



Études économiques de l'OCDE ESPAGNE

OCTOBRE 2023 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Espagne 2023 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2023 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/13f30dae-fr>.

ISBN 978-92-64-57076-4 (pdf)
ISBN 978-92-64-68272-6 (HTML)
ISBN 978-92-64-86943-1 (epub)

Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Espagne
ISSN 1995-3372 (imprimé)
ISSN 1999-043X (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Shutterstock/Serenity-H.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) de l'OCDE, qui est chargé d'examiner la situation économique des pays membres.

La situation et les politiques économiques de l'Espagne ont été examinées par le Comité EDR le 27 juin 2023. Le projet d'Étude a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par l'ensemble du Comité le 17 juillet 2023.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Bertrand Pluyaud, Adolfo Rodríguez-Vargas et Peter Jarrett, sous la direction d'Aida Caldera Sánchez. Véronique Gindrey a fourni une assistance en matière de recherche, tandis que Karimatou Diallo a apporté son concours pour la mise en forme du document, et François Iglesias pour la communication.

La présente Étude de l'Espagne a été publiée en mai 2021.

Des informations sur la dernière Étude ainsi que sur les éditions précédentes et de plus amples informations sur la façon dont les enquêtes sont préparées sont disponibles sur le site www.oecd.org/fr/economie/etudes.

Table des matières

Avant-propos	3
Liste des acronymes	7
Résumé	10
1 Principaux éclairages sur l'action publique	18
La hausse du coût de la vie a soulevé de nombreux enjeux depuis la crise liée au COVID-19	19
L'Espagne a connu une reprise progressive mais régulière	22
Les pouvoirs publics ont joué un rôle déterminant dans la reprise	22
Le marché du travail s'est bien redressé, mais des problèmes subsistent	27
Les risques financiers se sont accentués parallèlement à la hausse des taux d'intérêt, mais la situation financière du secteur privé s'est améliorée	30
Les finances publiques se sont améliorées, mais la dette de l'État reste élevée	32
La charge fiscale s'est alourdie, mais sans réelle réflexion sur l'efficacité du système fiscal	38
Améliorer l'efficacité des dépenses	42
Des tensions à long terme sur les dépenses fortes dans plusieurs domaines	43
Mesures prises face à la hausse des dépenses de retraite	44
Le système de santé deviendra plus coûteux	47
Réduire la pauvreté en améliorant la redistribution	51
Il faut redoubler d'efforts pour renforcer la productivité	58
Renforcer la coopération entre les secteurs public et privé pour stimuler la croissance de la productivité	61
Les récentes réformes de la réglementation devraient apporter une pierre à l'édifice, mais des améliorations sont encore possibles	62
La lutte contre la corruption devrait être renforcée	63
L'Espagne est confrontée à plusieurs défis environnementaux	65
Des progrès considérables ont été accomplis dans la lutte contre le changement climatique	67
L'ensemble de mesures prises par l'Espagne pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 constitue un bon point de départ	68
Les problèmes liés à la rareté et la qualité de l'eau demeurent préoccupants	73
Références	78
Tableaux	
Tableau 1. La croissance économique résiste	11
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	26
Tableau 1.2. Événements qui pourraient modifier sensiblement les perspectives	27
Tableau 1.3. Recommandations antérieures concernant le marché du travail et mesures prises	30

Tableau 1.4. Estimation indicative de l'incidence sur le PIB de la mise en œuvre de certaines recommandations	37
Tableau 1.5. Estimation indicative de l'incidence budgétaire de la mise en œuvre de certaines recommandations	37
Tableau 1.6. Les taxes espagnoles sur l'alcool sont basses	49
Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant la politique budgétaire et les retraites et mesures prises	50
Tableau 1.8. Recommandations antérieures concernant les politiques sociales et mesures prises	57
Tableau 1.9. Recommandations antérieures concernant la transformation numérique et mesures prises	60
Tableau 1.10. Recommandations antérieures concernant les politiques en faveur de la productivité et mesures prises	65
Tableau 1.11. Recommandations antérieures concernant la politique environnementale et mesures prises	75
Tableau 1.12. Recommandations de politique macroéconomique et structurelle (Principales recommandations en caractères gras)	75

Graphiques

Graphique 1. Le PIB affiche une croissance soutenue	11
Graphique 2. La dette publique a nettement augmenté	12
Graphique 3. La concentration en nitrates de l'eau potable constitue un problème	14
Graphique 4. Les risques de pauvreté sont élevés parmi les jeunes	14
Graphique 1.1. À politiques inchangées, les perspectives de croissance à long terme sont limitées	21
Graphique 1.2. Le redressement du PIB a été plus lent que dans les autres grands pays de la zone euro	22
Graphique 1.3. Les exportations ont été particulièrement dynamiques	23
Graphique 1.4. Les exportations sont diversifiées	24
Graphique 1.5. Les prix des produits alimentaires et l'inflation sous-jacente restent élevés	25
Graphique 1.6. Le chômage a diminué mais reste plus élevé que dans d'autres pays de l'OCDE	29
Graphique 1.7. Les conditions d'activation imposées aux chômeurs sont moins rigoureuses que dans la plupart des autres pays de l'OCDE	29
Graphique 1.8. La situation financière du secteur privé s'est améliorée	31
Graphique 1.9. Les indicateurs de stabilité financière sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE	32
Graphique 1.10. En Espagne, les dépenses et les recettes publiques de l'État sont modérées, mais l'endettement est élevé.	33
Graphique 1.11. Les déficits publics récents de l'Espagne refluent, mais surtout pour des raisons cycliques	34
Graphique 1.12. Il convient d'accélérer l'assainissement des finances publiques pour placer la dette de l'État sur une trajectoire à la baisse	36
Graphique 1.13. La part des recettes publiques générées par les taxes indirectes et environnementales est faible	39
Graphique 1.14. Le levier de la TVA est sous-utilisé	40
Graphique 1.15. La charge fiscale moyenne des ménages à faible revenu comptant des enfants est élevée	41
Graphique 1.16. En Espagne, les recettes tirées des taxes liées à l'environnement sont faibles	42
Graphique 1.17. La structure des dépenses publiques est axée sur les dépenses sociales	43
Graphique 1.18. Le vieillissement de la population espagnole est sur le point de s'accélérer	44
Graphique 1.19. Le régime de retraite espagnol offre un taux de remplacement élevé au travailleur moyen	45
Graphique 1.20. Le taux de pauvreté des personnes âgées a légèrement augmenté, mais demeure inférieur à la moyenne de l'OCDE	46
Graphique 1.21. La part du PIB consacrée aux soins de santé reste modérée, mais augmentera légèrement	48
Graphique 1.22. L'Espagne manque de personnel infirmier et trop de travailleurs sont en congé maladie	49
Graphique 1.23. L'Espagne affiche une proportion élevée de fumeurs quotidiens	50
Graphique 1.24. Les inégalités de revenus demeurent profondes après redistribution	51
Graphique 1.25. Le taux de pauvreté reste élevé	52
Graphique 1.26. Le risque de pauvreté est particulièrement élevé chez les jeunes	53
Graphique 1.27. Les dépenses publiques de services sociaux sont inférieures à la moyenne de l'OCDE	54
Graphique 1.28. Les prestations contributives en espèces constituent la plus grande part des dépenses sociales	54
Graphique 1.29. La répartition des prestations sociales favorise les plus aisés	55
Graphique 1.30. Le revenu minimum paraît relativement bas en comparaison internationale	57
Graphique 1.31. Le niveau de la productivité est relativement faible et n'a guère augmenté depuis dix ans	58
Graphique 1.32. Les entreprises innovantes sont peu nombreuses	59

Graphique 1.33. Les dépenses de recherche-développement (R-D) sont faibles	60
Graphique 1.34. Le niveau de corruption perçue est élevé	64
Graphique 1.35. La passation des marchés publics pourrait être mieux gérée	64
Graphique 1.36. Les politiques environnementales ne sont pas très strictes par rapport à celles des autres pays	66
Graphique 1.37. Le découplage entre la consommation d'énergie et les émissions de GES imputables à la production s'est poursuivi	68
Graphique 1.38. Les tarifs effectifs du carbone nets ne sont que modérés	70
Graphique 1.39. Comme d'autres pays, l'Espagne a réorienté ses approvisionnements énergétiques vers le gaz et les énergies renouvelables	72
Graphique 1.40. La présence de nitrates dans l'eau potable est problématique	74

Encadrés

Encadré 1.1. Réformes structurelles majeures récemment adoptées en Espagne	20
Encadré 1.2. Mesures mises en œuvre pour compenser les répercussions des chocs récents sur l'énergie et les denrées alimentaires	35
Encadré 1.3. Quantification de l'impact de certaines recommandations	37
Encadré 1.4. Recommandations du groupe d'experts sur la réforme fiscale	38

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink** sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Liste des acronymes

AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Autorité indépendante pour la responsabilité budgétaire)
PAMT	Politiques actives du marché du travail
CAASMI	Comisión Asesora para el análisis del SMI (Commission consultative sur les salaires minimums)
COVID	Maladie à coronavirus
SPSEF	Sortie prématurée du système d'enseignement et de formation
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo, dispositif de chômage technique
SEQE-UE	Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
IDE	Investissement direct étranger
OFG	Organismes de formation groupée
TIC	Technologies de l'information et des communications
INE	Instituto Nacional de Estadística (Institut national de la statistique)
INJUVE	Instituto de la Juventud (Institut de la jeunesse)
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (Indicateur public de revenu à visées multiples)
GNL	Gaz naturel liquéfié
LOMLOE	Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (Loi organique 3/2020 du 29 décembre modifiant la loi organique sur l'éducation 2/2006 du 3 mai)
RMG	Dispositif de revenu minimum garanti (Ingreso Mínimo Vital)
MP	Membre du Parlement
PNEC	Plan national énergie-climat pour 2021-30 de 2020
NEET	Jeunes sans emploi et sortis du système éducatif (<i>not in education, employment or training</i>)
NIMBY (<i>Not in my backyard</i>)	« pas chez moi »
PNP	Prêts non performants
PERTE	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (Projets stratégiques à l'appui de la reprise et de la transformation économiques)
SPE	Service public de l'emploi
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PVAA	Plan de viviendas para el alquiler asequible (Plan logement pour des loyers abordables)
CPV	Cellules photovoltaïques
RD&D	Recherche-développement et démonstration
RED	Mécanisme de flexibilité et de stabilisation de l'emploi
PRTR	Plan de relance, de transformation et de résilience
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal (service public espagnol de l'emploi)
PME	Petites et moyennes entreprises
STIM	Sciences, technologies, ingénierie et mathématiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
EFP	Éducation et formation professionnelles

Statistiques de base de l'Espagne, 2022*

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)**

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL				
Population (millions)	47.6		Densité de population par km ²	95.3 (38.8)
Moins de 15 ans (% , 2021)	13.8	(17.2)	Espérance de vie (années, 2021)	83.2 (78.7)
Plus de 65 ans (% , 2021)	20.3	(18.0)	Hommes (2021)	80.3 (75.9)
Stock de migrants internationaux (% de la population, 2019)	13.1	(13.2)	Femmes (2021)	86.2 (81.7)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.4	(0.4)	Dernières élections législatives	Juillet 2023
ÉCONOMIE				
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)	
À prix courants (milliards USD)	1 418.5		Agriculture, sylviculture et pêche	2.6 (2.8)
À prix courants (milliards EUR)	1 346.4		Industrie, dont construction	22.8 (28.3)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.8	(1.7)	Services	74.5 (68.8)
Par habitant (milliers USD, à PPA, 2021)	46.5	(57.4)		
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES				
En pourcentage du PIB				
Dépenses (2021)	47.4	(45.9)	Dette financière brute (OCDE : 2021)	116.0 (106.7)
Recettes (2021)	42.6	(38.7)	Dette financière nette (OCDE : 2021)	77.2 (68.5)
COMPTES EXTÉRIEURS				
Taux de change (EUR/USD)	0.95		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.61		Machines et matériel de transport	25.2
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	17.4
Exportations de biens et de services	40.9	(33.4)	Produits manufacturés	14.9
Importations de biens et de services	39.7	(34.8)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Solde de la balance courante	0.6	(-1.0)	Machines et matériel de transport	25.3
Position extérieure globale nette	-61.0		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	18.7
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	15.3
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION				
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	50.4	(57.5)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	12.9 (5.0)
Hommes	55.8	(65.4)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	29.8 (10.9)
Femmes	45.4	(50.1)	Chômage de longue durée (1 an et plus, %)	5.0 (1.2)
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	58.6	(60.9)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (%)	41.1 (40.7)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 644	(1 752)	Dépenses intérieures brutes de R-D (% du PIB, 2020)	1.4 (3.0)
ENVIRONNEMENT				
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep)	2.4	(3.8)	Émissions de CO2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2021)	4.5 (7.9)
Énergies renouvelables (%)	16.2	(12.0)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m ³ , 2020)	0.6
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposé à une concentration en PM2.5 > 10 µg/m ³ , 2019)	47.1	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (Tonnes, 2021, OCDE : 2020)	0.5 (0.5)
SOCIÉTÉ				
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2020 ; OCDE : dernière période connue)	0.329	(0.315)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)	
Taux de pauvreté relative (% , 2020, OCDE : 2018)	15.4	(11.4)	Compréhension de l'écrit (2015, OCDE : 2018)	496 (485)
Revenu disponible médian des ménages (milliers USD, à PPA, 2020 ; OCDE : 2019)	25.3	(27.4)	Culture mathématique	481 (487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	483 (487)
Soins de santé	10.5	(9.3)	Proportion de femmes au parlement (%)	43.0 (32.5)

Retraites (2019)	11.9	(9.5)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.2	(0.4)
Enseignement (% du RNB, 2021)	4.0	(4.4)			

* L'année est indiquée entre parenthèses lorsqu'elle diffère de celle qui figure dans le titre du présent tableau.

** Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée lorsque ces données existent pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation.

Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations unies (ONU) et Organisation internationale du travail (OIT).

Résumé

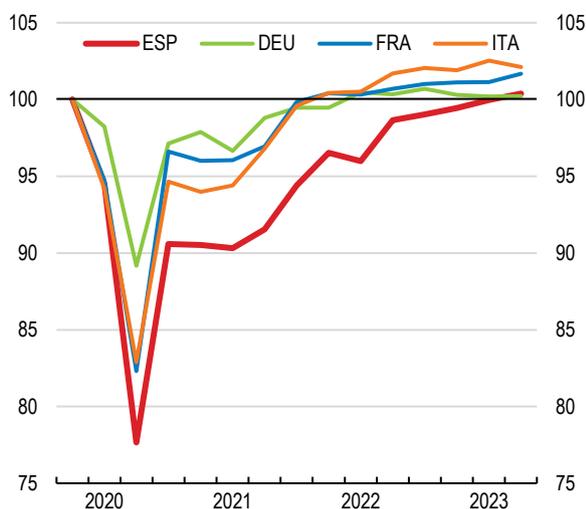
L'économie fait preuve de résilience

Dans un contexte marqué par une inflation élevée et par des perspectives incertaines du fait de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, l'économie espagnole résiste bien. Le coût de la vie a augmenté sous l'effet de la hausse rapide des prix des produits alimentaires et de l'énergie.

Malgré une inflation en hausse, une demande extérieure en baisse et des taux d'intérêt en augmentation, l'activité fait preuve de résilience (Graphique 1). Des pénuries du côté de l'offre et un rebond marqué de la demande ont provoqué, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, une remontée de l'inflation à compter du début de 2021, ensuite amplifiée par la flambée des prix de l'énergie début 2022 due à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. L'inflation globale a nettement fléchi en 2023 avec la baisse des prix de l'énergie, mais s'est légèrement redressée depuis juin, et l'inflation sous-jacente reste forte.

Graphique 1. Le PIB affiche une croissance soutenue

PIB réel, T4 2019 = 100



Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/spi58x>

Tableau 1. La croissance économique résiste

Taux de croissance annuelle, en %, sauf indication contraire

	2021	2022	2023	2024
Produit intérieur brut	6.4	5.8	2.5	1.5
Consommation privée	7.1	4.7	1.7	1.6
Taux de chômage (%)	14.8	12.9	11.9	11.5
Indice des prix à la consommation (IPC)	3.0	8.3	3.5	3.7
Solde budgétaire (% du PIB)	-6.7	-4.7	-3.8	-3.5
Dette publique (définition de Maastricht, % du PIB)	116.8	111.6	109.4	110.0

Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

La croissance du PIB devrait ralentir, mais résister, soutenue par la demande intérieure (Tableau 1). Elle bénéficiera également d'importantes entrées de fonds au titre du plan Next Generation EU.

La croissance de l'emploi a été vigoureuse, et la réforme du marché du travail de 2021 donne des résultats prometteurs en ce qui concerne le transfert des travailleurs de contrats temporaires sur des contrats permanents, en particulier chez les jeunes. Le taux de chômage a diminué, mais reste le plus élevé de la zone OCDE. Cette omniprésence du chômage traduit l'existence de problèmes structurels qui nécessitent la poursuite des efforts de réforme en cours qui visent à s'attaquer au problème de l'inadéquation des compétences, continuer à réduire la proportion de travailleurs temporaires, améliorer les politiques actives du marché du travail et renforcer les incitations à reprendre un emploi après une période de chômage. Améliorer l'intégration des femmes, et en particulier des mères, sur le marché du travail devrait également rester une priorité.

Le secteur financier reste résilient, mais la hausse des taux d'intérêt pourrait entraîner une augmentation des prêts non performants. Les ménages espagnols sont très exposés à la hausse des taux d'intérêt, 70 % de l'encours de prêts hypothécaires étant assortis de taux variables, même si ces dernières années, la plupart des nouveaux prêts ont été accordés à des taux fixes. Les banques devraient conserver une attitude prudente en matière de provisionnement et de fonds propres.

La dette publique doit être encore réduite

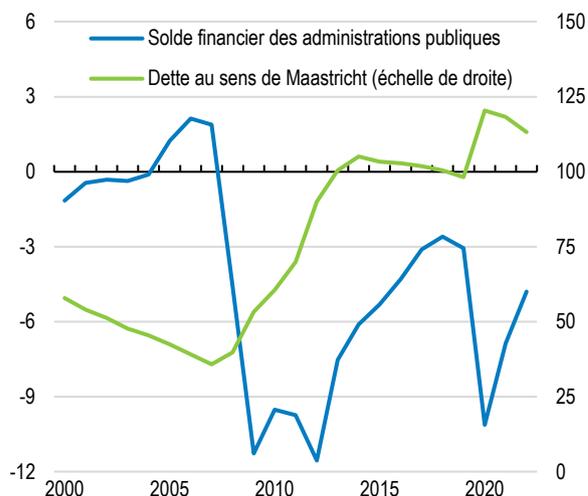
Du fait de la pandémie de COVID-19, la dette publique, qui était déjà élevée, a augmenté considérablement en 2020, quoiqu'elle ait été réduite au cours des années qui ont suivi (Graphique 2). **Un assainissement budgétaire plus vigoureux et soutenu est nécessaire pour maintenir la dette sur une trajectoire descendante et dégager des marges de manœuvre pour engager les dépenses nécessaires pour faire face au vieillissement démographique et promouvoir la croissance.**

Les aides publiques, d'une ampleur considérable, ont contribué à atténuer le choc causé sur l'inflation par les entreprises et les ménages. Il conviendrait à présent de supprimer ces mesures.

Les dépenses de retraite et de santé devraient augmenter à plus longue échéance, des investissements substantiels sont nécessaires pour accélérer la transition écologique, et le gouvernement s'est engagé à augmenter les dépenses de défense. Pour pouvoir faire face à ces futures tensions sur les dépenses, l'assainissement budgétaire devrait reposer sur la mobilisation de recettes supplémentaires et sur une amélioration de l'efficacité des dépenses fondée sur des examens de celles-ci. Il est possible de relever la TVA, les taxes liées à l'environnement et les autres droits d'accise, qui sont inférieurs à la moyenne de l'UE. Il serait utile à cet égard d'aligner progressivement sur le taux normal de TVA les biens et services actuellement soumis à un taux réduit, qui bénéficie principalement aux ménages à revenu élevé. Les droits d'accise sur l'alcool et le tabac pourraient être relevés. Parallèlement, les impôts sur le travail et certains impôts sur le capital pourraient être abaissés.

Graphique 2. La dette publique a nettement augmenté

Administrations publiques, % du PIB, 2000-2022



Source : OCDE (2022), Comptes nationaux (base de données).

StatLink  <https://stat.link/43cpyt>

Avec la réforme récente des retraites, les pensions minimums et non contributives ont été augmentées et les prestations indexées sur les prix à la consommation. Malgré les mesures d'accompagnement visant à accroître les recettes et les modifications destinées à encourager le report du départ à la retraite, les dépenses globales de retraite augmenteront de manière considérable. Cela étant, ces dépenses devraient diminuer progressivement à partir de la fin des années 2040. La viabilité du nouveau système de retraite sera réexaminée régulièrement par le Conseil budgétaire. Si celui-ci conclut à un écart par rapport au niveau de référence défini par la loi, le gouvernement devra prendre des mesures pour qu'il soit comblé, faute de quoi une augmentation automatique des cotisations sociales s'appliquera. Néanmoins, il serait préférable de lier l'âge légal du départ à la retraite à l'espérance de vie à la retraite et de réduire les taux d'acquisition des droits à pension.

Bien que les inégalités et la pauvreté aient légèrement reculé depuis peu, un quart de la population espagnole était pauvre ou risquait de basculer dans la pauvreté et l'exclusion sociale en 2022, et le taux de pauvreté des enfants reste élevé. Les prestations sociales devraient être mieux ciblées sur les plus démunis, notamment les familles pauvres avec enfants.

Garantir la transférabilité régionale des droits sociaux et des droits au logement rendrait le système plus efficient et permettrait aux travailleurs de tirer parti de possibilités d'emploi plus éloignées. Il serait possible d'améliorer l'utilisation de la garantie de revenu minimum garanti en renforçant encore la communication avec les ménages remplissant les conditions requises.

La croissance doit être plus vigoureuse et plus durable

Le vieillissement de la population, l'atonie de la croissance de la productivité et la faiblesse de l'investissement entament le potentiel de croissance de l'Espagne. S'établissant à environ la moitié de la moyenne de l'OCDE, la croissance de la productivité a été très modeste au cours de la dernière décennie. Pour rendre la croissance plus durable, il faudra redoubler d'efforts pour réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, lutter contre le changement climatique et résoudre les problèmes liés à l'eau.

L'Espagne avance dans la mise en œuvre de son programme de réforme et de son Plan de relance, de transformation et de résilience. Une harmonisation des réglementations dans l'ensemble du pays serait bénéfique à la croissance des entreprises, en particulier des PME. Promouvoir les partenariats entre les établissements publics de recherche et les entreprises permettrait de développer leur capacité à innover, actuellement faible.

Renforcer la prévention de la corruption dans l'administration publique permettrait d'améliorer la qualité de l'investissement public et d'abaisser les coûts budgétaires. Un recours plus systématique à la signature électronique des contrats dans la passation des marchés publics pourrait être utile, de même que la poursuite de la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE.

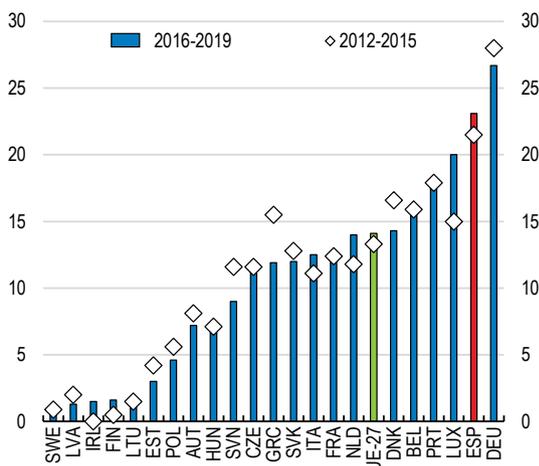
Pour atteindre ses objectifs en matière de changement climatique, l'Espagne devra intensifier son action. Bien qu'ayant fait des progrès, le pays reste fortement tributaire des combustibles fossiles, du fait des exonérations fiscales dont ils bénéficient, du niveau modeste des

taxes sur les carburants et des subventions considérables accordées à l'agriculture et à la pêche. Les prix du carbone sont peu élevés en regard des meilleures pratiques internationales. Prendre d'autres mesures dans les secteurs non couverts par le SEQE-UE jusqu'à l'entrée en vigueur du SEQE-UE2 permettrait de réduire les émissions. Accélérer la transition vers des modes de transport à émissions faibles ou nulles peut contribuer à réduire les émissions du secteur des transports, qui sont élevées. Il sera nécessaire de poursuivre les efforts pour surmonter la dépendance aux combustibles fossiles, notamment promouvoir les énergies renouvelables et chercher à améliorer le stockage et les interconnexions. Le Plan de relance, de transformation et de résilience, dont 40 % des ressources doivent être consacrées à la transition écologique, apportera un soutien essentiel à cet égard.

La sécheresse associée au changement climatique et l'expansion de l'irrigation des terres cultivables ont des conséquences sur la disponibilité en eau et sur sa qualité. Il faudrait promouvoir des actions axées sur la gestion de la demande et rendre l'utilisation de l'eau plus efficiente, en ayant davantage recours à la réutilisation de l'eau et à la réhabilitation environnementale des plans d'eau. Le prix de l'eau devrait mieux refléter sa rareté, en particulier pour les utilisations agricoles. Pour lutter contre la pollution due aux engrais, il faudrait ajuster leur fiscalité ou en réglementer l'utilisation (Graphique 3).

Graphique 3. La concentration en nitrates de l'eau potable constitue un problème

Eaux souterraines ne répondant pas aux normes prévues pour l'eau potable selon la Directive Nitrates, %



Source : Agence européenne pour l'environnement (AEE).
StatLink <https://stat.link/kzumah>

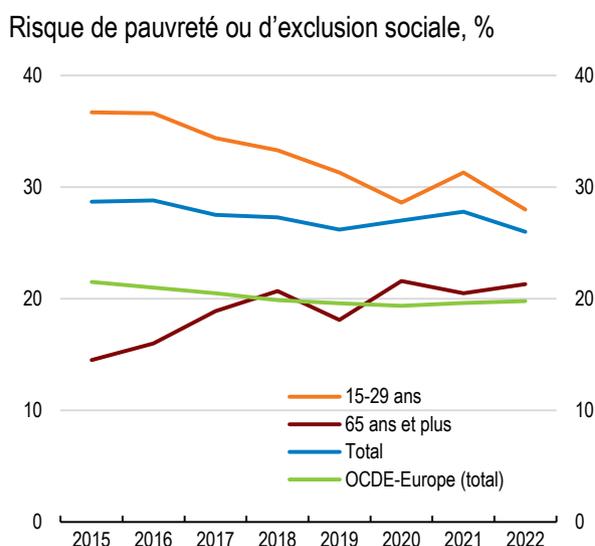
L'Espagne doit pouvoir offrir de meilleures perspectives aux jeunes

Améliorer l'éducation, faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail, favoriser l'entrepreneuriat et développer l'accès au logement sont autant de mesures qui sont également indispensables à l'exploitation complète du potentiel de croissance du pays et à la réduction du risque de pauvreté chez les jeunes (Graphique 4).

En Espagne, les jeunes sont nombreux à quitter le système scolaire avec des qualifications médiocres, ce qui limite leurs perspectives d'emploi. Le taux de redoublement a sensiblement diminué, de même que celui du décrochage scolaire qui est revenu de 17,9 % en 2018 à 13,9 % en 2022, et ces progrès doivent être poursuivis. Des indicateurs d'alerte précoce et un soutien personnalisé aux élèves à risque de décrochage pourraient contribuer à réduire l'abandon scolaire. Les aides à l'inscription dans l'enseignement professionnel devraient être maintenues, car il permet aux élèves d'acquérir des compétences très demandées. Promouvoir la collaboration entre les entreprises pour offrir des places d'apprentissage, fournir des enseignants ou partager les charges administratives, comme le

prévoit la nouvelle loi sur l'enseignement professionnel, pourrait amener un plus grand nombre de PME à participer au système d'éducation et de formation professionnelles. L'Alliance pour la formation professionnelle constitue à cet égard une initiative bienvenue. Impliquer davantage les employeurs dans la conception des cursus universitaires et améliorer les outils permettant d'obtenir des informations sur les possibilités d'insertion dans l'emploi permettraient de mieux faire coïncider les programmes d'études avec les besoins du marché du travail.

Graphique 4. Les risques de pauvreté sont élevés parmi les jeunes



Note : L'agrégat OCDE Europe comprend les pays européens membres de l'OCDE, à l'exclusion de la Turquie.

Source : INE.

StatLink <https://stat.link/up340m>

L'intégration des jeunes sur le marché du travail est difficile. À 27 %, le taux de chômage des moins de 25 ans est l'un des plus élevés de tous les pays de l'OCDE. Les jeunes occupent très souvent des emplois de mauvaise qualité, bien que la réforme récente du marché du travail ait contribué à réduire sensiblement l'emploi temporaire. Le salaire minimum a été fortement relevé depuis 2018, ce qui a permis d'augmenter les revenus des jeunes et de réduire leurs inégalités salariales. Toutefois, des hausses aussi importantes peuvent nuire à l'emploi de certaines catégories, précisément des jeunes. À l'avenir, les

modifications du salaire minimum devraient être fonction de la situation du marché du travail et de la productivité. Il faudrait aussi encourager l'entrepreneuriat des jeunes en développant le mentorat et en améliorant la formation et l'accès aux financements.

Plus de 60 % des Espagnols de moins de 34 ans vivent chez leurs parents, principalement en raison de revenus

insuffisants et de l'instabilité de leur emploi. Agrandir progressivement le parc de logements locatifs sociaux devrait être une priorité, comme le prévoit le gouvernement. Un projet de loi vise à instaurer un plafonnement temporaire des loyers sur les marchés du logement en tension, ce qui risque de réduire une offre locative déjà limitée et de faire augmenter les loyers à plus long terme.

Principales conclusions principales recommandations

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Remédier aux difficultés budgétaires à moyen terme	
Les mesures de soutien destinées à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires ont été de grande ampleur et n'ont été que partiellement ciblées sur les plus vulnérables.	Mettre fin aux mesures de soutien qui ont été mises en place pour atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires
La dette publique, à 113 % du PIB, est élevée, le déficit budgétaire reste considérable et les dépenses de retraite et de santé vont augmenter à long terme.	Adopter un plan budgétaire à moyen terme, accélérer le rythme de la réduction du déficit à compter de 2024 et veiller à ce que toutes les dépenses supplémentaires soient intégralement financées à moyen terme.
Les dépenses sociales, principalement les retraites et les allocations de chômage, occupent une très grande place dans les dépenses totales, alors que les postes propres à favoriser la croissance, comme l'éducation et la formation, sont insuffisants. Les jeunes bénéficient moins des dépenses publiques que les autres catégories.	En se fondant sur des examens de dépenses et de solides analyses coûts-avantages, définir des priorités de dépenses à long terme davantage axées sur des éléments propres à stimuler la croissance, notamment des mesures de renforcement des compétences, par exemple dans l'éducation.
Les recettes fiscales sont peu élevées au regard des normes de l'UE, et il est possible d'améliorer la conception du système : l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée est étroite, les taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmentent rapidement même à des niveaux de revenu modestes, ce qui n'est pas propice au développement de l'offre de main-d'œuvre, et le système fiscal n'est pas bien adapté à la réalisation des objectifs environnementaux.	Mobiliser des recettes fiscales supplémentaires en élargissant progressivement l'assiette de la TVA, en relevant les droits d'accise sur l'alcool et le tabac et en augmentant les taxes environnementales, tout en allégeant certains impôts sur le capital et en réduisant la charge fiscale sur le travail pour les ménages à faible revenu avec enfants.
Promouvoir une croissance forte, inclusive et durable, et poursuivre les efforts visant à accroître la productivité et à lutter contre la corruption	
Les dépenses sociales sont orientées vers des prestations contributives, ce qui favorise les personnes ayant un emploi et une situation financière stable. Les programmes d'aide sociale ne protègent pas suffisamment les catégories vulnérables. Le niveau de pauvreté des enfants est élevé.	Augmenter le montant et la couverture des prestations en espèces versées aux familles pauvres avec enfants.
Le cadre juridique de lutte contre la corruption a été renforcé au cours des dix dernières années, mais le niveau de corruption perçue par les citoyens reste toujours plutôt élevé.	Poursuivre les efforts pour faire reculer la corruption dans le secteur public.
Bien qu'ayant fait des progrès, l'Espagne reste fortement tributaire des combustibles fossiles, du fait des exonérations fiscales dont ils bénéficient, du niveau modeste des taxes sur les carburants et des subventions considérables accordées à l'agriculture et à la pêche.	Élargir l'assiette des taxes liées à l'environnement, notamment en supprimant progressivement les exonérations et en relevant peu à peu le taux de la taxe sur les émissions non couvertes par le SEQE-UE, tout en adoptant des mesures temporaires de compensation partielle en faveur des plus vulnérables.
Il est peu probable que les efforts actuels déployés par les pouvoirs publics soient suffisants pour atteindre les objectifs fixés, notamment la neutralité carbone d'ici à 2050 et un mix énergétique plus propre grâce à un recours accru aux énergies renouvelables.	Installer un plus grand nombre de bornes de recharge pour les véhicules électriques et développer les aides à la rénovation des bâtiments.
La qualité de l'eau est médiocre, avec des niveaux toxiques de concentration en nitrates de plus en plus fréquents à cause du caractère intensif de la production agricole. L'approvisionnement en eau est également un problème qui s'aggrave dans les régions du pays touchées par une sécheresse persistante.	Promouvoir une utilisation plus efficace des engrais en relevant les taxes qui leur sont applicables ou en améliorant la réglementation qui s'y rapporte. Encourager une meilleure utilisation de l'eau en améliorant l'efficacité de l'irrigation, en recyclant et en réutilisant l'eau ou en augmentant les tarifs de l'eau destinée à l'irrigation.
Marché du travail, éducation, entrepreneuriat et logement : s'attaquer aux difficultés rencontrées par les jeunes	
Élargir l'accès aux services d'accueil des jeunes enfants est une priorité des autorités depuis 2021, mais les dépenses consacrées à ce poste sont plus faibles que dans d'autres pays de l'OCDE, et les familles pauvres ont du mal à accéder aux structures correspondantes, tandis que l'accès aux services de garde d'enfants semble faire obstacle à l'activité des femmes.	Continuer d'élargir l'accès à des services de qualité pour l'éducation et l'accueil des jeunes enfants aux moins de trois ans, en donnant la priorité aux enfants de milieux défavorisés.
Dans l'enseignement obligatoire, les taux de décrochage scolaire et de redoublement sont très élevés, ce qui limite la progression dans les études et les perspectives d'emploi.	Former les enseignants à identifier et à accompagner les élèves en risque de décrochage précoce ainsi qu'à répondre à leurs besoins d'apprentissage.
Les inscriptions dans l'éducation et la formation professionnelles augmentent, mais restent relativement faibles, malgré les bons résultats des diplômés concernés sur le marché du travail.	Favoriser la collaboration entre les PME pour offrir des programmes d'apprentissage aux élèves, des formations aux enseignants ou partager des fonctions d'encadrement.
Malgré les efforts déployés récemment pour réformer l'enseignement et la formation professionnels, l'inadéquation des compétences freine le passage de l'école à la vie active. Près de 40 % des 15-34 ans déclarent	Encourager la collaboration entre les établissements d'enseignement et les entreprises pour la conception et l'actualisation des diplômes universitaires et les conseils d'orientation afin de favoriser une meilleure

<p>que leur diplôme le plus élevé n'a pas été une aide dans l'emploi qu'ils occupent, ce qui est l'un des taux les plus élevés de l'Union européenne.</p>	<p>adéquation entre les études et les besoins du marché du travail. Rendre publiques les données sur le taux de réussite des placements des étudiants sur le marché du travail.</p>
<p>Les hausses récentes du salaire minimum ont été rapides et amples, ce qui pourrait éventuellement faire reculer l'emploi de catégories vulnérables.</p>	<p>Assurer l'indépendance de la commission d'experts récemment créée et la charger de formuler des avis sur les modifications à apporter au salaire minimum en fonction de la situation du marché du travail et de la productivité, et faire en sorte qu'elle ait accès aux données.</p>
<p>L'entrepreneuriat est peu développé, et les entrepreneurs espagnols ne sont pas suffisamment formés à la création d'entreprise et, d'une manière générale, manquent de compétences financières.</p>	<p>Prodiguer une éducation à l'entrepreneuriat à un plus grand nombre de jeunes qui ne sont pas scolarisés dans le système d'enseignement officiel.</p>
<p>Le logement locatif est cher. Le parc de logements locatifs sociaux stagne et, à 1 %, il est l'un des plus faibles de la zone OCDE. De nombreux jeunes retardent le moment de prendre leur indépendance, pour des raisons qu'ils n'ont pas choisies. L'encadrement des loyers est l'un des plus stricts de toute la zone OCDE, et de nouvelles hausses risqueraient de réduire l'offre de logements.</p>	<p>Encourager l'augmentation de l'offre locative dans les zones sous tension en développant le parc de logements locatifs sociaux, en assouplissant l'encadrement des loyers et en réduisant les effets de distorsion induits par la fiscalité (par exemple actualiser plus régulièrement la valeur des biens immobiliers et réduire les droits de mutation).</p>

1 Principaux éclairages sur l'action publique

Après le début de la guerre d'agression livrée par la Russie à l'Ukraine, les pouvoirs publics espagnols ont pris des mesures de grande ampleur pour amortir le choc inflationniste et soutenir l'économie ; dans ce contexte, la croissance économique a remarquablement bien résisté au second semestre de 2022 et au premier semestre de 2023. À l'avenir, les décideurs publics devraient continuer de s'attaquer aux faiblesses structurelles qui caractérisent le pays. Premièrement, bien que la réforme du marché du travail de 2021 ait permis de réduire la forte proportion de contrats temporaires, le taux de chômage demeure le plus élevé de la zone OCDE et l'intégration des jeunes sur le marché du travail reste problématique. Deuxièmement, les inégalités de revenu et la pauvreté demeurent importantes, et la pauvreté touche en particulier les jeunes. Troisièmement, le potentiel de croissance de l'économie espagnole est faible et devrait le rester, en raison notamment du vieillissement rapide de la population. Compte tenu des perspectives démographiques et du niveau élevé de la dette publique, l'accélération de l'assainissement budgétaire devrait constituer une priorité. La réalisation des objectifs ambitieux que s'est fixé l'Espagne en matière de lutte contre le changement climatique nécessitera un engagement résolu de tous les agents économiques et un régime fiscal plus respectueux de l'environnement.

