des recettes provenant des impôts sur la propriété immobilière et alléger les taxes sur les transactions dans le secteur du logement.

Réduire les coûts du vieillissement

- Mettre en application le relèvement de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans comme proposé.
- Afin de maintenir un équilibre entre la durée de la vie active et la durée de la période de retraite, commencer d'indexer l'âge légal de la retraite (ou d'autres paramètres du système de pensions) sur les variations de l'espérance de vie, une fois que le report de l'âge de la retraite à 67 ans sera pleinement entré en vigueur en 2025.
- Fonder les droits à pensions sur les gains perçus tout au long de la vie et non sur les 15 dernières années d'activité.
- Outre l'allongement de l'historique des gains utilisé pour le calcul de la base de la pension, réduire suffisamment le coefficient d'accumulation annuel moyen afin d'allonger la durée de la période de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite complète.
- Afin de renforcer les incitations pour les seniors à rester en activité, réduire la durée des indemnités de chômage supplémentaires payées aux travailleurs âgés jusqu'à la retraite, puis les supprimer progressivement. Envisager d'augmenter la « prime » récompensant les départs en retraite au-delà de l'âge légal. Supprimer les subventions en faveur de la retraite partielle.
- Continuer de durcir les conditions d'obtention de pensions de survivant en surveillant de plus près l'employabilité des bénéficiaires en dessous d'un certain âge, supprimer progressivement les prestations versées aux bénéficiaires qui ne font pas partie de la famille proche, et intégrer plus étroitement les pensions de survivant dans les pensions de vieillesse.
- Comme prévu depuis la réforme de 1997, supprimer progressivement les régimes spéciaux et les intégrer dans le système public général de retraite. Réduire les pensions de tous les fonctionnaires prenant leur retraite avant l'âge légal.

Améliorer les règles budgétaires pour tous les niveaux d'administration

- Les règles budgétaires pour tous les niveaux d'administration doivent imposer des excédents substantiels lorsque l'activité économique est supérieure à son potentiel national.
- Les résultats budgétaires des administrations régionales doivent être publiés en temps voulu.
- Les règles relatives aux soldes budgétaires des administrations régionales pourraient être fixées en fonction de l'écart de production nationale et non en fonction des taux de croissance de la production. Une autre possibilité de réforme est d'ajuster les transferts que les administrations régionales reçoivent du système de péréquation budgétaire en fonction de l'écart de production estimé.

Encadré 2.6. Recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire (suite)

- Il faudrait envisager de recourir davantage à une évaluation comparative des administrations régionales du point de vue de la qualité et du coût des services qu'elles fournissent. Les transferts aux régions pauvres pourraient être liés aux résultats obtenus dans le secteur de l'éducation, afin de compenser les externalités géographiques dans la prestation de services d'enseignement financés par les administrations régionales. Les transferts aux administrations régionales pourraient, par exemple, être liés aux taux d'obtention de diplômes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel.

