

L'ESPAGNE DE ZAPATERO : RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

Sabine Le Bayon

Département analyse et prévision de l'OFCE

Après quasiment une décennie de pouvoir conservateur (1996-2004), le leader du parti socialiste José Luis Rodríguez Zapatero est devenu premier ministre en mars 2004. Il a pris les rênes d'une économie en forte croissance, après une importante réduction du chômage et un assainissement des finances publiques, permettant au gouvernement de profiter d'amples marges de manœuvre. Sa tâche n'était toutefois pas aisée, l'économie espagnole souffrant de nombreux déséquilibres : une compétitivité dégradée, de faibles gains de productivité, des prix immobiliers surévalués, un creusement du déficit courant et une inflation supérieure à celle de la zone euro. Venaient s'y ajouter un déficit social criant et le problème de la précarité sur le marché du travail.

À quelques mois de la fin de cette législature, cet article vise à analyser la politique menée par les socialistes, après avoir fait le point sur l'héritage économique laissé par les conservateurs. Zapatero a entrepris de nombreuses réformes, avec une montée en puissance depuis le milieu de son mandat. Les politiques menées ont visé à soutenir tant l'offre que la demande. Elles ont résulté d'un arbitrage délicat entre l'importance des promesses sociales et la volonté de conserver un excédent budgétaire. Les avancées ont été réelles, mais pas d'une ampleur suffisante pour modifier en profondeur le fonctionnement de l'économie espagnole. Les réformes les plus ambitieuses ont été repoussées, dans l'attente que les négociations tripartites aillent plus avant.

La politique économique de Zapatero s'inscrit en partie dans la lignée d'Aznar : ce dernier, en imposant une politique budgétaire restrictive pour qualifier l'Espagne à la zone euro, a marqué le début d'une nouvelle ère, avec une politique de déficit zéro qui n'a pas été remise en cause. Cependant, Zapatero a privilégié les aspects sociaux et l'investissement, profitant d'une situation budgétaire saine. Les clivages entre la droite et la gauche n'apparaissent pas tant économiques que sociétaux, sociaux et liés à l'exercice du pouvoir. En bref, en matière économique, c'est plus sur la méthode que Zapatero diverge d'Aznar, avec le retour du processus de concertation.

Mots clés : Espagne. Finances publiques. Politique économique.

Après quasiment une décennie de pouvoir conservateur (1996-2004), le leader du parti socialiste José Luis Rodriguez Zapatero est devenu premier ministre en mars 2004, quelques jours après les attentats de Madrid. Alors que le parti populaire était nettement favori, du fait d'un bilan économique flatteur, Zapatero avait alors moins été élu par un espoir d'amélioration sociale que par rejet de l'attitude du gouvernement face aux attentats (Aznar tentant d'incriminer l'ETA alors que les preuves s'accumulaient pour mettre en cause Al-Qaeda) et de sa politique internationale (vis-à-vis de la guerre en Irak notamment).

Zapatero a pris les rênes d'une économie en forte croissance, après une importante réduction du chômage et un assainissement des finances publiques. Sa tâche n'était toutefois pas aisée. Il s'agissait, dans une économie de plus en plus ouverte sur l'extérieur et soumise à une concurrence accrue, de concilier la maîtrise du poids de l'État dans l'économie avec la poursuite du rattrapage social. Sur ce dernier point, il a privilégié le dialogue avec les partenaires sociaux sur quasiment tous les sujets.

Venir à bout des déséquilibres espagnols sera long : l'économie souffre d'une compétitivité dégradée et de faibles gains de productivité. L'endettement des agents privés est monté en flèche ces dernières années, le déficit courant s'est fortement creusé et l'inflation demeure supérieure à celle de la zone euro. De plus, le déficit social est criant, la part des prestations sociales dans le PIB étant inférieure de quasiment 8 points au niveau moyen de l'Union européenne à 15 (respectivement 20 % et 27,6 % en 2004), la plupart des prestations ayant vu leur pouvoir d'achat reculer dans les années 1990. Enfin, la précarité sur le marché du travail reste un sujet préoccupant.

La bonne situation des finances publiques a laissé au gouvernement d'amples marges de manœuvre pour augmenter les dépenses (logement, prestations sociales...). Dans le même temps, la concertation avec les partenaires sociaux a été relancée, ce qui a permis des avancées dans plusieurs domaines (retraites, marché du travail, par exemple). Cependant, les réformes de grande ampleur ont été repoussées, dans l'attente que les négociations tripartites aillent plus avant.

À quelques mois de la fin de cette législature entamée en 2004, cet article vise à analyser la politique menée par Zapatero dans un contexte économique florissant mais non dénué de déséquilibres. L'objet n'est pas de brosser un panorama exhaustif des mesures prises durant cette législature, mais de faire le point sur les réformes effectuées dans les

principaux domaines économiques et sociaux, sur les moyens mis en œuvre et, quand les données le permettent, sur les résultats.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur le contexte économique et budgétaire qui prévalait lorsque Zapatero est arrivé au pouvoir et sur son évolution depuis 2004, ainsi que sur certains déséquilibres qui se sont creusés récemment. Dans un deuxième temps, nous détaillerons les principales mesures prises qui s'inscrivent en rupture par rapport aux deux mandats d'Aznar. Mais nous verrons ensuite que les ruptures restent ponctuelles, de nombreuses réformes s'inscrivant en fait, par pragmatisme, dans la continuité de celles adoptées par les conservateurs durant la décennie précédente. Enfin, nous concluons sur le bilan qu'on peut tirer de ce mandat et sur les difficultés qui attendent le prochain premier ministre, dans une économie sans doute moins dynamique à l'avenir, alors que plusieurs défis sociaux perdurent.

I. Un héritage économique favorable

Quand Zapatero arrive au pouvoir en 2004, l'Espagne connaît depuis une décennie une forte croissance, performance qui ne s'est pas démentie depuis lors. Le contexte économique et financier a donc été bien plus favorable que dans la plupart des pays européens, la France en particulier. Cependant, plusieurs déséquilibres persistent, certains s'étant même accentués.

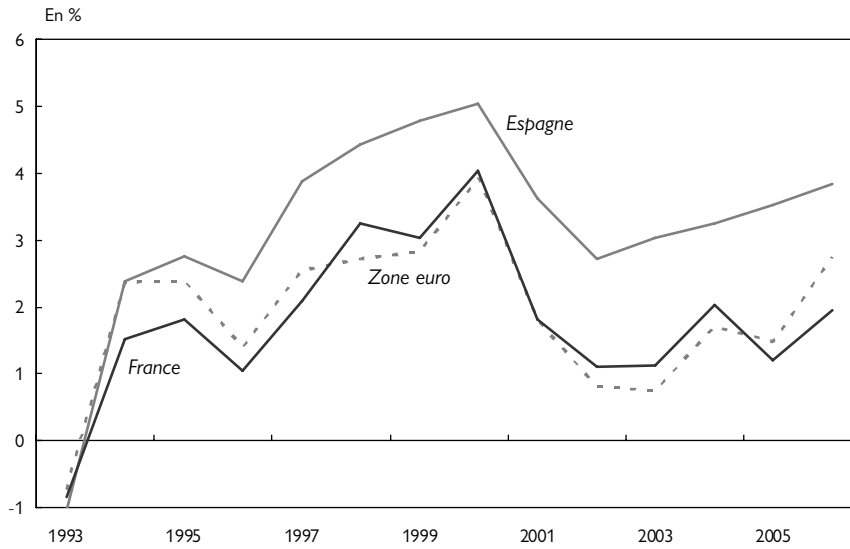
I.1. L'appartenance à la zone euro a dopé la croissance...

Depuis la récession de 1993, la croissance n'a pas été une seule fois inférieure à 2 %. Entre 1994 et 2006, elle a crû en moyenne à un rythme de 3,5 % contre 2,1 % dans la zone euro et 2 % en France (graphique 1).

Cette performance a permis au PIB par habitant de se rapprocher de la moyenne européenne, en passant de 81 % en 1997 à 94 % du PIB par tête de l'UE à 15 en 2006 (soit 101 % de celui de l'UE à 25 ou 105 % de celui de l'UE à 27) (graphique 2).

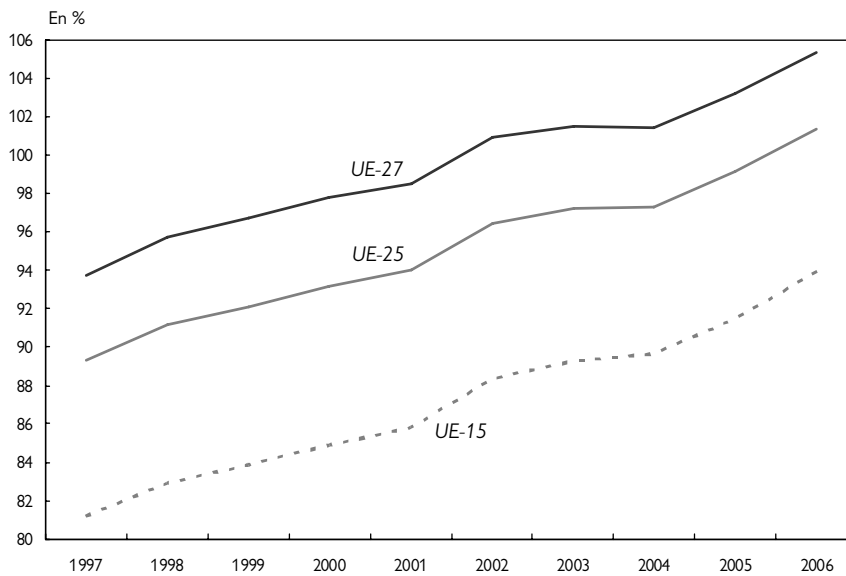
Outre les rythmes impressionnants atteints entre 1997 et 2000, la résistance de l'économie espagnole au ralentissement européen initié en 2001 a été remarquable et le taux de chômage n'a quasiment pas cessé de baisser depuis plus d'une décennie, passant d'un pic de 19,7 % à la mi-1994 à 8,2 % au troisième trimestre 2007 (graphique 3).