La hausse du coût de la vie a soulevé de nombreux enjeux depuis la crise liée au COVID-19

Avant la pandémie de COVID-19, l'économie espagnole connaissait une période de croissance économique soutenue, moins tributaire du secteur de la construction qu'elle ne l'était lors du cycle précédent. Comme le reste du monde, elle a subi deux chocs majeurs successifs, à savoir la pandémie et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Face à ces crises, les autorités espagnoles ont pris des mesures énergiques pour protéger les entreprises et les ménages. Pendant la pandémie, le dispositif de chômage partiel ERTE (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo*), des crédits garantis et diverses mesures sociales ont permis de freiner le recul de l'emploi et d'amorcer une reprise, quoiqu'à un rythme plus lent que dans certains pays voisins. Après le déclenchement de la guerre en Ukraine, les pouvoirs publics ont mis en œuvre de nouvelles mesures visant à limiter le choc inflationniste et à soutenir l'économie. La croissance du PIB a remarquablement bien résisté au second semestre de 2022 et au premier semestre de 2023.

À l'avenir, les pouvoirs publics devraient continuer de s'attaquer aux faiblesses structurelles persistantes de l'Espagne, en s'appuyant sur plusieurs réformes majeures entreprises depuis 2021 (Encadré 1.1). Premièrement, la réforme récente du marché du travail a permis de réduire la forte proportion de contrats temporaires, qui est passée d'environ 25 % à la fin de 2021 à quelque 17 % au début de 2023, et plusieurs mesures adoptées récemment en faveur du marché du travail, notamment sous la forme de contrats de formation, de politiques actives de l'emploi et d'incitations à l'embauche, devraient également soutenir l'emploi. Cela dit, le taux de chômage, qui s'établissait à 11.5 % en août 2023, reste le plus élevé de la zone OCDE, bien qu'il ait diminué de plus de la moitié depuis 2013, et l'intégration des jeunes sur le marché du travail demeure problématique, ainsi qu'il est expliqué au chapitre 2. Deuxièmement, les inégalités de revenu et les inégalités régionales restent importantes et, malgré un récent recul, la pauvreté est relativement élevée, en particulier parmi les jeunes. Troisièmement, le potentiel de croissance de l'économie espagnole est faible et devrait le rester, en raison notamment du vieillissement rapide de la population. Pour inverser cette tendance, l'Espagne devra investir davantage, sachant que l'intensité capitaliste a diminué ces dernières années (Graphique 1.1), et accroître sa productivité totale des facteurs, qui s'avère faible par rapport à celle des pays comparables. Il faudra pour cela poursuivre les efforts de réforme engagés dans de nombreux domaines, tels que le renforcement des compétences, la diffusion des technologies numériques, l'entrepreneuriat et l'innovation. L'investissement et les réformes engagées dans le cadre du Plan national de relance, de transformation et de résilience (PRTR) découcheront sans doute sur une hausse de la croissance potentielle (Encadré 1.1). Selon le gouvernement, ces investissements et ces réformes permettront de gagner 2.6 points de PIB environ par an en moyenne entre 2021 et 2031 (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2023^[1]).

Les finances publiques s'étant dégradées, les pouvoirs publics disposent désormais de marges de manœuvre réduites. Du fait de la pandémie, la dette publique, qui s'établissait déjà auparavant à un niveau élevé (98 % du PIB), a considérablement augmenté jusqu'au premier trimestre de 2021, même si elle a été ramenée à 112.8 % du PIB au premier trimestre de 2023. L'Espagne continuera de bénéficier du programme « Next Generation EU », au titre duquel une enveloppe de 77.2 milliards EUR (5.7 % du PIB de 2022) sera investie d'ici à 2026 dans le cadre du PRTR. À ce jour, l'Espagne a reçu 37 milliards EUR, ayant atteint 29 % des valeurs intermédiaires et valeurs cibles définies avec l'Union européenne ; elle figure ainsi parmi les pays qui affichent la mise en œuvre la plus rapide et qui avaient adopté, à la fin de 2022, 60 % des réformes prévues, dont plusieurs sont conformes aux recommandations formulées antérieurement par l'OCDE. Il est essentiel de poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace des projets d'investissement et des réformes pour saisir cette occasion unique de transformer et de renforcer l'économie espagnole et de relever les défis futurs.

Parmi les principaux défis auxquels l'Espagne est confrontée figurent le changement climatique, ainsi que d'autres problèmes environnementaux, notamment la rareté et la qualité des ressources en eau. Près

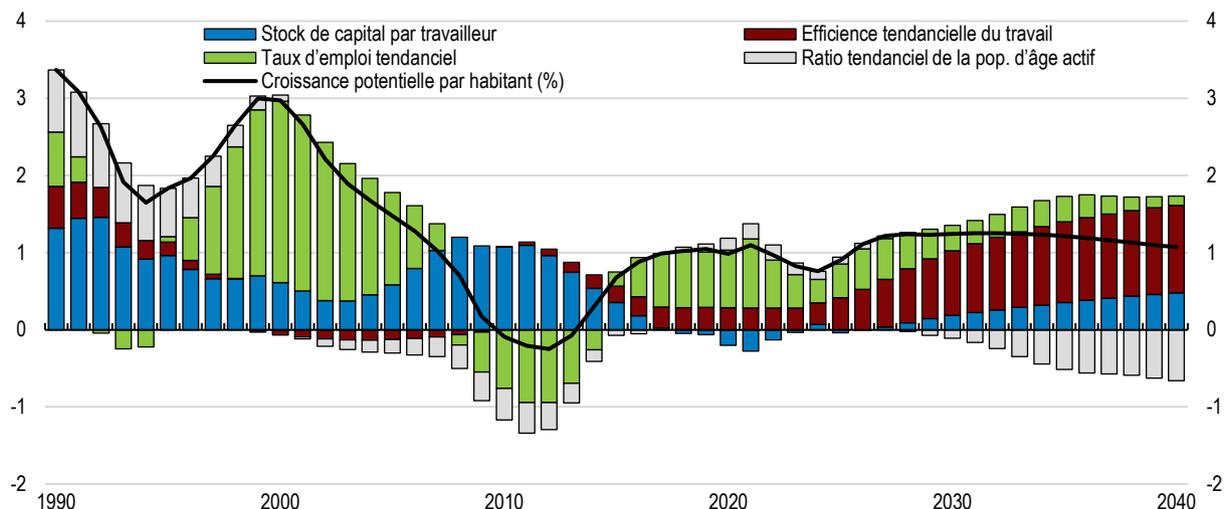
de 30 milliards EUR seront consacrés à la transition écologique dans le cadre du RTRP. La loi de 2021 sur le changement climatique et la transition énergétique fixe l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, ainsi que des objectifs intermédiaires ambitieux à atteindre d'ici à 2030. Pour réaliser ceux-ci, il conviendra de mettre pleinement en œuvre le Plan national énergie-climat pour 2021-30 adopté en 2020. Heureusement, l'Espagne est bien placée pour relever ce défi, dans la mesure où elle compte des entreprises de premier plan et dispose d'importantes capacités technologiques, ainsi que d'une chaîne de valeur consolidée dans les secteurs des principales énergies renouvelables.

Encadré 1.1. Réformes structurelles majeures récemment adoptées en Espagne

- La **réforme du marché du travail de 2021** est venue limiter le recours aux contrats temporaires et réduire la palette des contrats de travail. Elle a en outre modifié le cadre des négociations collectives et simplifié la procédure permettant aux entreprises de tirer parti du dispositif de chômage partiel ERTE (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo*). De plus, le nouveau mécanisme de flexibilité et de stabilisation de l'emploi (« mécanisme RED ») permettra aux entreprises de réduire le temps de travail en cas de ralentissement conjoncturel ou si elles se heurtent à des difficultés propres à leur secteur.
- La **loi sur l'emploi de 2023** vise à moderniser les politiques actives du marché du travail, en mettant en place une série de services auxquels tous les travailleurs ont droit, et à promouvoir l'analyse de l'impact des politiques.
- Le **décret-loi royal de 2023 sur les incitations à l'embauche** a pour objectif de soutenir l'emploi via des réductions des cotisations de sécurité sociale ou d'autres instruments, en mettant l'accent sur l'embauche de chômeurs vulnérables ou de personnes présentant une faible employabilité, et d'encourager la transformation des contrats permanents à temps partiel et des contrats permanents discontinus en contrats ordinaires à temps plein et permanents.
- Les **réformes des retraites de 2021 et 2023**. Dans le cadre du premier volet de la réforme des retraites, adopté en 2021, les prestations de retraite ont été indexées sur l'inflation mesurée par l'évolution des prix à la consommation, et le facteur de « pérennité », qui liait les prestations à l'espérance de vie, a été supprimé et remplacé par un « mécanisme d'équité intergénérationnelle » reposant sur une hausse des cotisations. En 2023, des dispositions législatives ont instauré un lien entre les cotisations sociales des travailleurs indépendants et leur revenu. Le deuxième volet de la réforme, adopté en 2023, permettra aux travailleurs de choisir entre le maintien des 25 années de cotisations actuellement prises en compte pour le calcul de la prestation de retraite ou le calcul de 29 années, avec la possibilité d'en exclure deux. Les recettes de la sécurité sociale seront renforcées par un relèvement graduel des assiettes de cotisation maximale et des prestations maximales. Un « quota de solidarité », qui entraînera une hausse des cotisations versées par les personnes les mieux rémunérées, sera mis en place progressivement.
- La **loi de 2022 sur la croissance des entreprises** réduit les obstacles financiers et administratifs au développement des entreprises, tandis que la **loi de 2022 les jeunes pousses (start-ups)** offre des incitations à la création d'entreprises innovantes.
- La **loi de 2022 sur l'insolvabilité** réforme le cadre des procédures d'insolvabilité et des plans de restructuration afin de favoriser les négociations extrajudiciaires et une intervention rapide en cas de difficultés financières.
- La **loi de 2022 sur la science, la technologie et l'innovation** vise à encourager les activités publiques de recherche et à promouvoir le transfert de connaissances vers les entreprises.
- La **loi de 2022 sur les télécommunications** prévoit des mesures destinées à réduire les obstacles administratifs au déploiement de réseaux et d'infrastructures.
- La **loi organique de 2022 sur l'enseignement professionnel** instaure un système unique et intégré de formation professionnelle.

Graphique 1.1. À politiques inchangées, les perspectives de croissance à long terme sont limitées

Ventilation de la croissance de la production potentielle par habitant, en %



Source : Projections à long terme de l'OCDE fondées sur (Guillemette, 2021[1]). Le calcul de la production potentielle ne tient compte de l'impact des investissements que jusqu'en 2024 mais non de l'effet à long terme des politiques publiques et des réformes structurelles adoptées dans le cadre du Plan national de relance, de transformation et de résilience.

StatLink  <https://stat.link/hygi9m>

Les trois principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- Il est impératif d'accélérer le rythme de l'assainissement budgétaire, compte tenu des perspectives démographiques et du niveau élevé de la dette publique. Le relèvement de la croissance potentielle et de la productivité de l'Espagne contribuera à réduire la dette publique en pourcentage du PIB. La reprise étant à présent bien engagée, les mesures de soutien instaurées face au coût élevé de la vie devraient être progressivement supprimées.
- Les enjeux environnementaux sont considérables. Les objectifs ambitieux que s'est fixé l'Espagne en matière de lutte contre le changement climatique ne pourront être atteints sans un engagement fort de la part de tous les agents économiques. Pour y parvenir, il sera essentiel de mettre rapidement en œuvre les programmes pertinents du Plan national de relance, de transformation et de résilience (PRTR) et d'adopter un régime fiscal plus respectueux de l'environnement.
- Les jeunes se heurtent à d'importants obstacles pour exploiter pleinement leur potentiel et contribuer au développement du pays. La réforme du marché du travail de 2021 s'est traduite par une forte baisse des contrats temporaires chez les moins de 30 ans, ce qui a considérablement amélioré leur situation. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour offrir aux jeunes un accès à des formations adaptées aux besoins du marché du travail, des emplois de qualité, des logements abordables et de meilleures possibilités de créer leur propre entreprise.

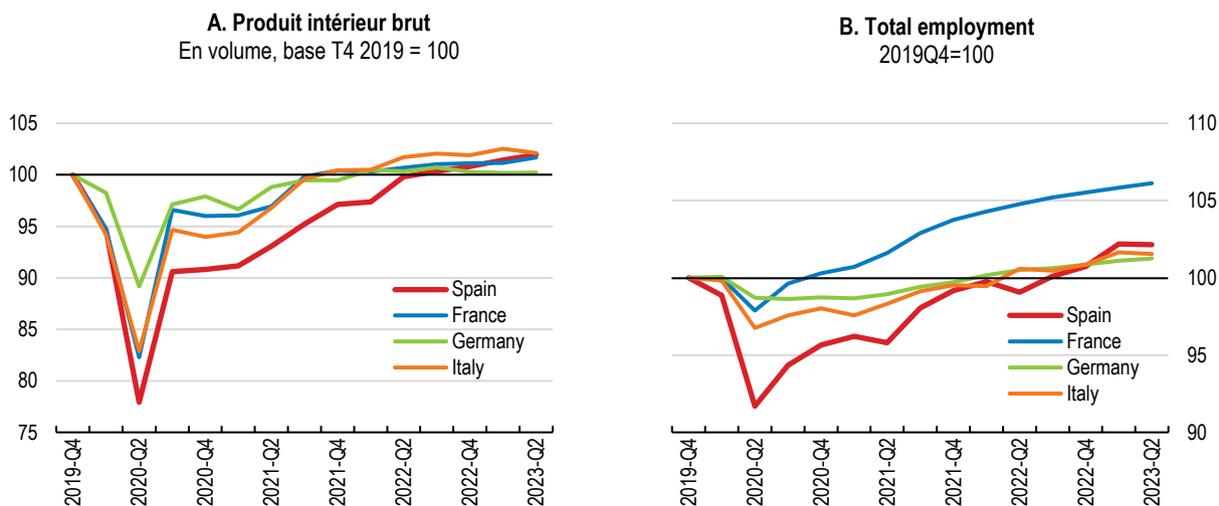
L'Espagne a connu une reprise progressive mais régulière

Les pouvoirs publics ont joué un rôle déterminant dans la reprise

Parallèlement au démantèlement graduel des restrictions sanitaires liées au COVID-19, l'activité s'est nettement renforcée à partir du second semestre de 2020. Néanmoins, le redressement du PIB a été plus lent que dans les autres grands pays de la zone euro (Graphique 1.2, partie A), la production restant à la traîne dans les secteurs de la construction et de l'automobile. Le rebond du tourisme, qui représente 12 % de l'emploi total, a été tardif, comme pour d'autres destinations touristiques populaires.

À partir du début de 2021, la reprise s'est accompagnée de tensions inflationnistes, dans un contexte de rebond vigoureux de la demande et de goulets d'étranglement au niveau de l'offre. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a considérablement accentué ces tensions, provoquant une flambée des prix de l'énergie et de certains produits de base alimentaires, et exacerbé les incertitudes entourant les perspectives économiques mondiales. La hausse des prix à la consommation a limité la consommation des ménages, et la dégradation des perspectives a freiné l'investissement des entreprises. Par ailleurs, l'augmentation des taux directeurs alourdit le coût de financement des investissements des entreprises et des ménages ainsi que d'autres achats de biens durables, pesant du même coup sur l'inflation. Les échanges bilatéraux de l'Espagne avec la Russie et l'Ukraine sont relativement modestes (ils représentaient moins de 2 % de ses importations et de ses exportations de biens en 2021), mais l'Espagne est indirectement exposée en raison de l'augmentation des prix de l'énergie et du fléchissement de la croissance de ses partenaires commerciaux.

Graphique 1.2. Le redressement du PIB a été plus lent que dans les autres grands pays de la zone euro



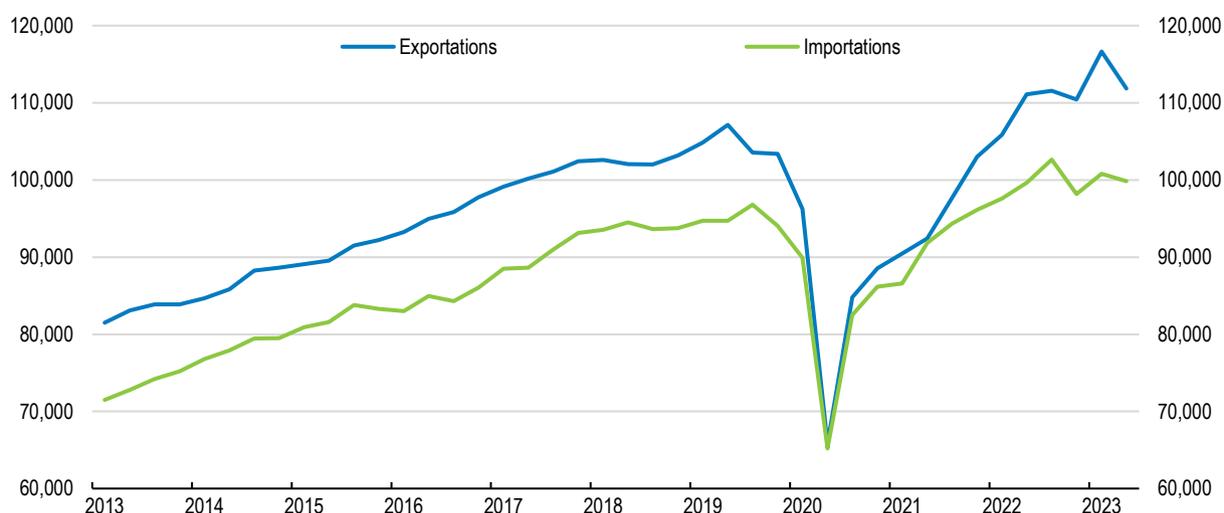
Note : Données corrigées des variations saisonnières et des effets de calendrier ; données désaisonnalisées mais non corrigées des effets de calendrier s'agissant de la France dans la partie B du graphique.

Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/4f8gvj>

Graphique 1.3. Les exportations ont été particulièrement dynamiques

Exportations et importations de biens et de services, volumes chaînés (base 2015), données corrigées des variations saisonnières et des effets de calendrier, millions EUR

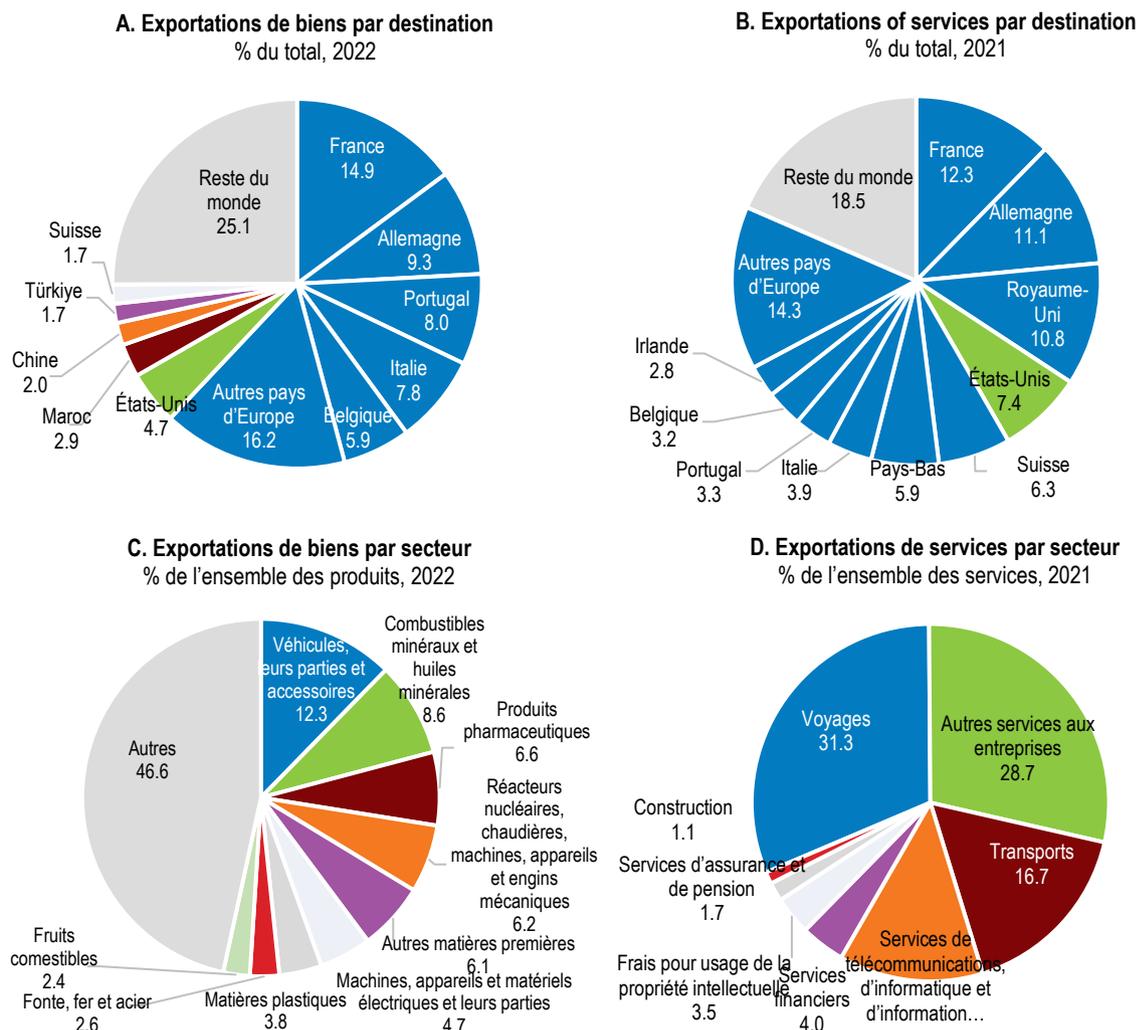


Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/4rnbdo>

Dans cet environnement difficile, l'économie espagnole a remarquablement bien résisté, enregistrant une croissance du PIB de 5.0 % entre le quatrième trimestre de 2021 et le deuxième trimestre de 2023 et cette embellie a profité à la plupart des secteurs. Les exportations nettes ont été particulièrement dynamiques, contribuant à près des deux tiers de la croissance du PIB. Durement touchées au début de la pandémie de COVID-19, les exportations ont été un moteur essentiel de la reprise espagnole, comme au cours de la dernière décennie (Graphique 1.3). Les exportations espagnoles sont essentiellement destinées à d'autres pays européens, mais elles sont relativement diversifiées en termes de produits (Graphique 1.4). Les mesures prises par les autorités pour soutenir les entreprises et les ménages ont contribué à atténuer le choc inflationniste (Encadré 1.2). En outre, les revenus des ménages et la consommation sont restés soutenus par le dynamisme de l'emploi, qui a augmenté de 3.1 % en glissement annuel au deuxième trimestre de 2023 (Graphique 1.2, partie B). Des données tirées d'enquêtes menées auprès des entreprises laissent néanmoins entrevoir un ralentissement au deuxième semestre de 2023.

Graphique 1.4. Les exportations sont diversifiées



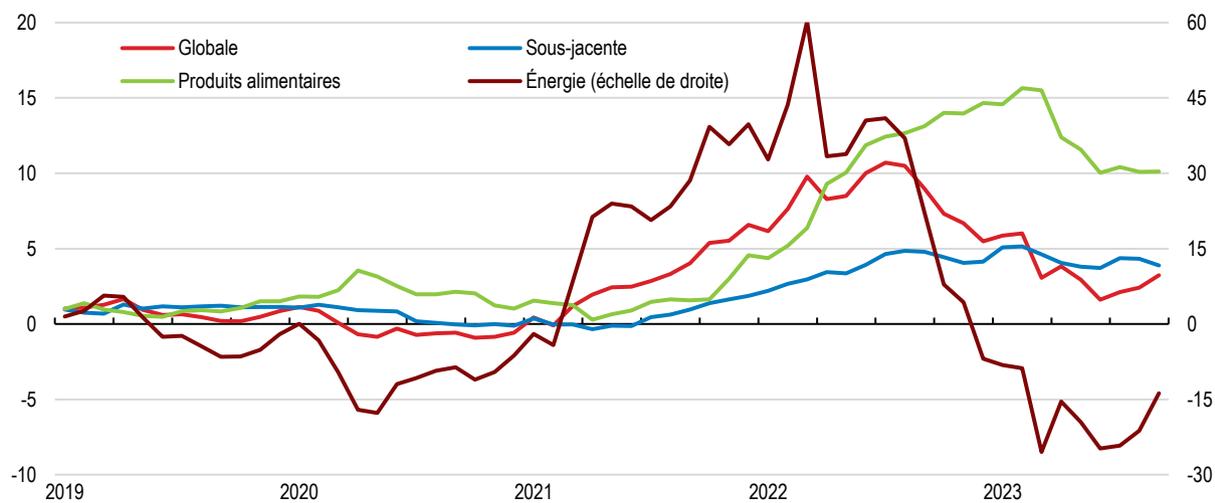
Source : OCDE, Statistiques du commerce international.

StatLink  <https://stat.link/xuhkif>

L'inflation s'est nettement modérée, mais les tensions sur les prix restent fortes. Le recul des prix du pétrole et du gaz, les baisses d'impôts et la mise en œuvre du mécanisme d'« exception ibérique » (voir l'Encadré 1.2) ont fait baisser l'inflation globale annuelle, qui est passée d'un taux à deux chiffres pendant l'été 2022 à 1.6 % en juin. Cela étant, le récent rebond des prix de l'énergie a fait monter l'inflation à 3.3 % en septembre 2023. La modération des prix de l'énergie par rapport à 2022 a été plus prononcée que dans d'autres économies européennes ; néanmoins, la hausse des prix des produits alimentaires et l'inflation sous-jacente restent fortes (Graphique 1.5). Les prix de nombreux services continuent d'augmenter, en raison de la répercussion décalée des hausses antérieures des prix de l'énergie et de certaines tensions sur les salaires. La croissance des salaires nominaux reste inférieure à l'inflation globale, mais elle s'est accélérée, si bien que la croissance de la rémunération par salarié a atteint 5.4 % en glissement annuel au deuxième trimestre de 2023. Les dirigeants d'entreprise s'attendent à une poursuite de l'augmentation des prix à court terme, en particulier dans le secteur des services, même si les données d'enquête montrent que les tensions inflationnistes s'atténuent. L'inflation sous-jacente devrait refluer lentement en 2024, sous l'effet grandissant du resserrement de la politique monétaire.

Graphique 1.5. Les prix des produits alimentaires et l'inflation sous-jacente restent élevés

Augmentation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé, %



Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/1on5la>

La croissance du PIB devrait ralentir, après deux années de forte expansion en 2021 et 2022, sur fond de reprise consécutive à la pandémie de COVID-19, mais elle restera soutenue, s'établissant à 2.5 % en 2023 et à 1.5 % en 2024. La demande intérieure va marquer le pas mais restera un moteur essentiel de la croissance, sur fond de tassement de la demande extérieure (Tableau 1.1). En 2024, la consommation privée et l'investissement progresseront, mais moins vigoureusement que dans le passé, freinés par le durcissement des conditions financières et la persistance de l'inflation. Au cours des trimestres à venir, la croissance du PIB sera considérablement soutenue par les dépenses publiques liées au Plan de relance, de transformation et de résilience (PRTR). D'après le gouvernement, le PRTR et les réformes connexes rehausseront le niveau du PIB de 2.7 % en 2023 et de 3.1 % en 2024 (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2023^[2]). L'Autorité indépendante de responsabilité budgétaire (AiReF, *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*) a estimé cet effet à 2.3 % en 2023 et à 1.9 % en 2024 (AiReF, 2022^[3]), tandis que pour la Commission européenne, le PRTR entraînera une augmentation du PIB comprise entre 1.8 % et 2.5 % d'ici à 2024 (European Commission, 2021^[4]). Par ailleurs, d'après la Banque d'Espagne, les fonds associés au PRTR pourraient se traduire par un accroissement du PIB compris entre 1.3 % et 1.75 % en moyenne annuelle à un horizon de cinq ans (Fernández Cerezo, 2023^[5]). À court terme, l'effet de relance du PRTR pourrait accentuer les tensions sur les prix, mais *in fine*, l'accroissement de l'offre atténuera probablement ces tensions.

Des incertitudes et des risques à la baisse importants entourent les perspectives de l'économie espagnole. Une nouvelle escalade des conflits géopolitiques pourrait faire monter les prix de l'énergie et l'inflation, et dégrader les perspectives économiques des principaux partenaires commerciaux de l'Espagne. Une mise en œuvre lente du PRTR pourrait limiter la croissance davantage qu'on ne s'y attend. À l'inverse, une amélioration de la situation internationale plus rapide qu'on ne l'anticipe soutiendrait l'activité, de même qu'une mise en œuvre plus rapide et plus efficiente des financements provenant du PRTP (Tableau 1.2).

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, en volume (au prix de 2015)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Prix courants (milliards EUR)						
Produit intérieur brut (PIB)	1 203.9	2.0	-11.2	6.4	5.8	2.5	1.5
Consommation privée	699.5	1.1	-12.3	7.1	4.7	1.7	1.6
Consommation publique	225.3	1.9	3.6	3.4	-0.2	2.4	1.5
Formation brute de capital fixe	234.0	4.5	-9.0	2.8	2.4	2.4	2.2
Logement	65.0	5.2	-9.7	0.9	1.4	1.7	1.6
Demande intérieure finale	1 158.8	1.9	-8.5	5.3	3.2	2.0	1.7
Variation des stocks ¹	12.4	-0.2	-0.8	1.4	-0.2	-0.2	-0.1
Demande intérieure totale	1 171.2	1.7	-9.2	6.7	3.0	1.7	1.6
Exportations de biens et de services	423.1	2.2	-20.1	13.5	15.2	3.3	2.1
Importations de biens et de services	390.4	1.3	-15.0	14.9	7.0	1.5	2.6
Solde extérieur ¹	32.7	0.4	-2.2	-0.2	2.9	0.8	-0.1
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)							
PIB potentiel		1.5	1.3	1.2	1.3	1.3	1.2
Écart de production ²		2.2	-10.3	-5.7	-1.6	-0.5	-0.3
Emploi		2.3	-2.9	3.0	3.1	3.4	2.4
Taux de chômage ³		14.1	15.5	14.8	12.9	11.9	11.5
Déflateur du PIB		1.4	1.1	2.7	4.1	5.9	2.4
Indice des prix à la consommation (IPC)		0.8	-0.3	3.0	8.3	3.5	3.7
IPC sous-jacent		1.1	0.5	0.6	3.8	4.0	3.0
Taux d'épargne net des ménages ⁴		4.2	10.8	7.0	2.4	3.2	1.6
Solde des paiements courants ⁵		2.1	0.6	0.8	0.6	2.4	1.8
Solde budgétaire des administrations publiques ⁵		-3.1	-10.1	-6.7	-4.7	-3.8	-3.5
Solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques ²		-4.5	-3.0	-4.1	-4.6	-4.1	-3.9
Solde budgétaire primaire sous-jacent des administrations publiques ²		-2.4	-1.1	-2.2	-2.5	-1.9	-1.5
Dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht) ⁵		98.2	120.3	116.8	111.6	109.4	110.0
Dette nette des administrations publiques ⁵		85.0	107.3	99.7	77.2	75.0	75.6
Taux du marché monétaire à 3 mois, moyenne		-0.4	-0.4	-0.5	0.3	3.4	3.9
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne		0.7	0.4	0.3	2.2	3.6	4.5

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

5. En pourcentage du PIB

Source : OCDE (2023), base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, septembre.

Tableau 1.2. Événements qui pourraient modifier sensiblement les perspectives

Origine du choc	Conséquences possibles
Intensification des tensions géopolitiques.	Une augmentation des prix de l'énergie entraînerait un choc négatif sur les termes de l'échange, une montée de l'inflation, un recul des revenus et une dégradation du solde des paiements courants. Une perte de confiance des investisseurs déclencherait une baisse de la demande mondiale et amputerait la croissance de l'Espagne.
Mise en œuvre lente du Plan de relance, de transformation et de résilience (PRTR).	Une diminution de l'investissement public et privé ralentirait la reprise. Le décaissement des fonds versés au titre du plan « Next Generation EU », qui est subordonné à la réalisation d'objectifs d'investissement, serait retardé.
Spirale des salaires et des prix.	Un renforcement de l'inflation aurait un effet négatif sur la demande, ralentissant la croissance économique. Une spirale des salaires et des prix pourrait déboucher sur une hausse des taux d'intérêt directs, entraînant un durcissement des conditions financières, une réduction des capacités de remboursement des emprunteurs et une diminution des marges de manœuvre budgétaires.
Phénomènes météorologiques extrêmes associés au changement climatique comme les vagues de chaleur, les incendies de forêt ou les sécheresses graves.	Baisse de la production agricole. Détérioration de la santé, des infrastructures, des bâtiments et des équipements et destruction de la faune et de la flore sauvages.
Meilleure résilience de la demande intérieure.	Une plus grande résilience de la consommation privée, favorisée par les revenus et l'épargne, pourrait se traduire par une croissance plus vigoureuse que prévu.

Le marché du travail s'est bien redressé, mais des problèmes subsistent

Le marché du travail espagnol s'est bien remis de la pandémie de COVID-19, et le taux de chômage s'établissait à 11.5 % en août 2023, soit deux points de pourcentage en deçà de son niveau d'avant la crise. L'emploi a vigoureusement progressé, et le nombre total d'heures travaillées a retrouvé son niveau d'avant la pandémie. La croissance de l'emploi observée depuis la fin de 2019 est probablement due en grande partie à une forte augmentation des régularisations de contrats de travailleurs souhaitant pouvoir bénéficier de prestations sociales liées à la pandémie. En outre, bien que la reprise ait été associée à une augmentation des emplois vacants, l'Espagne a évité les pénuries aiguës de main-d'œuvre observées dans d'autres économies européennes.

Le redressement du marché du travail a été étayé par des mesures décisives des pouvoirs publics. De premiers éléments laissent à penser que la réforme de 2021 destinée à réduire le recours excessif aux contrats temporaires donne des résultats significatifs, qui sont évoqués dans le chapitre 2. La proportion de salariés titulaires de contrats temporaires diminue rapidement, puisqu'elle est passée de 25.3 % à la fin de 2021 à 17.4 % au deuxième trimestre de 2023, et l'écart se réduit par rapport à la moyenne de 13.5 % de l'Union européenne. La part de contrats temporaires parmi les personnes âgées de moins de 30 ans a reculé, passant de 55.4 % à la fin de 2021 à 37.0 % au deuxième trimestre de 2023. Par ailleurs, la récente amélioration de la situation du marché du travail relève d'une tendance plus profonde, caractérisée par un recul continu du chômage depuis 2013, qui avait été uniquement interrompue par la crise liée au COVID-19.

Malgré ces progrès bienvenus, des problèmes subsistent sur le marché de l'emploi. Premièrement, le taux de chômage est toujours le plus élevé de la zone OCDE et plus de deux fois supérieur à la moyenne des pays membres de l'Organisation (Graphique 1.6). Deuxièmement, la situation des jeunes (chapitre 2) et des femmes reste particulièrement difficile au regard du marché du travail. À 27 %, le taux de chômage des jeunes est l'un des plus élevés de la zone OCDE, même si cela représente une amélioration considérable par rapport au point haut de 40 % atteint pendant la pandémie, en juin 2020. Troisièmement, le revenu d'activité moyen est faible par rapport à celui mesuré dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui tient non seulement au bas niveau de compétences des travailleurs mais aussi à la productivité médiocre des entreprises. La progression des salaires nominaux en 2021 et 2022 n'a pas été suffisante pour préserver le pouvoir d'achat dans un contexte d'inflation élevée, et les salaires réels ont diminué de 1.4 % entre le

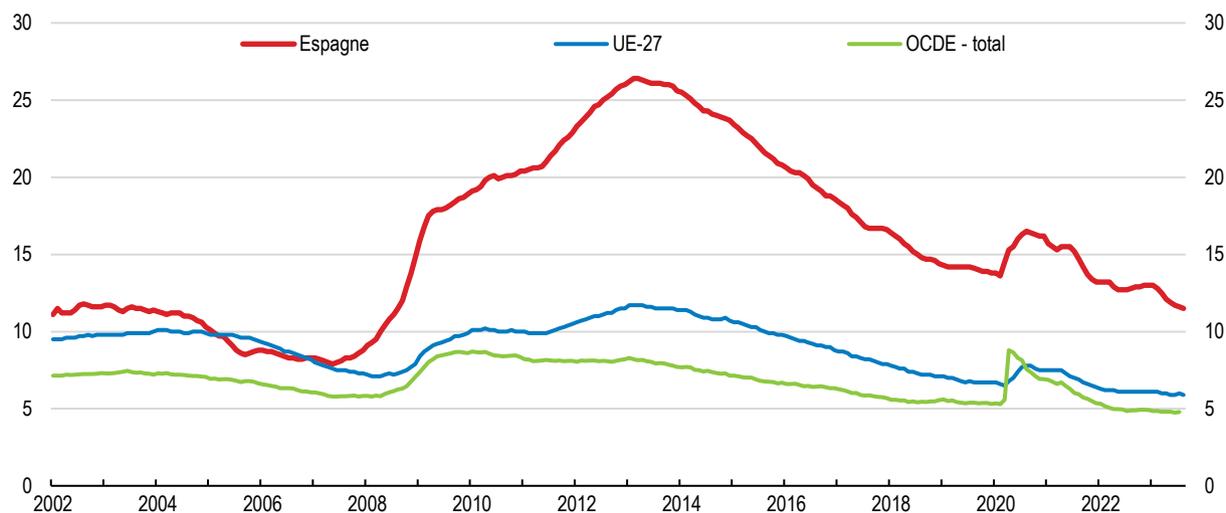
premier trimestre de 2021 et le deuxième trimestre de 2023. Les salaires réels des jeunes ont baissé au cours des vingt dernières années, contrairement à ceux des travailleurs plus âgés.