Notes

1. Robert Hagemann et Robert Gillingham ont contribué aux analyses et à la rédaction de ce chapitre.
2. On observe le même schéma si l'on utilise les chiffres de 2007, bien que le déséquilibre soit moins marqué.
3. Des crédits d'impôt sont offerts pour 15 % de l'amortissement et des paiements d'intérêts sur les emprunts immobiliers, sous réserve d'un plafond annuel. Voir OCDE (2007) pour une description détaillée de ces aides.
4. Pour les revenus supérieurs à 18 000 euros, la déduction est supprimée progressivement.
5. En principe, l'imposition des loyers implicites des propriétaires occupants pourrait être considérée comme la solution privilégiée pour éviter un traitement fiscal préférentiel du fait que c'est l'exonération des loyers implicites qui constitue la véritable préférence fiscale (les propriétaires qui n'ont pas à emprunter ou qui empruntent peu pour acheter leur logement bénéficient toujours d'un traitement fiscal préférentiel en l'absence d'imposition des loyers implicites et de déductibilité des intérêts). Toutefois, la déductibilité des remboursements de crédit immobilier – incorporée dans le crédit d'impôt pour les résidences principales en Espagne – représente un avantage extrême qui non seulement réduit les recettes fiscales mais fausse aussi grandement les comportements.
6. À la différence des subventions à l'embauche qui sont déjà en place (chapitre 3), ces allègements de charges sociales ne seraient pas réservés aux travailleurs nouvellement recrutés et ne se limiteraient pas à une période initiale après l'embauche du travailleur. Comme indiqué au chapitre 3, les subventions à l'embauche incitent les entreprises à recruter des travailleurs bénéficiant de ces aides puis à les licencier dès que la subvention vient à expiration, d'où une rotation excessive de la main-d'œuvre qui pourrait par elle-même aggraver le chômage.
7. On obtient les mêmes résultats si l'on compare les taux d'imposition effectifs moyens.
8. Parmi les autres pays européens qui ont depuis lors abaissé les taux d'imposition des sociétés, on peut citer l'Allemagne, le Danemark, l'Italie et les Pays-Bas.
9. Une proposition analogue a été récemment soumise par la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA, www.crisis09.es/pensiones).
10. En mai 2010, 7,2 % seulement des retraités avaient moins de 65 ans. Cela signifie que l'âge effectif moyen du premier versement des prestations de retraite a augmenté puisque 27,5 % des retraités avaient entre 65 et 69 ans.
11. En même temps qu'elles relèveront l'âge minimum d'ouverture des droits à une pension à taux plein, les autorités devront proscrire le recours à des dispositions fixant l'âge de la retraite obligatoire à 65 ans dans les conventions collectives.
12. Avec un âge de la retraite inchangé, une longévité accrue augmente le patrimoine net des retraités, et le taux de rendement interne des cotisations. Il s'agit, par conséquent, d'une *augmentation* d'avantage implicite. Augmenter puis maintenir le rapport entre la durée de la vie active et la durée de la retraite limite cette redistribution intergénérationnelle.
13. Le coefficient d'accumulation moyen, de 2,9 %, est le taux de remplacement maximum divisé par la période de cotisation pour une pension à taux plein (OCDE, 2001).

14. L'Espagne se classe un peu plus bas si l'on tient compte des impôts acquittés sur les pensions ; le taux de remplacement net est alors le 9^e plus élevé tandis que le patrimoine retraite net est le 7^e plus élevé.
15. Le calcul de la pension des fonctionnaires est basé sur la totalité de la vie active et non sur les 15 dernières années comme dans le système de sécurité sociale.
16. Une étude estime que l'allongement de l'historique de gains de 15 à 35 années permettrait de diminuer de 2 points de PIB l'augmentation des dépenses globales de retraite d'ici à 2050 (Alonso-Meseguer et Herce, 2003).
17. Parmi les plus grandes régions, l'Andalousie et la Catalogne ont obtenu ces responsabilités en matière de dépenses plus tôt que les autres.
18. Dans le secteur de l'éducation, cela s'explique dans une certaine mesure par la démographie, du fait que la part des jeunes scolarisés à temps plein dans la population totale est relativement faible.
19. Les administrations régionales ont aussi été des emprunteurs nets en 2007. La plupart des régions ont affiché des soldes budgétaires proches de zéro.