1. Croissance du PIB de l'Espagne, de la France et de la zone euro



Sources : INE, INSEE, Eurostat, Perspectives économiques de l'OCDE.

2. PIB par habitant en Espagne relativement à l'Europe

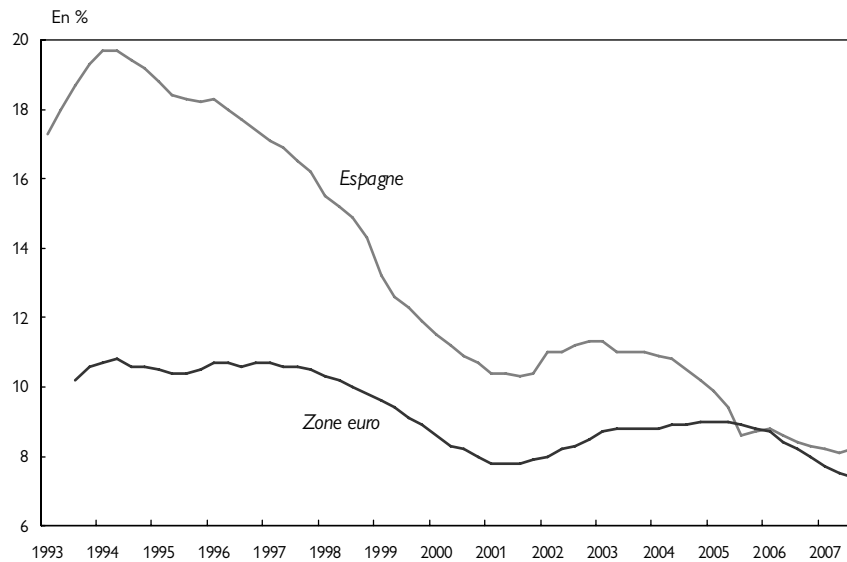


Lecture : En 1997, le PIB par habitant en Espagne représentait 94 % de celui de l'UE-27, 89 % de celui de l'UE-25 et 81 % de celui de l'UE-15.

Note : Il s'agit des PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat.

Source : Eurostat.

3. Taux de chômage en Espagne et dans la zone euro

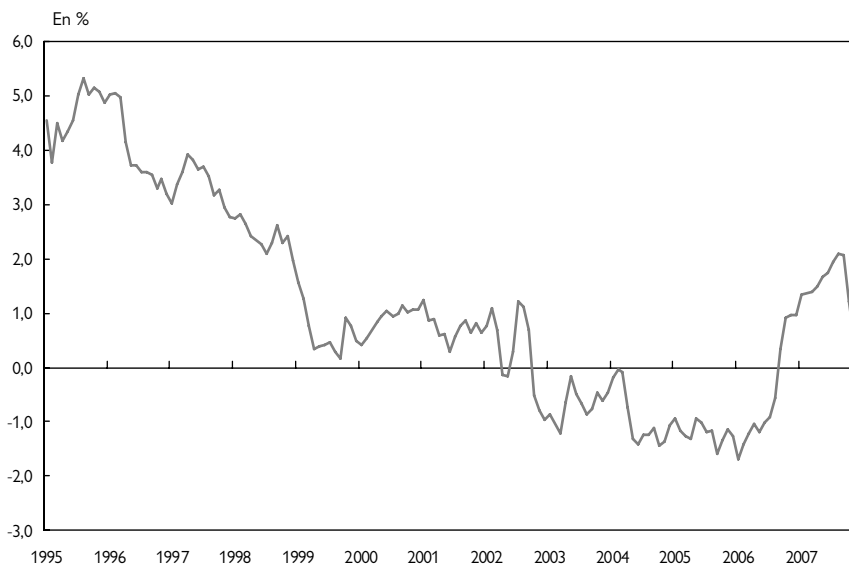


Source : Eurostat.

La détente des conditions monétaires liée à la perspective d'adhésion puis à la qualification à l'UEM a été bénéfique à la croissance. Deux facteurs sont principalement à l'origine de la forte baisse des taux d'intérêt réels depuis 1995 et de leur faiblesse actuelle. En premier lieu, après le resserrement monétaire observé entre 1994 et le début de l'année 1995, le processus de désinflation a permis aux autorités monétaires de réduire progressivement les taux directeurs à partir de la fin de 1995. Dans le même temps, l'assainissement budgétaire et la stabilisation des anticipations de change dans un contexte désinflationniste ont rassuré les marchés financiers sur les perspectives de participation de l'Espagne à l'UEM, ce qui s'est traduit par une baisse des primes de risque, contribuant ainsi à la convergence des taux longs espagnols vers les taux allemands. De ce fait, l'Espagne a respecté dès 1997 les conditions relatives au taux d'inflation et aux taux longs pour entrer dans la zone euro¹. Au final, entre le dernier trimestre 1995 et le premier trimestre 1999, la baisse des taux, tant de court que de long terme, a été de 6,3 points de pourcentage (graphique 4).

1. Plus précisément, les critères de Maastricht relatifs à l'inflation et au taux d'intérêt sont les suivants : la cible d'inflation est le taux moyen d'inflation des trois pays de l'UEM les moins inflationnistes en 1997, avec une marge de 1,5 point de pourcentage. Concernant le taux d'intérêt, il doit être inférieur au taux d'intérêt moyen à long terme des trois pays de référence pour le critère d'inflation, plus une marge de 2 points de pourcentage.

4. Taux d'intérêt réels courts

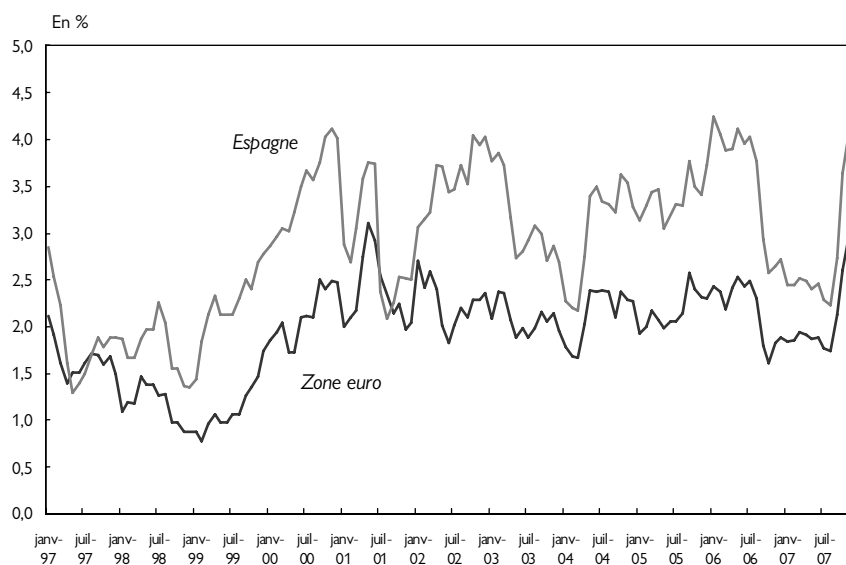


Source : Datastream.

Depuis 1999, la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne s'est révélée très accommodante pour l'Espagne, au regard de son différentiel d'inflation et de croissance avec la zone. Entre 1999 et la mi-2007, l'inflation moyenne a en effet été de 3,1 % en Espagne, contre 2 % dans la zone euro (graphique 5). Au final, les taux d'intérêts réels courts ont été négatifs d'octobre 2002 à septembre 2006, avant que la BCE ne resserre sa politique monétaire et que l'inflation espagnole ralentisse.

Une croissance auto-alimentée s'est ainsi mise en place en Espagne : la baisse des taux d'intérêt induite par l'entrée dans la zone euro a incité les ménages et les entreprises à s'endetter. La consommation et l'investissement ont dopé l'activité et donc entraîné des créations d'emplois, lesquelles ont généré des revenus qui, à leur tour, ont stimulé la consommation... Le secteur du bâtiment, quant à lui, a bénéficié du boom immobilier mais aussi des fonds structurels qui ont en partie financé des projets d'investissement en infrastructures.

5. Inflation en Espagne et dans la zone euro



Sources : INE, Eurostat.

1.2. ... et favorisé l'assainissement des finances publiques...

L'assainissement budgétaire a été spectaculaire en Espagne depuis le milieu des années 1990. Le solde public est passé d'un déficit de 6,6 % du PIB en 1995 à un excédent de 1,8 % en 2006 (graphique 6) et la dette publique de 68,1 % en 1996 (son maximum) à 40 % en 2006, soit 30 points de moins que dans la zone euro. C'est la conséquence d'une politique budgétaire espagnole restrictive entre 1995 et 2006 — avec une impulsion² de -0,3 point de PIB par an en moyenne, contrairement à la zone euro où elle a été quasiment neutre (-0,1 point) —, et d'une conjoncture plus favorable — avec une composante conjoncturelle de 1,6 point de PIB en Espagne, contre 0,1 point dans la zone euro.