L'ampleur du chômage tient dans une large mesure à des problèmes structurels, notamment à la faiblesse des incitations au retour à l'emploi dirigées vers les chômeurs, au phénomène d'inadéquation des compétences et à des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail trop peu efficaces, comme on le verra au chapitre 2. Des réformes adoptées récemment visent à réduire le chômage structurel de différentes manières. Premièrement, la réforme du marché du travail de 2021 devrait faire reculer le travail temporaire et se traduire par des carrières plus longues et plus stables, tout en favorisant la formation en entreprise. Deuxièmement, le régime de chômage partiel (ERTE, *Expediente de Regulación Temporal de Empleo*) et le nouveau dispositif destiné aux travailleurs indépendants visent à réduire les licenciements en cas de résultats négatifs enregistrés temporairement par une entreprise. Troisièmement, les investissements et les réformes prévues par le PRTR devraient renforcer la production et, partant, l'emploi (AIReF, 2023^[6]). Quatrièmement, la nouvelle loi sur l'emploi vise à apporter un soutien personnalisé et des services garantis en matière de retour à l'emploi, et des programmes de développement des compétences et de reconversion sont inclus dans le Plan de relance.

Pour compléter ces efforts et faire reculer encore le chômage, il sera important d'améliorer les programmes d'aide à la recherche d'emploi, d'orientation professionnelle et d'initiation à la vie professionnelle, ainsi que les aides au développement des compétences et à la reconversion, comme cela avait évoqué dans les précédentes *Études* et comme on le verra au chapitre 2. En outre, il sera important de renforcer le suivi des chômeurs, ainsi que de les inciter davantage à retrouver un travail. Les conditions d'activation imposées aux chômeurs sont moins rigoureuses que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Graphique 1.7), que ce soit en termes d'obligations de disponibilité pour travailler, d'obligations de recherche d'emploi ou de sanctions imposées. En outre, si la générosité de l'indemnisation du chômage est analogue à celle constatée dans d'autres pays de l'UE, le taux de remplacement diminue plus lentement qu'ailleurs à mesure que la période de chômage se prolonge, ce qui réduit les incitations à retrouver du travail. Un autre obstacle au retour à l'emploi des chômeurs de longue durée réside dans le fait que, sous réserve d'une durée de cotisation suffisante, les personnes âgées de 52 ans ou plus peuvent percevoir des allocations de chômage jusqu'à leur départ à la retraite (Domènech-Arumí, 2022^[7]). Les autorités ont engagé une réforme bienvenue du régime d'indemnisation du chômage applicable aux personnes de plus de 52 ans pour le rendre compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle, dans le but de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée âgés. L'Espagne pourrait suivre l'exemple de certains pays de l'OCDE, comme l'Italie et la France, et renforcer les incitations au retour au travail en permettant de cumuler pendant un certain temps des prestations de chômage et des revenus d'activité (OECD, 2023^[8]). Comme on le verra au chapitre 2 qui contient des recommandations en ce sens, renforcer l'accès à des services d'accueil des jeunes enfants de qualité, en particulier pour les enfants vulnérables, pourrait rehausser le taux d'activité des femmes et la productivité, tout en améliorant les résultats scolaires des élèves.

Graphique 1.6. Le chômage a diminué mais reste plus élevé que dans d'autres pays de l'OCDE

Taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, en % de la population active



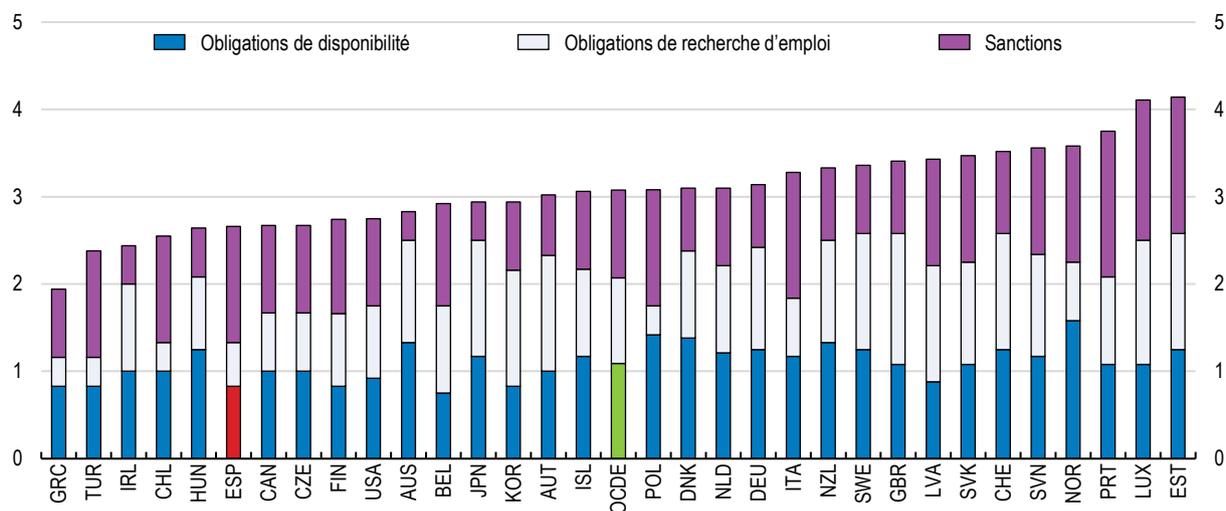
Note : Les données se rapportent à l'Union européenne à vingt-huit (UE-28) avant février 2020.

Source : OCDE, Statistiques de la population active.

StatLink  <https://stat.link/pdj8f4>

Graphique 1.7. Les conditions d'activation imposées aux chômeurs sont moins rigoureuses que dans la plupart des autres pays de l'OCDE

Rigueur des conditions d'activation relatives aux prestations de chômage, indice variant sur une échelle de 1 à 5 (du degré de rigueur le plus faible au plus élevé), 2022



Source : OCDE, base de données sur les prestations et salaires.

StatLink  <https://stat.link/dpan05>

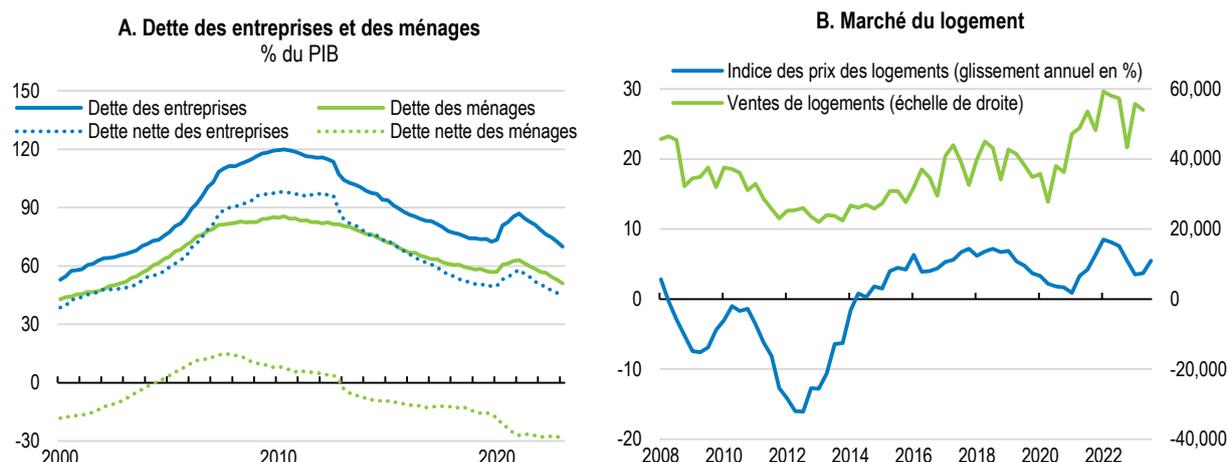
Tableau 1.3. Recommandations antérieures concernant le marché du travail et mesures prises

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis 2021
Simplifier la palette de contrats offerts au choix des entreprises.	La réforme du marché du travail de 2021 a simplifié l'éventail de contrats temporaires auxquels peuvent recourir les entreprises.
Préserver la flexibilité du marché du travail qui permet aux entreprises de s'adapter à l'évolution des conditions économiques, notamment la primauté des accords d'entreprise sur les accords de branche et les accords régionaux.	La réforme du marché du travail de 2021 a rétabli la primauté des accords de branche sur les accords d'entreprise en matière de négociations salariales. Elle a modifié le régime de chômage partiel (ERTE, <i>Expediente de Regulación Temporal de Empleo</i>) et mis en place le mécanisme de flexibilité et de stabilisation de l'emploi (« mécanisme RED ») applicable en cas de circonstances macroéconomiques ou sectorielles particulières.
Mettre en place une commission permanente chargée d'évaluer régulièrement les modifications apportées au salaire minimum.	En janvier 2021 a été créée une commission permanente chargée d'évaluer les modifications apportées au salaire minimum et sa trajectoire.
Cibler les incitations à l'embauche existantes sur des groupes vulnérables spécifiques et lier ces incitations aux programmes de formation.	Le décret-loi royal 1/2023 a réformé les incitations à l'embauche, en les ciblant sur des groupes vulnérables et en liant ces incitations aux programmes de formation.
Veiller à ce que les travailleurs au chômage partiel bénéficient effectivement d'un accès prioritaire à la formation.	Le mécanisme RED et le régime ERTE comprennent un volet de formation depuis 2022. La réforme du marché du travail de 2021 a renforcé les incitations à la formation des travailleurs temporaires.
Accroître les dépenses consacrées à la formation et à l'aide à la recherche d'emploi.	Les crédits budgétaires affectés au financement des mesures de promotion de l'emploi ont enregistré une hausse de 7.8 % en 2022 et augmentent de 10.2 % en 2023.
Lever les obstacles à la concurrence entre les centres de formation d'une région à l'autre.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre en place un guichet unique pour les services sociaux et de l'emploi.	La loi de 2023 sur l'emploi clarifie la répartition des compétences, en mettant l'accent sur le rôle des centres publics.
Utiliser des outils de profilage pour identifier les demandeurs d'emploi risquant de basculer dans le chômage de longue durée et cerner leurs besoins de formation.	L'outil numérique SEND@ permet d'orienter les demandeurs d'emploi en fonction de leurs caractéristiques vers les programmes de formation les plus adaptés.
Proposer une orientation personnalisée aux travailleurs.	

Les risques financiers se sont accentués parallèlement à la hausse des taux d'intérêt, mais la situation financière du secteur privé s'est améliorée

L'augmentation des taux d'intérêt a alourdi les coûts de financement des entreprises et des ménages, tout en accentuant les risques financiers compte tenu de la persistance des tensions inflationnistes et de l'incertitude accrue. Néanmoins, les dettes des ménages et des entreprises sont maintenant plus modestes qu'en 2007 (Graphique 1.8, partie A), ce qui signifie que ces coûts supplémentaires représentent une moindre proportion de leurs revenus qu'en 2007. Par ailleurs, les entreprises et les ménages ont accumulé des liquidités ces dernières années, en particulier pendant la pandémie, qui peuvent jouer un rôle d'amortisseur et limiter l'impact économique de la montée des taux d'intérêt (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2023^[9]). La dette consolidée des sociétés financières, qui avait augmenté à la suite du déclenchement de l'épidémie de COVID-19, a retrouvé son niveau de la fin de 2019. Depuis le début de la pandémie, les entreprises ont bénéficié de prêts garantis par l'État représentant au total environ 8 % du PIB. L'encours de prêts non performants (PNP) pourrait augmenter parallèlement au démantèlement progressif des mesures d'aide, et un suivi attentif de l'évolution de la situation est de mise, mais pour l'heure, les PNP continuent de diminuer (Bank of Spain, 2022^[10]).

Graphique 1.8. La situation financière du secteur privé s'est améliorée



Note : Dans la partie A du graphique, les données relatives à la dette des entreprises se rapportent à leur dette consolidée.

Source : Banque d'Espagne ; Eurostat, indices des prix des logements ; et Institut national de statistique (INE, *Instituto Nacional de Estadística*).

StatLink  <https://stat.link/gowit1>

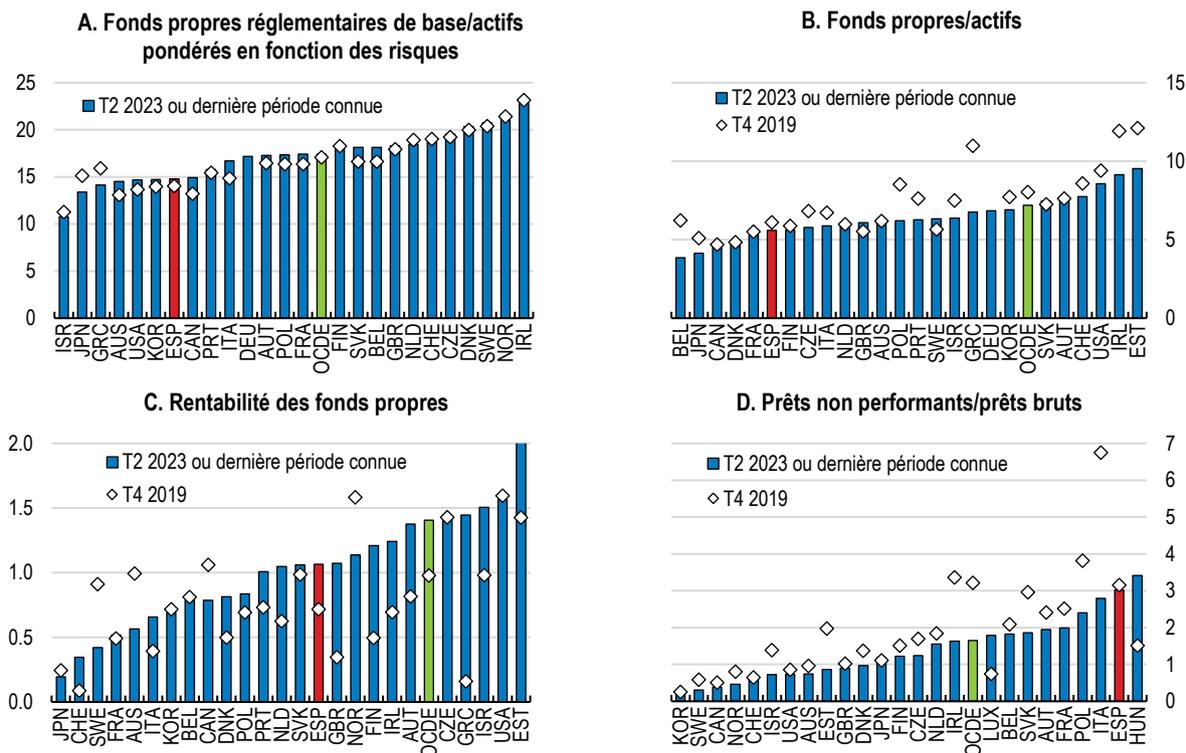
Les ménages espagnols sont très exposés à la hausse des taux d'intérêt, compte tenu de la forte proportion de prêts hypothécaires à taux variable (75 % de l'encours), bien que la plupart des nouveaux crédits hypothécaires octroyés ces dernières années aient été contractés à taux fixe, et que l'on ait pris des mesures en 2022 pour atténuer l'impact de l'augmentation des coûts financiers sur les débiteurs, notamment en facilitant l'allongement des délais de remboursement et la transformation des prêts à taux variable en crédits à taux fixe. Cela représente pour les banques un risque de pertes considérables pour dépréciation de créances, qui exige une politique de crédit prudente et une surveillance étroite. Le durcissement des conditions financières se traduit par une détente du marché du logement, sur lequel les prix et les ventes ont commencé à ralentir à partir de la mi-2022 (Graphique 1.8, partie B). Avant cela, les augmentations des prix de l'immobilier d'habitation avaient été rapides dans certaines régions (à Madrid, dans les zones côtières et sur les îles). Néanmoins, une analyse de la Banque d'Espagne laisse à penser que la surévaluation des logements est globalement modérée, notamment par rapport à 2007-2008, et que les risques liés à l'immobilier qui pèsent sur les bilans des banques restent limités jusqu'ici (Bank of Spain, 2023^[11]).

Les banques espagnoles font face à un environnement macroéconomique incertain avec des niveaux de solvabilité plus élevés qu'avant la pandémie et des ratios de prêts non productifs (PNP) plus bas (Bank of Spain, 2023^[11]). La rentabilité de leurs fonds propres a augmenté en 2022 et reste supérieure au coût moyen des fonds propres et leurs ratios de solvabilité CET-1 sont supérieurs au niveau minimum exigé, mais inférieurs à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.9). L'exposition directe du secteur financier vis-à-vis de la Russie et de l'Ukraine est négligeable. Les turbulences qu'ont connues les marchés de capitaux à la suite de la faillite de la Silicon Valley Bank survenue dans les premiers mois de 2023 ont suscité des craintes de crise bancaire généralisée et de contagion de l'Europe. Ce risque ne s'est pas concrétisé, et l'exposition directe des banques espagnoles semble limitée, mais la prudence reste de mise. Par ailleurs, une dégradation des perspectives macroéconomiques et de nouvelles hausses des taux d'intérêt vont probablement éroder la capacité de remboursement des emprunteurs. Une surveillance étroite s'impose donc, et les banques devraient conserver des politiques prudentes en matière de provisionnement et de fonds propres. Les tests de résistance réalisés par la Banque d'Espagne laissent à penser que les banques espagnoles seraient solvables dans un scénario de forte inflation prolongée, de ralentissement marqué du PIB et de durcissement sensible des conditions financières (Bank of Spain, 2022^[10]). On observerait néanmoins une certaine hétérogénéité quant à la résilience des établissements bancaires. Dans ce contexte, la Banque d'Espagne a maintenu l'orientation de sa politique macroprudentielle en conservant

un taux du volant de fonds propres contracyclique de 0 %, ce qui semble approprié, dans la mesure où les risques qui entourent les perspectives de l'économie espagnole sont orientés de manière prédominante à la baisse.

Graphique 1.9. Les indicateurs de stabilité financière sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE

Indicateurs de stabilité financière relatifs aux institutions collectrices de dépôts, %



Source : Fonds monétaire international (FMI), base de données des Indicateurs de solidité financière.

StatLink  <https://stat.link/v2i3j1>

Les finances publiques se sont améliorées, mais la dette de l'État reste élevée

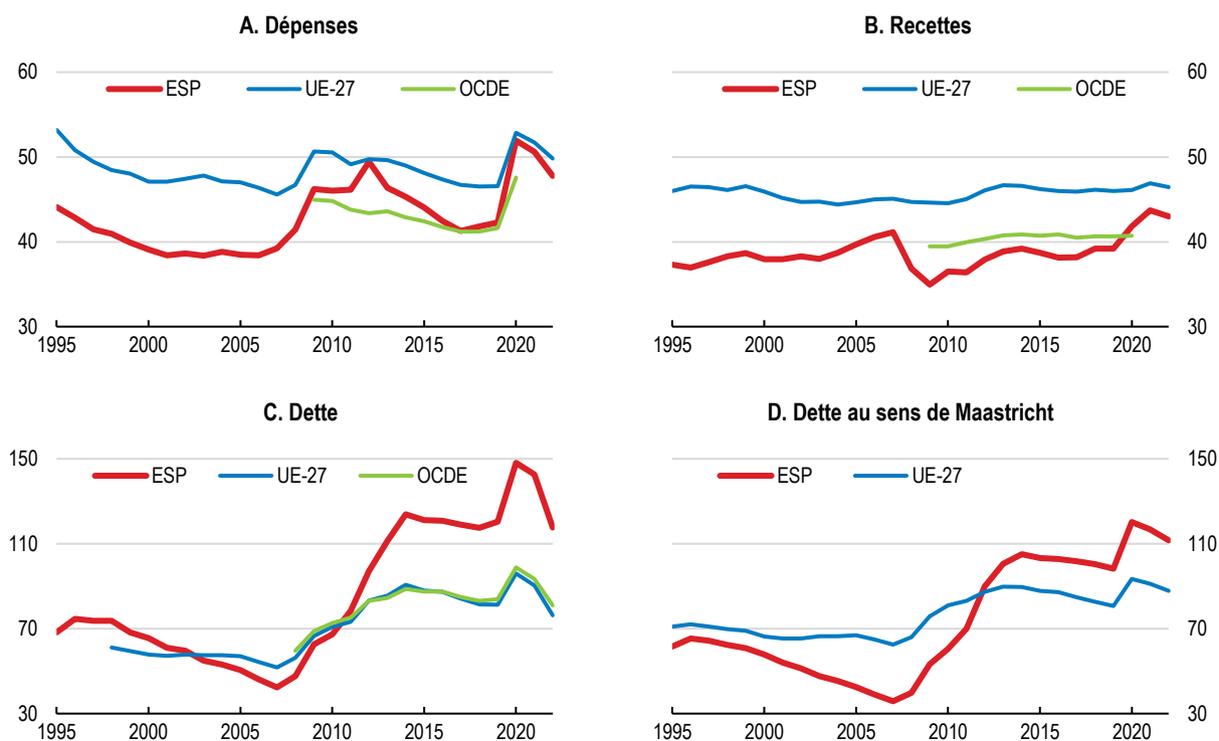
En Espagne, les dépenses et les recettes publiques de l'État ont longtemps été caractérisées par leur niveau modéré, mais les finances publiques ont rarement été à l'équilibre. La dette publique (selon la définition de Maastricht) est ressortie à plus de 100 % du PIB dans le sillage de la Grande crise financière et à 113.2 % du PIB en 2022 (Graphique 1.10). La dette publique brute, qui s'établit à 117.7 % du PIB, est encore plus élevée. Les dépenses de l'État en pourcentage du PIB sont proches de la moyenne de l'UE à 27 (bien qu'elles dépassent nettement la moyenne OCDE), mais les recettes sont en deçà de plusieurs points de PIB, d'où un déficit structurel notable.

Comme on l'a vu, la réponse budgétaire de l'État à la pandémie a permis d'atténuer ses répercussions, mais a plombé les finances publiques. Toutefois, le déficit budgétaire global s'est réduit de plus de la moitié au cours des deux dernières années, s'établissant à 4.8 % du PIB en 2022, en deçà de l'objectif fixé en 2021, à la faveur d'une nette progression des recettes et de l'expiration des mesures liées au COVID-19. L'amélioration des finances publiques a plus que compensé le coût des mesures mises en œuvre pour riposter à l'envolée des prix de l'énergie et des produits alimentaires depuis le second trimestre de 2021 (Encadré 1.2). La vigueur des recettes a été favorisée par le redressement de l'activité, par la forte inflation

(le gouvernement attribue à l'inflation 5 points de pourcentage de la hausse de 14.4 % qu'ont enregistrée en 2022 les recettes sur la base des règlements effectifs), par un marché du travail dynamique, par une réduction de l'informalité sous l'effet d'une meilleure application de la législation du travail et par une élasticité singulièrement élevée des recettes à la production. Dans l'ensemble, malgré le tassement des déficits publics récents, dont les niveaux sont proches de la moyenne de la zone euro, cette amélioration des finances publiques repose surtout des facteurs cycliques et ponctuels, le déficit sous-jacent, qui s'est établi à près de 3 % du PIB, n'ayant pratiquement pas évolué (Graphique 1.11).

Graphique 1.10. En Espagne, les dépenses et les recettes publiques de l'État sont modérées, mais l'endettement est élevé.

Administrations publiques, % du PIB, 1995-2022



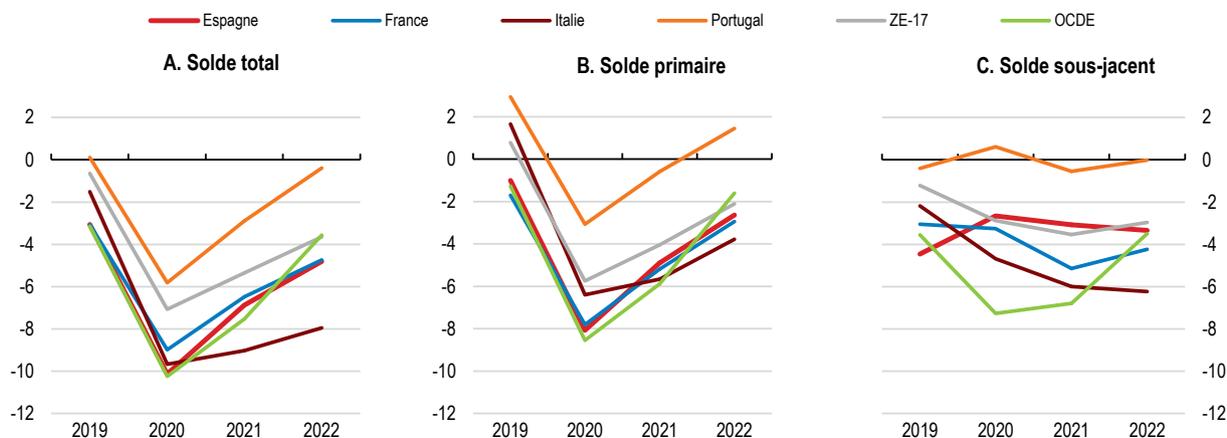
Note : Pour l'agrégat UE-27, la dette est calculée à partir de la moyenne des 22 pays de l'OCDE qui sont également membres de l'UE ; l'agrégat OCDE ne comprend pas les pays suivants : Colombie, Islande, Nouvelle-Zélande et Türkiye.

Source : OCDE (2022), comptes nationaux (base de données) ; et Perspectives économiques de l'OCDE (base de données)

StatLink  <https://stat.link/n1brv9>

Graphique 1.11. Les déficits publics récents de l'Espagne refluent, mais surtout pour des raisons cycliques

Soldes des administrations publiques, 2019-2022



Source : Déficit des administrations publiques – données de l'OCDE (indicateur) ; et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/s82pgt>

Selon les projections de l'OCDE, le déficit public devrait refluer à 3.8 % du PIB en 2023 et à 3.5 % en 2024 (comparativement aux prévisions des autorités espagnoles publiées dans le programme de stabilité d'octobre 2023 qui ressortent respectivement à 3.9 % et 3.0 %), à la faveur de nouveaux impôts temporaires, de l'expiration progressive de mesures d'urgence et des effets non neutres d'une hausse des prix toujours sensible. La loi de finances de 2023 prévoit de relever les dépenses de 10.5 % dans la sphère sociale, de 11.4 % au titre des retraites (notamment 8.5 % pour compenser l'inflation, les autres cohortes démographiques n'ayant manifestement pas bénéficié d'un coup de pouce aussi notable) et de 25 % pour la défense, conformément à l'engagement à respecter la norme de 2 % du PIB préconisé par l'OTAN en matière de dépenses militaires au cours des cinq prochaines années. L'établissement de nouvelles mesures fiscales temporaires à l'intention de certaines entreprises et de ménages à revenu élevé devrait rehausser les recettes fiscales de plus de 11 milliards EUR cumulés sur la période 2023-2024. Il s'agit notamment d'impôts ponctuels sur les grandes banques et sur les entreprises opérant dans le secteur de l'énergie, d'un plafonnement des abattements de l'impôt sur les sociétés auxquels sont éligibles de grands groupes d'entreprises et d'une majoration provisoire des impôts sur le patrimoine, sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés, ce qui aura une incidence essentiellement sur les ménages les plus aisés.

Les autorités ont agi avec célérité pour atténuer les répercussions des prix élevés de l'alimentation et de l'énergie en déployant une série de mesures (Encadré 1.2), dont le coût budgétaire, qui s'est établi à plus de 38 milliards EUR (environ 2.9 % du PIB annuel, hors garanties de prêt représentant 10 milliards EUR supplémentaires) s'est avéré élevé. En 2022, la majorité de l'aide n'était pas ciblée, à l'instar des baisses de la taxe sur l'électricité, des diminutions des droits d'accise sur les carburants et des réductions de TVA qui ont, dans de nombreux cas, bénéficié aux plus aisés (García-Miralles, 2023_[12]). Les mesures ont depuis évolué pour cibler davantage les ménages et les secteurs économiques fragilisés. Selon la Banque d'Espagne, elles ont contribué à abaisser les prix à la consommation de quelque 3 points de pourcentage pour les plus aisés, de 4 à 5 points au niveau du revenu médian et à hauteur de 9 points pour les catégories situées en bas de la distribution des revenus, bien qu'une partie de leur effet n'ait été que temporaire (García-Miralles, 2023_[12]). L'Espagne, qui présentait les taux d'inflation parmi les plus élevés de l'Union européenne, est désormais l'un des pays membres où les prix grimpent le moins. Il conviendrait désormais

de mettre rapidement fin à l'aide budgétaire accordée pour atténuer le coût élevé de la vie, afin de limiter son incidence sur les finances publiques, de préserver les incitations à réduire la consommation énergétique et d'éviter de doper davantage la demande en période de forte inflation pour soutenir la politique monétaire. Si les plus démunis avaient besoin d'une aide supplémentaire, il serait plus judicieux de passer par le nouveau revenu minimum garanti (voir ci-dessous).

Un assainissement budgétaire soutenu sera nécessaire pour réduire le ratio dette publique/PIB et conférer une marge de manœuvre destinée aux dépenses requises et à la riposte aux chocs à venir. Les autorités prévoient que le déficit ne fléchira que d'un quart de point de pourcentage par an en 2025-26, la dette selon la définition de Maastricht restant supérieure à 100 % au cours de la période, pour ressortir à son terme à 106.8 % du PIB. Compte tenu des mauvaises perspectives démographiques et des tensions consécutives sur les dépenses du fait du vieillissement de la population, ainsi que de la nécessité de consacrer davantage de ressources financières à la transition écologique, il semblerait prudent d'accélérer le rythme de l'assainissement budgétaire en vue de ramener la dette à ses niveaux d'avant la crise du COVID-19 dans les prochaines années. Selon les prévisions des autorités, les dépenses consacrées au vieillissement progresseraient d'environ 3 points de pourcentage de PIB à l'horizon de 2050, dont environ 1¾ au titre des retraites, la plupart se concentrant sur les années 2030 et au début de la décennie 2040, et le même montant en faveur de la santé et des soins de longue durée. Au regard des estimations de l'OCDE, faute d'assainissement budgétaire, la dette pourrait adopter une trajectoire ascendante dans les prochaines années (Graphique 1.12, ligne bleue), même en cas de croissance plus vigoureuse qu'escompté (Graphique 1.12, ligne marron). La hausse des taux d'intérêt sur la dette publique (ligne orange) provoquerait un relèvement encore plus sensible des ratios d'endettement, malgré un décalage compte tenu d'une échéance moyenne de huit ans de la dette. Quand bien même les dépenses consacrées au vieillissement étaient compensées, l'orientation actuelle de la politique budgétaire mise en œuvre par les pouvoirs publics ne suffirait pas à abaisser nettement la dette de l'État (ligne verte).

Encadré 1.2. Mesures mises en œuvre pour compenser les répercussions des chocs récents sur l'énergie et les denrées alimentaires

Les autorités espagnoles ont appliqué une série de mesures de riposte depuis 2021, notamment :

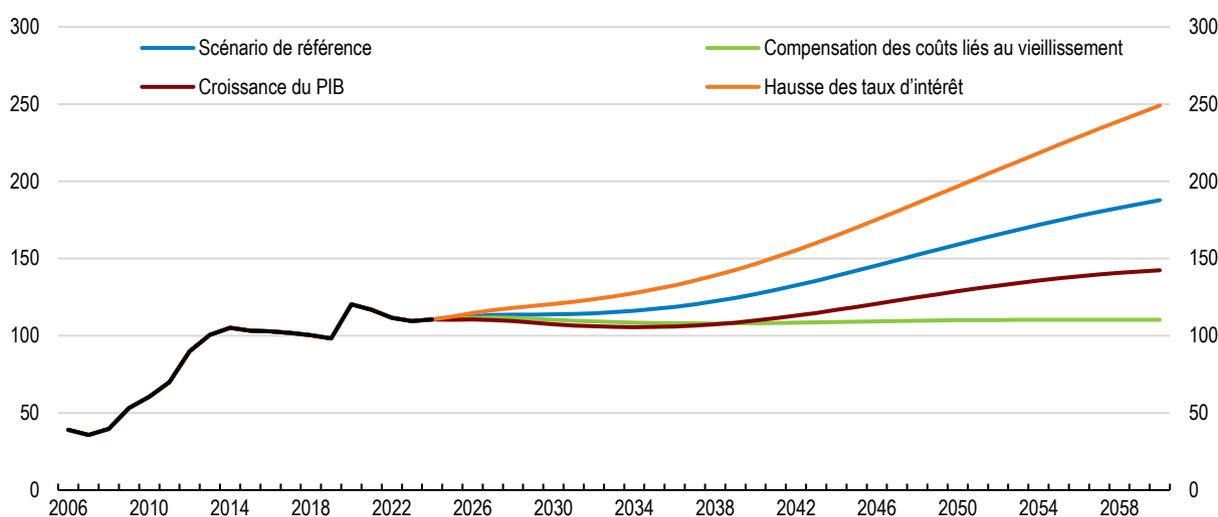
- Une réduction provisoire de la TVA sur le gaz naturel et l'électricité, qui est passée de 21 % à 5 %, et une exonération de la taxe sur la valeur de l'électricité produite. Les denrées alimentaires de base sont aussi temporairement soumises à un taux nul de TVA (contre 4 % à l'accoutumée) et le taux de TVA de certains autres produits alimentaires est réduit de moitié, passant de 10 % à 5 % en 2023.
- Les diminutions des droits d'accise sur les carburants, d'une valeur avoisinant les 6 milliards EUR, qui sont davantage ciblées en 2023.
- Un versement ponctuel de 200 EUR fléchi vers les 4.2 millions de ménages qui ne perçoivent ni le revenu minimum garanti ni de retraite et dont les revenus annuels sont inférieurs à 27 000 EUR, des aides destinées à réduire les factures de gaz, un relèvement de 100 EUR de tous les paiements mensuels aux étudiants boursiers âgés de plus de 16 ans et certaines mesures de compensation directe pour encourager l'usage des transports en commun. Au total, le soutien aux ménages, qui a atteint 4.3 milliards EUR à la fin 2022, a majoritairement servi à alléger leur facture de gaz.
- Une aide directe été accordée aux entreprises opérant dans les secteurs du transport, de l'agriculture, de la pêche et ceux à forte intensité énergétique pour un total de 1.8 milliard EUR à la fin 2022. En outre, une nouvelle ligne de garanties publiques des prêts d'un montant de 10 milliards EUR a été établie à l'intention des entreprises et un allongement de six mois des prêts à amortissement différé garantis par l'État et octroyés pendant la crise sanitaire a été consenti aux sociétés les plus fragilisées.

- Une augmentation de 15 % des pensions non contributives et du revenu minimum garanti.
- En juin 2022, l'Espagne et le Portugal ont adopté un plafonnement temporaire du prix de l'électricité produite en utilisant du gaz naturel (« l'exception ibérique »). Selon les autorités, ce dispositif devait permettre de diminuer les factures d'électricité des ménages de 15-20%. Il expirera en décembre 2023.

En 2021, le tarif réglementé du gaz naturel, appelé couramment « tarif de dernier recours », avait été plafonné pour les clients dont la consommation annuelle ne dépassait pas 50 MWh et qui ne s'approvisionnaient pas sur le marché libéralisé. Cette mesure a été étendue aux immeubles de copropriété pourvus d'une installation centrale de chauffage alimentée au gaz naturel.

Graphique 1.12. Il convient d'accélérer l'assainissement des finances publiques pour placer la dette de l'État sur une trajectoire à la baisse

Dette publique, % du PIB



Note : Le scénario de référence repose sur les projections du moment des Perspectives économiques de l'OCDE jusqu'en 2024 et sur des projections à long terme tirées ensuite de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n°113, hormis pour le solde primaire, qui devrait s'améliorer progressivement jusqu'en 2029 et s'établir ensuite à 0.5 % du PIB minoré du total des dépenses nettes liées au vieillissement (augmentation nette des dépenses consacrées aux retraites, des dépenses de soins de longue durée et des dépenses de santé comparativement à 2022, ajoutant ainsi 0.65 point de pourcentage de PIB aux dépenses publiques annuelles en 2029 et jusqu'à 3.0 points de pourcentage en 2050). Les prévisions portant sur les dépenses liées au vieillissement se fondent principalement sur les projections du Rapport 2021 de la Commission européenne sur le vieillissement démographique. Ces projections comprennent des estimations du coût de l'indexation des prestations de retraite sur l'indice des prix à la consommation et de la suppression du facteur de viabilité. Les estimations concernant les autres mesures mises en œuvre dans le cadre des réformes des retraites intervenues en 2021 et 2023 reposent sur des données de l'AIReF. Le scénario de « compensation des coûts du vieillissement » n'intègre pas ces estimations de dépenses liées au vieillissement démographique (à savoir un solde primaire égal à 0.5 % du PIB après 2029). Le scénario de « hausse du PIB » se fonde sur l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB réel supérieur de 1 point de pourcentage chaque année par rapport au scénario de référence. Dans le scénario de « relèvement des taux d'intérêt », il est supposé que les taux d'intérêt augmenteraient d'un point de pourcentage à compter de 2024.

Source : Adapté de OCDE (2023) Perspectives économiques : statistiques et projections (base de données) ; et Projections à long terme (scénario de référence) ; Commission européenne (2021), *Rapport 2021 sur le vieillissement : projections économiques et budgétaires sur les 28 États membres de l'UE (2016-2070)* ; et AIReF (2023), *Avis sur la viabilité budgétaire à long terme des administrations publiques : l'incidence démographique*.

StatLink  <https://stat.link/cqwvet>

Compte tenu de l'ampleur des difficultés à long terme des finances publiques, il conviendrait d'adopter un plan à moyen terme visant à accélérer le rythme de la réduction du déficit. L'assainissement budgétaire nécessitera probablement à la fois d'améliorer l'efficacité des dépenses et d'augmenter les rentrées fiscales. Outre une progression de la production estimée à 2.2 % à un horizon de dix ans (Encadré 1.3, Tableau 1.4), les changements de politique publique préconisés dans cette *Étude* engendreraient un gain budgétaire net de 0.5 % du PIB par an (Encadré 1.3, Tableau 1.5).

Encadré 1.3. Quantification de l'impact de certaines recommandations

Cet encadré résume les éventuels effets à long terme que certaines réformes structurelles évoquées dans la présente *Étude* pourraient avoir sur le PIB (Tableau 1.4) et le solde budgétaire (Tableau 1.5). Les impacts mesurés sont uniquement indiqués à des fins d'illustration. L'effet sur le PIB est estimé à partir des relations observées par le passé entre réformes et taux de croissance dans les pays de l'OCDE. L'estimation des effets budgétaires correspond uniquement à l'impact direct des mesures et ne tient pas compte des évolutions comportementales susceptibles de résulter des modifications apportées aux politiques publiques. Le tableau 1.5. n'a pas vocation à donner une description complète des mesures de politique publique que l'évolution future des finances publiques pourrait nécessiter.