Bibliographie

- Alonso-Meseguer, J. et J.A. Herce (2003), « Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España, proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050 », *Documento de trabajo*, n° 2003-2, FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Autorités espagnoles (2010), « Stability Programme Update Spain 2009-2013 ».
- Commission européenne (2009a), *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Members (2008-60)*, European Economy, n° 2, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2009b), « Pension Schemes and Pension Projections in the EU-27 Member States, 2008-60 », *European Economy, Occasional Papers*, n° 56, Commission européenne et Comité de politique économique, Bruxelles.
- Commission européenne (2009c), *Sustainability Report 2009*, European Economy, n° 9, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- DeBrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 1, Blackwell Publishing.
- Devereux, M.P. et al. (2010), « Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology », *Projet pour la Commission européenne, TAXUD/2008/CC/099, rapport d'étape*, Center for European Economic Research (ZEW).
- Duchêne, S. et D. Levy (2003), « "Solde structurel" et "effort structurel" : un essai d'évaluation de la composante "discrétionnaire" de la politique budgétaire », *Analyses économiques*, n° 18, Direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère français de l'économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.
- Fernández Rodríguez, E., A. Martínez Arias et S. Álvarez García (2008), « La presión fiscal por impuesto sobre sociedades en la Unión Europea », *Documentos de trabajo*, n° 407, Fundación de las cajas de ahorros (FUNCAS), Madrid.
- Ferreras Alonso, F. (2010), « Cambio demográfico y pensiones de la Seguridad Social », *Documento de trabajo*, n° 161, Fundación Alternativas, Madrid.
- Fuente, Á. de la (2009a), « El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia (ADENDA) », *Colección Estudios Económicos*, n° 09-09, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Fuente, Á. de la (2009b), « Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones », *Colección Estudios Económicos*, n° 11-09, FEDEA, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Fuente, Á. de la (2010), « Una nota sobre la dinámica de la financiación regional », *UFAE and IAE Working Papers*, n° 830.10, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) et Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC), Barcelone.

- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Johansson, Å, et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Levy, A. et S. Schich (2010), « The Design of Government Guarantees for Bank Bonds: Lessons from the Recent Financial Crisis », *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2010/1, n° 98, Éditions OCDE, Paris.
- Newhouse, J.P. (1992), « Medical Care Costs: How Much Welfare Loss? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, n° 3, American Economic Association.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- Sánchez Martín, R. et V. Sánchez Marcos (2009), « Demographic Change and Pension Reform in Spain: An Assessment in a Two-Earner, OLG Model », *Documentos de trabajo*, n° 2009-40, FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Whiteford, P. et E. Whitehouse (2006), « Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 1, Oxford University Press.

ANNEXE 2.A1

*Le système public de retraite et les réformes récentes***Caractéristiques de base**

Le système public de retraite de l'Espagne comporte une composante contributive et une composante non contributive. Cette dernière consiste en une pension minimum financée sur les recettes publiques générales et versée aux personnes qui n'ont pas droit à une retraite du régime contributif. Le régime contributif offre des pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivant calculées en fonction des gains des bénéficiaires et du nombre d'années de cotisation. Le régime contributif est financé principalement par les cotisations d'assurance sociale des travailleurs et des employeurs, plus une subvention prélevée sur les recettes générales qui couvre les paiements supplémentaires permettant d'aligner la pension la plus faible sur la pension minimum.

Il faut une période de cotisation de 15 ans au minimum pour avoir droit à une retraite égale à 50 % de la base de ressources. Les droits à prestations s'accumulent ensuite au taux de 3 % par an pour les dix années suivantes, puis de 2 % par an pour les dix dernières années, ce qui donne un taux légal maximum de 100 % au bout de 35 années. La base de ressources est la moyenne des 15 dernières années précédant la retraite, indexée en fonction de l'évolution des prix à la consommation durant toute la durée de la période de cotisation sauf les deux dernières années. De plus, le montant de la pension est soumis à un plafond indexé et est complété s'il tombe en dessous du minimum indexé (le minimum est généralement relevé davantage que ne l'exige l'indexation sur les prix). Les compléments sont financés de plus en plus sur les recettes générales.