La baisse du déficit a été principalement concentrée avant 2000, assainissement justifié par la volonté d'intégrer la zone euro dès 1999. L'impulsion a ainsi été en moyenne de -0,7 point de PIB en Espagne entre 1995 et 1999 (contre -0,5 point dans la zone euro), avec une réduction de 0,9 point des transferts en capital, de 0,7 point de la masse

2. L'impulsion budgétaire est l'inverse de la variation du solde structurel primaire (solde corrigé des effets de la conjoncture, hors charges d'intérêt).

salariale (du fait du gel des salaires des fonctionnaires et du non remplacement d'une partie des agents partant à la retraite) et de 0,4 point de l'investissement public (tableau 1). De plus, la croissance des impôts a été non négligeable (+ 1,6 point de PIB), du fait du dynamisme des profits et de la consommation (et malgré la baisse de l'impôt sur le revenu). La baisse du taux de chômage tout comme la faible revalorisation d'un certain nombre de prestations au regard de l'inflation ont entraîné une forte réduction de la part des prestations sociales dans le PIB. Quant à la baisse des charges d'intérêt de 1,4 point de PIB, elle est due surtout à la baisse des taux mais aussi à la réduction de la dette. Les recettes des privatisations ont aussi contribué à l'amélioration de la situation des finances publiques. Ce processus qui avait débuté au milieu des années 1980 a pris de l'ampleur durant le premier mandat d'Aznar (1996-2000). Sur les années 1996-1997, les recettes des privatisations ont représenté 3 % du PIB au total (dont 2,6 point pour la seule année 1997). Les fonds structurels et de cohésion³ ont aussi apporté en moyenne 1,2 point de PIB par an entre 1996 et 2000.

6. Finances publiques en Espagne



Sources : Perspectives économiques de l'OCDE, ministère des Finances espagnol.

3. Les fonds structurels datent de la création de la Communauté européenne et visent à réduire l'écart entre les différentes régions. Le Fonds de cohésion, mis en place en 1993, a pour but de venir en aide aux pays dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne européenne (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne initialement), en finançant des projets liés à la protection de l'environnement et à l'amélioration des réseaux de transport.

L'ESPAGNE DE ZAPATERO : RUPTURE OU CONTINUITÉ? ■

1. Composantes des finances publiques en Espagne

En points de PIB	En différence			En niveau	
	1995-1999	1999-2004	2004-2006	1995	2006
a. Recettes courantes (a = b + e + f + g)	1,1	0,0	1,9	36,6	39,6
b. impôts directs (b = c + d)	0,0	0,2	1,5	9,9	11,7
c. sur les ménages	-1,0	-0,3	0,7	8,0	7,4
d. sur les sociétés	1,1	0,5	0,8	1,9	4,3
e. impôts indirects	1,5	0,5	0,5	10,0	12,3
f. cotisations	0,1	0,2	0,0	12,7	13,0
g. autres recettes courantes	-0,5	-0,9	0,0	4,0	2,6
h. Dépenses courantes (h = i + j + k + l + m + n)	-3,5	-1,3	-0,4	40,1	34,9
i. consommation publique	-0,9	0,6	0,1	18,1	17,9
j. salaires	-0,7	-0,4	-0,1	11,2	10,0
k. subventions	0,2	-0,2	0,0	1,0	1,0
l. prestations sociales	-1,5	-0,4	-0,2	13,6	11,6
m. paiements d'intérêt	-1,4	-1,5	-0,5	4,6	1,3
n. autres dépenses courantes	0,3	0,1	0,1	2,3	2,8
o. Dépenses nettes en capital (o = p + q - r - s)	-0,6	0,2	0,3	3,0	2,9
p. FBCF	-0,4	0,1	0,5	3,7	3,9
q. transferts en capital	-0,9	0,4	-0,4	2,2	1,3
r. impôts en capital et transferts reçus	-0,6	0,1	-0,2	1,4	0,6
s. consommation de capital fixe	0,0	0,1	0,1	1,6	1,7
t. TPO (t = b + e + f)	1,6	0,9	2,0	32,6	37,0
u. dépenses totales (u = h + o - r)	-4,7	-1,0	-0,3	44,4	38,5
v. recettes totales (v = a + r)	0,5	0,1	1,7	38,0	40,3
w. Solde public (w = x - m + y + z)	5,2	1,1	2,0	-6,5	1,8
x. solde primaire structurel ¹	2,8	0,4	0,5	-0,5	3,2
y. mesures exceptionnelles	-0,4	-0,7	0,7	0,4	0
z. composante conjoncturelle	1,4	-0,1	0,3	—	—
Impulsion budgétaire (en moyenne) ²	-0,7	-0,1	-0,2	—	—
Dettes publiques	-1,0	-15,3	-6,4	63	40

1. solde public corrigé des effets de la conjoncture, hors charges d'intérêt et hors mesures exceptionnelles.

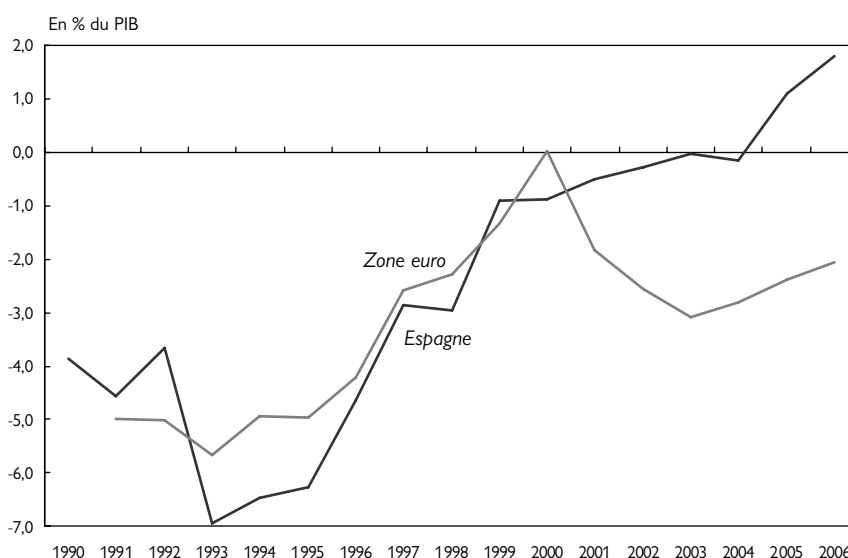
2. Il s'agit de l'inverse de la variation du solde structurel primaire.

Source : OCDE (Perspectives économiques, juin 2007), calculs de l'auteur.

Durant le deuxième mandat d'Aznar (2000-2004), la politique budgétaire a été beaucoup moins restrictive (- 0,1 point de PIB), ce qui s'est avéré opportun en période de ralentissement économique. La masse salariale et les prestations sociales en pourcentage du PIB ont certes continué de se réduire mais la consommation publique a augmenté. La part de la FBCF est restée stable. Les charges d'intérêt ont continué de se réduire (- 1,5 point de PIB) et le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de 0,9 point, en dépit de la baisse de l'impôt sur le revenu (IR) de 2003. De ce fait, le déficit public a encore diminué. En revanche, dans la zone euro, la composante conjoncturelle a été beaucoup plus négative (- 0,6 point) et la politique budgétaire s'est relâchée, avec une impulsion de 0,3 point de PIB sur cette période, ce qui explique le décrochage entre le solde espagnol et celui de la zone euro (graphique 7).

Depuis 2004, date de l'arrivée au pouvoir de Zapatero, la poursuite de la baisse des charges d'intérêts de 0,5 point associée à la hausse des impôts de 2 points de PIB, à la maîtrise des dépenses publiques et à une composante conjoncturelle favorable (0,3 point de PIB) a permis de financer une progression de 0,5 point de l'investissement tout en améliorant confortablement le solde total. Les dépenses courantes ont reculé de 0,4 point de PIB, soit nettement moins que durant les années précédentes. L'augmentation des recettes fiscales a concerné tous les impôts, contrairement aux périodes précédentes, puisque la baisse de l'IR n'est intervenue qu'en 2007. La vigueur de la consommation et des

7. Soldes publics en Espagne et dans la zone euro



Sources : Perspectives économiques de l'OCDE.

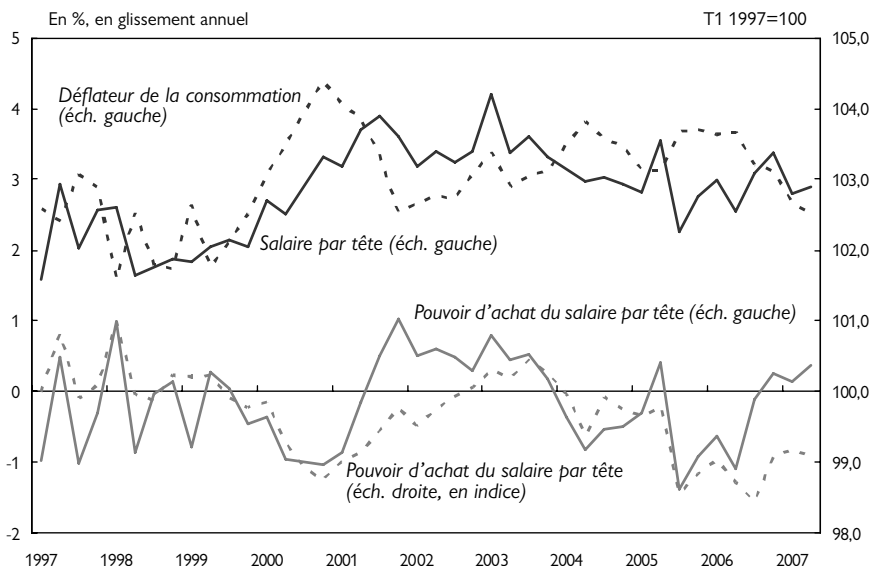
profits explique le dynamisme de l'impôt sur les sociétés et des impôts indirects. Concernant l'IR, comme les seuils d'imposition et les abattements (en valeur pour la plupart) ne sont généralement pas indexés sur l'inflation, les recettes croissent rapidement. En 2005 comme en 2006, seul le barème a été revalorisé de 2 % (objectif officiel d'inflation), alors que l'inflation a atteint 3,5 % en moyenne ces deux années, ce qui explique que la charge fiscale individuelle augmente rapidement. Le fait que les cotisations sociales augmentent moins que les impôts pourrait s'expliquer par les nombreuses réductions de cotisations applicables lors de l'embauche de certaines catégories de la population en contrat à durée indéterminée (voir ci-après la partie sur la réforme du marché du travail). Au final, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 37 % du PIB en 2006 en Espagne, contre 41,2 % dans la zone euro. L'écart s'est donc réduit de 3,5 points en un peu plus d'une décennie.