Tableau 1.4. Estimation indicative de l'incidence sur le PIB de la mise en œuvre de certaines recommandations

Effet sur le niveau du PIB

Domaine d'action	Scénario	Effet à 5 ans	Effet à 10 ans
Investir davantage dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants.	Porter les dépenses consacrées à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants de 0.5 % à 10 % du PIB	0.2 %	0.3 %
Lier l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie	Relever l'âge effectif de départ à la retraite de 1.5 an.	1.0 %	1.6 %
Atténuer les obstacles réglementaires	Abaisser le niveau de l'indicateur de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits concernant les obstacles aux échanges et à l'investissement de 10 % à partir d'un niveau de départ de 0.48.	0.2 %	0.4 %
Total		1.4 %	2.2 %

Note : Les modifications relatives aux obstacles réglementaires proposées dans la présente *Étude* sont liées à la promotion de la reconnaissance mutuelle des réglementations par les régions et à la mise en œuvre de la Loi sur l'unité du marché. Le scénario proposé dans cet encadré est uniquement à titre d'illustration, l'indicateur de réglementation des marchés de produits employé ici n'étant pas conçu pour correspondre exactement à ces réformes.

Source : calculs de l'OCDE fondés sur B. Égert et P. Gal (2017) *La quantification des réformes structurelles : un nouveau cadre analytique*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n°1354.

Tableau 1.5. Estimation indicative de l'incidence budgétaire de la mise en œuvre de certaines recommandations

Recommandations	Effet budgétaire en milliards EUR	Effet budgétaire en % du PIB
Supprimer certains taux réduits de TVA	5.0	0.4
Augmenter les taxes sur l'alcool et le tabac	1.3	0.1
Majorer nettement les taxes sur le carbone	5.0	0.4
Abaisser les impôts non récurrents sur le foncier	-1.5	-0.1
Réduire la charge fiscale des ménages à faible revenu comptant des enfants	-3.0	-0.2
Plan des recettes totales	6.8	0.5
Lier l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie au moment de la retraite.	1.5	0.1
Augmenter le parc locatif social	-1.0	-0.1
Augmenter les prestations en espèces versées aux familles pauvres avec enfants	-1.0	-0.1
Mettre en œuvre les recommandations formulées dans les examens de dépense du conseil budgétaire	2.0	0.2
Investir davantage dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants.	-1.5	-0.1
Plan des dépenses totales	0.0	0.0
Effet budgétaire net	6.8	0.5

Note : Certaines estimations figurant dans cet encadré sont tirées du Livre blanc (voir encadré 1.4). L'augmentation des « financements destinés à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants » correspond au scénario exposé dans le tableau ci-dessus. Dans ce tableau, on estime que « corrélérer l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie au moment de la retraite » revient à rétablir le facteur de viabilité.

Source : Calculs de l'OCDE.

La charge fiscale s'est alourdie, mais sans réelle réflexion sur l'efficacité du système fiscal

En 2022, les recettes de l'État étaient supérieures de 3.8 % du PIB par rapport à 2019. En outre, le respect des obligations fiscales s'est récemment amélioré, d'où une hausse des recettes. Toutefois, il reste possible de réduire encore la fraude dans ce domaine en allouant davantage de ressources à l'administration fiscale (AEAT), afin de rendre le régime fiscal plus efficace et d'augmenter encore les recettes dans le prolongement de la dernière grande réforme fiscale intervenue en 2014 (OCDE, 2018^[13]). En avril 2021, un groupe d'experts composé de 15 membres a été établi par le ministère des Finances en vue de proposer une réforme fiscale de grande envergure. Il a rendu ses conclusions au début de 2022 au sein d'un Livre blanc détaillé (Institut des études économiques, 2022). Or, le contexte économique général et la situation en matière de recettes publiques ont connu une telle évolution depuis les travaux des experts que l'impact de cette étude a été moindre (Encadré 1.4).

Encadré 1.4. Recommandations du groupe d'experts sur la réforme fiscale

Le gouvernement a chargé un groupe d'experts de formuler des recommandations en vue de réformer le système fiscal espagnol applicable à l'environnement, aux sociétés et au numérique, mais également pour mieux harmoniser la fiscalité entre les régions. Ce collège d'experts a rendu ses conclusions en 2022 dans un « Livre blanc » (*Libro Blanco para la reforma del sistema tributario y su adaptación a la realidad del siglo XXI*).

La principale recommandation préconisait de supprimer les taux réduits de TVA fixés à 10 % et le taux super-réduit de 4 %, ce qui aurait permis de générer plus de 17 milliards EUR de recettes (soit environ 23 % de son rendement actuel), malgré une réduction du gain net à 14.5 milliards EUR (20 %) en raison des mesures de compensation destinées aux plus démunis (IMF, 2022, p. 13^[14]). Les experts ont également recommandé de supprimer l'exonération de TVA sur les services financiers et d'assurance, ce qui aurait permis de dégager 2.8 milliards EUR supplémentaires. Toutefois, selon eux, il aurait été préférable de conjuguer cette dernière mesure à la suppression de la taxe de 8 % sur les polices d'assurance et éventuellement de la taxe de 0.2 % sur les transactions financières instaurée en 2021 et qui n'a généré que quelque 300 millions EUR par an, un montant bien moindre que prévu. De même, un éventail de recommandations détaillées portaient sur la fiscalité des services numériques dans le prolongement de l'établissement en janvier 2021 d'une taxe de 3 % sur les services numériques et en conjonction avec de récentes propositions de la Commission européenne.

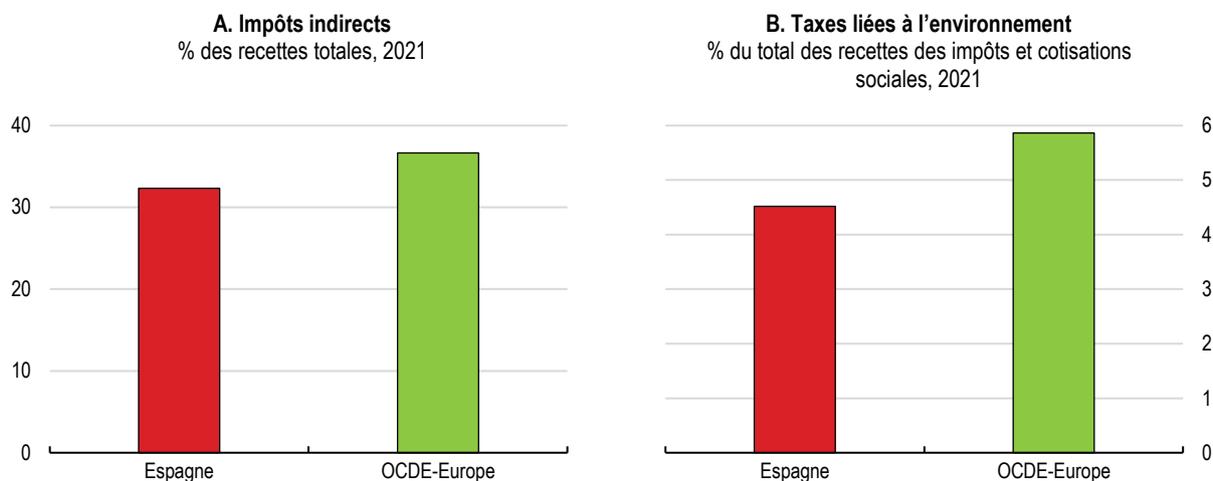
Le groupe d'experts a également suggéré de majorer les taxes environnementales pour un effet net sur les recettes estimé entre 5.9 et 15.0 milliards EUR. En outre, il a préconisé un relèvement des taux des taxes sur les immatriculations des véhicules, le diesel, le gaz naturel, le carburant utilisé dans l'agriculture, et l'établissement de nouveaux prélèvements sur les billets d'avion, l'usage des infrastructures routières (augmentation des péages routiers), les industries extractives, les carburants aériens et maritimes, ainsi qu'une réduction de la taxe sur la consommation électrique et la suppression de la taxe sur la production d'énergie.

En matière de fiscalité du patrimoine et des successions, le groupe d'experts a recommandé d'harmoniser les régimes entre les communautés autonomes en homogénéisant les seuils d'imposition. Ainsi, s'agissant de l'impôt progressif sur la valeur nette du patrimoine (qui n'existe ailleurs en Europe qu'en Norvège et en Suisse), il a préconisé de relever le plancher imposable à 1 million EUR (contre 700 000 EUR actuellement) et de resserrer le barème de taux en vigueur de 0.2-3.5 % à 0.5-1.0 %. Concernant l'impôt sur les successions (qui ne génère que 0.6 % du total des recettes fiscales), il a recommandé d'abaisser le taux de la tranche supérieure (qui s'établit actuellement à 81.6 %) à un maximum de 25 % pour les héritiers proches et de relever le seuil d'exonération des droits de succession de 16 000 EUR à 250 000 EUR, bien qu'il soit déjà fixé à 1 million EUR en Andalousie et en Galice.

Les autorités ont volontairement rendu le système fiscal plus redistributif. Ainsi, environ 60 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est acquitté par le décile supérieur des revenus. Elles ont aussi déployé des efforts considérables en vue de réduire les différences inter-régionales de revenu par habitant (le système actuel gomme environ 60 % de ces écarts). De même, elles procèdent à un léger verdissement du système fiscal en établissant de nouvelles taxes sur les plastiques à usage unique et, en 2023, sur les déchets municipaux.

Malgré ces progrès, le ratio impôts/PIB demeure en Espagne inférieur aux niveaux moyens de l'UE et il reste possible de mobiliser des recettes supplémentaires, notamment par le truchement de la TVA, de taxes environnementales et d'autres droits d'accise, dont les rendements sont moindres que dans les autres pays européens membres de l'OCDE (Graphique 1.13), comme l'ont recommandé les *Études économiques* antérieures (OCDE, 2021^[15]). Le recours accru à ces taxes réduirait les effets de distorsion sur la croissance économique. En revanche, certains impôts semblent singulièrement élevés, notamment les taxes non récurrentes sur le foncier (qui représentent 0.2 % du PIB, alors qu'elles sont quasiment nulles dans un pays de l'OCDE moyen). En outre, selon un récent rapport de l'OCDE, des droits de succession bien pensés peuvent accroître les recettes et renforcer l'équité tout en abaissant les coûts d'efficience et administratifs par rapport à d'autres solutions.

Graphique 1.13. La part des recettes publiques générées par les taxes indirectes et environnementales est faible

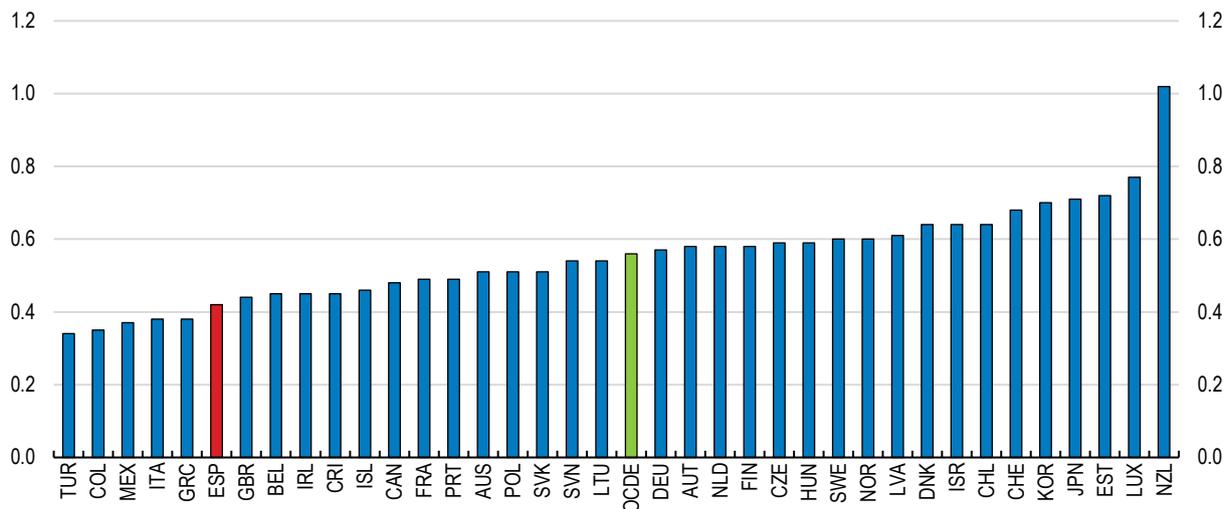


Source : Commission européenne ; et Eurostat (base de données).

StatLink  <https://stat.link/p60ufq>

Graphique 1.14. Le levier de la TVA est sous-utilisé

Ratio des recettes de TVA, 2020



Note : Données de 2019 pour la Türkiye.

Source : OCDE (2022), *Tendances des impôts sur la consommation 2022*.

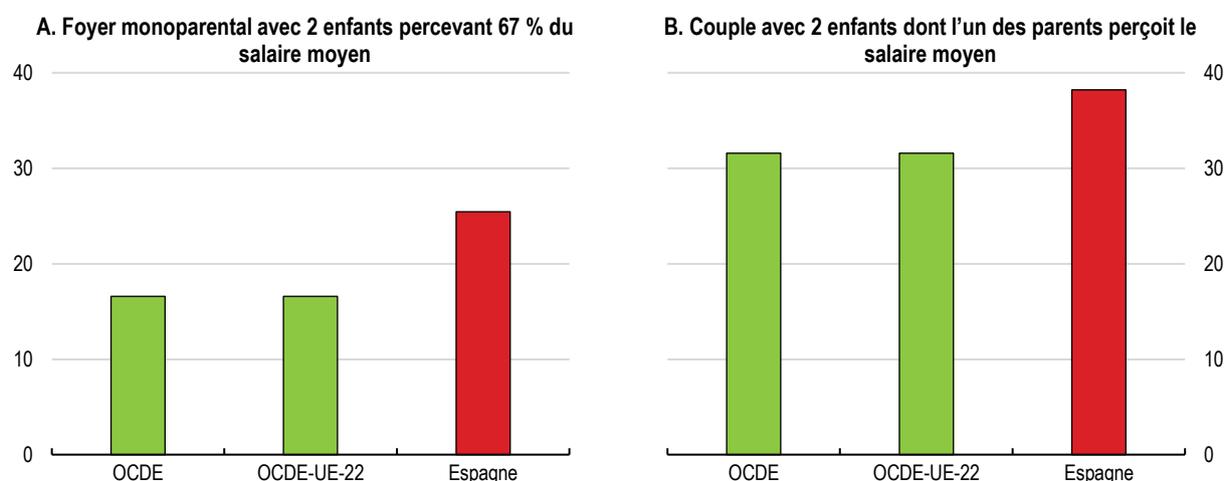
StatLink  <https://stat.link/ciy6o7>

Les exonérations et les taux réduits de TVA (notamment dans l'hôtellerie/restauration) diminuent sensiblement les recettes de TVA et concourent à la faible efficacité de l'Espagne en matière de recouvrement de cette taxe (Graphique 1.14). Les taux réduits de TVA bénéficient de façon disproportionnée aux ménages à revenu élevé (OCDE, 2021^[15]). Les autorités pourraient envisager de fixer un taux de TVA uniforme et unique à moyen terme en élargissant progressivement l'assiette de cette taxe et en compensant les catégories à faible revenu au moyen de dépenses ciblées afin de réduire les distorsions et d'obtenir une plus grande équité. La Loi « Créer et Croître » de 2022 a rendu obligatoire la facturation électronique pour les transactions entre les entreprises et les travailleurs indépendants et un avant-projet de réglementation vise à étendre la facturation électronique à toutes les transactions inter-entreprises. Cette évolution est une bonne chose puisque cette initiative pourrait contribuer à réduire l'évasion fiscale et à améliorer le recouvrement de l'impôt. Les efforts déployés pour promouvoir la facturation électronique devraient donc être poursuivis.

Le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmente déjà nettement aux niveaux modérés de revenu, ce qui décourage l'offre de travail. Les personnes percevant moins que le revenu médian sont moins incitées à travailler du fait des niveaux élevés des taux marginaux et des coins fiscaux (OECD, 2022^[16]). La charge fiscale moyenne englobant toutes les cotisations sociales minorées des prestations en espèces en pourcentage des coûts totaux de main-d'œuvre (le « coin fiscal ») est plus élevée que la moyenne de l'OCDE pour toutes les catégories de ménage. Toutefois, et plus important encore, elle est nettement supérieure à la moyenne des pays européens membres de l'OCDE dans le cas des foyers monoparentaux avec deux enfants percevant 67 % du salaire moyen (24.4 % contre 19.6 %) et des couples avec deux enfants dont seulement un des parents travaille et perçoit le salaire moyen (33.8 % contre 29.9 %) (Graphique 1.15). Il serait judicieux de s'attacher davantage à la réduction de la charge fiscale de ces ménages pour qu'ils soient plus incités à travailler, mais également pour améliorer l'équité horizontale et renforcer la lutte contre la pauvreté.

Graphique 1.15. La charge fiscale moyenne des ménages à faible revenu comptant des enfants est élevée

% des coûts de main-d'œuvre, par catégorie de ménage et niveau de revenu, 2022



Source : OCDE (2022), *Les impôts sur les salaires*.

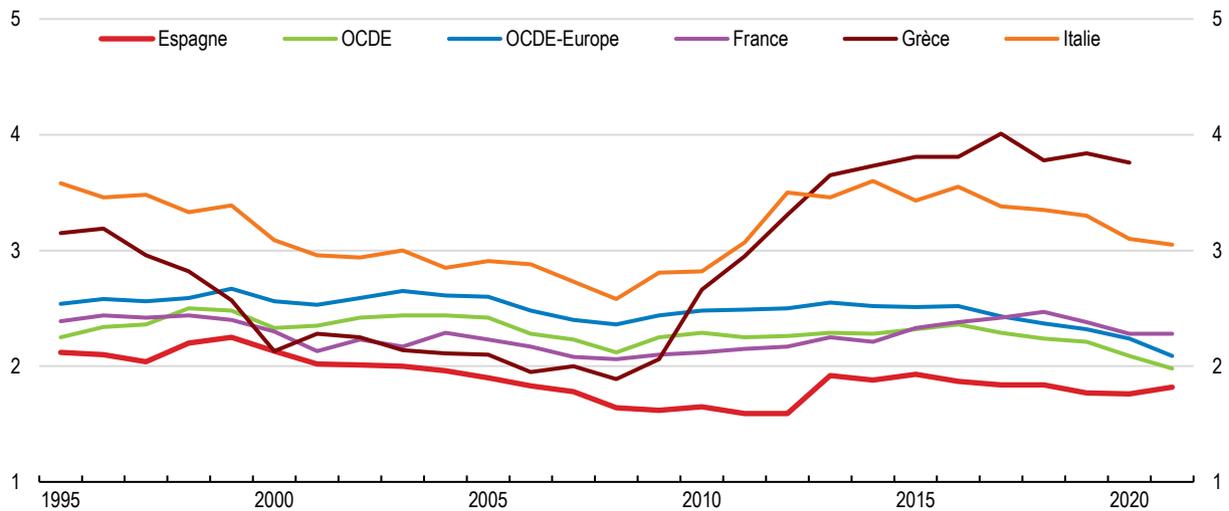
StatLink  <https://stat.link/yzgsrl>

L'Espagne pourrait rendre son système fiscal nettement plus respectueux de l'environnement. Le produit des taxes environnementales en pourcentage du PIB est faible par rapport à la majorité des pays européens membres de l'OCDE. Après avoir culminé à 2.25 % en 1999 et fléchi au fil du temps pour s'établir à 1.75 % en 2021, il devrait ressortir à 1.25 % en 2022 (Graphique 1.16), contre une moyenne de 2.27 % dans les pays européens membres de l'OCDE. En Espagne, le taux implicite sur l'énergie s'établissait en 2019 à un peu plus de 200 euros la tonne d'équivalent pétrole, plaçant ainsi le pays à la 11e place parmi 17 pays de l'UE (IMF, 2023^[17]). En outre, son tarif effectif du carbone net en 2021 était le 20e plus bas de l'OCDE, soit moitié moins que celui de la Suisse où il est le plus élevé (OCDE, 2022^[18]). Plusieurs propositions visant à augmenter les taxes énergétiques et environnementales ont été formulées dans le récent Livre blanc élaboré par un collège d'experts (Encadré 1.4), mais rares sont celles à avoir été mises en œuvre, bien qu'un réexamen approfondi de la fiscalité environnementale soit en cours.

Parmi les éléments du système fiscal qui restent préjudiciables à l'environnement, on peut citer : un avantage fiscal favorisant le diesel par rapport à l'essence dans le transport routier, des taux nuls sur les combustibles fossiles utilisés en dehors du transport routier, notamment dans la navigation commerciale et dans les transports aérien et ferroviaire, et des taux particulièrement bas sur les combustibles fossiles employés dans l'industrie (en particulier un taux nul dans le secteur de la pêche). En outre, plusieurs mesures fiscales adoptées au cours de la récente crise énergétique ont nui aux objectifs environnementaux à long terme en supprimant les signaux de prix, notamment les réductions des taxes sur l'essence. La plupart ont expiré à la fin de 2022, mais certaines ont été prolongées au premier semestre de 2023. Il aurait été préférable et moins onéreux de recourir à des transferts monétaires ou à une tarification par bloc – dans le cadre de laquelle une quantité de base d'énergie est fournie à un prix bas et une tarification nettement plus élevée est appliquée en cas de consommation accrue, et ce pour encourager la sobriété énergétique – ou à des tarifs sociaux dans le cadre desquels seules les catégories à faible revenu bénéficient de prix bas. Plus généralement, il conviendrait de mettre en œuvre, parallèlement aux majorations des impôts liés à l'environnement, des mesures de compensation appropriées à l'intention des catégories à faible revenu à des fins d'équité sociale et pour veiller à ce que la population apporte l'appui nécessaire à l'atténuation des changements climatiques.

Graphique 1.16. En Espagne, les recettes tirées des taxes liées à l'environnement sont faibles

Recettes des taxes liées à l'environnement, % du PIB



Source : OCDE (2023), base de données des instruments utilisés pour la politique environnementale.

StatLink  <https://stat.link/4caflw>

Améliorer l'efficacité des dépenses

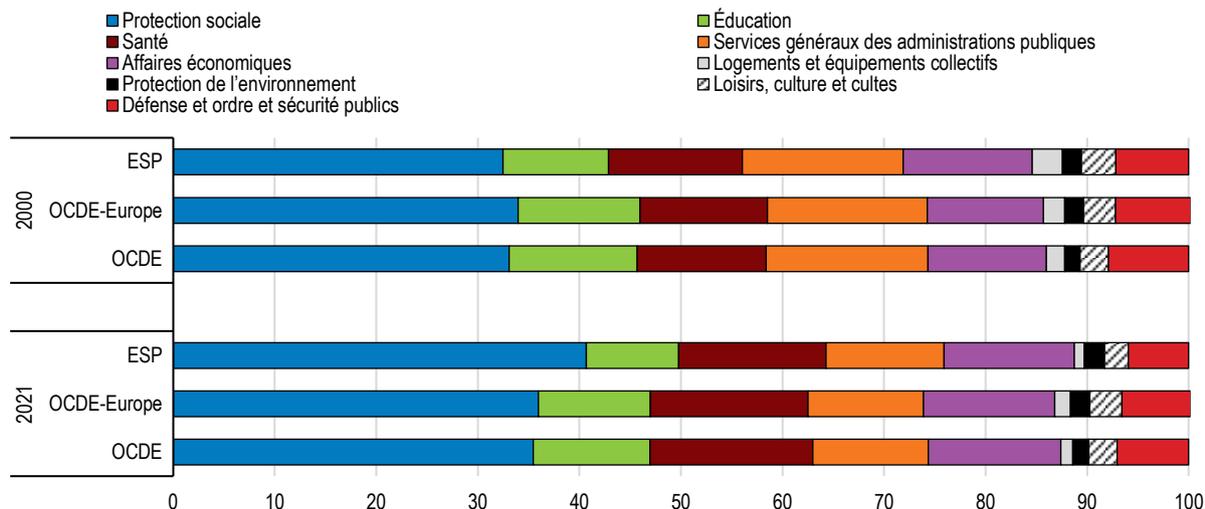
S'établissant à 50.6 % du PIB en 2021, la dépense publique est relativement basse en Espagne par rapport à ses pairs européens (bien que lors de l'année précédant la pandémie, c'est-à-dire en 2019, elles ont légèrement dépassé la moyenne de l'OCDE). En outre, une moindre part est consacrée aux dépenses propices à la croissance, notamment celles en faveur de l'éducation, de la formation, de l'investissement public, et une proportion relativement plus élevée est fléchée vers la protection sociale, en particulier vers les retraites et l'indemnisation du chômage (Graphique 1.17). Il serait approprié d'apporter quelques modifications à moyen terme en vue de doper la croissance.

Il est judicieux que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la dépense publique fasse l'objet d'une attention accrue. Depuis 2017, 11 réexamens des dépenses ont été effectués et quatre sont en cours. Il est obligatoire depuis 2022 d'établir dans le cadre du cycle budgétaire des rapports sur les mesures mises en œuvre dans le prolongement des recommandations antérieures du conseil budgétaire. Le dernier rapport datant de mars 2023 souligne que les autorités ont appliqué, au moins partiellement, 184 des 296 recommandations formulées par le conseil. Il est indispensable d'établir un suivi approprié pour s'assurer que ces efforts louables portent leurs fruits. Dans le sillage d'un engagement au titre du plan de redressement, de transformation et de résilience, les autorités élaborent une stratégie destinée à améliorer l'évaluation des politiques publiques qui permettra de procéder à un examen en amont, au niveau intermédiaire et en aval.

Des efforts notables sont également déployés pour renforcer la transparence et l'intégrité dans le secteur public par le truchement de plusieurs initiatives sur la transparence et l'ouverture de l'action publique dans le cadre du quatrième plan de l'État pour un gouvernement ouvert. Elles portent sur l'accès à l'information, les données ouvertes, la participation citoyenne, les empreintes réglementaires, l'établissement d'un registre des groupes de pression, la protection des lanceurs d'alerte, l'application d'une communication inclusive et transparente de l'État, des programmes de sensibilisation et de formation ainsi que sur un Observatoire destiné à promouvoir les meilleures pratiques et sur 53 projets aux échelons régionaux et locaux.

Graphique 1.17. La structure des dépenses publiques est axée sur les dépenses sociales

Dépenses des administrations publiques par poste, en % du total, 2000 et 2021



Note : La moyenne de l'OCDE exclut le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Türkiye, pour lesquels les données pour ces deux périodes sont indisponibles.

Source : OCDE, statistiques sur les comptes nationaux.

StatLink  <https://stat.link/ihlqx2>

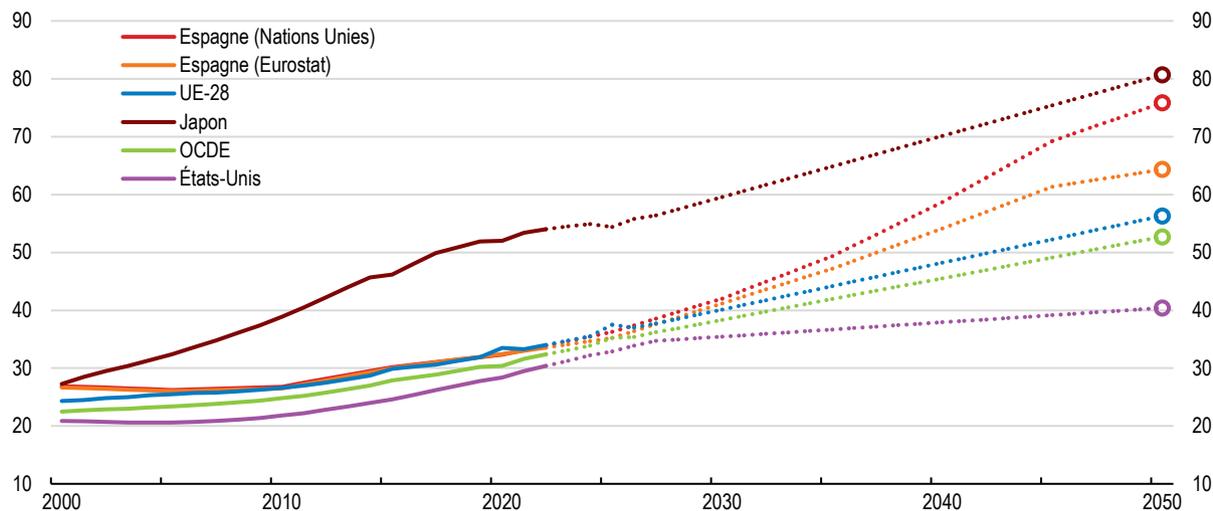
Des tensions à long terme sur les dépenses fortes dans plusieurs domaines

Compte tenu des projections de tendances démographiques (Graphique 1.18), les dépenses publiques seront tirées vers le haut à long terme par le vieillissement de la population (retraites, santé et soins de longue durée) plus particulièrement, même avec un début d'inversement dans le cas des retraites après 2050. Cela étant dit, la transition écologique ne sera pas elle non plus sans frais pour l'État. Le gouvernement s'est par ailleurs engagé à porter la part des dépenses militaires de 1 % à 2 % du PIB à l'horizon 2029, conformément aux exigences de l'OTAN. La garantie de revenu minimum et les bourses supplémentaires destinées aux étudiants en situation de handicap et à faible revenu s'ajoutent également aux dépenses et pourraient encore augmenter avec le nombre de demandes admissibles. Le projet de loi sur les universités pourrait gonfler la part des ressources attribuées à ce secteur d'environ un quart de pour cent du PIB, ce qui ne ferait en fait que placer l'Espagne à peu près au niveau de la moyenne de la zone OCDE (selon les données de 2019).

Les effets sur les dépenses du transfert des travailleurs saisonniers vers le régime de prestations de chômage par les employeurs, en vertu de la nouvelle loi sur le marché du travail (voir le chapitre 2), sont pour leur part moins certains. Il en est de même pour les effets de l'augmentation nécessaire du parc de logement social (voir le chapitre 2) et de la hausse de rémunération d'un nombre généralement inférieur de fonctionnaires, notamment de l'éducation et de la santé. Il serait très souhaitable d'accroître le financement du service public de l'emploi pour que soient adéquatement mises en œuvre les mesures actives du marché du travail (voir le chapitre 2). Il faudra de toute façon fixer d'autres priorités : les estimations (OCDE et autres) situent le déficit structurel au-dessus de 3 % du PIB en 2023, mais il pourrait se rapprocher de 5 % du PIB dans les prochaines années si l'effort d'assainissement ne va pas plus loin.

Graphique 1.18. Le vieillissement de la population espagnole est sur le point de s'accélérer

Taux de dépendance des personnes âgées, %



Note : Le taux de dépendance démographique correspond au nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus pour 100 personnes d'âge actif (c'est-à-dire âgées de 20 à 64 ans).

Source : OCDE, Statistiques sur les pensions.

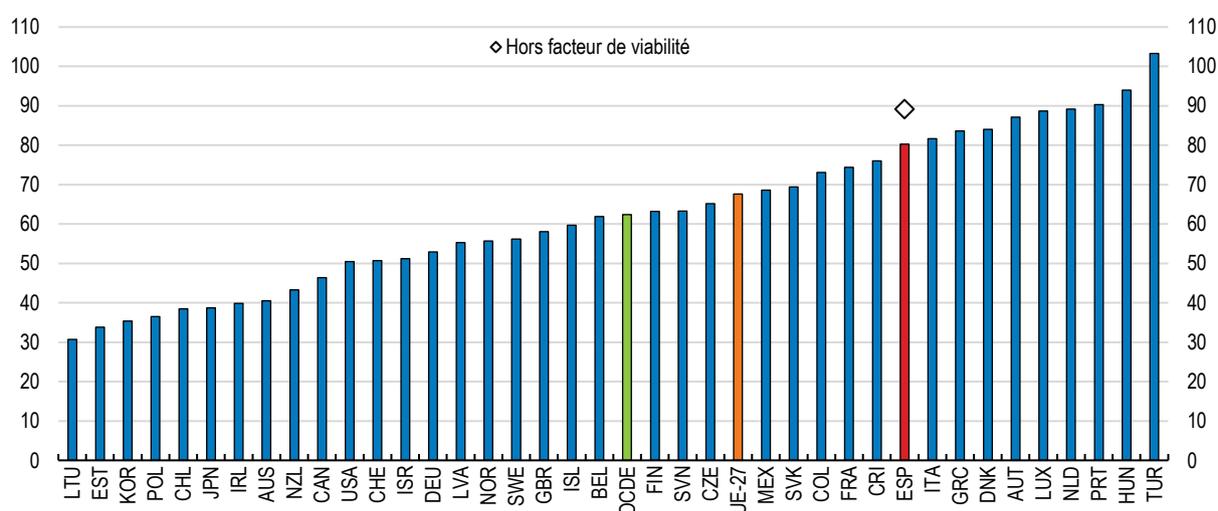
StatLink  <https://stat.link/4nshmf>

Mesures prises face à la hausse des dépenses de retraite

Le régime de retraite contributif espagnol a jusqu'à présent offert un taux de remplacement élevé (Graphique 1.19) pour des dépenses de retraite raisonnables en proportion du PIB (11,3 % en 2019), ce qui se traduit par un taux de pauvreté des personnes âgées faible (Graphique 1.20). Le vieillissement démographique devrait toutefois entraîner une aggravation des problèmes de viabilité budgétaire à long terme, avec une forte hausse du taux de dépendance des personnes âgées d'ici à 2050 (Graphique 1.18 ci-dessus). Face à ces tensions, le gouvernement a engagé d'importantes réformes des retraites en 2011 et 2013. Figurent notamment parmi les grandes mesures le relèvement progressif de l'âge de la retraite à 67 ans à l'horizon 2027 et la réduction du taux de remplacement. La pleine mise en œuvre des réformes de 2011 et 2013 aurait entraîné une hausse des dépenses publiques de 1,7 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2050, puis une baisse de 1,5 point jusqu'à 2070 par rapport à 2016 selon le Rapport 2018 sur le vieillissement (European Commission, 2018_[19]). Elle aurait toutefois supposé une réduction importante du taux de prestations (niveau moyen des prestations mesuré en pourcentage du salaire moyen) qui aurait surtout touché les jeunes générations, même en maintenant le taux à un niveau supérieur à celui de la majorité des autres pays de l'UE. La pression sociale est montée après les réformes, entraînant le renouvellement de l'indexation des retraites sur l'inflation à compter de 2018 et le retardement de la mise en œuvre du facteur de viabilité, lequel indexe les prestations de retraite initiales sur l'espérance de vie. Selon les estimations, ces changements de cap entraîneront des dépenses de retraite supplémentaires d'environ 3 à 4 points de pourcentage du PIB à l'horizon 2050. Ils ont en outre causé un déséquilibre à court terme, estimé à 2,2 % du PIB en 2023. Celui-ci s'est traduit par une hausse de la dette de la Sécurité sociale, laquelle a atteint 106 milliards EUR (7,9 % du PIB) à la fin de 2022.

Graphique 1.19. Le régime de retraite espagnol offre un taux de remplacement élevé au travailleur moyen

Taux de remplacement net des pensions de vieillesse pour les travailleurs à salaire moyen, en %, 2020



Note : Le taux de remplacement net tient compte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales acquittés par les actifs et les retraités. Les taux de remplacement sont légèrement inférieurs pour les femmes dans les pays suivants, pour lesquels le taux de remplacement des hommes est indiqué : Australie, Chili, Colombie, Hongrie, Israël, Mexique, Pologne et Türkiye. L'estimation relative à l'Espagne comprend un facteur de viabilité qui a été supprimé depuis, tirant le taux vers le haut.

Source : OCDE, *Panorama des pensions* (base de données)

StatLink  <https://stat.link/48ra9z>

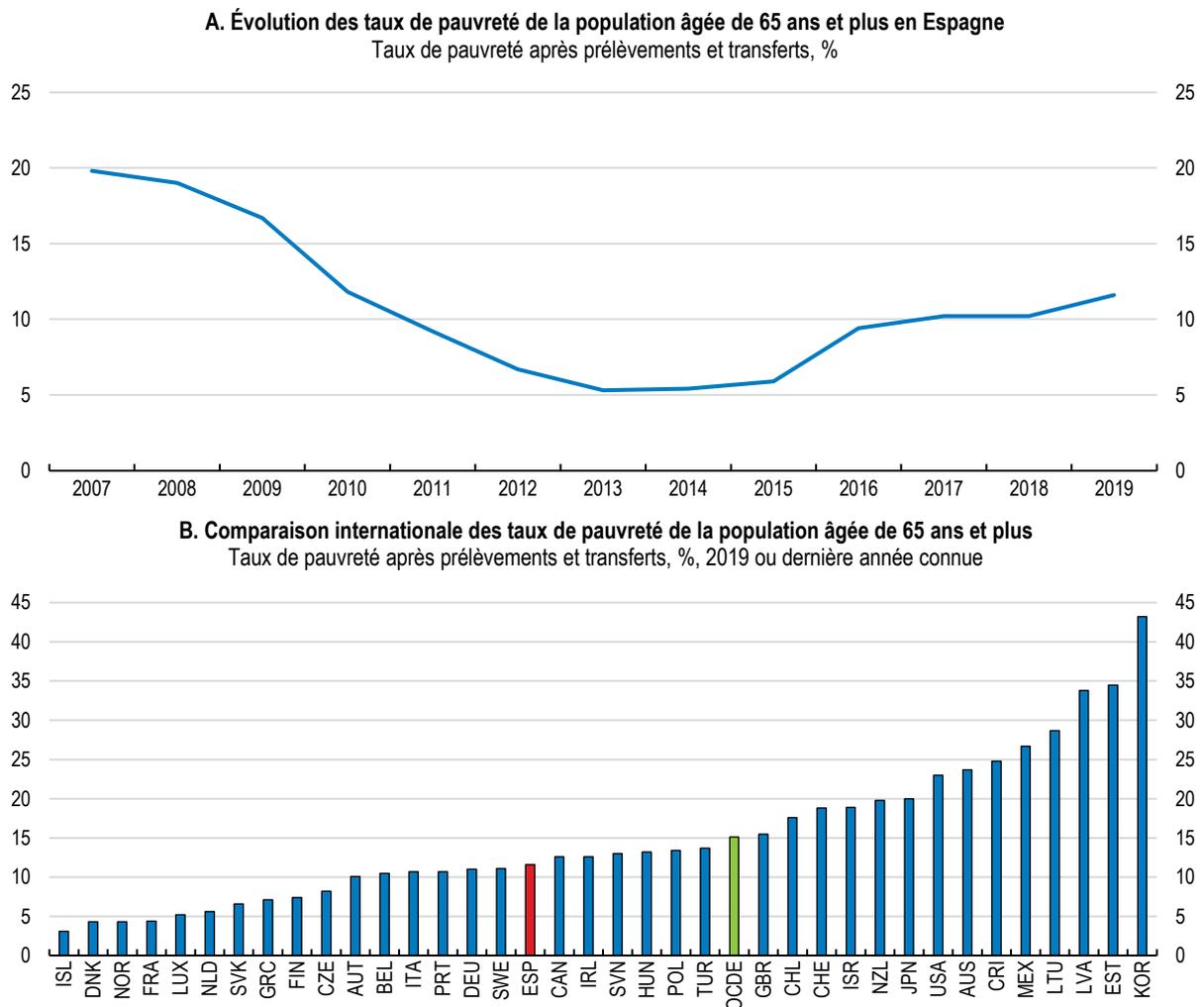
En 2021, le premier volet d'une réforme des retraites indexait les prestations sur l'inflation mesurée par les prix à la consommation et éliminait le facteur de « viabilité », qui indexait les prestations sur l'espérance de vie. Les recettes seront alimentées en relevant petit à petit les bases maximales de cotisation, puis les pensions maximales. Un « quota de solidarité » sera progressivement introduit, qui fera augmenter les cotisations sociales des plus hauts salaires. D'autre part, les contributions au « mécanisme d'équité intergénérationnelle », notamment des employeurs, seront relevées de 0.6 point de pourcentage en un premier temps (1.2 point en 2029).