La pension à taux plein est payable à l'âge de 65 ans. Une pension anticipée peut être versée à un travailleur qui se retrouve involontairement au chômage à partir de 61 ans s'il justifie d'au moins 30 années de cotisation (le chômeur doit avoir cotisé au moins deux ans au cours des 15 dernières années précédant la retraite). La loi exige aussi que le chômeur soit déclaré comme demandeur d'emploi auprès des services publics de l'emploi au moins six mois avant la date de demande de retraite (cette condition peut être évitée si l'entreprise a payé au salarié une certaine compensation durant les deux années précédant la date de demande de retraite). De ce fait, la pension est réduite de 6-7.5 % par année d'âge avant 65 ans, la décote dépendant du nombre d'années de cotisation. Une pension de retraite anticipée volontaire est offerte à 60 ans si le travailleur a adhéré au système avant 1967 (ou 1970 dans certains cas), avec une pénalité de 8 % par an ; si la retraite est involontaire, les taux de pénalité sont les mêmes que pour les personnes qui ont commencé à cotiser après 1967. Un taux d'accumulation supplémentaire de 2-3 % par an est offert en compensation d'un départ en retraite après 65 ans, en même temps qu'une

dispense de cotisations de sécurité sociale pour l'employeur et le salarié, qui est appliquée progressivement à partir de l'âge de 60 ans. Une retraite anticipée à 64 ans est autorisée si le poste du salarié qui s'en va est attribué à un chômeur (peu de travailleurs prenant leur retraite ces dernières années ont eu recours à cette option).

Une retraite partielle peut être associée à un travail à temps partiel, sous certaines conditions. Le nombre d'heures travaillées doit être suffisamment réduit et la retraite partielle doit être compensée par l'embauche d'une personne plus jeune. L'âge minimum est de 61 ans, avec 30 années de cotisation. La réduction du temps de travail doit être comprise entre 25 et 75 %.

Les pensions d'invalidité sont payables à des taux de remplacement qui varient en fonction du degré d'invalidité, de la cause de l'invalidité, de l'âge et de la durée de la période de cotisation. Les travailleurs handicapés peuvent aussi prendre une retraite anticipée. Les pensions de survivant sont payables à un veuf (une veuve) et/ou aux enfants à charge, à des taux de remplacement qui varient selon que le défunt était retraité ou encore en activité. L'ensemble des prestations de survivant et d'orphelin ne doit pas dépasser 100 % de la base de ressources de la personne décédée.

Enfin, au sein du système de sécurité sociale il existe cinq régimes spéciaux, pour les agriculteurs/travailleurs agricoles, les travailleurs indépendants, les marins, les mineurs et les employés de maison. Chacun a son propre système de cotisations et de calcul des prestations. Les fonctionnaires de l'administration centrale, les militaires et les agents du secteur judiciaire sont couverts par des régimes spéciaux qui ne font pas partie du système de sécurité sociale.

Les réformes en cours ont été lancées en 2007. Les principales mesures sont les suivantes :

- *Prolongation de la vie active.* Les restrictions d'accès à la prime récompensant les personnes qui continuent de travailler au-delà de 65 ans ont été assouplies.
- *Retraites partielles.* Les pensions de retraite partielles ont été rationalisées, et les conditions d'admissibilité durcies.
- *Allongement de la période de cotisation.* La période effective de cotisation a été allongée par la suppression de l'octroi de jours supplémentaires en échanges de paiements de cotisation supplémentaires.
- *Pensions d'invalidité.* Les incitations à quitter le marché du travail par le biais de l'invalidité ont été réduites.
- *Pensions de survivant.* Les critères d'admissibilité pour les couples mariés ont été durcis, sous certaines conditions, mais l'éligibilité a été étendue à d'autres types d'union.

En janvier 2010, conformément au *Pacto de Toledo*, le gouvernement a proposé que l'âge de la retraite soit porté progressivement de 65 à 67 ans, et que des mesures paramétriques et administratives soient définies pour :

- Renforcer le lien entre les cotisations et les pensions.
- Durcir encore les conditions d'accès aux pensions d'invalidité, de survivant et d'orphelin.
- Restreindre l'accès aux pensions par le biais des filières du chômage.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Spain 2010

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Rétablir la viabilité budgétaire », dans *OECD Economic Surveys: Spain 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-5-fr

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

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

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