L'amélioration du solde public a aussi bénéficié de l'apport des fonds structurels et du fond de cohésion (0,9 % du PIB en moyenne par an entre 2000 et 2006). L'Espagne est ainsi le pays de la zone euro qui a le plus absorbé de fonds européens, même si cette source de revenus est en train de se tarir du fait de l'élargissement européen. L'importante immigration a aussi joué un rôle positif dans les années récentes. Selon un rapport de l'Office économique du Premier ministre espagnol (2006), l'apport de l'immigration aux finances publiques aurait représenté 0,5 point de PIB en 2005, soit environ la moitié de l'excédent observé. La hausse des cotisations sociales ainsi que celle des impôts indirects ont fait plus que compenser la hausse des dépenses induites par l'afflux d'immigrés (éducation, santé...). Cependant, si l'impact de l'immigration est positif globalement, il bénéficie surtout à l'État et à la sécurité sociale (ces immigrés cotisant sans bénéficier encore de pensions de retraite), mais est coûteux pour les régions qui gèrent les dépenses d'éducation et de santé et dépendent encore largement des transferts de l'État.

1.3. ... mais des déséquilibres subsistent

Ce processus de rattrapage n'est cependant pas exempt de déséquilibres et de risques pour la croissance espagnole. Certes, les entreprises espagnoles créent beaucoup d'emplois (6,6 millions depuis 1997, dont 2,4 millions entre le début 2004 et le troisième trimestre 2007), mais avec pour contrepartie des salaires nominaux qui augmentent moins vite que l'inflation. En effet, la conjonction de créations d'emplois peu qualifiés dans leur grande majorité et d'une forte immigration limite les pressions salariales qu'aurait pu induire la forte réduction du taux de chômage et, de plus, l'inflation élevée érode les salaires nominaux. De ce fait, il y a une perte de pouvoir d'achat des salaires individuels qui est structurelle en Espagne. Début 2004, le salaire réel moyen était ainsi juste identique à celui de début 1997 ; à la mi-2007, il était de nouveau inférieur à ce niveau (graphique 8).

8. Évolution des salaires



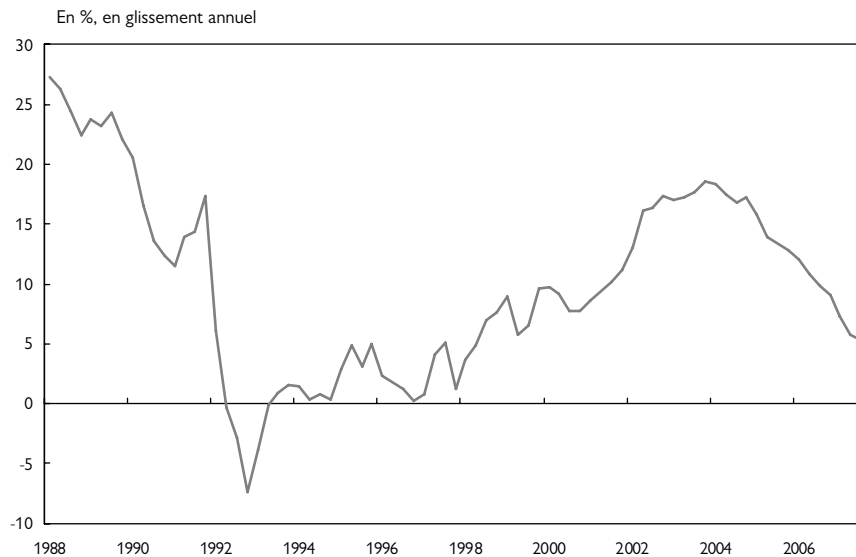
Source : INE.

Le rattrapage du PIB par tête repose donc entièrement sur les performances en termes d'emplois, le niveau de la productivité espagnole s'écartant au contraire du niveau moyen européen. Pour l'instant, malgré la faiblesse des salaires réels, le dynamisme de l'emploi et des crédits a été suffisant pour soutenir la consommation et l'investissement en logement et de ce fait la croissance, malgré une contribution du commerce extérieur négative. Il convient à cet égard de souligner le rôle ambivalent tenu par l'inflation dans l'économie. Son niveau élevé (3,6 % en 2006, contre 2,5 % dans la zone euro), qui a longtemps poussé à la baisse les taux d'intérêt réels et favorisé l'endettement, a pour l'instant joué un rôle positif sur la croissance, mais n'en a pas moins détérioré la compétitivité des produits espagnols, la concurrence des pays à bas coûts se faisant de plus en plus pressante.

Par ailleurs, la surévaluation des prix immobiliers – qui ont augmenté de près de 200 % depuis le début de 1997 (graphique 9) – et le fort endettement des ménages – qui est passé de 63 % du revenu disponible des ménages en 1997 à 133 % en 2006 – font peser des risques sur la croissance à moyen terme, en cas de fort ajustement sur le marché immobilier. Les signaux de ralentissement progressif dans le secteur se sont multipliés en 2007, même si le krach redouté ne s'est pas produit. Le durcissement de la politique monétaire se traduit peu à peu par un ralentissement des crédits hypothécaires accordés aux

ménages. La hausse des taux, conjuguée à des prix extrêmement élevés, a dégradé la solvabilité des ménages, et donc freiné la demande. L'offre restant abondante, ceci s'est répercuté sur les prix qui ralentissent progressivement (graphique 8). Cette remontée des taux devrait limiter les nouvelles acquisitions et donc l'activité dans la construction. C'est un des pans les plus dynamiques de l'économie qui en serait alors affecté : l'investissement en construction a contribué pour 0,9 point de pourcentage à la croissance en 2006 (dont 0,5 point imputable au seul investissement en logement) et l'investissement en logement représentait 7,5 % du PIB en 2006 (contre 4,7 % en 1995, début de disponibilité de la série). L'emploi dans le secteur de la construction, qui représentait 23 % des nouveaux emplois en 2006, en pâtirait alors rapidement, eu égard à la proportion élevée de salariés en contrats à durée déterminée (55 % en 2006 dans ce secteur). Avec la hausse des taux d'intérêt courts, les intérêts versés par les ménages ont nettement augmenté (+ 1,5 point de revenu disponible depuis la mi-2005), compte tenu de la part importante des prêts à taux variables. Ce mouvement devrait se poursuivre, ce qui viendrait amputer le revenu et donc la consommation. Le recul de l'investissement en logement s'accompagnerait alors d'un tassement de la consommation et au final d'une moindre croissance.

9. Les prix immobiliers



Source : Ministère du Logement.

Depuis le milieu des années 1990, la conjugaison d'une politique budgétaire en moyenne restrictive et d'une politique monétaire expansionniste s'est au final traduite non seulement par une modification de la répartition de l'endettement global mais aussi par un accroissement de ce dernier : les agents privés ont profité de la faiblesse des taux pour s'endetter, tandis que les administrations faisaient le choix du désendettement. Au final, la position extérieure nette de l'économie espagnole s'est dégradée, passant de 3 % du PIB en 1998 à 46 % en 2006. Cette logique d'endettement s'est traduite par un creusement du déficit courant (qui est passé de -0,1 % du PIB en 1997 à 8,6 % en 2006). Ce déficit courant de 84 milliards d'euros en 2006 a eu pour principale contrepartie des investissements de portefeuille en nette progression. La balance des investissements de portefeuille a ainsi atteint 200 milliards en 2006. Au-delà de la question du financement du déficit courant, se pose aussi la question de la détention des actifs espagnols. Or un fort déficit courant pendant plusieurs années signifie que de moins en moins d'actifs sont détenus par les résidents espagnols.

2. Des premiers signes de rupture...

À plusieurs égards des changements sont perceptibles dans la politique de Zapatero par rapport au gouvernement d'Aznar : changement de méthode d'abord, avec la relance du dialogue social; changement de priorités aussi avec l'accent mis sur l'investissement et sur les revalorisations de nombreuses prestations.

2.1. Un climat de dialogue social retrouvé

L'Espagne bénéficie d'une culture de la concertation et du dialogue social — établie depuis le retour de la démocratie à la fin des années 1979 — beaucoup plus développée qu'en France. Les négociations tripartites, impliquant syndicats, patronat et gouvernement, sont généralement la règle. Elles ont été mises à mal durant le second mandat d'Aznar, les tensions ayant culminé avec la grève générale de 2002. Zapatero a repris les négociations à son arrivée : dès juillet 2004, les partenaires sociaux et le gouvernement entamaient une nouvelle étape du dialogue social, en signant une déclaration portant sur « la compétitivité, la stabilité de l'emploi et la cohésion sociale », fixant les chantiers prioritaires à mener dans le domaine social durant la législature. Cette déclaration insistait sur la nécessité de mettre en place un modèle de croissance équilibrée et durable, basé sur l'amélioration de la compétitivité et la hausse des gains de productivité. La volonté d'un système de protection sociale plus juste, solidaire et efficace était aussi réaffirmée.

La liste des domaines à aborder durant la législature est relativement exhaustive : priorité est donnée à l'amélioration de la qualité de l'emploi, viennent ensuite la place des jeunes, des travailleurs âgés, des handicapés, des femmes et des immigrés sur le marché du travail, la formation professionnelle, les politiques actives d'emploi, les politiques industrielle et environnementale, le processus de révision du salaire minimum, la réduction des accidents du travail, la réforme des négociations collectives, la réforme des retraites ainsi que la prise en charge de la dépendance. Des négociations sur la majorité de ces thèmes se sont poursuivies depuis lors et ont donné lieu à plusieurs accords.