Les travailleurs espagnols arrêtent de travailler relativement tôt et profitent d'une retraite extrêmement longue (découpée en périodes avec pension de retraite et périodes avec d'autres formes de prestations). En 2020, l'âge effectif de sortie du marché du travail était de 60.7 ans seulement et la durée moyenne de la retraite dépassait 25 ans, soit presque quatre ans de plus que les moyennes à la fois de l'UE27 et de l'OCDE. Les incitations financières au report du départ effectif en retraite ont été améliorées en proposant un choix entre le versement d'une somme forfaitaire à la date de départ équivalant à 12 000 EUR environ par année de travail supplémentaire au-delà de l'âge légal de la retraite (65 ans avec 38.5 années de cotisations, sinon 67 ans) ou une augmentation de 4 % des pensions ou une combinaison des deux. De janvier à mai 2023, 8.1 % des retraités ont pris leur retraite un an après l'âge légal de départ à la retraite contre 5.4 % en 2021, selon le ministère de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations. De plus fortes déductions sont également applicables dans le cas des départs en retraite anticipée, ainsi que de plus lourdes pénalités pour les employeurs qui licencient des travailleurs à moins de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite. Des mesures de prévention des accords d'entreprises forçant le départ en retraite après un certain âge sont aussi en place. Si louables que soient ces mesures, il est probable qu'elles seront insuffisantes pour équilibrer le système, et que les taux d'accumulation des droits à pension devront à nouveau être modifiés.

Enfin, dans le même ordre d'idées et compte tenu du fait que les carrières sont désormais moins linéaires, mais aussi pour éliminer les biais de genre, les retraités pourront choisir (jusqu'à 2044) de baser leur

pension de retraite initiale sur les 29 meilleures années de cotisation, avec possibilité d'exclure deux années de faibles revenus, ou de s'en tenir aux 25 années du régime actuel (le plus faible nombre d'années dans l'Union européenne, aux côtés de la France et de la Slovénie). Les travailleurs indépendants, qui avaient généralement de petites retraites du fait que 85 % d'entre eux choisissaient le plus faible taux de cotisation autorisé, passeront entièrement au régime général basé sur les revenus effectifs d'ici à 2032. De fait, le conseil budgétaire estime les effets compensatoires à 1.3 % du PIB (à savoir hors impact des mesures visant à reculer l'âge effectif de départ à la retraite à titre volontaire).

Graphique 1.20. Le taux de pauvreté des personnes âgées a légèrement augmenté, mais demeure inférieur à la moyenne de l'OCDE



Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus.

StatLink  <https://stat.link/gjnoqp>

La viabilité financière du nouveau régime de retraite doit être examinée par le ministère de l'Inclusion, puis réexaminée tous les trois ans (à partir de mars 2025) par le conseil budgétaire (AIReF) sur accord avec la Commission européenne. L'AIReF a déjà effectué ce type d'analyse, en s'appuyant sur ses plus récentes projections démographiques, mais en excluant les incidences des réformes du Plan de relance et des dépenses y afférentes sur la croissance. Il en ressort que les réformes des retraites approuvées entre 2021 et 2023 se soldent par un creusement du déficit de 1.1 point de pourcentage du PIB en 2050 et une

tendance haussière de la dette qui atteindra 186 % du PIB à l'horizon 2070. Sur le plan juridique, un tel scénario serait évité au moyen d'une règle déclenchant une hausse automatique des cotisations de retraite pour corriger 20 % du déficit estimé chaque année, laquelle s'ajouterait aux autres mesures correctives éventuellement décidées par le gouvernement. Le conseil budgétaire a toutefois jugé le mécanisme trop imprécis pour l'inclure dans son scénario de base.

De nouvelles mesures pourraient être nécessaires. Au lieu d'imposer des cotisations supplémentaires à la génération de travailleurs actifs, le gouvernement devrait allonger la durée de vie active en indexant l'âge légal de la retraite sur l'espérance de vie à la retraite, comme le recommandait l'*Étude économique* 2021. Il devrait aussi se pencher sur les facteurs d'accumulation en place, lesquels permettent une semi-retraite après seulement 15 années de cotisations et une retraite à taux plein après seulement 37 années (qui passera à 38.5 années), soit beaucoup moins que dans les autres pays comparables. Qui plus est, la période de référence pour le calcul des droits à retraite devrait être allongée, très probablement à au moins 40 années, pour assurer la viabilité financière. Sinon, et si le déficit des retraites continue d'être comblé en puisant dans les recettes générales, les prestations de retraite ne pourront être maintenues qu'aux dépens d'autres priorités et au détriment de la jeune génération déjà désavantagée (chapitre 2).

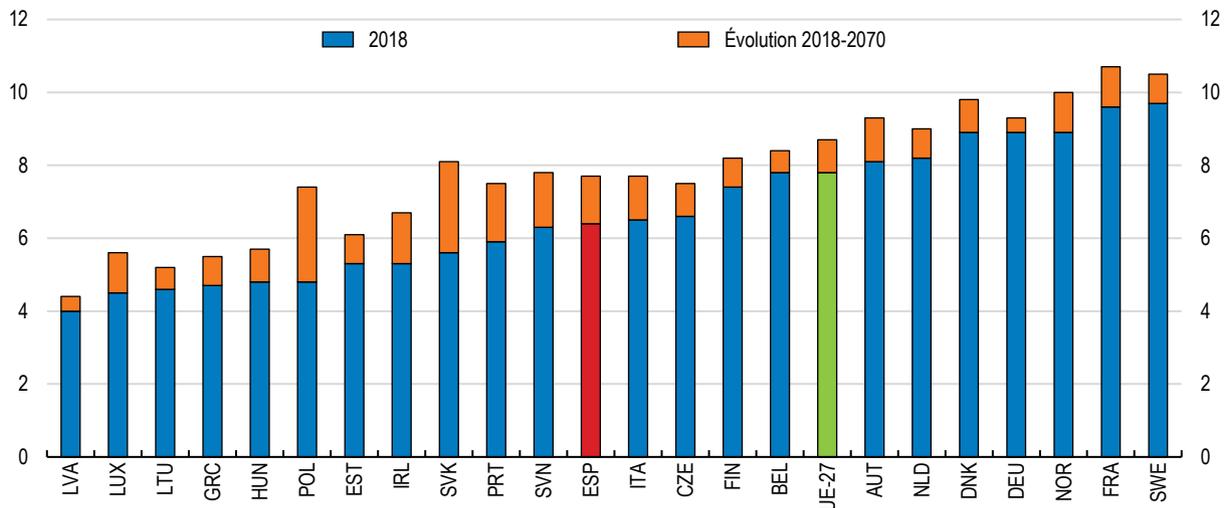
Le système de santé deviendra plus coûteux

Le système de santé assure un accès équitable aux soins et donne des résultats acceptables moyennant des dépenses modérées (Graphique 1.21). Or, à l'avenir et à l'instar d'autres pays, l'Espagne sera confrontée à une hausse des dépenses de santé causée par le vieillissement de la population, l'évolution des prix relatifs et les avancées technologiques. Il serait utile d'élargir l'offre de services pour un vieillissement actif (disponibles uniquement dans un petit nombre de collectivités autonomes et garantis dans un encore plus petit nombre).

La pandémie de COVID-19 et ses conséquences (« COVID long » et retards/manques de traitements) ont mis le système de santé à extrêmement rude épreuve. Les ressources humaines du secteur semblent être utilisées à pleine ou presque pleine capacité, et les pénuries de personnel infirmier sont graves (6.1 seulement pour 1 000 habitants) (Graphique 1.22, partie A). L'Espagne devrait envisager d'augmenter le nombre des professionnels/professionnelles de la santé. Cette mesure pourrait atténuer le problème du grand nombre de travailleurs dans l'incapacité de travailler pour des raisons de santé (Graphique 1.22, partie B).

Graphique 1.21. La part du PIB consacrée aux soins de santé reste modérée, mais augmentera légèrement

Dépenses publiques de santé et de soins de longue durée, % du PIB, 2018 et projection pour 2070



Note : Le scénario de référence du « Groupe de travail sur le vieillissement de la population » sert de scénario de base. Dans ce scénario, les dépenses de santé reposent sur l'hypothèse d'une bonne santé pour la moitié des gains futurs d'espérance de vie et d'une élasticité des dépenses de santé par rapport au revenu convergeant de manière linéaire de 1.1 en 2019 à l'unité en 2020.

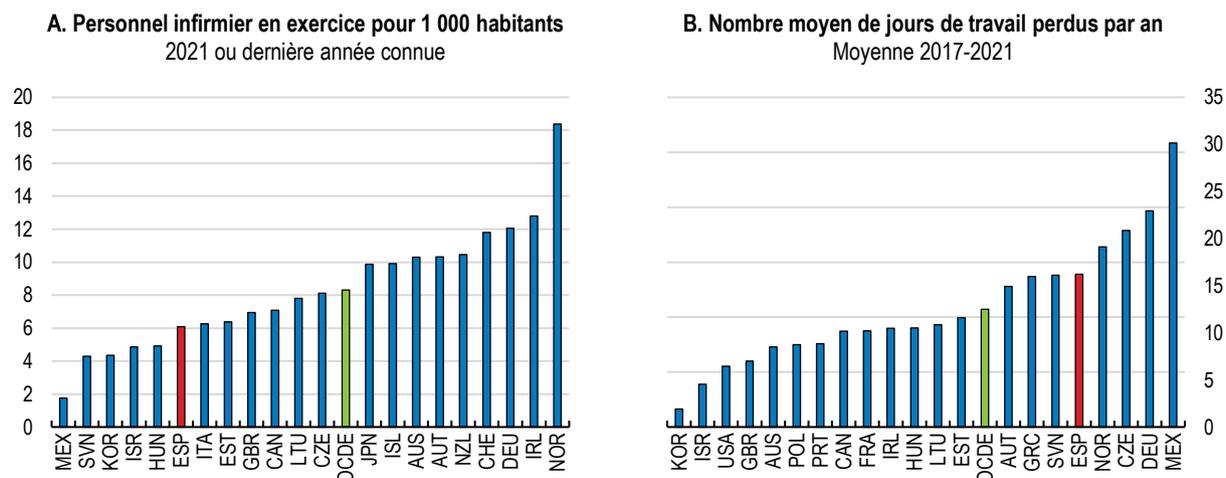
Source : Commission européenne (2021), Rapport 2021 sur le vieillissement, projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE (2019-2070), document institutionnel n° 148.

StatLink  <https://stat.link/91boe0>

Le Plan de relance comporte des mesures d'acquisition de nouveau matériel, de renforcement des effectifs de santé et de rétention des talents. Une réforme visant à améliorer les compétences professionnelles et réduire l'emploi temporaire du personnel infirmier et des médecins propose de pallier les pénuries par la réduction des contrats temporaires, la réorientation du déploiement des effectifs vers les zones géographiques insuffisamment desservies, et l'amélioration des conditions de travail en favorisant le développement professionnel. Le Plan de relance comporte en outre des réformes visant à élargir l'éventail de services couverts par le système national de santé à de nouveaux types d'interventions, notamment les soins dentaires, les soins préventifs pour les enfants, la génomique, l'orthopédie et les soins prosthétiques.

Les taxes imposées pour décourager certains comportements nocifs pour la santé pourraient être utilisées de manière plus intensive pour améliorer la santé de la population. En 2021, la TVA sur les boissons sucrées est passée de 10 % au taux normal de 21 % après l'imposition en Catalogne d'un droit d'accise sur ces boissons en 2017, qui semble avoir eu un effet favorable (Puig-Codina, 2021^[20]).

Graphique 1.22. L'Espagne manque de personnel infirmier et trop de travailleurs sont en congé maladie



Note : Partie B : Absences rémunérées ou auto-déclarées.
Source : OCDE (2022), Statistiques sur la santé.

StatLink  <https://stat.link/zvub09>

Les taxes espagnoles sur les spiritueux distillés sont parmi les plus basses dans l'Union européenne (Tableau 1.6) et pourraient être relevées. D'autres actions budgétaires et non budgétaires (restrictions publicitaires, règles de conditionnement, limite d'âge pour le vapotage) pourraient aussi être engagées pour décourager le tabagisme. Les taxes espagnoles sur les cigarettes correspondent à celles de pays comparables dans l'Union européenne. Or, même avec un recul de plus de 30 % depuis 2010, l'Espagne se classe cinquième sur 22 pays de l'OCDE en termes de consommation de tabac par habitant et huitième sur 38 au classement par proportion d'adultes fumeurs quotidiens (Graphique 1.23).

Tableau 1.6. Les taxes espagnoles sur l'alcool sont basses

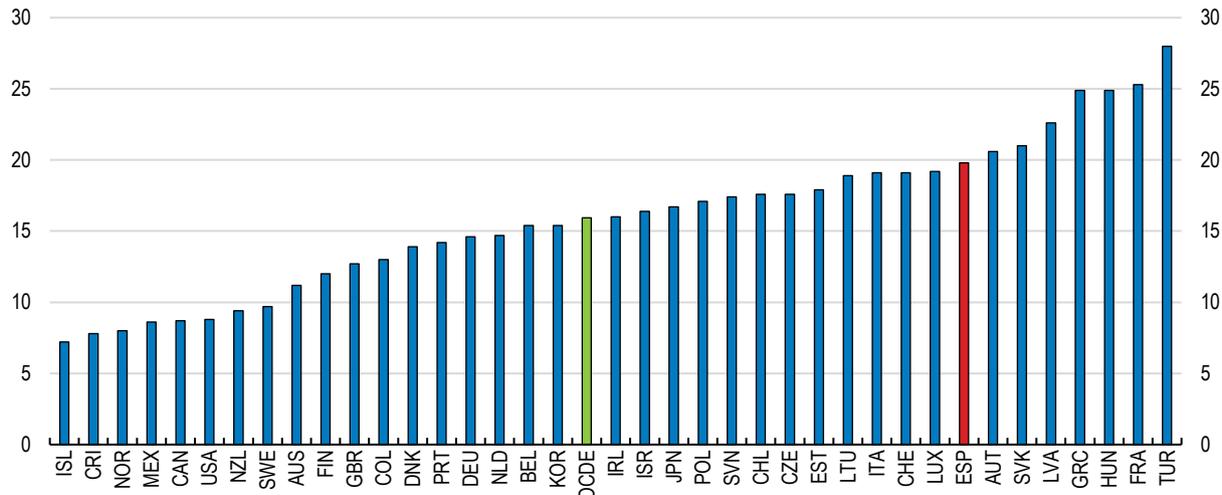
	Bière		Vin		Autres boissons alcooliques	
	Taux d'accise par hectolitre par % TAV (USD)	Taux de TVA (%)	Taux d'accise par hectolitre (USD)	Taux de TVA (%)	Taxe par hectolitre d'éthanol (USD)	Taux de TVA (%)
France	9.06	20	de 4.61 à 11.41	20	2 125	20
Italie	8.65	22	0	22	1 218	22
Portugal	de 9.81 à 34.47	23	0	de 13 à 23	1 632	23
Espagne	de 0 à 15.95	21	0	21	1 128	21

Note : % TAV = pourcentage d'éthanol par volume à 20 °C. Des taux d'accise inférieurs pour les petites brasseries indépendantes et sur les bières peu alcoolisées peuvent être applicables.

Source : OCDE (2022), *Tendances des impôts sur la consommation 2022 : TVA/TPS et droits d'accise : principales caractéristiques et tendances*.

Graphique 1.23. L'Espagne affiche une proportion élevée de fumeurs quotidiens

% de la population de 15 ans et plus, 2021 ou dernière année connue



Source : OCDE (2022), Statistiques sur la santé.

StatLink <https://stat.link/9c7fty>

Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant la politique budgétaire et les retraites et mesures prises

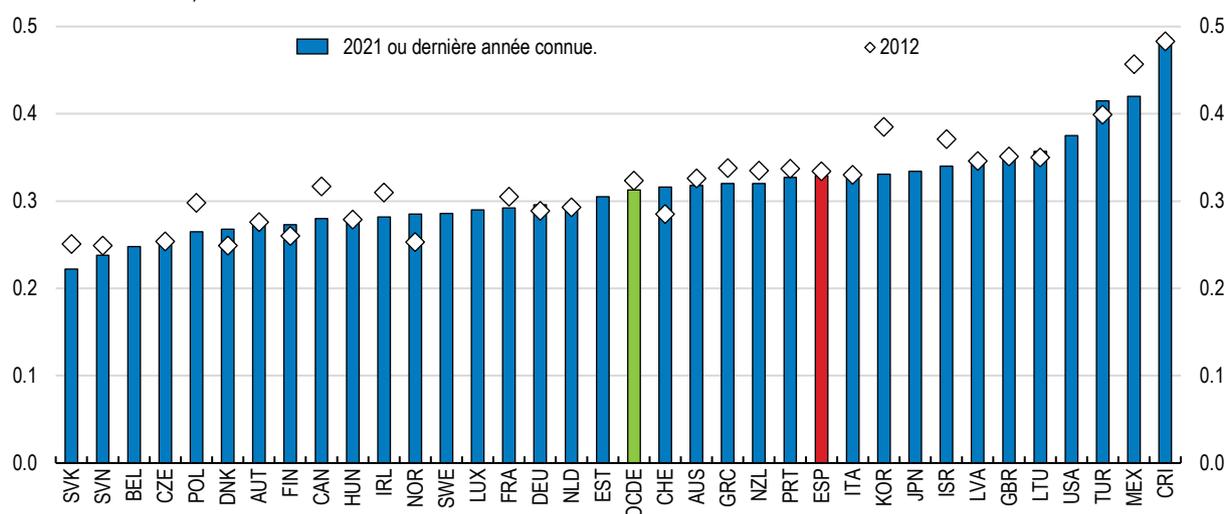
Recommandations des <i>Études</i> antérieures	Mesures prises depuis 2021
Continuer de mener une politique monétaire expansionniste jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée, en prolongeant les mesures d'aide tout en améliorant leur ciblage.	Le budget 2022 était expansionniste et celui de 2023 a réduit les mesures d'aide. De nouvelles mesures d'aide ont été mises en place dans le contexte de la guerre en Ukraine.
Une fois la reprise bien engagée, annoncer une trajectoire d'assainissement budgétaire pluriannuel, intégrant tous les niveaux d'administration.	Aucune mesure prise.
Renforcer l'évaluation systématique des politiques publiques à chaque niveau d'administration.	L'évaluation des politiques devient plus courante. Voir texte pour plus de précisions.
Garantir l'efficacité de la coordination et de la gouvernance du plan de relance, en veillant à la transparence des procédures et des critères relatifs aux investissements.	Compte tenu des exigences des autorités européennes, les investissements au titre du plan ont été traités avec efficacité et dans la transparence.
Éliminer les taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux effets régressifs.	Aucune mesure prise.
Renforcer la fiscalité des carburants pour qu'elle tienne davantage compte des émissions de CO ₂ et d'autres polluants.	Aucune mesure prise. Les taxes sur les carburants ont été temporairement réduites en 2022 pour faire face aux retombées de la hausse des prix de l'énergie.
Faire de la règle de dépenses la règle principale et la lier aux objectifs de ratio d'endettement.	Les règles budgétaires nationales et européennes ont été de nouveau suspendues en 2023. Des négociations sont en cours sur les règles qui seront appliquées à compter de 2024.
Prendre des mesures adéquates et socialement acceptables pour assurer la viabilité financière du système de retraite sur le long terme.	Le système de retraite a été réorganisé, et le conseil budgétaire a quantifié les effets, estimant que la réforme n'est pas entièrement financée.
Lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie à la retraite, et dissuader les travailleurs de prendre une retraite précoce, par exemple en revoyant à la hausse le nombre d'années de cotisation requis pour avoir droit à une retraite à taux plein.	Nouveau système d'ajustement des coefficients visant à dissuader les individus de partir en retraite anticipée, mis en place dans le cadre de la réforme des retraites de 2021.
Augmenter encore la durée de perception des revenus prise en compte pour le calcul des prestations et le nombre d'années de cotisations nécessaire pour pouvoir prétendre à une pension à taux plein.	La réforme des retraites de 2023 prévoit la possibilité de prolonger de deux ans la période de référence prise en compte pour déterminer les revenus d'activité à partir desquels sont calculées les pensions. Aucune modification n'a été apportée aux conditions d'ouverture des droits à une pension à taux plein.
Pour accroître encore les possibilités de cumul emploi-retraite, ne pas réduire le montant des pensions versées et permettre de continuer d'accumuler des droits à pension supplémentaires.	Le décret royal 1/2023 sur les mesures d'incitation à l'embauche et la protection sociale des artistes établit la compatibilité entre les pensions de retraite et les activités artistiques.
Favoriser un élargissement de l'éventail de choix offert aux individus, tant en termes de prestataires de régime de retraite que de possibilités de placement offertes par les employeurs.	Aucune mesure prise.

Réduire la pauvreté en améliorant la redistribution

Malgré les améliorations observées ces dernières années, l'Espagne reste caractérisée par des inégalités de revenus marquées par rapport aux pays européens comparables (Graphique 1.24). Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale pesait sur plus d'un quart de sa population en 2021 (Graphique 1.25). Les disparités entre régions sont criantes, la pauvreté étant surtout concentrée au sud du pays. Le risque de pauvreté est particulièrement présent parmi les moins de 25 ans à cause du fort taux de chômage, des salaires bas et du coût plus élevé du logement, d'où la nécessité de politiques ciblées spécifiquement sur les jeunes (Graphique 1.26 et chapitre 2). L'Espagne affiche le plus haut taux de pauvreté infantile (enfants de 0 à 17 ans) en Europe occidentale, soit 21.8 %. Le taux de pauvreté est bas pour la population de 65 ans ou plus, bien qu'il ait augmenté et se soit rapproché de la moyenne européenne en quelques années.

Graphique 1.24. Les inégalités de revenus demeurent profondes après redistribution

Coefficient de Gini, 2021 ou dernière année connue

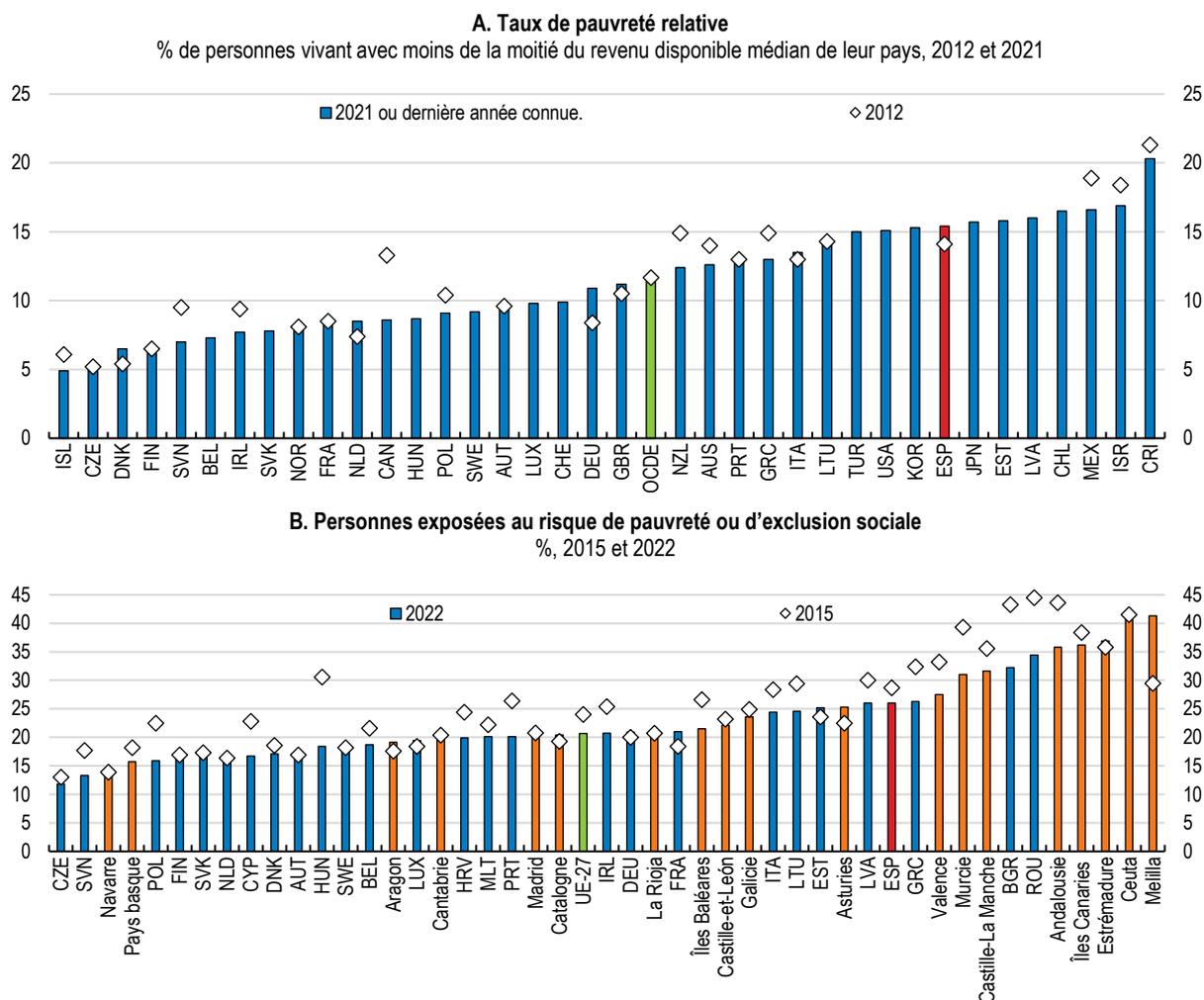


Note : Données de 2020 pour l'Espagne. Le coefficient de Gini est établi à partir du revenu disponible, après prélèvements et transferts.

Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus.

StatLink  <https://stat.link/o38giz>

Graphique 1.25. Le taux de pauvreté reste élevé

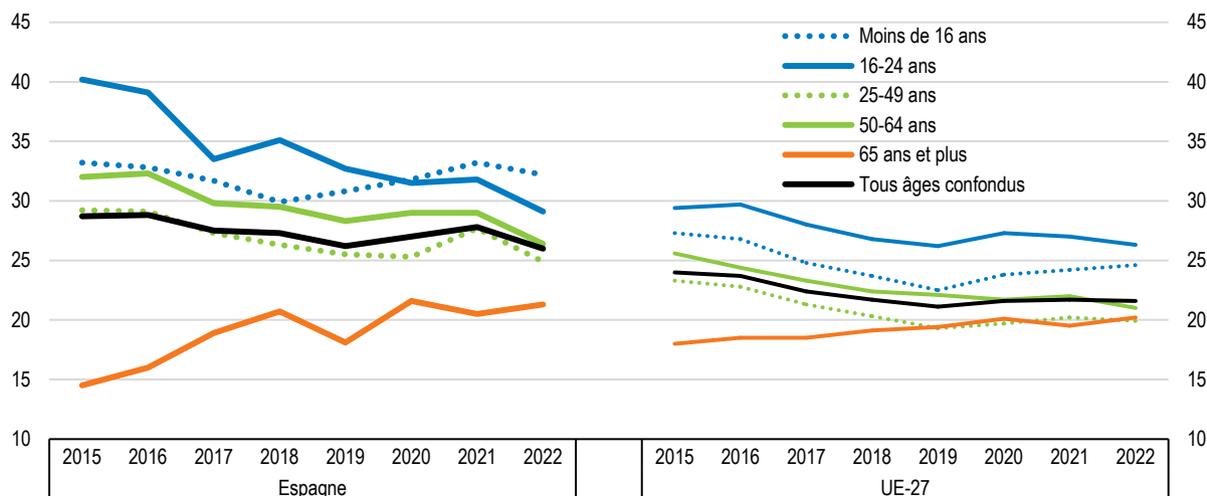


Note : Partie B : personnes exposées au risque de pauvreté, ou sévèrement défavorisées sur le plan matériel et social ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Les personnes exposées au risque de pauvreté ont un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux. Description de l'indicateur : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROE)).
Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus ; Eurostat, base de données sur le revenu et les conditions de vie.

StatLink  <https://stat.link/fj9z3s>

Graphique 1.26. Le risque de pauvreté est particulièrement élevé chez les jeunes

Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, par âge, %



Note : Les personnes exposées au risque de pauvreté, ou sévèrement défavorisées sur le plan matériel et social ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Les personnes exposées au risque de pauvreté ont un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux. Description de l'indicateur : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)).

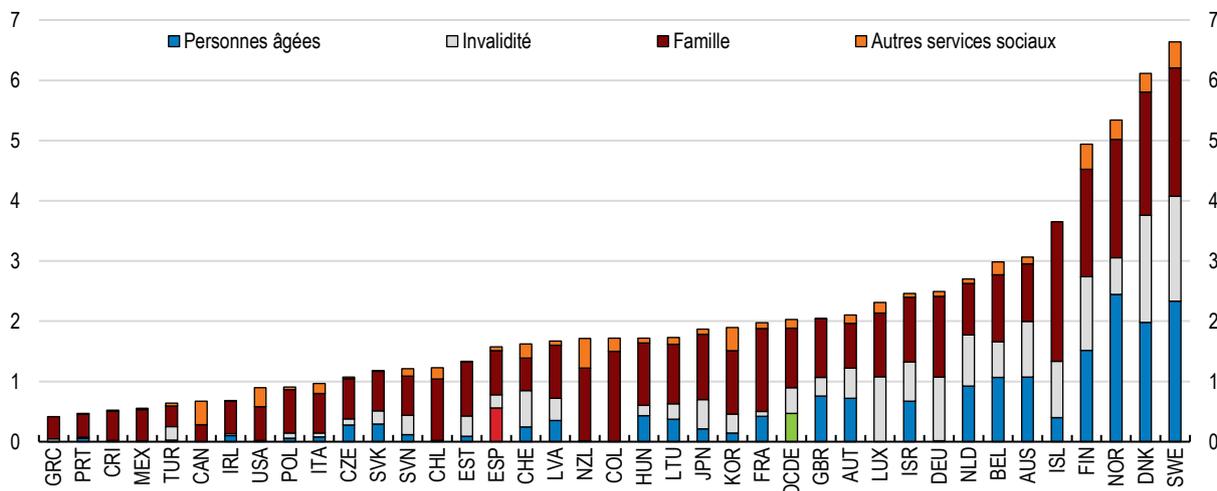
Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/2kvfoh>

Les dépenses de services sociaux de l'Espagne sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.27). Celles consacrées aux personnes en situation de handicap, à la famille (y compris les prestations pour enfants), et aux personnes âgées sont de l'ordre de 1,6 % du PIB, un niveau bien inférieur à la moyenne de l'OCDE. Les dépenses sociales publiques, prestations comprises, sont pour leur part beaucoup plus élevées que la moyenne de l'OCDE, soit 28,1 % du PIB en 2022 contre 21,1 %. Une réduction des dépenses totales devrait donc être possible. Les prestations contributives en espèces (prestations de retraite et de chômage) constituent la plus grande partie des dépenses sociales (Graphique 1.28). Il en résulte un biais dans la sélection des bénéficiaires en faveur des personnes capables de cotiser et les groupes vulnérables (personnes sans emploi, etc.) ne sont peut-être pas adéquatement protégés (Levy, 2022). Par ailleurs, en Espagne, les ménages à revenus élevés reçoivent une plus forte proportion des prestations sociales en espèces (30 %) que les ménages à faibles revenus (12 % pour le quintile le plus pauvre) contrairement à la majorité des pays membres de l'UE (Graphique 1.29). De plus, les programmes d'assistance sociale ne parviennent pas à réduire efficacement la pauvreté en raison de plusieurs faiblesses des politiques publiques : adéquation et couverture insuffisantes, inefficiences des systèmes administratifs et manque de coordination. Les dépenses sociales ne pouvant toutefois pas réduire à elles seules les inégalités, des actions s'imposent également au service d'une plus grande inclusivité du marché du travail, comme indiqué plus haut et au chapitre 2.

Graphique 1.27. Les dépenses publiques de services sociaux sont inférieures à la moyenne de l'OCDE

Dépenses publiques consacrées aux prestations en nature par groupe cible (% du PIB), 2019 ou dernière période connue



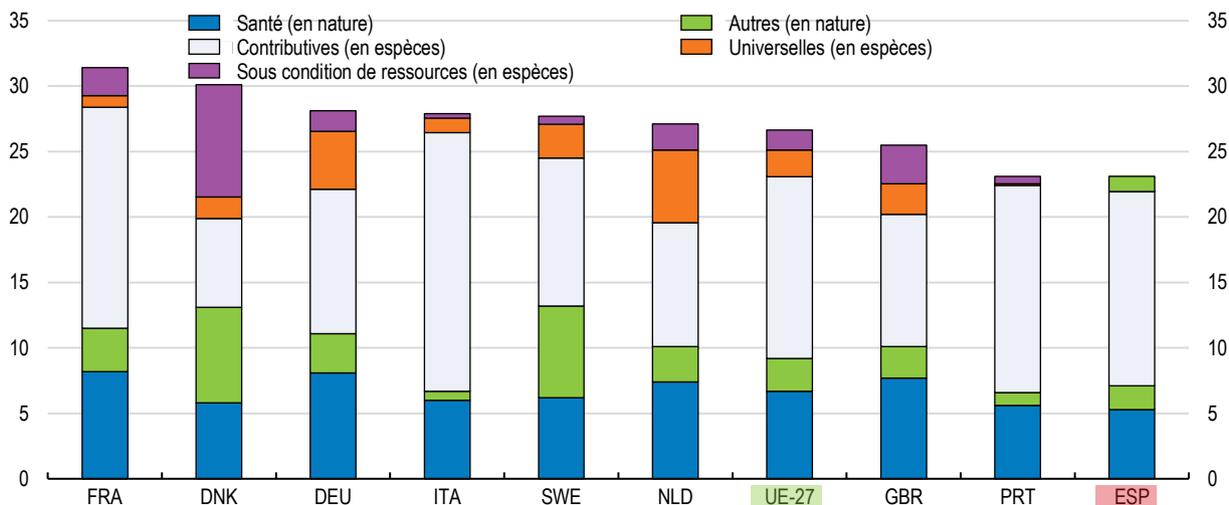
Note : Les prestations sélectionnées sont des prestations en nature aux personnes âgées (prise en charge en établissement, soins à domicile et autres prestations), aux personnes en situation de handicap (prise en charge en établissement, soins à domicile, services de rééducation et autres prestations), aux familles (autres prestations) et autres catégories sociales.

Source : OCDE (2023), dépenses sociales (base de données).

StatLink <https://stat.link/0sdg5r>

Graphique 1.28. Les prestations contributives en espèces constituent la plus grande part des dépenses sociales

Dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB, 2018

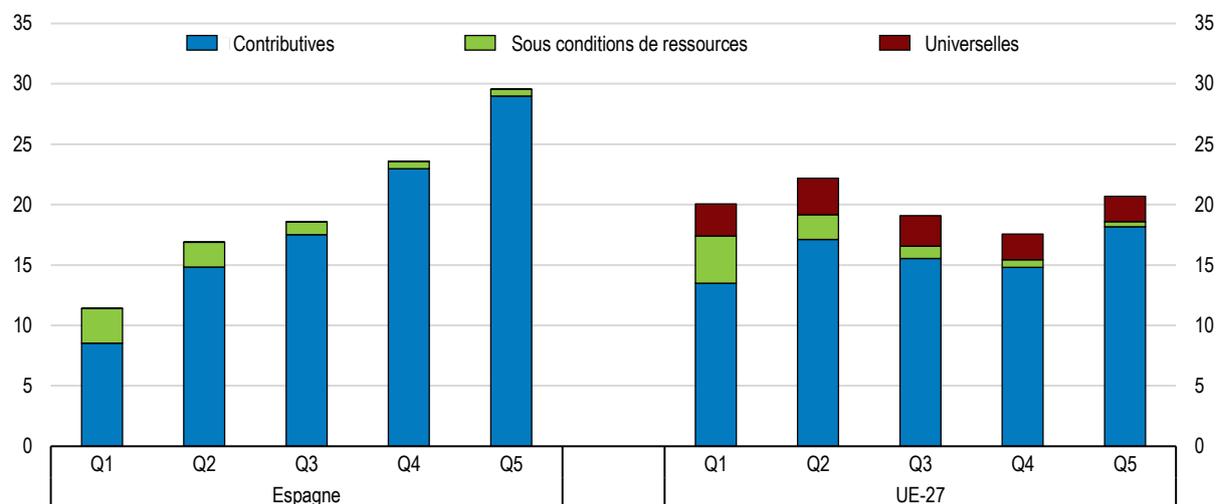


Source : Levy, H. (2022), « Social welfare systems and inequality in Europe, Closing Spain's social protection gap » ; et « Inequality and social contract - Outreach report », Fondation « La Caixa ».

StatLink <https://stat.link/skwwgda>

Graphique 1.29. La répartition des prestations sociales favorise les plus aisés

Pourcentage du total des prestations sociales en espèces reçues par quintile de revenu disponible des ménages, 2018



Note : Les données relatives à l'UE-27 excluent la République slovaque. Les données portent sur 2018 à l'exception de l'Irlande (2016) et de l'Italie (2017).

Source : Levy, H. (2022), « Social welfare systems and inequality in Europe, Closing Spain's social protection gap », *Inequality and social contract outreach report*, OCDE et Fondation « La Caixa ».

StatLink  <https://stat.link/9ik8sc>

Compte tenu du haut degré de décentralisation, une approche plus coordonnée serait un premier pas dans la bonne direction pour améliorer l'efficacité de l'assistance sociale. Il n'existe généralement pas de point de contact ou de guichet unique pour coordonner les services d'assistance aux faibles revenus, d'assistance sociale et d'assistance chômage, dans le but d'apporter une réponse commune aux difficultés posées par le manque d'emploi et autres situations conduisant à l'exclusion sociale. Ces guichets uniques ouvrent l'accès aux prestations de travailleurs sociaux, de professionnels de santé (y compris d'experts en santé mentale), de spécialistes de l'emploi et de conseillers juridiques, entre autres. L'Espagne pourrait étudier l'exemple de la Finlande, où des centres multisectoriels fournissent des services de recherche d'emploi, d'assistance sociale, de santé, de réadaptation et de sécurité sociale aux personnes vulnérables, ou celui de la France et de ses points d'information médiation multiservices (PIMMS) qui facilitent l'accès à divers services publics et sources d'assistance sociale, y compris d'assistance juridique (OECD, 2022^[21]).

Le système serait en outre rendu plus efficace en réduisant les prestations qui se chevauchent et en améliorant la transférabilité des droits sociaux et des droits au logement d'une région à l'autre. Cela permettrait par ailleurs d'assurer la continuité de la prise en charge pour les citoyens et faciliterait leur mobilité et leur activité, comme le souligne l'*Étude économique 2018* (OCDE, 2019^[22]). La plupart des régions ne sont pas dotées de mécanismes formels de coordination avec les autres, et chacune a sa propre législation en matière de services sociaux. Les citoyens qui changent de région doivent relancer toutes les procédures pour accéder aux services. Qui plus est, les régions exigent une certaine durée de séjour pour avoir droit aux services. Il faut simplifier les procédures administratives et réduire les obstacles bureaucratiques pour accroître la participation aux programmes en place. Les différences de réglementation d'une région à l'autre se traduisent par d'importantes variations au niveau de la disponibilité de services sociaux et une grande complexité administrative. La mise en place d'un niveau minimum garanti de services sociaux contribuerait à réduire les inégalités géographiques d'accès à ces services (OECD, 2022^[21]). Un texte de loi est en préparation pour instaurer des services minimums communs dans l'ensemble du pays, réduire les obstacles à l'accès à la protection sociale et faciliter la mobilité.

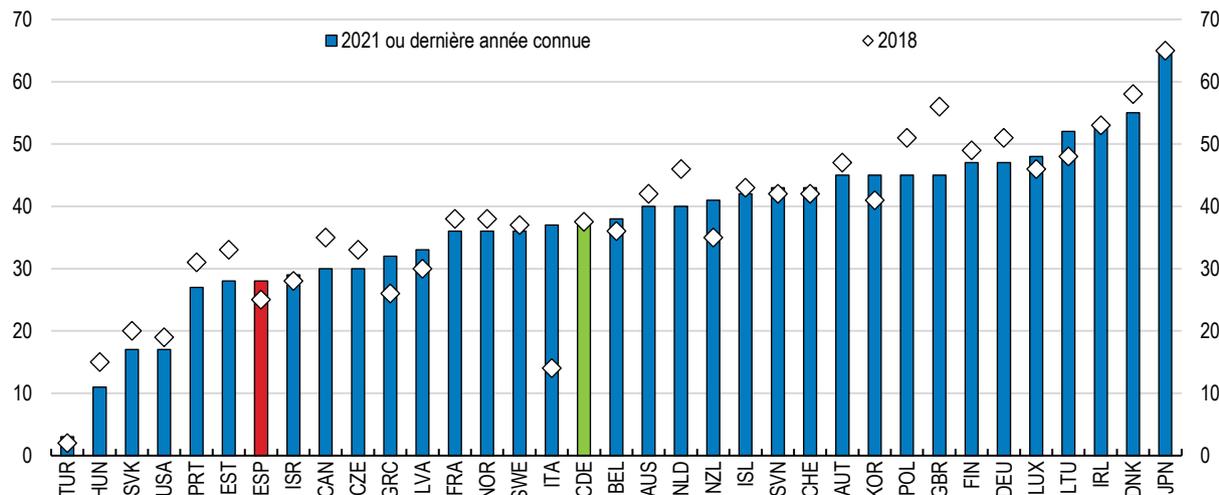
Outre ces actions, l'administration centrale peut aider les régions et les entités locales à améliorer la qualité des services. Bien que les statistiques ne soient pas complètes ni totalement comparables, le nombre et la diversité des profils de professionnels des services sociaux semblent insuffisants, ce qui nuit à l'efficacité du service et se traduit en surcharge de travail et stress pour les travailleurs (OCDE, s.d.^[23]). Il convient de même d'examiner les possibilités d'augmentation du ratio personnel/population et de formation continue des effectifs, en mobilisant des fonds européens dans la mesure du possible. Enfin, il est nécessaire de soutenir des politiques fondées sur les observations factuelles en matière de services sociaux, en commençant par utiliser les données d'observations recueillies dans le cadre des 34 études expérimentales menées en 2022 et 2023 sur l'impact des différents itinéraires d'inclusion sur les bénéficiaires du revenu minimum garanti dans tout le pays. Une plus grande intégration des systèmes d'information et un partage des données plus efficace entre les prestataires de services sociaux faciliteraient l'évaluation des besoins et amélioreraient la qualité. Des évaluations d'impact renforcées déboucheraient sur une meilleure appréciation de l'efficacité (ou non) des interventions. Des données de meilleure qualité peuvent en outre contribuer à la diffusion de pratiques optimales et améliorer la conception des politiques futures.

Pour lutter contre l'extrême pauvreté et pallier les insuffisances des programmes d'assistance sociale inadéquats gérés par les administrations régionales, un nouveau dispositif national de revenu minimum garanti soumis à conditions de ressources (*Ingreso Mínimo Vital, MIS*) a été introduit en mai 2020. De plus, des prestations familiales existent depuis 2021. C'est un pas dans la bonne direction et la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a effectivement beaucoup diminué en 2022, passant de 27.8 % à 26.0 %, soit environ 850 000 personnes de moins. Toutefois, des améliorations sont encore possibles. Jusqu'à présent, le MIS n'a pas atteint autant de foyers que prévu. À la fin de 2022, près de 550 000 ménages avaient reçu le MIS, soit 65 % des ménages admissibles. Pour l'année 2022, 82.2 % du budget prévu ont été dépensés (2.5 milliards EUR d'un total de 3 milliards EUR).

Le non-recours est chose courante et l'Espagne ne se distingue pas d'autres pays à cet égard. Les pouvoirs publics ont mis en place une campagne de promotion dans le but d'accroître le recours des ménages admissibles au MIS. Il faudrait poursuivre ces efforts de communication, le peu de données disponibles ayant révélé qu'un grand nombre de bénéficiaires potentiels ignorent l'existence de la prestation, surtout parmi les familles vivant dans la misère (Ayala Cañon, 2022^[24]). Ces efforts pourraient aussi contribuer à réduire le grand nombre de demandes rejetées pour non-conformité aux critères d'admissibilité. Les pouvoirs publics devraient renforcer le suivi, le recensement et la suppression des obstacles qui entravent inutilement l'accès au revenu minimum garanti.

Graphique 1.30. Le revenu minimum paraît relativement bas en comparaison internationale

Adéquation du revenu minimum garanti pour un couple avec deux enfants, en % du revenu disponible médian



Note : L'indicateur mesure les revenus des familles sans emploi qui dépendent des prestations versées au titre du revenu minimum garanti, en pourcentage du revenu disponible médian dans le pays. Des allocations supplémentaires de logement soumises à conditions sont incluses. Les familles considérées sont les couples avec deux enfants âgés de 4 et 6 ans dont les deux parents sont sans emploi. Les données relatives à l'Espagne portent sur le dispositif national de revenu minimum garanti sans aucun supplément régional. Description de la méthodologie de l'indicateur : <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>.

Source : OCDE, Prestations et salaires : adéquation des prestations au titre du revenu minimum garanti.

StatLink  <https://stat.link/g0a9wd>

Il sera d'autre part important d'évaluer l'adéquation du MIS pour réellement réduire l'extrême pauvreté. Il paraît en effet relativement bas en comparaison internationale (Graphique 1.30), même s'il a augmenté par rapport à de nombreux dispositifs régionaux. Le MIS est récent et sa mise en œuvre a sensiblement progressé depuis son entrée en vigueur, mais il reste une marge d'amélioration à la fois des complémentarités entre le MIS et les dispositifs régionaux d'aide aux revenus et de la coordination entre l'administration centrale et les régions (AIReF, 2022^[25]). Il conviendrait notamment de réduire la complexité d'utilisation et les frais d'administration occasionnés par la coexistence du MIS et des dispositifs régionaux de garantie de revenu. La loi qui a créé ce dispositif prévoit une obligation de mise en place d'incitations au travail, lesquelles sont entrées en vigueur début 2023. Les prestations versées sont progressivement supprimées à mesure que les revenus du travail augmentent. Bien que plus coûteuse sur le plan budgétaire, cette approche évite de compromettre les mesures d'incitation au travail.

Tableau 1.8. Recommandations antérieures concernant les politiques sociales et mesures prises

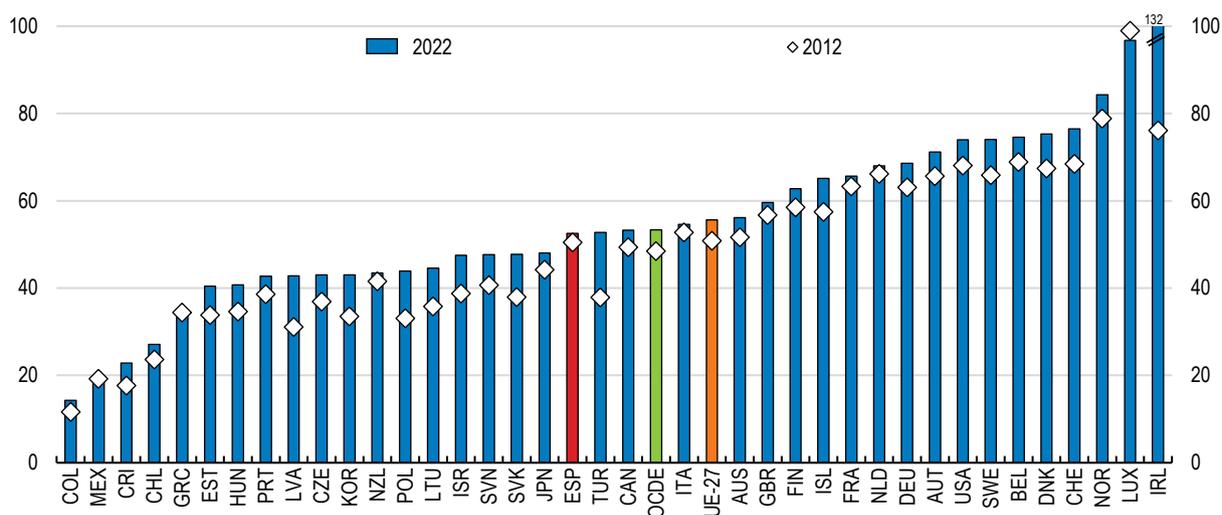
Recommandations des Études antérieures	Mesures prises depuis 2021
Assurer la pleine transférabilité des prestations sociales et de logement d'une région à l'autre, par le biais d'une aide temporaire fournie soit par la région d'origine, soit par l'administration centrale.	Des mécanismes de coordination interrégionale sont en place pour le Plan logement 2022-25 et le Chèque location jeunes afin de faciliter la portabilité des aides au logement.
Clarifier et renforcer le rôle des régions dans la mise en œuvre du dispositif national de revenu minimum garanti.	La Loi 19/2021a précisé le rôle subsidiaire des dispositifs de revenu régionaux et a instauré des mécanismes de partage d'informations entre les administrations régionales et la sécurité sociale.
Continuer d'étoffer le système d'éducation des jeunes enfants pour ceux qui sont âgés de 0 à 3 ans, en ciblant les ménages à faible revenu et les zones défavorisées.	Le programme en faveur de la création de places publiques en structure d'éducation et accueil des jeunes enfants ambitionne d'ouvrir plus de 65 000 places à des enfants de 0 à 3 ans dans des établissements publics.

Il faut redoubler d'efforts pour renforcer la productivité

Il convient de poursuivre les efforts déployés en vue d'améliorer la productivité et l'innovation en Espagne. La productivité du travail est proche de la moyenne de l'OCDE, mais nettement plus faible que dans certains pays voisins (Graphique 1.31). De 2010 à 2022, la croissance de la productivité du travail n'a été que de 0,6 % par an en moyenne en Espagne, alors qu'elle s'est établie en moyenne à 0,9 % dans la zone OCDE et à 0,8 % dans la zone euro. La proportion d'entreprises innovantes est également modeste (Graphique 1.32). La faiblesse des gains de productivité est lourde de conséquences pour l'amélioration future du niveau de vie matériel, étant donné que le vieillissement démographique va bientôt freiner davantage la croissance. En l'absence de vigoureux efforts de renforcement de la productivité, les possibilités de nouveaux progrès économiques et sociaux, permettant de financer les mesures nécessaires et de reconstituer des marges de manœuvre budgétaires, seront considérablement limitées.

Graphique 1.31. Le niveau de la productivité est relativement faible et n'a guère augmenté depuis dix ans

PIB par heure travaillée en USD, à prix constants, sur la base des PPA de 2015



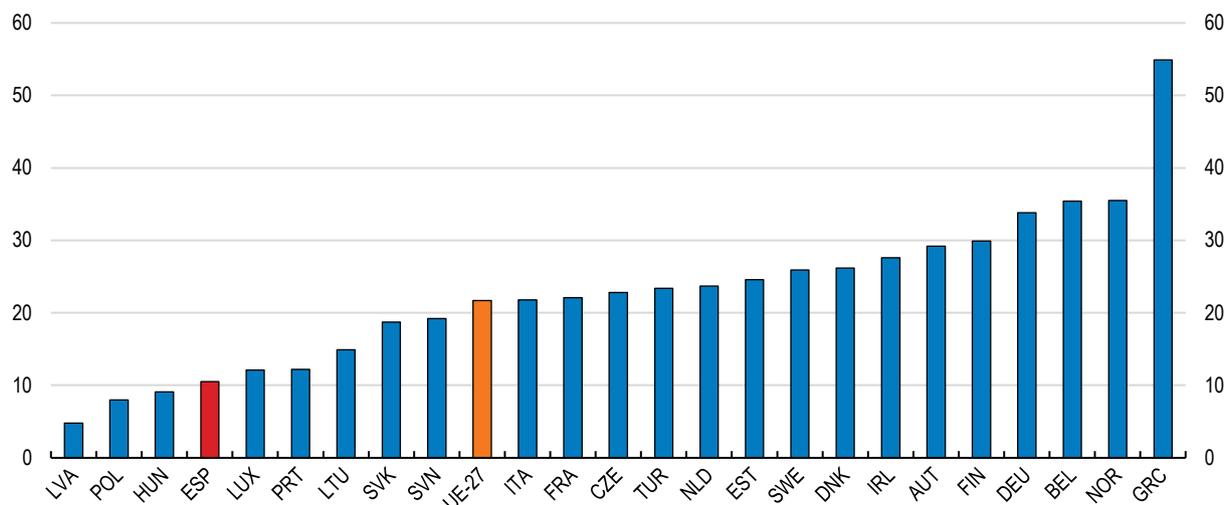
Note : La valeur indiquée pour l'OCDE est la moyenne pondérée des données relatives aux 38 pays membres de l'Organisation qui sont représentés sur le graphique.

Source : Statistiques de l'OCDE sur la productivité.

StatLink  <https://stat.link/sjg4bc>

Graphique 1.32. Les entreprises innovantes sont peu nombreuses

Entreprises ayant des activités d'innovation en cours, en % de l'ensemble des entreprises, 2020



Source : Eurostat, Enquête communautaire sur l'innovation de 2020.

StatLink  <https://stat.link/2bo8kd>

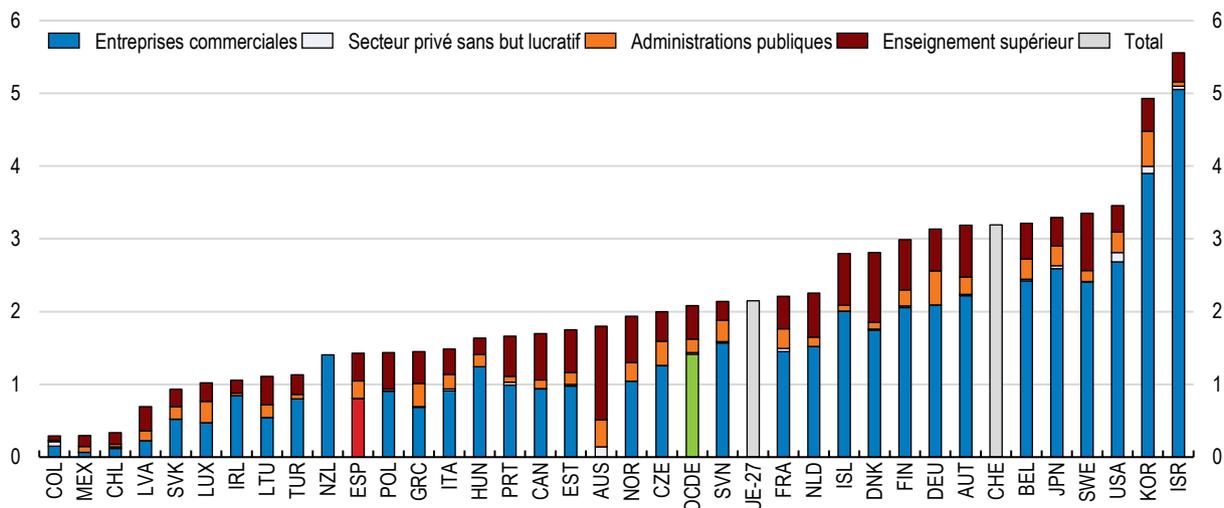
Comme cela avait été exposé en détail dans les précédentes *Études* (OCDE, 2018^[13]) (OCDE, 2019^[22]) (OCDE, 2021^[15]), plusieurs facteurs expliquent cette faible productivité et sa persistance, notamment une mauvaise répartition des facteurs de production entre les entreprises (Gopinath, 2017^[26]), l'insuffisance des dépenses publiques consacrées à l'enseignement et à la formation, la modestie des investissements dans la recherche-développement (R-D) (Graphique 1.33) et l'insuffisance du stock de capital en technologies de l'information et de la communication (TIC) (Maudos, 2021^[27]). On pourrait rehausser la productivité en réduisant les obstacles réglementaires (García-Santana, 2016^[28]) ou les règles et les contraintes financières différenciées selon la taille des entreprises (Arregui, 2023^[29]). Par ailleurs, l'*Étude économique* de 2021 (OCDE, 2021^[15]) soulignait la nécessité de renforcer la diffusion de l'innovation et des technologies numériques parmi les entreprises, afin de renforcer la productivité (Tableau 1.9). Pour l'instant, il n'existe pas en Espagne de conseil ou de commission de la productivité. Les organismes de ce type, chargés de formuler en toute indépendance des recommandations de réformes propices aux gains de productivité, sont courants dans les pays de l'OCDE. Le Conseil de l'UE a émis une recommandation à cet effet en 2016 et, à ce jour, 18 pays de l'Union européenne ont créé de tels conseils de la productivité (Lehofer, 2023^[30]). Une fois créé, un organisme de ce type contribue à produire des données et des éléments d'appréciation objectifs sur l'évolution de la productivité et les déterminants de la croissance, ainsi qu'à étayer des politiques et des interventions favorables à la productivité, et concourt à l'évaluation et à la communication des avantages découlant des politiques propices aux gains de productivité (OECD, s.d.^[31]).

Une diffusion plus large des technologies numériques peut encore accroître la productivité. L'Espagne se situe globalement bien en matière de transformation numérique, puisqu'elle occupe la 7^e place du classement de l'Indice relatif à l'économie et à la société numériques et enregistre des résultats élevés dans les domaines de la connectivité et le transformation numérique des services publics. Il existe toutefois une marge d'amélioration dans certaines dimensions. Premièrement, les spécialistes des TIC sont trop peu nombreux : ils représentent 4.1 % de l'emploi contre 4.5 % en moyenne dans l'UE. Deuxièmement, seuls 9 % des entreprises utilisent les données massives et 27 % les technologies de l'informatique en nuage, contre 14 % et 34 % respectivement en moyenne dans l'UE (European Commission, 2022^[32]). Mettre à profit le PRTP et l'accent placé sur la transformation numérique sachant qu'il a été initialement

prévu, dans ce cadre, d'y consacrer près de 30 % des investissements totaux, notamment pour la formation aux compétences numériques (3.6 milliards EUR), la transformation numérique des administrations publiques (3.2 milliards EUR) et la transformation numérique des entreprises (3 milliards EUR) ira dans le bon sens.

Graphique 1.33. Les dépenses de recherche-développement (R-D) sont faibles

Dépenses intérieures brutes de R-D, % du PIB, 2020 ou dernière année connue



Note : La valeur indiquée pour l'OCDE est la moyenne pondérée par le PIB des données relatives aux 37 pays membres de l'Organisation qui sont représentés sur le graphique.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

StatLink  <https://stat.link/ijrgcu>

Tableau 1.9. Recommandations antérieures concernant la transformation numérique et mesures prises

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis 2021
Continuer de réduire les charges réglementaires excessives pour développer les infrastructures de communication, tout en réduisant les différences de réglementation entre les régions, en s'appuyant sur le mécanisme de consultation en place.	La loi de 2022 sur les télécommunications comprend des dispositions destinées à réduire les restrictions au déploiement des réseaux et des infrastructures, notamment des droits d'utilisation du domaine public et l'obligation pour les pouvoirs publics d'intégrer dans les plans locaux d'urbanisme les infrastructures de télécommunications nécessaires.
Mettre en œuvre pleinement le Plan de transformation numérique de l'administration publique.	La mise en œuvre de cette recommandation est en cours. Le « dossier citoyen » est devenu réalité. Cet outil numérique permet aux individus de recevoir des notifications de l'administration publique et de consulter leurs données à caractère personnel.
Renforcer les capacités des centres technologiques afin que les activités de recherche-développement (R-D) puissent être réalisées efficacement par le biais de partenariats entre les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), et les établissements de recherche.	Les projets stratégiques pour la relance et la transformation économique (PERTEs, <i>Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica</i>) réunissent différents types d'acteurs, notamment des centres technologiques et des PME.
Réorienter au moins en partie les aides à la formation professionnelle vers les individus, ou étoffer les programmes publics de formation professionnelle à vocation spécifique, telle que le renforcement des compétences en technologies de l'information et de la communication (TIC), axés sur les travailleurs faiblement qualifiés et les seniors.	Le Plan national pour les compétences numériques, qui est une composante de la Stratégie numérique à l'horizon 2026, est doté de 3.75 milliards EUR de financements. Il vise à améliorer les compétences numériques de la population, en mettant l'accent sur les groupes exposés au risque d'exclusion sociale.

Le Plan de relance, de transformation et de résilience (PRTR) offre une occasion unique de favoriser la croissance à long terme, sans peser davantage sur les finances publiques de l'Espagne. L'enveloppe globale de subventions accordées à l'Espagne dans le cadre du programme « Next Generation EU » (NGEU) a été portée de 69.5 milliards EUR à 77.2 milliards EUR (5.7 % du PIB de 2022) en juin 2022, après que les dotations ont été recalculées de manière à prendre en compte l'évolution du PIB en 2020 et 2021. En outre, 83 milliards EUR de prêts ont été mis à la disposition de l'Espagne, ainsi que 2.6 milliards EUR de subventions supplémentaires provenant de l'initiative RePowerEU. Ces deux éléments font actuellement l'objet de négociations. L'Espagne progresse dans la réalisation des investissements correspondants. Au début du mois de mars 2023, les dépenses autorisées se montaient à 58.0 milliards EUR. Un nouvel outil de gestion informatique (« COFFEE »), mis au point par le ministère des Finances, permet aux décideurs publics de suivre les progrès réalisés au regard des 416 jalons et cibles définis dans le PRTR (dont 121 ont été approuvés par la Commission européenne), ce qui facilite sa mise en œuvre. Pour que l'utilisation des fonds porte pleinement ses fruits, il faudra que les autorités exécutent efficacement les dépenses, en appliquant des procédures et des critères transparents pour hiérarchiser les projets et en s'attachant à réaliser de solides analyses coûts-avantages, afin que l'Espagne en tire le meilleur parti.

Renforcer la coopération entre les secteurs public et privé pour stimuler la croissance de la productivité

Les partenariats public-privé (PPP) sont rares en Espagne, comme cela avait été souligné dans la dernière *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2021^[15]). Les PPP financés dans des secteurs stratégiques par le PRTR – qualifiés de projets stratégiques pour la relance et la transformation économique (PERTEs, *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica*) – visent des domaines dans lesquels l'investissement privé est insuffisant et ont pour objectif d'accélérer la transformation numérique de l'Espagne ainsi que sa transition écologique. Douze PERTEs ont été créés à ce jour, représentant un montant total d'investissements prévus de 40 milliards EUR, abstraction faite des effets probables de l'initiative RePowerEU.

Favoriser une collaboration plus poussée entre les entreprises et les universités ou les organismes publics de recherche pourrait être propice au renforcement de la productivité. À cet égard, la réforme de 2022 de la loi sur la science, la technologie et l'innovation devrait apporter une pierre à l'édifice, dans la mesure où elle intègre des dispositions visant à favoriser le transfert des connaissances et des innovations créées par le secteur public, et à faciliter la coopération entre les administrations publiques et les entreprises. La loi réformée dispose notamment que les activités de transfert de connaissances réalisées par des chercheurs du secteur public doivent être prises en compte aux fins de rémunération et de promotion. Les pouvoirs publics pourraient réaliser des progrès supplémentaires en mettant en œuvre les recommandations suivantes aussitôt que possible (OECD, 2021^[33]) :

- encourager une évaluation systématique des politiques de la science, de la technologie et de l'innovation ;
- accroître la participation des entreprises et de la société civile au système de gouvernance des universités, afin de renforcer l'obligation de rendre des comptes aux parties prenantes et d'éviter que les décisions stratégiques soient uniquement fondées sur des considérations universitaires, sans que soient pris en compte les besoins des entreprises et des citoyens. Cela pourrait passer par une augmentation du nombre de représentants des parties prenantes externes au sein des conseils d'administration des universités (actuellement limité à trois), ou un élargissement des attributions des conseils sociaux des universités, au sein desquels est traditionnellement représentée la société civile.
- promouvoir la conclusion de contrats d'objectifs entre les administrations régionales et les universités, assortis de mécanismes d'incitation liés à la collaboration et au transfert de

connaissances. Le plan du système universitaire du gouvernement basque offre un bon exemple à cet égard (OECD, 2021, p. 210^[33]).

- mettre en place des « guichets uniques » sous forme de plateformes numériques à l'intention des entreprises, afin de les informer sur les aides publiques à l'innovation dont elles peuvent bénéficier, en exploitant des informations déjà disponibles mais dispersées ; et
- inciter davantage les entreprises à recruter des titulaires de doctorat.

Les récentes réformes de la réglementation devraient apporter une pierre à l'édifice, mais des améliorations sont encore possibles

La prédominance des petites et très petites entreprises est l'une des raisons expliquant la faiblesse de la productivité globale de l'Espagne. Plusieurs facteurs pourraient limiter la croissance des entreprises, notamment les difficultés d'accès aux financements, les obstacles réglementaires et l'inadéquation des compétences managériales. Les différences de cadre réglementaire entre régions entravent la croissance des entreprises et la concurrence entre elles. Plusieurs mesures récentes sont bienvenues. La loi de 2022 sur la croissance des entreprises prévoit des mesures pour supprimer les obstacles administratifs et financiers à la création et au développement des entreprises, modifie la loi sur l'unité du marché notamment pour renforcer la coopération entre administrations, et facilite l'exercice du droit de porter plainte en cas de non-respect de la liberté d'établissement ou de circulation. La conférence sectorielle pour l'amélioration de la réglementation et le climat des affaires, créée en 2021, vise à améliorer la coopération et le partage des meilleures pratiques entre les différents niveaux d'administration afin de favoriser l'activité économique, et évalue et promeut la mise en œuvre de la loi sur l'unité du marché. En 2017, la Cour constitutionnelle a rendu une décision limitant la portée de cette loi, en jugeant inconstitutionnel le principe de « validité nationale », selon lequel les entreprises ne devaient être soumises à aucune autre obligation que celles imposées dans leur région d'origine. Les régions conservent cependant la possibilité d'intégrer ce principe dans leur propre législation, ce qui serait bienvenu.

Plusieurs initiatives récentes destinées à soutenir la croissance des entreprises sont bienvenues. La loi de 2022 sur les jeunes pousses (*start-ups*) vise à favoriser la création d'entreprises innovantes et à promouvoir l'entrepreneuriat des jeunes, qui reste limité (chapitre 2). Cette loi a instauré des incitations fiscales pour les entreprises et les investisseurs, en particulier lorsqu'ils sont domiciliés à l'étranger, et créé un nouveau visa assorti d'un régime d'imposition préférentiel pour les télétravailleurs internationaux. Des efforts supplémentaires s'imposent pour réduire le nombre d'instruments de réglementation différenciés selon la taille des entreprises, dans la mesure où ils entravent leur croissance, comme cela avait été évoqué dans l'*Étude économique* de 2018 (OCDE, 2019^[22]). On a recensé plus de 100 instruments de réglementation de ce type, portant sur la fiscalité des entreprises, leur main-d'œuvre, leur comptabilité ou leur financement (Arregui, 2023^[29]). Il faudrait les supprimer si nécessaire, au moins les plus contraignants, ou les remplacer par des instruments assortis de seuils fondés sur l'âge des entreprises.

Un régime d'insolvabilité efficace encourage les entrepreneurs à prendre le risque de créer une nouvelle entreprise, et il a un effet positif sur le développement de l'entrepreneuriat et la croissance de la productivité. La réforme de 2022 des procédures d'insolvabilité est bienvenue, puisqu'elle devrait contribuer à ce que la restructuration des dettes des entreprises soit plus fluide et davantage couronnée de succès, et favoriser une meilleure répartition des ressources en capital en limitant l'apparition d'entreprises « zombies » (Adalet McGowan, Andrews et Millot, s.d.^[34]). La réforme donne un rôle plus important aux procédures préalables à l'insolvabilité, dont la couverture a été élargie et pour lesquelles ont été mis en place de nouveaux instruments, afin de permettre aux entreprises rencontrant des difficultés financières d'agir rapidement. Les autorités ont remis à plat le cadre de restructuration des dettes pour favoriser les négociations extrajudiciaires et réduire au minimum l'intervention des tribunaux. Sous

certaines conditions, les créanciers seront autorisés à imposer des plans de restructuration. Par ailleurs, la loi prévoit des procédures spécifiques, simplifiées et plus rapides pour les micro-entreprises. En outre, elle améliore la « procédure de seconde chance » en élargissant le champ des possibilités d'exonération pour les débiteurs, afin de faciliter la poursuite de leurs activités entrepreneuriales. Enfin, les autorités sont en train d'accélérer la procédure de vente d'unités opérationnelles, pour éviter qu'elles ne perdent de la valeur pendant son déroulement.

La lutte contre la corruption devrait être renforcée

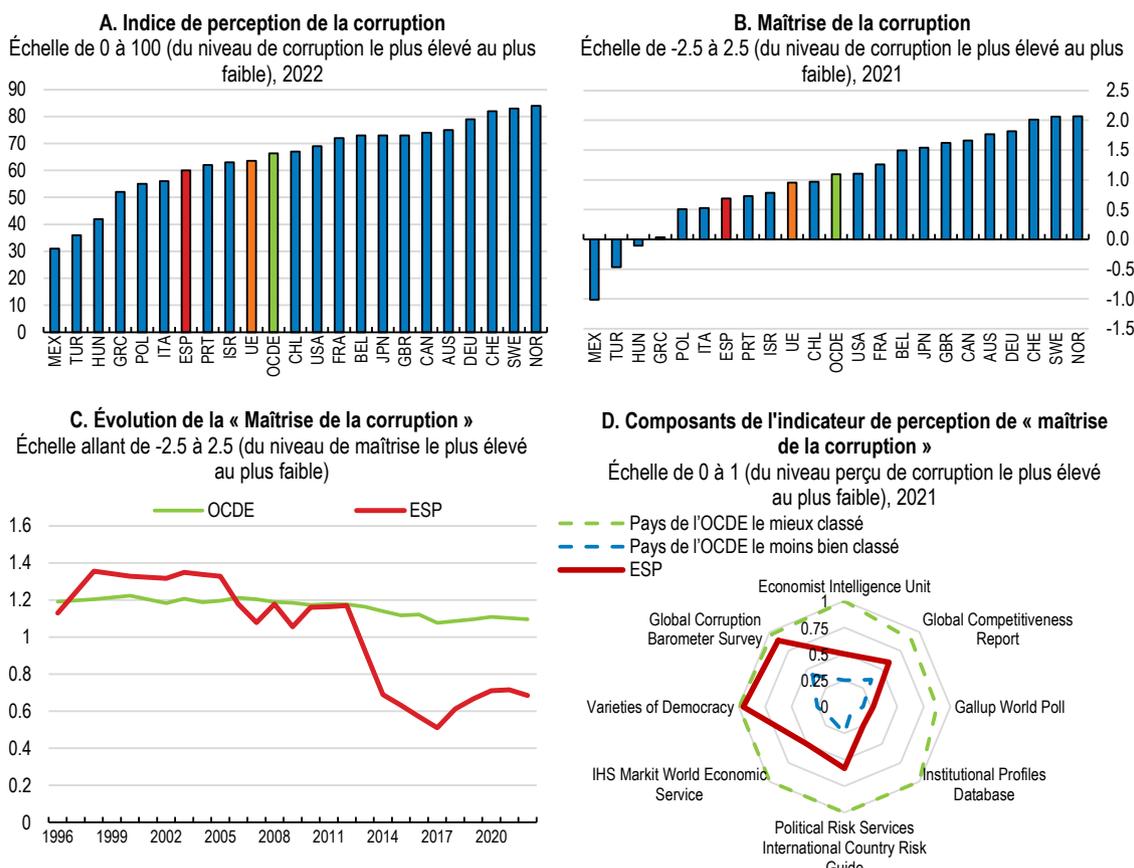
La lutte contre la corruption est cruciale pour instaurer un environnement économique et social fondé sur la confiance et une concurrence équitable, propice à l'investissement et à la croissance de la productivité. Le niveau de corruption perçue de l'Espagne est plutôt élevé aux yeux des citoyens et ne cesse de progresser depuis 2013, selon l'indice de « Maîtrise de la corruption » de la Banque mondiale (Graphique 1.34). Cet indicateur s'est toutefois quelque peu amélioré depuis 2016. De plus, le cadre juridique anticorruption a été renforcé au cours des dix dernières années, en particulier en 2023 avec l'adoption de la Loi sur les lanceurs d'alerte.

La prévention de la corruption dans l'administration publique, notamment les conflits d'intérêts, pourrait être renforcée (GRECO, 2022^[35]). L'adoption de la Loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêts, qui réglementera leurs activités de lobbying et les obligera à s'inscrire au registre des lobbys, va dans le bon sens. De plus, les engagements forts pris dans le 4^e Plan pour un gouvernement ouvert de l'Espagne 2020-2024 sont une bonne chose (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020^[36]). Leur mise en œuvre est bien engagée et devrait être poursuivie. Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* de 2021 (OCDE, 2021^[15]), la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique peut servir de référence à l'action future. Cette recommandation offre aux responsables publics des orientations en vue

d'une stratégie d'intégrité publique proposant une démarche axée sur les risques visant avant tout à développer une culture de l'intégrité dans l'ensemble de la société (OECD, 2017^[37]) et le gouvernement a récemment publié un projet de stratégie s'inscrivant dans le prolongement de ce texte.

Assurer une concurrence équitable dans les marchés publics peut réduire les coûts budgétaires et améliorer la qualité des investissements publics. Des progrès pourraient être faits dans ce domaine, notamment en recourant davantage aux procédures d'appel d'offres qui sont relativement peu fréquentes et, lorsqu'elles ont lieu, prennent beaucoup de temps (Graphique 1.35). Environ 11 % des notifications et des plaintes reçues en 2021 par les organismes et agences antifraude et anticorruption concernent des marchés publics. Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* de 2021 (OCDE, 2021^[15]), il conviendrait de recourir systématiquement à la passation électronique de marchés publics qui permettrait à ces procédures de gagner en efficacité et en transparence. Cela étant, la mise en œuvre dans les faits de l'obligation légale d'utiliser le système de passation électronique se fait encore attendre (Comité de cooperación en materia de contratación pública, 2022^[38]). Dans la même optique, la création d'un centre de stockage unique où serait déposé l'ensemble des données en accès libre et harmonisées couvrant toutes les plateformes existante de passation de marchés pourrait contribuer à accroître la transparence et à prévenir la corruption (Independent Office for Procurement Regulation and Supervision (OIReScn), 2022^[39]). Une utilisation habituelle de la passation électronique et un meilleur accès à des données de qualité font partie des objectifs définis dans la Stratégie nationale des marchés publics 2023-2026, qu'il faudra mettre en œuvre dans toutes ses dispositions (Comité de cooperación en materia de contratación pública, 2022^[38]).