2.2. Une politique sociale et redistributive plus offensive

Les autres mesures phares dans le domaine social ont été la hausse du salaire minimum (qui sert pour indexer plusieurs allocations) et la revalorisation des pensions les plus basses. De 2004 à 2008, le salaire minimum aura ainsi augmenté de 30 % en termes nominaux et de 12 % en termes réels, compensant en partie la perte de pouvoir d'achat observée depuis deux décennies. Au final, le salaire minimum sur 14 mois est passé de 460 euros en avril 2004 à 570 euros au 1^{er} janvier 2007 et devrait atteindre 600 euros en 2008, l'objectif qu'avait fixé Zapatero au début de son mandat. Sa hausse à 800 euros avant 2012 est désormais une de ses promesses de campagne pour la prochaine législature, en accord avec les revendications des syndicats. À environ 51 % du salaire brut médian (contre 59 % en France), ce salaire minimum reste faible, mais une véritable rupture est en cours. Le salaire minimum n'est en effet pas utilisé en Espagne comme un instrument de lutte contre l'existence de travailleurs pauvres, mais il est utilisé pour indexer un certain nombre de prestations sociales. Afin de ne pas grever les finances publiques, la progression de ce salaire a longtemps été ridicule au regard de l'inflation, limitant d'autant les revalorisations de certaines prestations. Ce salaire minimum touche au final peu de travailleurs (0,8 % des salariés à temps plein, contre 15,6 % en France), puisque ceux qui sont couverts par des conventions collectives bénéficient d'un salaire minimum par branche. Ce sont donc surtout les salariés du secteur agricole qui sont concernés.

L'objectif affiché du gouvernement actuel a été de dissocier le lien entre le salaire minimum et les prestations. Pour cela, un nouvel indicateur a été créé pour déterminer l'évolution des prestations (égal à 499,20 euros par mois en 2007, soit une hausse de 8,4 % depuis sa fixation fin 2004, reposant sur une indexation unitaire sur l'inflation) et le salaire minimum a été nettement relevé pour le rapprocher du salaire moyen. Cette politique aura donc à court terme peu d'impact sur le coût du travail, c'est surtout le montant des dépenses sociales qui sera affecté.

Dans le cadre de l'accord pour « l'amélioration de la croissance et de l'emploi », des mesures ont aussi été adoptées pour mieux indemniser les chômeurs, et en particulier ceux de plus de 45 ans, les travailleurs saisonniers et intermittents et les travailleurs agricoles. Cet accord s'est traduit par un décret adopté en juillet 2006. La hausse récente du taux de couverture s'inscrit dans la tendance haussière visible depuis plusieurs années, en parallèle avec la baisse du taux de chômage. Le taux de couverture est ainsi passé de 50 % en 1997 à 64 % en 2004 et à 79 % sur les 10 premiers mois de l'année 2007. Il semble toutefois que ce mouvement se soit accéléré depuis un an, reflétant l'application de l'accord de 2006.

Enfin une loi sur la dépendance a été votée fin 2006 par le parlement. C'était une priorité pour Zapatero, la prise en charge de la dépendance constituant désormais un des piliers de l'État providence au même titre que les dépenses de santé, d'éducation ou de retraite. Cette loi crée un droit opposable de prise en charge des personnes dépendantes. Elle garantit un certain nombre de prestations à ses personnes : l'accès à des services publics d'assistance (aides à domicile, places dans des résidences spécialisées...) ou le versement de montants permettant d'avoir recours au secteur privé le cas échéant. Elle est entrée en vigueur en 2007 pour les personnes les plus dépendantes avec une montée en puissance progressive jusqu'en 2015, date à laquelle la totalité des personnes jugées dépendantes devrait être assistée. Le coût sera partagé entre l'État et les régions, mais impliquera aussi une réallocation d'un certain nombre de dépenses de santé, une partie restant de toute façon à la charge des bénéficiaires en fonction de leur revenu. Le coût global devrait atteindre en 2015 environ 1 point de PIB (dont environ la moitié à la charge de l'État et des régions), mais à court terme l'impact sur les finances publiques sera négligeable. La somme versée par l'État et censée assurer un minimum commun à toutes les régions est en tout cas jugée très faible par un certain nombre de régions, de droite comme de gauche, au regard du coût réel de la prise en charge de la dépendance.

2.3. Une politique de soutien à l'investissement et à l'innovation

Pour rendre l'économie espagnole plus compétitive, dans le cadre notamment de l'agenda de Lisbonne, le gouvernement a présenté en octobre 2005 un ambitieux programme national de réformes (PNR), couvrant un large champ. Les domaines concernés vont de la stabilité budgétaire et du fonctionnement du marché du travail (deux sujets développés ci-après) au développement des infrastructures, de l'innovation, du capital humain et des entreprises. À ces grands principes, sont associés des objectifs quantitatifs précis pour 2010. Pour les

atteindre, le gouvernement a mis en place un certain nombre de programmes.

Concernant les infrastructures, le plan stratégique d'infrastructures et de transport devrait mobiliser 250 milliards d'euros sur la période 2005-2020, soit environ 1,1 % du PIB par an en moyenne (dont plus de la moitié à la charge de l'État, le reste ayant vocation à être assuré par des entreprises publiques ou par le biais de partenariats avec des entreprises privées). L'accent sera plus particulièrement mis sur la construction de voies ferrées, pour lesquelles le retard est conséquent par rapport aux autres pays européens. Entre 2004 et 2008, les dépenses publiques consacrées aux infrastructures auront progressé de 45 %, soit une hausse de 0,1 point de PIB. Le programme AGUA vise quant à lui à améliorer les infrastructures existantes et à en construire de nouvelles pour assurer un approvisionnement satisfaisant.

Dans le domaine de l'innovation et de la recherche et développement (R&D), le programme Ingenio 2010 a été mis en place en 2005 afin de parvenir à une part des dépenses de R&D totales dans le PIB de 2 % en 2010, contre 1,1 % en 2005 d'après Eurostat (contre 1,9 % dans l'UE à 25 et 2,1 % en France). Certes, on serait encore loin de l'objectif de Lisbonne de 3 %, mais l'amélioration n'en serait pas moins nette. Outre la hausse des fonds destinés à la recherche publique, l'État financera des projets de collaboration entre public et privé concernant la recherche industrielle, afin de favoriser la recherche dans le secteur privé, qui est plus en retard que l'État dans ce domaine par rapport aux autres pays européens⁴. Entre 2004 et 2008, les dépenses publiques de R&D (civile) auront ainsi augmenté de 165 %, se traduisant par une hausse de presque 0,4 point de PIB, ces dernières devant atteindre 0,7 % du PIB en 2008. La baisse progressive des fonds structurels versés par l'Europe à l'Espagne rend cette hausse des moyens déployés par l'État quasiment indispensable pour que le rattrapage en matière d'investissement public se poursuive.

Enfin dans le cadre du Plan de développement des entreprises (*Plan de fomento empresarial*), le gouvernement a identifié quelques problèmes majeurs : le faible taux de création d'entreprises d'abord, le faible nombre d'entreprises à l'international et dans le secteur technologique ensuite. Au-delà des mesures strictement destinées à simplifier les démarches administratives, l'État a augmenté en 2006 d'environ 0,4 point de PIB les subventions accordées à l'institut de crédit officiel, dans le cadre de sa mission de soutien et de financement de projets d'investissement des petites et moyennes entreprises.

4. Selon Eurostat, en 2005, les dépenses de R&D des entreprises étaient seulement de 0,6 point de PIB en Espagne, contre 1,2 % dans l'UE à 25 et 1,3 % en France.

3. ... mais une politique qui s'inscrit globalement dans la continuité d'Aznar

S'il y a bien eu rupture depuis l'arrivée au pouvoir de Zapatero dans plusieurs domaines par rapport à la politique des conservateurs entre 1996 et 2004, le gouvernement socialiste s'est inscrit à de nombreux égards dans la continuité d'Aznar. Il n'y a par exemple pas eu de remise en cause des privatisations, ni de renationalisations. Dans le domaine budgétaire, la politique socialiste a été proche de celle des conservateurs de 2004 à 2006, avant de s'en écarter pour devenir clairement expansionniste. Les réformes sur le marché du travail et sur les retraites apparaissent, elles aussi, tout à fait dans la lignée des précédentes.

3.1. Un cadre budgétaire toujours relativement orthodoxe

L'équilibre budgétaire qui était un objectif fondamental pour le gouvernement Aznar est resté une priorité pour la nouvelle équipe, même s'il y a désormais un peu plus de souplesse dans la pratique. Zapatero a d'ailleurs donné un signal fort dès son arrivée au pouvoir pour rassurer les marchés financiers en choisissant Pedro Solbes comme ministre de l'Économie et des finances, poste que ce dernier avait déjà occupé dans le dernier gouvernement de Felipe Gonzalez (1993-1996) avant de devenir Commissaire européen aux Affaires économiques et monétaires. Partisan d'une politique budgétaire orthodoxe, il a tout de même pris quelques distances avec le gouvernement conservateur pour aller vers plus de pragmatisme.

La loi de stabilité budgétaire qui avait été mise en place par Aznar en 2003 a été amendée par le gouvernement actuel en juillet 2005. La loi initiale visait l'équilibre à tous les niveaux de l'administration, dans le but notamment de limiter les dérapages qui auraient pu être induits par la poursuite du transfert de diverses compétences aux régions. L'Espagne est en effet un pays fortement décentralisé : en 2004, le gouvernement central gérait 35,3 % des recettes fiscales totales, les collectivités locales 30,4 % et la sécurité sociale 33,9 % (contre respectivement 41,9 %, 11,1 % et 46,5 % en France).