Graphique 1.34. Le niveau de corruption perçue est élevé

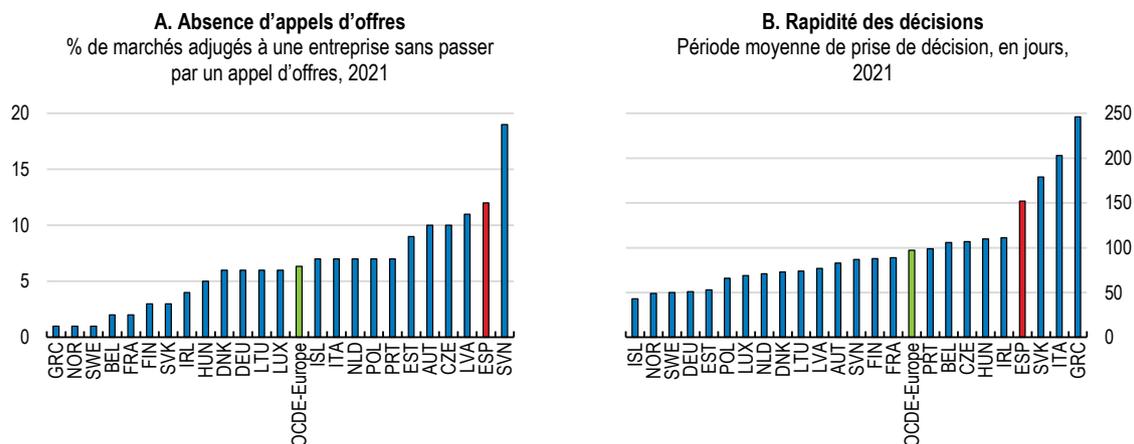


Note : La Partie D fait apparaître les différentes composantes de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » élaboré par la Banque mondiale.
Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de la gouvernance ; Partie D : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de la gouvernance ; Economist Intelligence Unit ; Forum économique Mondial ; the Gallup Organisation ; ministère français de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et Agence française de développement ; Political Risk Services ; IHS Markit ; Varieties of Democracy Institute ; Transparency International.

StatLink <https://stat.link/q3omfx>

Graphique 1.35. La passation des marchés publics pourrait être mieux gérée

Indicateurs des marchés publics



Note : La rapidité de décision correspond au nombre de jours s'écoulant entre la date limite de réception des offres et la date d'adjudication du marché. La Commission européenne précise que ces indicateurs sont fonction de facteurs propres à chaque pays et qu'il convient de les interpréter avec soin, de préférence à la lumière d'informations quantitatives et qualitatives supplémentaires. Pour plus de précisions sur la méthodologie utilisée, rendez-vous sur : https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.
Source : Commission européenne.

StatLink <https://stat.link/y4pft>

Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* de 2021, l'Espagne devrait continuer de mettre en œuvre la Convention anticorruption de l'OCDE et de suivre les recommandations que lui adresse le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption à ce titre (OCDE, 2021^[15]). Le Groupe de travail sur la corruption a souligné que la réforme de fond du Code pénal adoptée en 2015 avait abouti à un remaniement de l'infraction de corruption transnationale et à une plus grande mise en conformité des dispositions correspondantes avec la Convention et la Recommandation anticorruption. Il avait en outre jugé que les actions menées pour combattre la corruption seraient plus efficaces si le ministère public disposait de plus de temps pour conduire des enquêtes et si la quantité de preuves nécessaires à l'ouverture d'une enquête judiciaire pour faits de corruption transnationale ne faisait pas obstacle à l'efficacité des enquêtes et des poursuites. Le délai de prescription applicable aux personnes morales dans ces affaires devrait être le même que celui applicable aux personnes physiques. Il faudrait également envisager d'adopter un mécanisme d'accord hors procès dans les affaires de corruption transnationale. Les autorités devraient s'efforcer de mieux sensibiliser les entreprises à cette infraction et promouvoir activement, en particulier auprès des PME, la mise en place de programmes de conformité anticorruption en leur sein.

Tableau 1.10. Recommandations antérieures concernant les politiques en faveur de la productivité et mesures prises

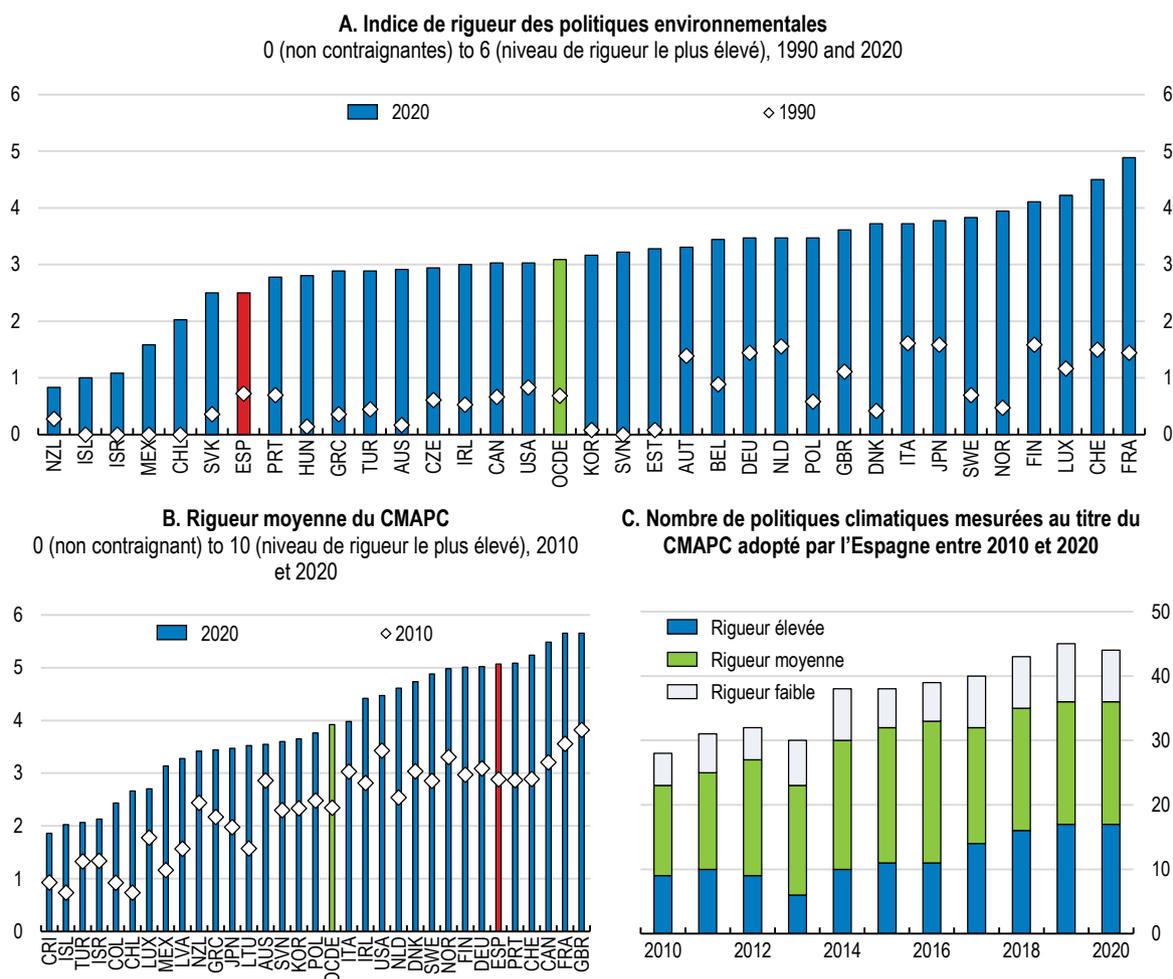
Recommandations issues d'Études antérieures	Mesures prises depuis 2021
Assurer le déblocage rapide des nouvelles aides directes et accroître, si cela est nécessaire, les financements qui y sont consacrés.	Des aides publiques débloquées dans le contexte de la guerre en Ukraine ont suivi celles qui avaient été décidées pendant la pandémie. Notamment, plus de 100 milliards EUR de garanties de prêts ont été accordés.
Favoriser les procédures de restructuration extrajudiciaires, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).	Dans la réforme de la procédure de faillite adoptée en 2002, les dispositions applicables aux restructurations ont été remaniées en vue de donner préférence aux négociations extrajudiciaires.
Supprimer, si nécessaire, les réglementations actuelles différenciées en fonction de la taille des entreprises.	Aucune mesure prise.
Privilégier les réformes qui renforcent la croissance à long terme, tout en veillant à ce qu'elles soient rapidement mises en œuvre afin d'étayer également la reprise à court terme.	Selon la Commission européenne, le PRTR est en bonne voie. Des engagements budgétaires d'un montant de 42 milliards EUR ont été conclus en 2021-22. Les réformes mises en œuvre comprennent la réforme du travail, la première phase de la réforme des retraites, la Loi sur la création et la croissance des entreprises, la Loi sur les startups, la réforme du droit des faillites, la Loi sur les télécommunications, la Loi sur la science et la réforme de la formation professionnelle.
Les régions devraient inscrire dans leur législation le principe de validité nationale qui est au cœur de la Loi sur l'unité du marché.	Madrid, la région de Murcie et l'Estrémadure ont inscrit le principe de validité nationale dans leur législation. Leurs législations respectives ont été ajoutées au catalogue des meilleures pratiques élaboré par la conférence sectorielle pour l'amélioration de la réglementation et du climat des affaires.
Évaluer dans quelle mesure, à tous les échelons de l'administration, les nouvelles législations respectent les principes de la Loi sur l'unité du marché.	La conférence sectorielle pour l'amélioration de la réglementation et du climat des affaires, mise en place en 2021, supervise l'évaluation et la promotion de la Loi sur l'unité du marché.
Renforcer le cadre d'évaluation ex post des aides à l'innovation et envisager de recourir davantage à des mécanismes de financement fondés sur les résultats.	La Loi réformée sur la science, la technologie et l'innovation prévoit que le conseil consultatif sur la science, la technologie et l'innovation sera chargé de promouvoir l'adoption de mécanismes d'évaluation

L'Espagne est confrontée à plusieurs défis environnementaux

Pour l'Espagne, l'environnement constitue un sujet de préoccupation à plusieurs égards. Si elle a réduit son intensité énergétique et carbone au cours de la dernière décennie, les émissions imputables aux secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE-UE), tels que l'agriculture, les transports et les bâtiments, représentent 60 % de ses émissions de gaz à effet de serre. La qualité de l'eau est médiocre et s'assurer un approvisionnement suffisant en eau constitue par ailleurs un problème croissant dans certaines régions du pays, en raison de la sécheresse persistante. L'Espagne utilise une grande quantité de combustibles fossiles, en particulier dans les transports routiers, ce qui s'explique en partie par la faiblesse de l'impôt sur l'acquisition d'un véhicule et par le niveau modeste des taxes et droits sur les carburants, notamment sur le diesel. Toutefois, la hausse des prix des combustibles fossiles causée par la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine contribuera à faire baisser la demande à moyen terme.

Si les dépenses en faveur de la protection de l'environnement, en proportion du PIB, étaient relativement élevées au cours de la décennie qui s'est achevée en 2019 (D'Arcangelo et al., 2022^[40]) et ont suivi une tendance à la hausse ces dernières années, l'Espagne est relativement mal classée concernant la rigueur globale des politiques environnementales (qui couvrent la qualité de l'eau et de l'air ainsi que le changement climatique) (D'Arcangelo et al., 2022^[40]). Celle-ci a évolué à la hausse au fil des ans, mais reste inférieure à son pic historique de 2011-12 et se situait en 2020 au septième rang des pays de l'OCDE où la rigueur était la plus faible (Graphique 1.36, partie A). Toutefois, selon le Cadre de mesure des actions et politiques climatiques (CMAPC) mis au point récemment par l'OCDE, l'Espagne a accompli depuis 2010 des progrès notables en matière de politiques de lutte contre le changement climatique (Nachtigall et al., 2022^[41]) ; en 2020, elle avait adopté 44 de ces politiques, dont un grand nombre étaient très contraignantes (Graphique 1.36, parties B et C).

Graphique 1.36. Les politiques environnementales ne sont pas très strictes par rapport à celles des autres pays



Note : La partie B indique le pourcentage de politiques couvertes par le Cadre de mesure des actions et politiques climatiques (CMAPC). La rigueur correspond à la mesure dans laquelle les politiques permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) ou y incitent. On la détermine en attribuant à chaque politique une valeur comprise entre 0 (aucune politique en place) et 10 (valeur la plus élevée), sur la base de la distribution dans l'échantillon de tous les pays et de toutes les années.

Source : Kruse, T., et al. (2022), « Measuring environmental policy stringency in OECD countries: An update of the OECD composite EPS indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1703, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/90ab82e8-en> ; Nachtigall, D., et al. (2022), « The climate actions and policies measurement framework: A structured and harmonised climate policy database to monitor countries' mitigation action », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, No. 203, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2caa60ce-en>.

Le gouvernement espagnol a fait de la lutte contre le changement climatique l'une de ses priorités et devrait continuer de mettre à profit les fonds disponibles au titre du PRTR, qui prévoit une enveloppe de 27.8 milliards EUR pour la transition verte. La réalisation des objectifs à l'horizon 2030 fixés dans le Plan national énergie-climat de 2020 (réduire les émissions de GES de 23 % par rapport à leur niveau de 1990, atteindre des parts de 42 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie et de 74 % d'énergies renouvelables dans la production d'électricité, et améliorer de 39.5 % l'efficacité énergétique) devrait nécessiter 241 milliards EUR d'investissements d'ici 2030, dont 80 % en provenance du secteur privé.

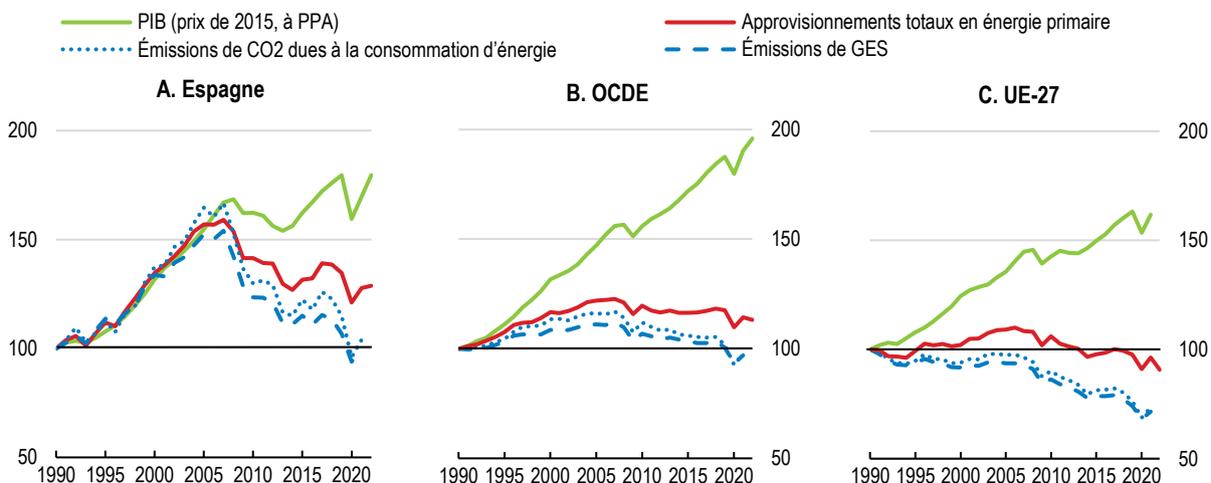
Des progrès considérables ont été accomplis dans la lutte contre le changement climatique

Depuis le milieu des années 2000, des progrès considérables ont été accomplis dans la lutte contre le changement climatique. Les émissions de CO₂ ont été découplées de la croissance de la production, aussi bien grâce à la réduction de l'intensité énergétique du PIB qu'à l'utilisation de sources d'énergie à plus faible intensité d'émissions, mais ces progrès ne commencent que depuis peu à égaler ou à dépasser ceux observés ailleurs dans l'OCDE et en particulier dans l'Union européenne (Graphique 1.37). Le succès de l'Espagne en matière de décarbonation doit beaucoup au développement de son secteur des énergies renouvelables, qui a été efficacement soutenu par les tarifs d'achat et les enchères. En 2021, les émissions de GES de l'Espagne représentaient environ 1.9 % des émissions totales de GES des pays de l'OCDE. Mesurées par habitant, elles ont diminué de 20 % depuis 2010 et l'intensité des émissions par habitant de l'Espagne est inférieure à celle de la plupart des pays de l'OCDE (6.1 tonnes contre 10.9 tonnes en moyenne dans la zone OCDE). À l'heure actuelle, les transports sont la première source d'émissions (29.6 %), devant les secteurs manufacturier et de l'énergie.

Les efforts d'atténuation ont porté leurs fruits. La baisse marquée des émissions est le résultat de la décarbonation des secteurs manufacturier (-33 % depuis 2005) et de l'énergie (-67 %), à la faveur de l'élimination progressive du charbon du mix énergétique. Celui-ci a été remplacé par le gaz naturel et les énergies renouvelables, ces dernières représentant aujourd'hui 16.7 % des approvisionnements totaux en énergie, contre 5.9 % en 2005. En conséquence, le secteur de l'énergie ne représente plus que 14.3 % des émissions de GES, contre 27.6 % en 2005, soit une part bien inférieure à la moyenne de l'OCDE (23.2 %). Toutefois, les défis à relever pour atteindre l'objectif à plus long terme de neutralité carbone restent significatifs. L'Espagne doit accélérer sensiblement ses efforts d'atténuation, en particulier dans le secteur des transports, où les émissions ont augmenté de 7.5 % entre 2012 et 2021. Elle n'a pas non plus réussi à réduire ses émissions d'origine agricole, qui ont augmenté de 8.7 % depuis 2012, en grande partie en raison de la hausse des émissions de méthane due à l'expansion des troupeaux de bétail.

Graphique 1.37. Le découplage entre la consommation d'énergie et les émissions de GES imputables à la production s'est poursuivi

Indice 1990 = 100



Note : Les émissions de GES excluent les émissions et les absorptions qui sont imputables au secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections ; AIE (2022), IEA Greenhouse Gas Emissions from Energy (base de données) ; AIE (2023), IEA World Energy Statistics and Balances (base de données).

StatLink  <https://stat.link/5kbvcr>

L'ensemble de mesures prises par l'Espagne pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 constitue un bon point de départ

La stratégie Espagne 2050 adoptée en 2021 vise à transformer la société espagnole pour la rendre neutre en carbone, durable et résiliente face au changement climatique. Elle fixe l'objectif ambitieux de réduire les émissions brutes de 90 % par rapport à 1990.

Le Plan national énergie-climat 2023-30 doit être mis en œuvre de manière efficiente puis faire l'objet d'un suivi. Quand bien même il convient d'éviter toute instabilité au sein de ce cadre, le Plan a fait l'objet d'une révision en juin 2023 afin de tenir compte des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions de carbone récemment définis par l'Union européenne, qui visent une réduction des émissions de 55 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990. L'objectif proposé pour 2030 dans le Plan révisé implique une réduction de 32 % des émissions par rapport aux niveaux de 1990, soit un objectif nettement revu à la hausse par rapport à la précédente version du Plan mais encore inférieur à l'objectif de réduction moyen de l'UE. C'est également moins que la réduction nette des émissions de 43 % par rapport à leur niveau de 2019 que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat estime nécessaire pour limiter le réchauffement à 1,5 °C sans dépassement ou avec un dépassement minimal. Un décret royal devrait contribuer à résoudre les problèmes de coordination escomptés, qui ont déjà été atténués grâce à l'organisation de conférences sectorielles et au système d'information CoFFEE, mis au point récemment par le ministère des Finances et qui permet d'assurer le suivi des projets et des dépenses.

En Espagne, le SEQUE-UE couvre environ 32 % des émissions totales. Pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2030, les secteurs de ce système sont censés contribuer à la décarbonation par une réduction de leurs émissions de 61 % par rapport à 2005. Le Plan national énergie-climat de l'Espagne vise une réduction considérable des émissions liées à la production d'électricité. Celle-ci devrait découler en premier lieu de mesures de déploiement des énergies renouvelables, en particulier le solaire et l'éolien. Elle devrait également être le résultat de l'abandon progressif du charbon. Les mesures les plus récentes ayant soutenu cette évolution sont la fermeture de l'ensemble des mines de charbon et de la quasi-totalité

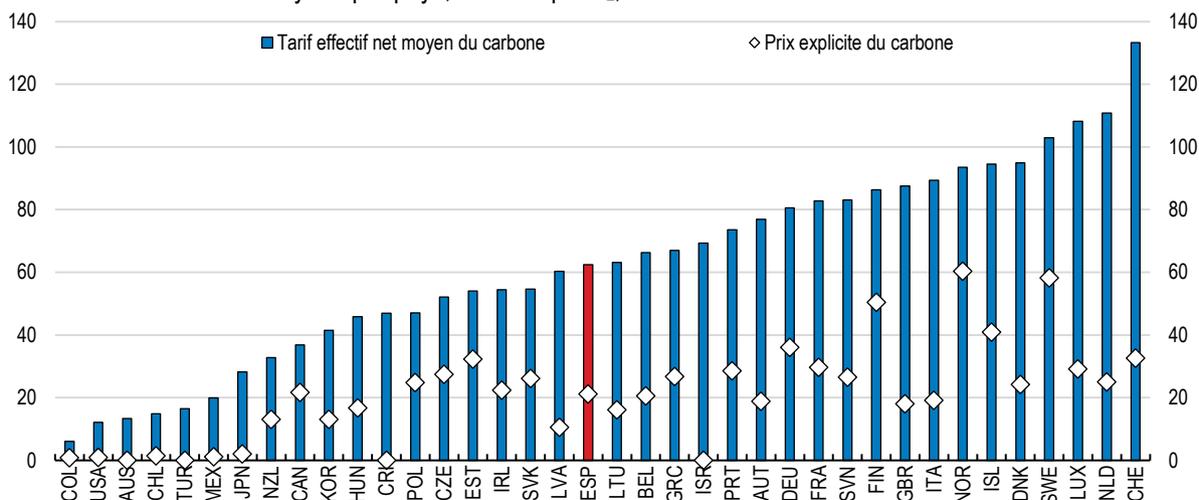
des centrales électriques au charbon en 2019 et 2022 au plus tard. Par ailleurs, des discussions sont en cours en vue d'accélérer le retrait des permis gratuits prévus dans le cadre du SEQE, par le biais d'une mise aux enchères. Toutefois, il n'existe toujours pas de tarification du carbone dans les secteurs non couverts par le SEQE, hormis une taxe sur les gaz fluorés (qui représentent 3 % des émissions totales) instaurée en 2014, qui a permis de réduire les émissions imputables à ceux-ci de 65 %. Il est aujourd'hui urgent que les secteurs non couverts par le SEQE soient chargés de contribuer davantage aux efforts de décarbonation.

L'Union européenne s'apprête à adopter un deuxième système d'échange de quotas d'émissions (appelé SEQE-UE-2), qui couvrira à partir de 2027 les émissions imputables à la combustion de carburants fossiles dans les secteurs des bâtiments, du transport routier et de la distribution des combustibles (OECD, 2023, forthcoming^[42]). Une fois que le SEQE-UE-2 aura été mis en place, tous les secteurs, à l'exception de l'agriculture, de la pêche, des déchets, et de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), ainsi que l'ensemble des émissions qui ne sont pas générées par la combustion d'énergies fossiles, seront couverts par un système de tarification du carbone. Ce système vise à réduire des émissions sectorielles de 43 % par rapport à leurs niveaux de 2005 sans accorder de quotas gratuits. Le prix des permis devrait être inférieur à celui appliqué dans le cadre du SEQE existant, mais une certaine convergence pourrait être envisagée dans l'avenir. Un important mécanisme d'atténuation (le Fonds social pour le climat) sera mis en place en 2026 et reposera sur une enveloppe de 86.7 milliards EUR, dont les trois quarts seront générés par le produit des enchères correspondantes et le reste cofinancé par les États membres. Cette proposition est louable et mérite que l'Espagne lui apporte un soutien résolu lorsqu'elle assumera la présidence de l'UE à la mi-2023 ; toutefois, l'Espagne devrait agir plus rapidement et recourir davantage à des mesures tant tarifaires que non tarifaires pour relever le prix effectif du carbone jusqu'à ce que le SEQE-UE-2 entre en vigueur.

Au cours des dernières années, l'Espagne a supprimé toutes les subventions explicites aux combustibles fossiles et a mis en place des politiques d'atténuation rigoureuses ne prévoyant pas de fixation du prix du carbone. En revanche, elle continue d'accorder des subventions implicites considérables sous la formes d'exonérations, en particulier aux agriculteurs et aux pêcheurs. D'après les estimations de l'OCDE, en 2018 le « score de tarification du carbone » (une mesure de la part des émissions soumises à une tarification du carbone égale ou supérieure à un prix donné) de l'Espagne se situe à un niveau moyen, à 46 %, pour 60 EUR par tonne. Quand bien même le score de l'Espagne est supérieur à la moyenne de l'OCDE (41 %), il est inférieur à celui de nombre de ses voisins européens, notamment la Suisse et le Luxembourg (69 %) (OECD, 2021^[43]). Le score de l'Espagne est essentiellement de 100 % dans le domaine des émissions routières, mais beaucoup plus faible dans d'autres et le plus bas dans l'agriculture et la pêche. Des travaux plus récents de l'OCDE montrent qu'en 2021 le niveau moyen du tarif effectif du carbone (TEC) net de l'Espagne avait augmenté de 30 % depuis 2018, mais que près d'un quart de toutes les émissions n'étaient toujours pas soumises à un prix du carbone positif (pas de changement depuis 2018), tandis qu'un autre quart (le transport routier) était assujéti à une tarification d'environ 150 EUR par tonne. Pour mémoire, l'Espagne figure au huitième rang des pays européens de l'OCDE où le TEC net moyen est le plus faible (Graphique 1.38). Les travaux de modélisation de la Banque d'Espagne montrent que l'extension du SEQE à l'ensemble de l'économie permettrait de réduire les émissions de 14.5 % et qu'en combinant cette mesure avec un relèvement du taux de 75 EUR par tonne à 100 EUR par tonne, les émissions seraient réduites de 31.1 % (Aguilar, 2022^[44]).

Graphique 1.38. Les tarifs effectifs du carbone nets ne sont que modérés

Tarifs effectifs du carbone moyens par pays, EUR/t éq. CO₂, 2021



Note : Le tarif effectif du carbone net (TEC net) est la somme des prix des permis accordés dans le cadre des systèmes d'échange de quotas d'émission, des taxes sur le carbone et des droits d'accise sur les produits énergétiques, après déductions des subventions aux combustibles fossiles qui entraînent une baisse de leur prix avant impôts. Les prix explicites du carbone prennent en compte les systèmes d'échange de quotas d'émission et les taxes carbone. La moyenne des prix effectifs du carbone a été calculée pour l'ensemble des émissions de GES de 71 pays, hormis celles relevant de l'UTCATF, mais y compris des émissions qui ne sont couvertes par aucun instrument de tarification du carbone. Les estimations des subventions aux combustibles fossiles (composante du TEC net) sont fondées sur des données relatives à l'année 2020.

Source : OCDE (2022), *Tarification des émissions de gaz à effet de serre : Passer des objectifs climatiques à l'action en faveur du climat*, Série de publications de l'OCDE sur la tarification du carbone et la fiscalité des énergies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/16ae322c-fr>.

StatLink  <https://stat.link/70r8wk>

En ce qui concerne l'industrie, le Plan national énergie-climat propose des incitations à l'intégration des énergies renouvelables (en particulier la biomasse, le biogaz et le solaire) dans les procédés industriels ainsi qu'à l'intensification de la recherche et de l'innovation dans les technologies à faible émission de carbone, telles que les technologies de récupération de la chaleur résiduelle et de captage de carbone. Le budget de R-DD consacré à l'énergie pourrait être revu à la hausse, étant donné qu'il a sensiblement diminué depuis 2012 et qu'il est aujourd'hui l'un des plus faibles des pays membres de l'AIE. L'efficacité des audits énergétiques des grandes entreprises, qui sont obligatoires depuis 2016, pourrait être renforcée en appliquant des sanctions plus lourdes en cas de non-conformité et en exigeant un suivi de la part des entreprises si la période implicite d'amortissement de l'investissement est raisonnable. En outre, si les (grandes) entreprises cotées en bourse ont déjà l'obligation de rendre compte annuellement de leur impact sur l'environnement, un projet de réglementation gouvernementale prévoit d'exiger d'un plus grand nombre d'entreprises qu'elles publient des données sur leur empreinte carbone.

L'Espagne s'est engagée à réduire de 26 % d'ici à 2030, par rapport à leur niveau de 2005, les émissions des secteurs non couverts par SEQUE, comme les transports, les bâtiments, l'agriculture et les déchets. Le Plan national énergie-climat prévoit des réductions importantes grâce aux mesures qui encouragent un transfert modal vers des modes de transport à faibles émissions et non émetteurs et, en particulier, qui rendent moins indispensable le recours aux voitures particulières. Parmi les mesures prévues figurent la création (à partir de 2023) de zones à faibles émissions dans les villes de plus de 50 000 habitants et l'utilisation des énergies renouvelables, dont la part dans le secteur devrait atteindre 28 % d'ici 2030, grâce à l'électrification et l'utilisation de biocarburants avancés. L'interdiction de vendre des véhicules à moteur thermique à compter de 2035, décidée plus récemment par l'UE, contribuera également à réduire les émissions. Néanmoins, un plus grand soutien au titre du PRTR pourrait être accordé à l'installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques, lesquelles sont déjà obligatoires dans les grandes stations-service, l'Espagne étant en retard dans ce domaine (OECD, 2023, forthcoming^[42]). En outre, un abaissement des taxes d'immatriculation sur les véhicules électriques pourrait accélérer la transition vers

des formes de mobilité non émettrices. La suppression de l'avantage fiscal offert aux conducteurs de véhicules diesel, qui consiste en une réduction des droits d'accise sur le carburant, contribuerait à diminuer les émissions de carbone et de particules.

Dans le secteur du bâtiment, le gouvernement entend réduire les émissions en renforçant l'efficacité énergétique, les logements espagnols étant moins économes en énergie que ceux de nombreux autres pays européens. Malgré l'augmentation récente de l'incitation fiscale à l'isolation des logements et les 6.8 milliards EUR alloués au titre du PRTR à la réhabilitation des logements et à la rénovation urbaine, des efforts supplémentaires devront être déployés pour moderniser les logements et accroître l'utilisation des panneaux solaires dans le secteur. Il sera toutefois nécessaire de surmonter les obstacles liés à la précarité énergétique et à l'accessibilité financière, par exemple en renforçant les subventions au gaz naturel et à l'électricité accessibles aux ménages pauvres qui existent depuis 2019. Bien que ces dispositifs soient temporaires, de nombreux ménages éligibles n'en ont pas bénéficié. Il faudra peut-être les pérenniser, sous une forme ou une autre, afin de résoudre les problèmes liés à l'accessibilité financière.

L'électricité représente environ 19 % des approvisionnements totaux en énergie de l'Espagne, une proportion qui n'a quasiment pas évolué au cours des dernières années et qui est inférieure à la moyenne de l'OCDE (22 %). Avant même la guerre en Ukraine, le gouvernement appelait à une réforme fondamentale du marché de l'électricité, non seulement parce que sa structure est un obstacle à la décarbonation, mais aussi parce que le niveau élevé des prix a une incidence sur le bien-être général et que la précarité énergétique est généralisée. L'objectif visé est d'accroître la flexibilité de l'ensemble du secteur de l'énergie, grâce à de nouvelles mesures incitatives et à des projets de stockage (du gaz naturel liquéfié, par exemple, quand bien même l'Espagne est déjà le pays de l'UE le mieux doté à cet égard), ainsi qu'à des enchères pour la capacité à long terme et pour la « réponse active à la demande » (en cas d'interruption de l'alimentation électrique en période de consommation de pointe).

À moyen terme, il faudra poursuivre les efforts pour surmonter la dépendance à l'égard des combustibles fossiles (Graphique 1.39). Parmi les moyens d'y parvenir figurent les investissements dans les solutions de remplacement à faible teneur en carbone, le stockage et les interconnexions. Le développement du secteur des énergies renouvelables devra se poursuivre pour atteindre l'objectif ambitieux fixé par le gouvernement, à savoir que celui-ci représente 74 % de la production d'électricité à l'horizon 2030 et 100 % à l'horizon 2050 (contre 47 % lors d'un pic récent en 2021), en particulier parce que la demande d'électricité augmentera fortement en raison de l'électrification d'autres secteurs, notamment les transports. Bien que le rythme auquel l'énergie solaire photovoltaïque est installée se soit accru depuis 2019, les données les plus récentes indiquent que l'Espagne ne se situe que près de la médiane de l'AIE en ce qui concerne la part de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (International Energy Agency, 2021^[45]) et que cette part a considérablement diminué en 2022 sous l'effet de la sécheresse, qui a eu des répercussions négatives sur la production d'énergie hydroélectrique. Par ailleurs, une allocation de 1.5 milliard d'euros au titre du PRTR sera également allouée à l'hydrogène vert destiné à répondre à d'importants besoins hors réseau et reposant sur l'énergie solaire et éolienne. Les principaux obstacles à la pénétration des énergies renouvelables sont les difficultés liées à l'obtention d'autorisations pour les nouveaux projets énergétiques (à titre d'exemple, le délai d'obtention d'une autorisation pour un parc éolien terrestre, qui est d'environ 85 mois, est beaucoup plus long que dans la plupart des pays de l'UE pour lesquels des données sont disponibles (OECD, 2023, forthcoming^[42])) et la propagation de comportements « NIMBY » (« Not in My Back Yard », autrement dit « pas chez moi ») dans certaines régions. Toutefois, une nouvelle loi, entrée en vigueur en mars 2022, définit des procédures simplifiées pour l'approbation des projets relatifs aux énergies renouvelables. La fermeture prévue (qui devrait intervenir entre 2027 et 2035) d'une partie de la capacité de production nucléaire de l'Espagne accentuera les difficultés liées à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

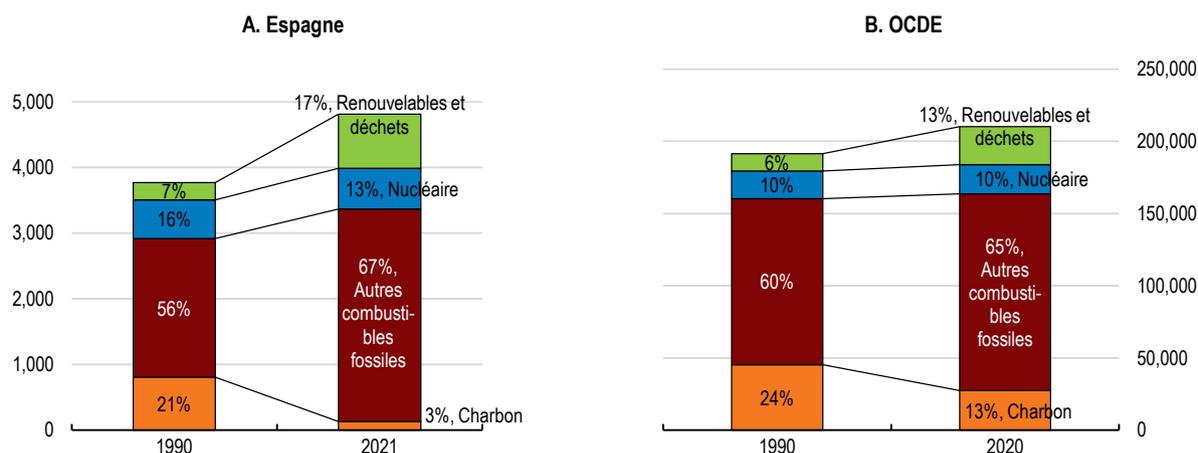
Une feuille de route de décembre 2021 souligne la nécessité de s'assurer que les ports concernés disposent de l'infrastructure requise pour absorber l'électricité dans le réseau national ; à ce titre, le potentiel éolien en mer et l'énergie marine de l'Espagne pourraient être exploités. En outre, en décembre

dernier, l'Espagne, le Portugal et la France sont convenus de procéder à la construction d'un oléoduc sous-marin reliant Barcelone à Marseille, qui devrait être opérationnel à l'horizon 2030, ce qui permettra de remédier en partie au manque d'interconnexions énergétiques entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe.

L'Espagne est confrontée à de nombreux aléas climatiques, qui s'aggraveront dans les décennies à venir, en particulier en raison de l'élévation des températures et de la sécheresse. D'après des données couvrant la période 2016-2020, la majorité des habitants sont concernés par les chaleurs extrêmes (caractérisées par des températures supérieures à 35 °C), 83.1 % de la population y étant exposée ; les incendies de végétation constituent également un danger tout à fait réel. En moyenne, on dénombre 6.3 jours de très fortes chaleurs supplémentaires par personne par rapport à la moyenne de la période 1981-2010. Cet état de fait montre qu'il est important que des politiques d'adaptation ciblées soient mises en place et que tous les pays promeuvent l'engagement mondial en faveur de l'atténuation, dont l'Espagne peut se faire le chef de file lorsqu'elle assumera la présidence de l'Union européenne en juillet 2023. Le sud de l'Espagne est particulièrement touché par l'augmentation du stress thermique (jusqu'à 20 jours de forte chaleur de plus par an par rapport à la période 1981-2010) et par la sécheresse. Par ailleurs, l'humidité moyenne des terres cultivées, un indicateur de sécheresse, a diminué de 1.4 % par rapport à la période 1981-2010 et des baisses particulièrement marquées de plus de 10 % ont été constatées dans le sud de l'Espagne. En 2020, l'Espagne a publié son dernier plan d'adaptation au changement climatique, qui couvre la période 2021-2030. Il désigne comme instruments clés de l'adaptation un programme de travail assorti d'un calendrier et d'échéances clairs, ainsi que des plans sectoriels et régionaux. En réponse à l'exacerbation des conditions de sécheresse, le gouvernement vient également d'annoncer l'adoption d'un programme de dépenses d'urgence doté de 1.4 milliard EUR pour accroître la disponibilité de l'eau et de 784 millions EUR pour aider les agriculteurs à maintenir leur production et éviter les pénuries alimentaires.

Graphique 1.39. Comme d'autres pays, l'Espagne a réorienté ses approvisionnements énergétiques vers le gaz et les énergies renouvelables

Approvisionnement totaux en énergie par source, PJ et %, 1990 et 2020-21



Note : La catégorie « Charbon » comprend le charbon, la tourbe et les schistes bitumineux. Les « Autres combustibles fossiles » comprennent les produits pétroliers, le gaz naturel, le pétrole brut, les liquides de gaz naturel et les matières de base. Les « Énergies renouvelables et déchets » comprennent les énergies hydraulique, géothermique, solaire, éolienne, marémotrice, houlomotrice et océanique, et l'utilisation de ces formes d'énergie pour la production d'électricité et de chaleur, ainsi que les biocarburants solides, les biogaz, les déchets industriels et les déchets municipaux.