La réforme, effective depuis 2007, a pour but de mieux tenir compte du cycle économique dans la conduite de la politique budgétaire. Un déficit sera désormais autorisé dans deux cas : si la croissance est basse (pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques) et pour financer l'investissement productif. En dessous du seuil minimal de croissance fixé par le gouvernement (2 % actuellement), un déficit pourra être observé ; au-dessus du seuil maximal de croissance (3 % actuellement)

un excédent devra être observé. Avec une croissance comprise entre ces deux chiffres, le budget devra au moins être équilibré. Le déficit ne devra pas dépasser 1 % du PIB en cas de faible croissance. Un déficit additionnel de 0,5 % du PIB sera toutefois autorisé pour financer des dépenses d'investissement productif sous certaines conditions (d'endettement notamment). S'il y a un risque de non respect de ces règles, un avertissement sera donné, avec par la suite la mise en place d'un plan sur 3 ans pour rétablir la situation financière. Ce cadre est donc plus contraignant que les critères budgétaires de Maastricht.

Pour que cette règle ne pose pas de problème au niveau régional, des négociations sont en cours pour augmenter leurs pouvoirs en termes de recettes fiscales et limiter leur dépendance à l'égard des transferts de l'État, en tenant compte des dépenses supplémentaires liées à l'immigration. Étant donné la multiplicité des points de vue et la difficulté de trouver un équilibre entre une demande accrue d'autonomie fiscale (qui favoriserait les régions les plus riches et les plus peuplées) et le maintien d'un principe de solidarité entre les régions, la modification de la loi relative au financement des régions ne devrait pas intervenir avant la prochaine législature, c'est-à-dire avant la mi-2008.

Cette règle qui s'inspire de la règle d'or britannique (emprunt autorisé sur un cycle pour financer l'investissement public) s'en écarte cependant à plusieurs niveaux. D'abord, les seuils de croissance sont arbitraires et sans lien avec le rythme potentiel (avec un déficit possible en dessous de telle croissance, mais un équilibre à atteindre si la croissance est supérieure de quelques dixièmes). De plus, les marges restent relativement limitées : après plusieurs années de faible croissance, en laissant jouer les stabilisateurs automatiques, un déficit nettement inférieur à 1 % du PIB ne serait pas aberrant, alors que le déficit maximum autorisé n'est que de 1,5 %. Au final, ce mécanisme est cohérent avec le Pacte de stabilité et de croissance révisé, en imposant une discipline tout au long du cycle et en laissant plus de place aux stabilisateurs automatiques.

En plus de cet objectif de solde public, la baisse de la dette est un leitmotiv pour le gouvernement, la baisse des charges d'intérêts induite permettant de libérer des marges de manœuvre budgétaires. Le but est ainsi de mieux faire face à la baisse des fonds structurels et au coût engendré par le vieillissement de la population (problème qui se posera plus tardivement mais plus fortement qu'ailleurs en Europe). Afin d'améliorer l'efficacité des finances publiques, une loi contre la fraude fiscale a aussi été approuvée en 2006.

3.2. Une baisse d'impôts encore en trompe-l'œil

Conformément à son engagement, le gouvernement de Zapatero a présenté une réforme fiscale touchant tant l'impôt sur le revenu que l'impôt sur les sociétés, et qui est entrée en vigueur en 2007. Cette réforme visait notamment à simplifier ces impôts et à augmenter la neutralité du système fiscal vis-à-vis des décisions d'épargne des agents privés. Elle allégeait aussi la charge fiscale individuelle, comme les réformes de 1999 et 2003.

Concernant l'impôt sur le revenu, les buts de la réforme étaient les suivants : une simplification de cet impôt, une baisse de la pression fiscale sur les revenus du travail et une égalité de traitement pour les revenus du capital. Dans le cas de l'imposition des revenus du travail, le nombre de tranches est passé de 5 à 4, le taux marginal supérieur a été abaissé de 45 à 43 % et les seuils pour chaque tranche ont été réévalués (tableau 2). De plus, le seuil de non imposition augmentait nettement, par le biais de l'accroissement de divers abattements individuels et pour charges familiales (tableau 3). L'abattement individuel (*minimo personal*) est augmenté ainsi de presque 50 %. Concernant les abattements pour enfant à charge, ils ont bénéficié d'une hausse de 30 % environ pour les deux premiers, de 63 % pour le troisième et de 79 % pour le quatrième. L'accent est donc mis sur les familles nombreuses. L'abattement lié au fait d'avoir un enfant de moins de 3 ans a doublé. Les déductions pour une personne âgée ou handicapée à charge ont augmenté de 10 à 38 %. Enfin, l'abattement général sur les revenus du travail est en hausse de 8 à 14 % selon le revenu.

En plus d'augmenter nettement les différents abattements, la réforme a modifié leur prise en compte dans le calcul de l'impôt. Auparavant, il n'y avait pas de tranche à taux zéro et le barème était appliqué au revenu net des divers abattements. Comme l'impôt est progressif, les bénéficiaires de ces déductions augmentaient avec le revenu (parallèlement au taux moyen d'imposition du contribuable). Désormais, il y a une tranche zéro, dont le plafond est constitué par la somme des abattements individuels et pour charges familiales (*minimo vital*)⁵. La tranche juste supérieure, avec un taux d'imposition de 24 %, concerne les revenus compris entre le *minimo vital* et 17 360 euros. Les autres tranches et leur taux d'imposition sont donnés dans le tableau 2. Les mêmes abattements donneront donc lieu à la même baisse du montant de l'impôt, indépendamment du revenu du contribuable, avec un impact positif sur la progressivité de cet impôt.

5. L'abattement sur les revenus du travail reste pour sa part déductible du revenu global et est donc traité comme précédemment.

L'ESPAGNE DE ZAPATERO : RUPTURE OU CONTINUITÉ? ■

2. Barème en 2006 et 2007

En euros

IR 2006		IR 2007	
Taux d'imposition	Revenu imposable (revenu-abattements)	Taux d'imposition	Revenu – abattement sur les revenus du travail
15 %	0 à 4 162	0 %	0 à <i>minimo vital</i>
24 %	4 162 à 14 357	24 %	<i>Minimo vital</i> à 17 360
28 %	14 357 à 26 842	28 %	17 360 à 32 360
37 %	26 842 à 46 818	37 %	32 360 à 52 360
45 %	> 46 818	43 %	> 52 360

Source : Ministère des Finances.

3. Abattements en 2006 et 2007

En euros

	IR 2006	IR 2007	Variation
<i>Individuel</i>	3 400	5 050	48 %
<i>Enfant à charge</i>			
1 ^{er}	1 400	1 800	29%
2 ^e	1 500	2 000	33%
3 ^e	2 200	3 600	63%
4 ^e	2 300	4 100	79%
<i>Enfant de moins de 3 ans</i>	1 200	2 200	83 %
<i>Handicap entre 33 % et 65 %</i>	2 000	2 270	13 %
<i>Handicap > 65 %</i>	5 000	6 900	38 %
<i>Revenu du travail</i>			
Réduction minimale	2 400	2 600	8 %
Réduction maximale	3 500	4 000	14 %
<i>Personnes âgées à charge</i>			
Entre 65 et 75 ans	800	900	12 %
> 75 ans	1 000	1 100	10 %

Source : Ministère des Finances.

Concernant la taxation des revenus du capital, plusieurs objectifs étaient visés. Le premier était d'aligner cette dernière sur celle des revenus du travail. Le deuxième était d'assurer une neutralité de la taxation entre les différentes sources d'épargne. Avant la réforme, il y avait un taux d'imposition unique de 15 % pour les plus-values sur des produits possédés depuis plus d'un an et une imposition progressive pour les dividendes, avec un abattement de 40 % sur ceux issus de produits détenus depuis plus de deux ans. Dorénavant, les différents revenus d'épargne seront taxés au même taux de 18 %, quelle que soit leur source (dividendes⁶, intérêts ou plus-values) ou leur durée de

6. Concernant les dividendes, il y a néanmoins une exonération sur les 1 500 premiers euros.

détention. L'application du même régime progressif que l'IR a été abandonnée. Au final, la hausse du taux unique de 15 à 18 % pour les plus-values réalisées sur des actifs détenus depuis plus d'un an et la suppression des abattements au bout de deux ans sur les dividendes défavorisent un certain nombre d'épargnants tandis que d'autres vont bénéficier d'un traitement plus favorable sur les plus-values issus d'actifs détenus depuis moins d'un an et les dividendes de moins de 2 ans.

Les études qui ont estimé l'impact de cette réforme pour les contribuables ont abouti à des résultats assez différents. Lors de la présentation du projet initial (qui a été un peu amendé par la suite), le gouvernement avait chiffré le coût pour l'État à environ 2 milliards d'euros. La baisse de la fiscalité devait être de 6 % en moyenne, mais de 17 % pour les 60 % de contribuables les moins riches (moins de 17 360 euros annuels), avec un fort impact sur les revenus inférieurs à 14 000 euros annuels. Au final, 99,5 % des contribuables devaient payer moins d'impôt en 2007 qu'en 2006.

Une étude de l'Instituto de Estudios Fiscales (IEF), qui dépend du ministère des Finances, a donné des résultats très proches, en évaluant la baisse des impôts à 6,15 % en moyenne. L'économie réalisée par les contribuables atteindrait 2,3 milliards (soit 133 euros en moyenne par personne). Sur les 15,5 millions de contribuables espagnols, 29 % verraient leur situation inchangée (ceux qui ne payaient déjà pas d'impôt auparavant), 68,4 % seraient gagnants avec cette réforme (économie de 229 euros en moyenne) et 2,6 % seraient perdants (perte de 881 euros en moyenne). L'IEF précise qu'en tenant uniquement compte de la réforme touchant les revenus du travail, seuls 0,5 % des contribuables auraient été perdants. C'est donc la réforme touchant les revenus du capital qui fait le plus de perdants. Au final, après cette réforme, 41 % des contribuables ne paieront plus d'impôt.

La Banque d'Espagne, par le biais de l'étude d'Argimon, de Castro et Gomez (2007) concluait quant à elle que la baisse de la charge fiscale serait moindre que ce qu'avancait le gouvernement (-3,6 % en moyenne). Le taux d'imposition moyen effectif diminuerait de 0,5 point de pourcentage avec la réforme. La baisse de la charge fiscale varie beaucoup selon le type de contribuables : elle serait de 45 % pour le premier décile (revenus inférieurs à 6 900 euros), de 10 % pour le cinquième décile (revenus compris entre 14 800 et 17 400 euros) et de 2,5 % pour le dernier (revenus supérieurs à 41 300 euros). En dépit de la moindre réduction relative de l'impôt payé par les plus riches (-2,5 %), comme ils versent 55 % de l'IR perçu, ils concentreraient 37 % de la baisse de la charge fiscale totale. Les auteurs ont aussi tenté d'estimer l'impact de la réforme sur les contribuables selon la source principale de leur revenu. Ainsi, les retraités, qui font majoritairement partie des revenus les moins élevés, verraient en moyenne leur impôt baisser de 7,8 % (soit une diminution de 0,6 point de leur taux d'impo-

sition effectif). En revanche, les « épargnants » qui tirent plus de la majorité de leur revenu de leur capital et appartiennent en règle générale aux plus hauts revenus, ne bénéficieraient que d'une réduction d'impôt de 1,3 % (ou de 0,2 point de leur taux d'imposition). Parmi les perdants de cette réforme figurent ceux qui tirent leur revenu principalement des dividendes (avec des impôts en hausse de 1,2 % et un taux moyen d'imposition supérieur de 0,2 point) ou de plus-values (+ 9,1 % d'impôt, soit une augmentation de 1,3 point du taux d'imposition). Deux effets se cumulent : ces deux catégories de personnes appartiennent aux déciles les plus élevés de revenu et sont donc moins favorisés par la réforme sur les revenus du travail; leurs revenus du capital sont désormais taxés à 18 % (contre 15 % auparavant pour les plus-values sur les produits possédés depuis plus d'un an et une taxation progressive sur les dividendes, mais avec une déduction pour double imposition de 40 %). En conclusion, la réforme leur apparaît timide et défavorable pour certains contribuables. La progressivité de l'impôt augmente de manière modérée selon eux.

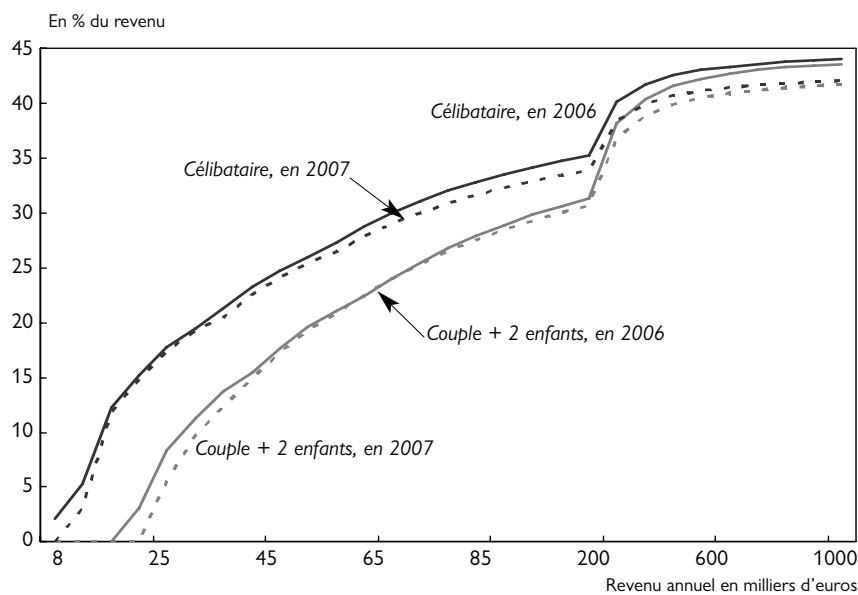
D'après nos calculs, l'impact de la réforme est important pour un célibataire dont les revenus sont inférieurs à 10 000 euros et pour un couple avec deux enfants dont les revenus ne dépassent pas 35 000 euros, avec une baisse du taux moyen d'imposition comprise entre 1,4 et 3,1 points de revenu (graphique 10). Pour les revenus immédiatement supérieurs à ceux-ci, la baisse est moindre (inférieure à 0,8 point). La réduction du taux moyen redevient significative à partir de 55 000 euros pour un célibataire et 70 000 pour un couple avec deux enfants. Le fait que la baisse du taux effectif d'imposition soit plus importante pour les plus riches que pour les « classes moyennes » résulte de la baisse du taux marginal supérieur (de 45 à 43 %). Plus le revenu est important, plus le taux moyen tend vers le taux marginal : on observe alors une baisse de l'impôt de 2 points de pourcentage par rapport au revenu.

À cet égard, l'un des principaux syndicats, CCOO, a été très critique envers cette réforme, qu'il jugeait « superflue, inopportune et injuste ». Dans une étude parue en septembre 2006, il saluait certes le fort effet de la réforme pour les bas revenus. Il regrettait en revanche que les plus riches bénéficient de fortes réductions d'impôt, par rapport aux ménages à revenus moyens.

Malgré l'entrée en vigueur de cette réforme en 2007, compte tenu de la hausse du taux de prélèvements obligatoires observée entre 2004 et 2006, il n'est pas certain que la charge fiscale des ménages espagnols se soit réduite durant cette législature. C'est en tout cas la conclusion de Sanz et Romero (2007). Selon eux, du fait de la non-indexation parfaite des barèmes d'imposition et des abattements (qui sont en valeur pour la plupart), la charge fiscale se serait alourdie entre 2004 et 2007 de 5,9 milliards d'euros sans la réforme de l'IR. En intégrant

cette réforme, l'État aurait tout de même perçu 4,3 milliards d'euros supplémentaires liés à l'inflation⁷. En tout cas, la hausse du taux moyen d'imposition sur le revenu⁸ a été significative entre 2004 et 2006 (1,3 point).

10. Taux moyen d'imposition avant et après la réforme de l'IR



Note 1 : Il s'agit du taux moyen d'imposition concernant les seuls revenus du travail ; la réforme sur la taxation des revenus du capital n'est donc pas prise en compte.

Note 2 : Pour le couple, il s'agit du taux moyen d'imposition avec deux enfants âgés de plus de trois ans et dont les revenus du travail sont apportés à parts égales par chacun des conjoints.

Source : Ministère des Finances, calculs de l'auteur.

En fait, chaque réforme, en augmentant nettement les abattements et les seuils d'imposition permet aux contribuables de compenser la perte liée à la non-indexation complète de ces montants à l'inflation les précédentes années. Durant son mandat, Zapatero a ainsi revalorisé le barème d'imposition de l'objectif officiel d'inflation (soit 2 %) en 2005, 2006 et 2008. En 2007, via la réforme fiscale, tant les seuils d'imposition que les abattements ont été fortement revus en hausse. Enfin, en 2008, les divers abattements ont aussi été revalorisés de 2 %. Or, durant cette période, l'inflation a été en moyenne de 3,2 % par an. À cet égard, le syndicat CCOO souligne que, pour un certain nombre de ménages à revenu moyen, l'impact positif de la réforme de 2007 sera effacé dès 2008 du fait de l'inflation.

7. Les auteurs chiffrent en effet à 1,6 milliards d'euros l'économie réalisée grâce à la réforme de 2007.

8. Il s'agit du rapport entre l'impôt sur le revenu et le revenu disponible brut.

Au final, selon les estimations du gouvernement présentées dans le cadre du budget pour 2008, les économies réalisées par les ménages durant cette législature se répartissent ainsi : 490 millions du fait de l'indexation du barème de l'IR sur l'objectif d'inflation en 2005 et 2006, 2,6 milliards du fait de la réforme de l'IR entrée en vigueur en 2007⁹, 2,3 milliards grâce aux nouvelles mesures annoncées pour 2008 (indexation du barème d'imposition et des abattements : 940 millions d'euros, nouvel abattement lié à la natalité : 1 milliard, nouvel abattement pour les locataires à faibles revenus : 350 millions).

Au final, si les chiffrages de la réforme de l'IR de 2007 diffèrent, on peut sans conteste affirmer que si la non-indexation complète du barème et des abattements en valeur sur l'inflation se poursuit, les économies réalisées par les contribuables seront rapidement érodées.

Pour la réforme de l'impôt sur les sociétés, outre la simplification et une plus grande neutralité de l'impôt vis-à-vis des comportements des entreprises — *via* une élimination progressive de la plupart des abattements —, l'amélioration de la compétitivité des entreprises est aussi en ligne de mire. Pour cela, le taux général baisse de 35 % à 30 % sur 2 ans et le taux applicable aux PME de 30 % à 25 % dès 2007. Selon le syndicat CCOO, cette réforme réduira nettement le taux d'imposition effectif (proche de 25 % avant la réforme), du fait de la persistance de plusieurs déductions coûteuses (double imposition notamment), le gouvernement n'ayant pas été aussi loin dans ce domaine qu'il l'envisageait initialement.

Selon le gouvernement, les réformes fiscales engagées sous son mandat ont permis aux Espagnols d'économiser 8,6 milliards d'euros, répartis ainsi : 5,4 milliards concernant l'IR, 3,2 milliards liés à l'IS. En point de PIB, le gain pour les contribuables aurait été quasiment nul en 2005 et 2006, de 0,3 environ en 2007 et de 0,5 en 2008.