Source : AIE (2023), IEA World Energy Statistics and Balances (base de données).

StatLink  <https://stat.link/5l9peu>

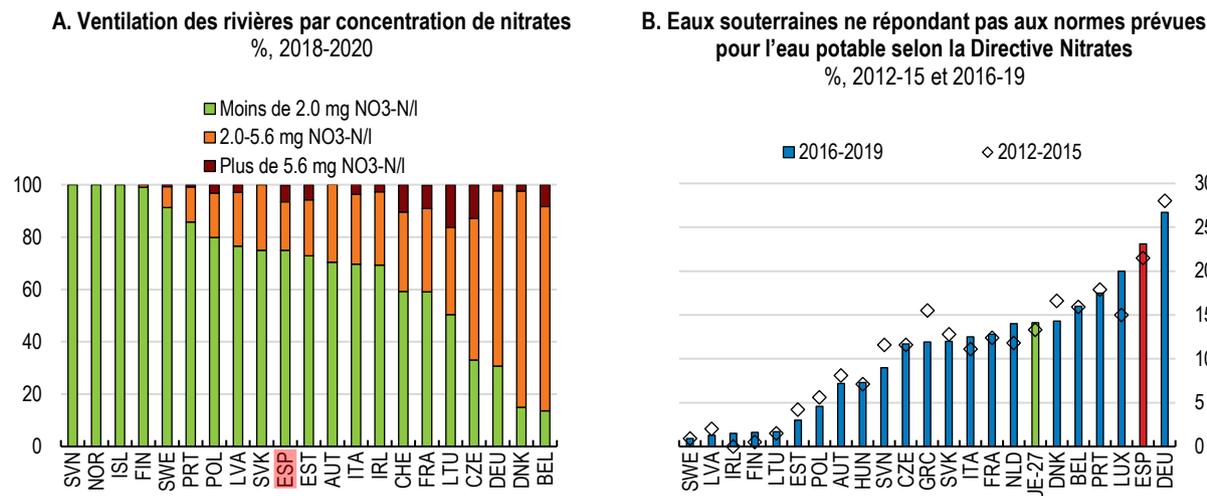
Les problèmes liés à la rareté et la qualité de l'eau demeurent préoccupants

Le problème de la raréfaction de l'eau que connaît le pays depuis longtemps et qui va en s'aggravant – à cause de l'insuffisance des précipitations, mais aussi du changement climatique, de l'irrigation généralisée et de plus en plus intensive, ainsi que d'autres pressions extérieures – a d'importantes implications sur la résilience du réseau hydrographique, le bien-être des populations et, au final, le PIB potentiel et sa composition sectorielle. Depuis 1980, l'eau disponible a diminué de 12 % et les projections laissent présager des baisses supplémentaires comprises entre 14 % et 40 % d'ici 2050. Heureusement, les données les plus récentes de l'OCDE (jusqu'en 2020) montrent que le stress hydrique (mesuré par les prélèvements bruts d'eau en pourcentage des ressources disponibles) est en train de reculer, même s'il se situe encore à des niveaux intermédiaires à élevés. Cela dit, l'érosion des sols est déjà une réalité sur presque un quart du territoire espagnol, affectant la végétation dans son ensemble et plus particulièrement les forêts, qui font les frais de la fréquence croissante d'incendies ravageurs de grande ampleur. Les problèmes liés à l'eau sont aggravés par le manque de coordination entre l'administration centrale – chargée de la majorité des investissements dans le domaine de l'eau – et les autorités locales compétentes, même si le Plan national d'adaptation au changement climatique de 2021 devrait permettre d'améliorer la situation.

En 2022, l'État espagnol a approuvé une « orientation stratégique sur l'eau et le changement climatique » qui comprend des consignes et des lignes d'action visant à accroître la sécurité hydrique, à faciliter l'adaptation aux conséquences du changement climatique et à accroître la résilience. Les lignes d'action portent principalement sur la réduction de la demande, l'utilisation efficiente des ressources hydriques, le recours à des sources non conventionnelles (comme le recyclage de l'eau et son dessalement) ainsi que la promotion de la régénération écologique des masses d'eau. Les investissements effectués en Espagne au titre du Plan national de redressement, de transformation et de résilience (PRTR) – qui s'élèvent à plus de 1 250 millions EUR – serviront à atteindre ces objectifs.

Concernant la qualité de l'eau, qui serait le seul domaine dans lequel l'Espagne présente une moindre qualité de vie environnementale que ses voisins de l'UE (Eurofound, 2017^[46]), le principal défi est la pollution par les nitrates (et l'eutrophisation qu'elle provoque) qui résulte de l'utilisation inappropriée d'engrais sur les cultures et de l'élevage intensif, en particulier de porcs (Graphique 1.40). La pollution ne cesse de s'aggraver : le bilan azoté à l'hectare, qui était de 39 kg en 2015, a grimpé à 49 kg en 2017, dépassant pour la première fois la valeur la plus récente obtenue pour l'ensemble de l'UE. Entre 2015 et 2019, l'utilisation d'azote s'est accrue de 4.5 %. Cette situation reflète la place grandissante qu'occupe l'Espagne dans le domaine de l'élevage de porcs : le pays est aujourd'hui le plus gros exportateur mondial de viande de porc congelée et possède le plus grand cheptel de l'Union européenne (plus de 34 millions d'animaux) (OECD, 2022^[47]), dont les déjections entraînent un rejet supplémentaire d'émissions. L'azote produit par les animaux entraîne également une pollution de l'air, par exemple sous forme d'ammoniac. Entre 2010 et 2019, l'Espagne n'a pas réussi à respecter les plafonds annuels qu'elle s'était fixé en matière d'émissions d'ammoniac, et était l'un des deux seuls pays de l'UE dans ce cas (OCDE, 2022^[37]) ; les données plus récentes montrent toutefois que les réductions qui étaient prévues ont bien été atteintes, après une décennie de stagnation qui contraste avec les baisses déjà obtenues par la plupart des autres pays membres de l'UE. Le bilan de phosphore a lui aussi considérablement augmenté et est aujourd'hui le plus élevé de l'OCDE : de 2015 à 2019, l'utilisation de cette ressource s'est accrue de 21 %. Fin 2022, le gouvernement espagnol a approuvé un décret royal visant à améliorer l'usage des engrais par le biais de plusieurs exigences réglementaires, dans le but de réduire la pollution de l'eau par l'azote.

Graphique 1.40. La présence de nitrates dans l'eau potable est problématique



Source : base de données « Waterbase, Water Quality », Agence européenne pour l'environnement (AEE).

StatLink  <https://stat.link/r6p1w0>

Fin 2021, les autorités européennes ont décidé de traduire l'Espagne devant la Cour européenne de justice au motif qu'elle n'avait pas déployé suffisamment d'efforts pour combattre la pollution par les nitrates, qui concernerait près d'un quart des eaux du pays (souterraines et de surface). Le traitement des eaux usées est également incomplet et a donné lieu à des actions en justice de la part des autorités européennes. Le point positif est que le gouvernement espagnol a commencé à s'attaquer plus énergiquement aux problèmes liés à la qualité de l'eau. En 2021, un arrêté ministériel a promulgué un plan national de purification, d'assainissement, d'efficacité, d'économie et de recyclage (DSEAR), dont le but est de résoudre les problèmes de coordination administrative. En mars 2022, le projet stratégique de redressement et de transformation économiques (PERTE), qui prévoit l'introduction du numérique dans la gestion du cycle de l'eau, a été approuvé par le gouvernement avec un budget attendu de plus de 3 milliards EUR provenant du PRTR. En août 2022, un projet de révision de la loi sur l'eau a été diffusé à des fins de consultation publique ; il prévoit notamment d'accroître la redevance sur les rejets d'effluents, conformément au principe pollueur-payeur. À noter également l'approbation en 2022 de deux décrets royaux incluant des mesures pour protéger l'eau contre la pollution diffuse causée par les nitrates provenant des activités agricoles, et établissant des normes sur les niveaux viables de nutriments dans les sols agricoles. Plus récemment, le gouvernement espagnol a approuvé un troisième cycle de plans hydrologiques qui assureront la régulation des ressources hydriques jusqu'en 2027. Plus de 6 500 mesures ont été mises au point, avec un budget de 22.8 milliards EUR, concernant les aspects suivants : assainissement et purification de l'eau, modernisation des systèmes d'irrigation, amélioration des approvisionnements, gestion des risques d'inondations, restauration du domaine public hydraulique, construction d'infrastructures, et enfin adoption du numérique pour gérer le cycle de l'eau et permettre une utilisation plus efficace de cette ressource. Le budget annoncé est légèrement inférieur aux 28 milliards EUR d'investissement qui seraient nécessaires d'ici 2030 – selon les estimations de l'OCDE (OECD, 2020^[48]) – pour assurer des approvisionnements suffisants et lutter contre les nouveaux polluants dangereux – afin de respecter les normes en matière d'eau potable –, et même envisager une réduction des fuites.

Pour résumer, les autorités espagnoles prennent des mesures appropriées mais devront peut-être redoubler d'efforts pour réduire la consommation d'eau. Étant donné que 63 % de consommation d'eau est destinée à l'irrigation des terres agricoles, il est essentiel d'encourager une meilleure utilisation de l'eau en améliorant l'efficacité de l'irrigation, en recyclant et en réutilisant l'eau ou en relevant les tarifs de l'eau destinée à l'irrigation en tenant compte de la raréfaction de l'eau. Cette baisse de l'irrigation ne peut être

obtenue que si un solide régime d'allocation de l'eau couvrant les eaux de retour est mis en place pour empêcher ce que l'on appelle « l'effet rebond », à savoir l'utilisation de l'eau économisée pour accroître l'irrigation ou pour étendre les cultures très gourmandes en eau. Quoi qu'il en soit, il conviendrait en outre de soutenir l'innovation dans le domaine de l'irrigation et d'encourager les agriculteurs à investir dans du matériel permettant d'économiser l'eau, ainsi que les ménages et les entreprises à consommer moins d'eau, à la fois en mettant en place des mesures tarifaires et non tarifaires. Comparer le prix de l'eau entre les pays n'est pas une entreprise facile, mais une récente étude menée par une entité privée a montré que les ménages d'Almería, de Barcelone et de Madrid avaient en 2021 payé le mètre cube d'eau moins cher que dans la plupart des autres villes d'Europe.

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau désapprouve le recours au dessalement dans les cas de pénurie. Il convient en revanche, avant de recourir à cette solution, de gérer la demande de façon globale grâce à la mise en place de solides régimes d'allocation de l'eau, et de mieux utiliser les autres sources d'approvisionnement (comme l'eau de pluie et l'eau recyclée). L'Espagne possède déjà plusieurs usines de dessalement. Très récemment, une solution de compromis – pas encore finalisée – a été trouvée, qui consisterait à facturer l'eau dessalée au prix plancher de 0.35 EUR/mètre cube ; en tout état de cause, des capacités supplémentaires de dessalement seront quasi certainement requises, même si cela coûtera cher et nécessitera beaucoup d'énergie (celle-ci devra au minimum se présenter sous forme renouvelable et décarbonée) et entraînera des rejets de sel. Par ailleurs, des efforts nettement plus importants devront être déployés par les pouvoirs publics pour préserver la qualité de l'eau. Celle-ci aussi s'est dégradée, principalement sous l'effet des activités agricoles, qu'il s'agisse des cultures ou de l'élevage. Des mesures doivent être prises pour limiter l'utilisation d'engrais, que ce soit des taxes ou une réglementation plus stricte de leur usage, tout au moins dans les zones sensibles. Il faut également que des normes beaucoup plus exigeantes soient appliquées en ce qui concerne le lisier résultant de l'élevage, même si cela conduit à une diminution de la taille des troupeaux. L'Espagne ne peut se permettre de maintenir des activités aussi néfastes pour l'environnement.

Tableau 1.11. Recommandations antérieures concernant la politique environnementale et mesures prises

Recommandations des <i>Études</i> antérieures	Mesures prises depuis 2021
À moyen terme, augmenter les taxes sur les carburants afin qu'elles correspondent mieux aux émissions de CO ₂ , tout en procédant à une redistribution en faveur des ménages pauvres.	Pour protéger les ménages défavorisés contre la hausse des prix de l'énergie, les taxes sur les carburants ont été temporairement réduites en 2022.
Améliorer le recours aux signaux de prix dans le domaine de l'eau et la gouvernance de l'eau en faisant participer davantage de scientifiques aux organismes de bassin, et rendre plus efficaces les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en recourant à la régulation par comparaison des compagnies des eaux.	Aucune mesure prise.
Accroître la part de la R-D dans les technologies de l'eau.	Aucune mesure prise.

Tableau 1.12. Recommandations de politique macroéconomique et structurelle (Principales recommandations en caractères gras)

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Remédier aux difficultés budgétaires à moyen terme	
Les mesures de soutien destinées à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires ont été de grande ampleur et n'ont été que partiellement ciblées sur les plus vulnérables.	Mettre fin aux mesures de soutien qui ont été mises en place pour atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires
Une hausse des taux d'intérêt pourrait susciter des perturbations sur les marchés de capitaux et éroder la capacité de remboursement des emprunteurs.	Les autorités compétentes doivent surveiller étroitement les banques et les encourager à adopter des pratiques de provisionnement prudentes et à respecter les règles qui s'imposent d'adéquation de leurs fonds propres.
La dette publique, à 113 % du PIB, est élevée, le déficit reste considérable et les dépenses de retraite et de santé vont augmenter à long terme.	Adopter un plan budgétaire à moyen terme, accélérer le rythme de la réduction du déficit à compter de 2024 et veiller à ce que toutes les dépenses supplémentaires soient intégralement financées à moyen terme.

Les dépenses sociales, principalement les retraites et les allocations de chômage, occupent une très grande place dans les dépenses totales, alors que les postes propres à favoriser la croissance, comme l'éducation et la formation, sont insuffisants. Les jeunes bénéficient moins des dépenses publiques que les autres catégories.	En se fondant sur des examens de dépenses et de solides analyses coûts-avantages, définir des priorités de dépenses à long terme davantage axées sur des éléments propres à stimuler la croissance, notamment des mesures de renforcement des compétences, par exemple dans l'éducation.
Les réformes des retraites approuvées entre 2021 et 2021 et 2023 représentent une augmentation du déficit de 1.1 point de PIB en 2050. Selon le Conseil budgétaire, la dette pourrait s'accroître et atteindre 186 % du PIB d'ici 2070.	Lier l'âge de la retraite à l'espérance de vie à la retraite. Si cette mesure, conjuguée aux dernières réformes, ne permet pas d'assurer la viabilité du système, modifier les facteurs de calcul des droits à pension et allonger la période de référence du calcul des pensions à 40 ans au moins.
Le système de santé se caractérise par un bon rapport qualité-prix. Cependant, certains secteurs sont fortement sous tension.	Envisager de recruter un plus grand nombre de professionnels/professionnelles de la santé.
Les recettes fiscales sont peu élevées au regard des normes de l'UE, et il est possible d'améliorer la conception du système : l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée est étroite, les taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmentent rapidement même à des niveaux de revenu modestes, ce qui n'est pas propice au développement de l'offre de main-d'œuvre, et le système fiscal n'est pas bien adapté à la réalisation des objectifs environnementaux.	Mobiliser des recettes fiscales supplémentaires en élargissant progressivement l'assiette de la TVA, en relevant les droits d'accise sur l'alcool et le tabac et en augmentant les taxes environnementales, tout en allégeant certains impôts sur le capital et en réduisant la charge fiscale sur le travail pour les ménages à faible revenu avec enfants. Réduire l'évasion fiscale et améliorer le recouvrement de l'impôt en continuant de promouvoir le recours à la facturation électronique.
Favoriser une reprise forte, inclusive et durable	
Plus de 40 % des personnes sans travail sont en chômage de longue durée. Les conditions d'activation imposées aux chômeurs sont moins rigoureuses que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Il n'existe pas beaucoup de prestations de chômage qui sont compatibles avec un emploi.	Renforcer les incitations au travail en durcissant les mesures d'activation et en autorisant dans une certaine mesure le cumul d'un emploi avec des allocations de chômage.
Les dépenses sociales sont orientées vers des prestations contributives, ce qui favorise les personnes ayant un emploi et une situation financière stable. Les programmes d'aide sociale ne protègent pas suffisamment les catégories vulnérables. Le niveau de pauvreté des enfants est élevé.	Augmenter le montant et la couverture des prestations en espèces versées aux familles pauvres avec enfants.
L'absence de transférabilité des droits sociaux entre les régions est un obstacle à la mobilité des personnes.	Garantir la transférabilité des droits sociaux et des droits au logement pour les personnes qui déménagent d'une région à l'autre.
Du fait d'inefficacités dans les systèmes administratifs, de la complexité des règles et d'un manque de coordination, les programmes d'aide sociale ne permettent pas de réduire efficacement la pauvreté.	Mettre en place des guichets uniques pour coordonner les aides au revenu, les services sociaux et l'accompagnement des chômeurs à l'intention des personnes vulnérables. Mettre en place des mécanismes de coordination permanente entre les administrations des services sociaux de façon à réduire la complexité administrative pour les usagers.
Les informations relatives aux services sociaux sont fragmentées, ce qui nuit à l'évaluation des besoins, à la qualité des services et à l'efficacité de l'action publique.	Regrouper les systèmes d'information, améliorer l'échange de données entre les prestataires de services sociaux et évaluer régulièrement l'impact des politiques sociales.
Le taux de couverture du revenu minimum vital est nettement inférieur à la population pouvant y prétendre, et les niveaux de revenu garantis sont relativement faibles en comparaison internationale, malgré de récentes hausses temporaires.	Évaluer dans quelle mesure le dispositif national de revenu minimum permet de réduire la pauvreté. Simplifier l'accès aux dispositifs nationaux et régionaux de revenu minimum.
Bien qu'ayant fait des progrès, l'Espagne reste fortement tributaire des combustibles fossiles, du fait des exonérations fiscales dont ils bénéficient, du niveau modeste des taxes sur les carburants et des subventions considérables accordées à l'agriculture et à la pêche.	Élargir l'assiette des taxes liées à l'environnement, notamment en supprimant progressivement les exonérations et en relevant peu à peu le taux de la taxe sur les émissions non couvertes par le SEQUE, tout en adoptant des mesures temporaires de compensation partielle en faveur des plus vulnérables.
Il est peu probable que les efforts actuels déployés par les pouvoirs publics soient suffisants pour atteindre les objectifs fixés, notamment la neutralité carbone d'ici à 2050 et un mix énergétique plus propre grâce à un recours accru aux énergies renouvelables.	Installer un plus grand nombre de bornes de recharge pour les véhicules électriques et développer les aides à la rénovation des bâtiments. Accélérer les procédures d'autorisation de nouvelles capacités d'énergie renouvelable.
La qualité de l'eau est médiocre, avec des niveaux toxiques de concentration en nitrates de plus en plus fréquents à cause du caractère intensif de la production agricole. L'approvisionnement en eau est également un problème qui s'aggrave dans les régions du pays touchées par une sécheresse persistante.	Promouvoir une utilisation plus efficace des engrais en relevant les taxes qui leur sont applicables ou en améliorant la réglementation qui s'y rapporte. Encourager une meilleure utilisation de l'eau en améliorant l'efficacité de l'irrigation, en recyclant et en réutilisant l'eau ou en augmentant les tarifs de l'eau destinée à l'irrigation.

Poursuivre les efforts déployés pour accroître la productivité et lutter contre la corruption

La collaboration entre le secteur des entreprises et les chercheurs est peu développée. Les entreprises innovantes sont trop peu nombreuses, et les partenariats public-privé sont rares.	Promouvoir la collaboration et le transfert de connaissances entre les entreprises et les universités au moyen de contrats de performance récompensant la collaboration et la participation des entreprises à la gouvernance des universités.
Les différences de cadre réglementaire entre régions entravent la croissance des entreprises et la concurrence entre elles.	Maintenir les incitations à la réduction des obstacles réglementaires et à une meilleure réglementation des activités économiques en promouvant la reconnaissance mutuelle des réglementations par les régions et la mise en œuvre de la Loi sur l'unité du marché.
Le cadre juridique de lutte contre la corruption a été renforcé au cours des dix dernières années mais le niveau de corruption perçue par les citoyens reste toujours plutôt élevé.	Poursuivre les efforts pour faire reculer la corruption dans le secteur public.
Selon le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, l'Espagne continue de clore prématurément des affaires de corruption transnationale, et les procureurs n'ont pas suffisamment de temps et ont du mal à déployer les mesures adéquates pour mener leurs enquêtes.	Continuer de mettre en œuvre la Convention anticorruption de l'OCDE.
Il n'est pas facile d'accéder à des informations sur les marchés publics.	Créer un référentiel unique de données relatives aux marchés publics.

Références

- (s.a.) (2023), *Plan de Recuperación. Impacto macroeconómico*. [89]
- Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (s.d.), « Régimes d'insolvabilité, entreprises zombies et réaffectation du capital », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1399, <https://doi.org/10.1787/8986d6b8-fr>. [34]
- Adema, W. (2023), *Paid parental leave: Big differences for mothers and fathers*, <https://oecdstatistics.blog/2023/01/12/paid-parental-leave-big-differences-for-mothers-and-fathers/>. [72]
- Aguilar, P. (2022), *Carbon Tax Sectoral (CATS) Model: A Sectoral Model for Energy Transition Stress Test Scenarios*, Bank of Spain, <https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/22/Files/do2218e.pdf>. [44]
- AIReF (2023), *Report on the Stability Program Update 2023-2026*, <https://www.airef.es/en/centro-documental/informes/report-on-the-stability-program-update-2023-2026/>. [6]
- AIReF (2022), *First opinion on the minimum living income*, <https://www.airef.es/en/centro-documental/opinions-centro-documental/opinion-on-minimum-living-income/>. [25]
- AIReF (2022), *Report on the 2022-2025 Stability Programme Update*, <https://www.airef.es/en/centro-documental/informes/report-on-the-2022-2025-stability-programme-update/> (consulté le 12 May 2022). [3]
- AIReF (2020), *Impacto sobre el empleo de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ mensuales*, <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/07/Impacto-sobre-el-empleo-de-la-subida-del-Salario-M%C3%ADnimo-Interprofesional-a-900%E2%82%AC-mensuales.pdf>. [70]
- AIReF (2020), *Spending review phase II. Hiring incentives*, <https://www.airef.es/en/spending-review-phase-ii-hiring-incentives/>. [66]
- AIReF (2018), *Spending review. Study 3 – Active labour market policies programme*, <https://www.airef.es/en/spending-review-study-3-active-labour-market-policies-programme/>. [65]
- Arregui, N. (2023), *Labor Productivity Dynamics in Spain: A Firm-Level Perspective*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Selected-Issues-Papers/2023/English/SIPEA2023002.ashx>. [29]
- Ayala Cañon, L. (2022), *El Ingreso Mínimo Vital: Adecuación y cobertura*, https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE_172_Luis-AYALA-CA%C3%91%C3%93N.pdf. [24]
- Ayala, L. (2021), « The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain », *International Journal of Social Welfare*, vol. 2021:30, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12447>. [73]
- Bank of Spain (2023), *Financial Stability Report - Spring 2023*, https://www.bde.es/ff/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinancera/23/FSR_Spring2023.pdf. [11]

- Bank of Spain (2022), *Financial Stability Report - Autumn 2022*, [10]
<https://www.bde.es/bde/en/secciones/informes/estabilidad-financiera/informe-de-estabilidad/>.
- Bank of Spain (2022), *Impact on recent and expected consumption patterns of the savings accumulated by households*, pp. 55-56, [52]
<https://www.bde.es/bde/en/secciones/informes/analisis-economico-e-investigacion/boletin-economico/index2022.html>.
- Barceló, C. (2021), *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España*, [68]
<https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/21/Fich/do2113.pdf>.
- Bentolila, S. (2018), *Reducing High Structural Unemployment and Labor Market Duality*, [51]
https://www.bde.es/ff/webbde/INF/MenuHorizontal/SobreEIBanco/Conferencias/2018/BENTO_LILA.pdf.
- Bentolila, S. (2017), « Are the Spanish long-term unemployed unemployable? », *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, vol. 8, pp. 1-41, [84]
<https://doi.org/10.1007/s13209-017-0155-z>.
- Bustamante, N. (2022), *La reforma laboral: un ejercicio de equilibrios con foco*, [63]
https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2022/02/01/34454/im02_22-07-ee-focus-4-es.pdf.
- Comité de cooperación en materia de contratación pública (2022), *Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026*, [38]
<https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>.
- Cuadrado, P. (2020), *A Sectoral Anatomy of the Spanish Productivity Puzzle*, [54]
<https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/20/Files/do2006e.pdf>.
- D’Arcangelo, F. et al. (2022), « A framework to decarbonise the economy », *OECD Economic Policy Papers*, n° 31, OECD Publishing, Paris, [40]
<https://doi.org/10.1787/4e4d973d-en>.
- De La Fuente, A. (2023), *Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones: un balance provisional*, [86]
https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-06.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio.
- Domènech-Arumí, G. (2022), *Bringing Them In or Pushing Them Out? The Labor Market Effects of Pro-cyclical Unemployment*, [7]
<https://doi.org/10.3386/w30301> (consulté le July 2022).
- Doménech, R. (2022), *The 2021 labour market reform: A preliminary assessment*, [60]
<https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/04/03-Domenech-11-2-1.pdf>.
- Égert, B. et P. Gal (2017), « La quantification des réformes structurelles dans les pays de l’OCDE : Un nouveau cadre analytique », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l’OCDE*, n° 1354, Éditions OCDE, Paris, [98]
<https://doi.org/10.1787/2d887027-en>.
- Eurofound (2017), *European Quality of Life Survey 2016*, Publications Office of the European Union, [46]
<https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-quality-of-life-surveys/european-quality-of-life-survey-2016>.

- European Agency for Safety and Health at Work (2022), *Spain: the « riders' law, new regulation on digital platform work*, <https://osha.europa.eu/en/publications/spain-riders-law-new-regulation-digital-platform-work>. [64]
- European Central Bank (2023), *The euro area bank lending survey – Fourth quarter of 2022*, European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/bank_lending_survey/html/ecb.blssurvey2022q4~e27b836c04.en.html#toc25. [53]
- European Commission (2022), *The Digital Economy and Society Index 2022 - Spain*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance>. [32]
- European Commission (2021), *Analysis of the recovery and resilience plan of Spain*, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_en. [4]
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States ((2016-2070)*, Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2765/615631>. [19]
- European Institute for Gender Equality (2022), *Gender Equality Index 2022 - The COVID-19 pandemic and care*, Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2839/035888>. [71]
- European Investment Bank (2022), *Digitalisation of Spanish SMEs*, <https://doi.org/10.2867/319217>. [55]
- Fernández Cerezo, A. (2023), *The Recovery, Transformation and Resilience Plan and its macroeconomic impact from a sectoral standpoint*, <https://doi.org/10.53479/29539> (consulté le 6 février 2023). [5]
- Font, P. (2015), « Real wage responsiveness to unemployment in Spain: Asymmetries along the business cycle », *IZA J Labor Stud*, vol. 4/13, <https://doi.org/doi.org/10.1186/s40174-015-0038-x>. [50]
- García-Louzao, J. (2022), *Dual returns to experience*, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/22/Files/dt2211e.pdf>. [62]
- García-Miralles, E. (2023), *Support measures in the face of the energy crisis and the rise in inflation: an analysis of the cost and distributional effects of some of the measures rolled out based on their degree of targeting*, <https://doi.org/10.53479/29769>. [12]
- García-Santana, M. (2016), *Growing like Spain: 1995-2007*, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/16/Fich/dt1609e.pdf>. [28]
- Geppert, C. et al. (2019), « Labour supply of older people in advanced economies: the impact of changes to statutory retirement ages », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1554, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b9f8d292-en>. [95]
- González Pandiella, A. (2014), « Dynamiser le secteur des entreprises en Espagne », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1173, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxszm2k7fnw-en>. [90]

- Gopinath, G. (2017), « Capital Allocation and Productivity in South Europe », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 132/4, pp. 1915-1967, <https://doi.org/10.1093/qje/qjx024>. [26]
- Gorjón, L. (2022), *Employment effects of the minimum wage: evidence from the Spanish 2019 reform*, <https://iseak.eu/wp-content/uploads/2022/11/the-impact-of-the-increase-in-the-minimum-wage-on-inequality-and-employment-2022-11-15-the-impact-of-the-increase-in-the-minimum-wage-on-inequality-and-employment-1.pdf>. [69]
- GRECO (2022), *Fifth evaluation round - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies - Compliance report*, <https://www.coe.int/en/web/greco/-/spain-publication-of-5th-evaluation-round-compliance-report>. [35]
- Guillemette, Y. (2021), *The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform*, OECD Publishing, <https://doi.org/doi.org/10.1787/a112307e-en>. [87]
- Haltiwanger, J. (2013), « Who Creates Jobs? Small versus Large versus Young », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 95/2, pp. 347–361, https://doi.org/10.1162/REST_a_00288. [56]
- Ignacio García-Pérez, J. (2018), « Can Fixed-term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain », *The Economic Journal*, <https://doi.org/10.1111/eoj.12621>. [61]
- IMF (2023), *Labor Market Implications of Green Investments and Carbon Pricing in Spain*, <https://www.imf.org/en/Publications/selected-issues-papers/Issues/2023/01/20/Labor-Market-Implications-for-Green-Investments-and-Carbon-Pricing-in-Spain-Spain-528394>. [17]
- IMF (2022), *Climate Change Mitigation Policy in Spain*, IMF, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjy8K6GyJr9AhUcRaQEHSKBYwQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.elibrary.imf.org%2Fdownloadpdf%2Fjournals%2F002%2F2022%2F046%2F002.2022.issue-046-en.xml&usq=AOvVaw2Z3D7NGEu3K0KZurQdlwyU>. [81]
- IMF (2022), *Spain : Staff Report for the 2021 Article IV Consultation*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1ESPEA2022001.ashx> (consulté le January). [14]
- Independent Office for Procurement Regulation and Supervision (OIReScon) (2022), *Annual Report on public procurement oversight in Spain*, <https://www.hacienda.gob.es/en-GB/Oirescon/Paginas/HomeOirescon.aspx>. [39]
- International Energy Agency (2021), *Spain 2021 Energy Policy Review*, <https://www.iea.org/reports/spain-2021>. [45]
- Kruse, T. et al. (2022), « Measuring environmental policy stringency in OECD countries : An update of the OECD composite EPS indicator », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1703, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/90ab82e8-en>. [97]
- Lehofer, W. (2023), *The National Productivity Boards*, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/733757/IPOL_BRI\(2023\)733757_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/733757/IPOL_BRI(2023)733757_EN.pdf) (consulté le February 2023). [30]
- Levy, H. (2022), *Social welfare systems and inequality in Europe - Closing Spain's social protection gap*, <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/en/-/social-welfare-systems-and-inequality-in-europe>. [74]

- Marc, C. (2022), *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe - Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat*, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/DD94.pdf>. [75]
- Maudos, J. (2021), *Lagging productivity and the need for structural reforms in Spain*, <https://www.funcas.es/articulos/lagging-productivity-and-the-need-for-structural-reforms-in-spain/>. [27]
- Medina, L. (2018), *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, WestfälischeWilhelms-Universität Münster, Centrum für AngewandteWirtschaftsforschung (CAWM), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>. [76]
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023), *Actualización Programa de Estabilidad 2023-2026*, https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/Programa_Estabilidad/Programa_Estabilidad_2023-2026.pdf. [9]
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023), *Actualización Programa de Estabilidad 2023-2026*, https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/Programa_Estabilidad/Programa_Estabilidad_2023-2026.pdf. [1]
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023), *Plan de Recuperación. Impacto macroeconómico*. [2]
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020), *Fourth Action Plan of Spain of the Open Government Partnership*, https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html. [36]
- Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation (2023), *Third Recovery Plan Implementation Report*, https://portal.mineco.gob.es/en-us/ministerio/plan_recuperacion/Pages/Informes_de_Ejecucion.aspx (consulté le February 2023). [85]
- Muñoz de Bustillo Llorente, R. (2022), *A primer on the 2022 Spanish Labour Reform*, pp. 63-80, <https://doi.org/10.7203/IREP.4.1.24764>. [59]
- Nachtigall, D. et al. (2022), « The climate actions and policies measurement framework : A structured and harmonised climate policy database to monitor countries' mitigation action », *OECD Environment Working Papers*, n° 203, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2caa60ce-en>. [41]
- OAIB - World Compliance Association (2021), *Guía de integridad y compliance para PYMES en las Illes Balears*, <https://www.oaib.es/wp-content/uploads/2022/02/Guia-de-integridad-y-compliance-para-pymes-en-las-Illes-Balears.pdf>. [58]
- OCDE (2022), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022 : Reconstruire des marchés du travail plus inclusifs*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f4bcd6ab-fr>. [94]

- OCDE (2022), *Tarifification des émissions de gaz à effet de serre : Passer des objectifs climatiques à l'action en faveur du climat*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/16ae322c-fr>. [18]
- OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2021 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/79175037-fr>. [15]
- OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2021 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/79175037-fr>. [100]
- OCDE (2021), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 28, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/33d40568-fr>. [99]
- OCDE (2021), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021 : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/40fac915-fr>. [93]
- OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2018 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2018-fr. [22]
- OCDE (2018), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2017 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2017-fr. [13]
- OCDE (s.d.), *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1815199X>. [23]
- OECD (2023), *Benefits and wages*, <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>. [8]
- OECD (2023), *Long-term scenarios update: incorporating the energy transition*. [80]
- OECD (2022), *Disability, Work and Inclusion : Mainstreaming in All Policies and Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1eaa5e9c-en>. [92]
- OECD (2022), *Impact evaluation of the digital tool for employment counsellors in Spain: SEND@*, <https://www.oecd.org/els/emp/FinalReport-EvaluationOfSEND.pdf>. [67]
- OECD (2022), *Modernising Social Services in Spain : Designing a New National Framework*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4add887d-en>. [21]
- OECD (2022), *Policies for the future of farming and food in Spain*. [47]
- OECD (2022), *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/riding-the-waves-adjusting-job-retention-schemes-through-the-covid-19-crisis-ae8f892f/> (consulté le 15 March 2022). [83]
- OECD (2022), *Taxing Wages 2022: Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD Countries*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm>. [16]
- OECD (2022), « Toolkit for raising awareness and preventing corruption in SMEs », *OECD Business and Finance Policy Papers*, n° 21, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19e99855-en>. [91]
- OECD (2022), *Why governments should target support amidst high energy prices*, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/why-governments-should-target-support-amidst-high-energy-prices-40f44f78/> (consulté le 30 June). [82]

- OECD (2021), *Effective Carbon Rates 2021 : Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en>. [43]
- OECD (2021), « Improving knowledge transfer and collaboration between science and business in Spain », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 122, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4d787b35-en>. [33]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys ITALY*. [88]
- OECD (2020), *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection : Challenges in EU Member States and Policy Options*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>. [48]
- OECD (2020), *Impact Evaluations Framework for the Spanish Ministry of Labour and Social Economy and Ministry of Inclusion, Social Security and Migrations*, OECD, https://www.oecd.org/els/emp/Impact_Evaluations_Framework.pdf. [49]
- OECD (2019), *Negotiating Our Way Up : Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>. [96]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. [37]
- OECD (2023, forthcoming), *OECD Economic Surveys: European Union 2023*, OECD Publishing. [42]
- OECD (s.d.), *OECD Productivity Working Papers*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/24139424>. [31]
- OECD Working Group on Bribery (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention - Phase 4 Report: Spain*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/spain-phase-4-report.pdf>. [57]
- Pickhardt, M. (2011), *Size and causes of the underground economy in Spain: A correction of the record and new evidence from the MCDR approach*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/55038/1/684383233.pdf>. [77]
- Puig-Codina, L. (2021), « The impact of taxing sugar-sweetened beverages on cola purchasing in Catalonia: an approach to causal inference with time series cross-sectional data », *European Journal of Health Economics*, vol. 22/1, pp. 155-68, <https://doi.org/10.1007/s10198-020-01246-0>. [20]
- Spain, B. (dir. pub.) (2022), , <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/21161/1/be2202-art11e.pdf>. [79]
- World Economics (s.d.), , <https://www.worldeconomics.com/Rankings/Economies-By-Informal-Economy-Size.aspx>. [78]

Études économiques de l'OCDE

ESPAGNE 2023 (VERSION ABRÉGÉE)

L'Espagne a mis en œuvre des mesures importantes pour atténuer l'impact de la pandémie et du choc inflationniste consécutif à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. L'économie a bien résisté, mais la dette publique, qui était déjà élevée, a augmenté en raison de la pandémie, ce qui rend urgente l'accélération de l'assainissement budgétaire. Les politiques publiques doivent continuer à s'attaquer aux faiblesses structurelles de l'Espagne. Le potentiel de croissance est faible et s'affaiblira avec le vieillissement rapide de la population. La réalisation des objectifs du pays en matière de lutte contre le changement climatique nécessitera un engagement fort et large en faveur d'un bouquet énergétique plus propre et d'un régime fiscal plus respectueux de l'environnement. Le chômage reste le plus élevé de l'OCDE et l'intégration des jeunes sur le marché du travail demeure difficile, même si des réformes récentes ont permis de réduire la part importante des contrats temporaires. Améliorer les résultats des jeunes en matière d'éducation et leur situation sur le marché du travail devrait passer par le renforcement du lien entre le système éducatif et le marché du travail, l'aide aux étudiants qui risquent de prendre du retard, l'amélioration de l'orientation professionnelle et la mise en place d'un service public de l'emploi plus efficace. Pour stimuler le faible niveau d'esprit d'entreprise chez les jeunes, il est nécessaire d'apporter un soutien financier et éducatif supplémentaire. L'augmentation du nombre de logements locatifs sociaux dans les zones en difficulté faciliterait l'accès au logement pour les jeunes.

CHAPITRE THÉMATIQUE : ACCROÎTRE LES OPPORTUNITÉS POUR LES JEUNES EN ESPAGNE

**Volume 2023/18
Octobre 2023**



PDF ISBN 978-92-64-57076-4

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2023
(18 NUMÉROS)



9 789264 570764