Le créneau fiscal semble décidément très porteur auprès des électeurs, puisqu'il y a une véritable surenchère des deux principaux partis sur ce sujet. L'actuel gouvernement a ainsi annoncé que cette baisse des impôts directs se poursuivrait si les socialistes restaient au pouvoir en 2008, sans préciser de quelle ampleur serait la prochaine réforme. Zapatero a indiqué que s'il était réélu, la première mesure fiscale qu'il prendrait serait de supprimer l'impôt sur le patrimoine. Ce dernier étant actuellement une des sources de revenu des communautés autonomes, l'État compenserait ces pertes fiscales. Les arguments avancés par le gouvernement pour supprimer cet impôt sont les suivants : l'égalité de traitement des différents contribuables

9. Ce chiffre diffère de ceux précédemment donnés, les estimations effectuées par le gouvernement concernant le coût de la réforme de l'impôt sur le revenu de 2007 ayant varié de 2 milliards initialement à 2,6 milliards d'euros dernièrement.

espagnols (certaines régions ayant annoncé une forte réduction de cet impôt, avec parfois même un taux d'imposition nul), la charge fiscale qu'il fait peser sur les classes moyennes du fait de la forte augmentation des prix immobiliers, le fait que les hauts revenus utilisent divers instruments pour échapper à cet impôt.

3.3. Une réorientation timide de la politique du logement vers le locatif

Pour s'attaquer au problème du logement, la première mesure symbolique du gouvernement Zapatero a été de créer un ministère du Logement, indépendant du ministère des Travaux publics. L'Espagne, qui est un pays de propriétaires (82 % d'après le recensement de 2001), a vu comme nombre de ses voisins les prix immobiliers quasiment tripler en 10 ans, ce qui a alimenté la spéculation sur ce marché. Or, l'offre locative privée est très réduite et les logements sociaux en location sont quasi inexistantes. En effet, les logements subventionnés sont en grande majorité destinés à l'achat pour les ménages les plus modestes. La situation des ménages les moins favorisés est donc devenue très compliquée et c'est sur ce point que s'est axée la politique du gouvernement. Le plan pour le logement 2005-2008 a repris la plupart des mesures contenues dans le plan précédent (2002-2005), en les musclant. Le budget prévu était de 6,8 milliards d'euros sur 4 ans, soit 0,2 point de PIB chaque année (deux fois plus que le plan précédent). L'objectif du gouvernement était de rendre disponibles 180 000 logements par an (soit 720 000 sur la période 2005-2008) à des prix accessibles pour les ménages moins favorisés, que ce soit à la vente ou à la location, dans le neuf ou l'ancien. Environ 45 % de ces logements devaient être des logements sociaux neufs, les autres étant loués ou achetés dans le parc privé, grâce aux différentes aides financières. Ce plan a donc mis l'accent sur les points suivants : un accroissement de la part des logements sociaux notamment à la location, le développement du parc locatif en particulier à des loyers jugés « raisonnables » et enfin la hausse des aides ciblées sur les moins favorisés pour acquérir un logement.

Pour lutter contre la spéculation immobilière, la **loi foncière** existante (« loi du sol ») a été amendée en mai 2007. La modification de cette loi visait à lutter contre la spéculation immobilière, dans un contexte où de nombreuses municipalités étaient éclaboussées par des affaires de corruption dans le cadre de la vente de terrains devenus constructibles. D'où l'instauration d'un meilleur contrôle des municipalités, de leurs salariés et de leurs élus, avec une transparence accrue concernant leurs biens et leurs activités. Par ailleurs, la place réservée aux logements sociaux s'accroît. Les collectivités locales de plus de 10 000 habitants doivent réserver au moins 30 % des nouveaux terrains constructibles

aux logements subventionnés. De plus, de 5 à 15 % des terrains devenus constructibles doivent désormais être cédés aux municipalités par les promoteurs (contre 0 à 10 % précédemment, selon les régions), afin de construire des logements sociaux ou des équipements publics.

Le gouvernement a **amplifié les aides à l'accession** pour les faibles revenus. Ces aides, qui prennent la forme d'aides financières directes ou de prêts à taux préférentiels, ont fortement augmenté depuis 2005. Concernant la fiscalité pesant sur le logement pour l'ensemble des ménages, le gouvernement a procédé à quelques ajustements. Mais, cette dernière reste très favorable aux propriétaires, indépendamment de leurs revenus. En effet, le crédit d'impôt sur les frais d'emprunt (intérêts et remboursement du principal) pour l'achat d'une résidence principale est maintenu, mais au taux unique désormais de 15 % des frais (et non plus de 20 ou de 25 % dans certains cas), avec un plafond de 9 015 euros pour ces derniers, soit un crédit d'impôt maximal de 1 352 euros. Et sa suppression qui était envisagée, n'a finalement pas été retenue, alors que ce dispositif favorise la montée des prix immobiliers déjà élevés.

Pour **stimuler la location**, le gouvernement a instauré de nouvelles mesures, jouant à la fois sur la demande et sur l'offre, avec une aide aux locataires et une incitation financière aux propriétaires pour mettre en location leurs logements vacants et aux promoteurs pour construire des logements locatifs. Désormais, les locataires de moins de 35 ans peuvent recevoir une aide (jusqu'à 240 euros par mois ou 40 % du revenu annuel) sous conditions de ressources pendant deux ans. De nouvelles mesures ont été adoptées en septembre 2007 dans le cadre d'un « plan pour soutenir l'émancipation des jeunes et favoriser la location ». Ces mesures qui entreront en vigueur en janvier 2008 prévoient d'une part des déductions fiscales pour les locataires à bas revenu, indépendamment de l'âge¹⁰, d'autre part une aide mensuelle de 210 euros pendant quatre ans et sous conditions de ressources pour les jeunes de 22 à 30 ans ayant une activité régulière, ainsi qu'un prêt de l'État pour la caution. Les objectifs sont les suivants : développer le marché locatif, favoriser la mobilité du travail, avancer l'âge de départ des jeunes du logement parental. Les aides aux propriétaires, qui visent à faciliter la réhabilitation d'un logement ou la contraction d'une assurance contre des impayés ou des dégradations, sont attribuées à condition que le logement soit loué pendant au moins 5 ans à un loyer fixé par l'administration. Une agence publique pour la location a été créée. Elle garantit un revenu mensuel aux propriétaires moyennant une commission égale à 20 % du loyer pour faire face aux problèmes d'insécurité juridique rencontrés par les propriétaires. Toujours pour

10. Il s'agit d'une déduction de 10,05 % pour les locataires dont les revenus sont inférieurs à 28 000 euros annuels, dans la limite de 9 015 euros de dépenses par an (plafond identique à celui dans le cas de l'achat d'un logement).

encourager l'offre locative, les mesures fiscales pour les propriétaires bailleurs demeurent. L'abattement de 50 % sur les loyers reçus est maintenu et peut même atteindre désormais 100 % si le locataire a entre 18 et 35 ans. De la même façon, les entreprises peuvent déduire une partie des loyers qu'elles perçoivent. Enfin, des subventions sont accordées pour la construction de logements destinés au marché locatif.

Concernant **les logements sociaux**, l'Espagne se distingue par la place réduite du secteur locatif subventionné, comme on l'a rappelé précédemment. Plus des trois quarts des logements sociaux (« logements de protection officielle ») sont ainsi vendus aux ménages modestes. Or, comme ce sont généralement des promoteurs privés qui construisent ces logements, en période de hausse des prix, ils ont intérêt à se reporter sur le marché privé, malgré les subventions et les financements à taux préférentiels dont ils bénéficient. Depuis 2002, année où ces constructions avaient atteint leur plus bas niveau, la situation s'est peu à peu améliorée sous l'impulsion des deux derniers plans pour le logement (avec d'un côté plus d'aides prévues et de l'autre une hausse des prix de vente fixés pour ces logements). La part des logements subventionnés dans les nouvelles constructions a progressivement augmenté, passant de 8,2 % en 2002 à 10,9 % en 2004 et 12,5 % en 2006 (soit 95 000 logements sociaux mis en chantier cette année-là), même si l'on est encore loin des 20 % en moyenne observés au début des années 1990. Quant à l'objectif de destiner 30 % des constructions de logements sociaux à la location, il semble en mesure d'être atteint, dépassant les 15 % prévus dans le plan précédent. La ministre du Logement a annoncé qu'elle souhaitait que dans le prochain plan 50 % des logements sociaux soient proposés à la location, le but étant à long terme que le parc social soit uniquement locatif, comme c'est principalement le cas en France.

Si le logement a constitué un des chevaux de bataille du gouvernement, les mesures qui ont été prises n'auront un impact qu'à moyen terme, notamment étant donnés les délais de construction. De plus, le ralentissement des prix immobiliers observé depuis 2005, qui est principalement conjoncturel, n'est pour l'instant pas d'ampleur à résoudre les classes moyennes.

3.4. Poursuite de la lutte contre les contrats temporaires

L'avancée la plus notable a concerné le fonctionnement du marché du travail. En mai 2006, un accord pour « l'amélioration de la croissance et de l'emploi » a été conclu entre les partenaires sociaux et le gouvernement après plus d'un mois de négociations. Il résulte d'un compromis entre une plus grande sécurité de l'emploi, défendue par les syndicats, et le maintien d'une certaine flexibilité sur le marché du travail, jugée indispensable par le patronat. Cette réforme, outre la

hausse du volume d'emploi, vise principalement à réduire la précarité. En effet, depuis la réforme de 1984 facilitant le recours au travail temporaire, dans un contexte où la législation du travail était très stricte en matière de licenciements pour les contrats permanents, la part des contrats temporaires a explosé : alors qu'elle atteignait environ 10 % de l'emploi salarié en 1984, elle se situait à 30,2 % en 1990 et à 33,3 % en 2005 (contre 14,3 % dans l'UE à 15 en moyenne). Cette part élevée ne semble qu'en partie justifiée par l'importance des secteurs à forte activité saisonnière (agriculture, tourisme ou construction).

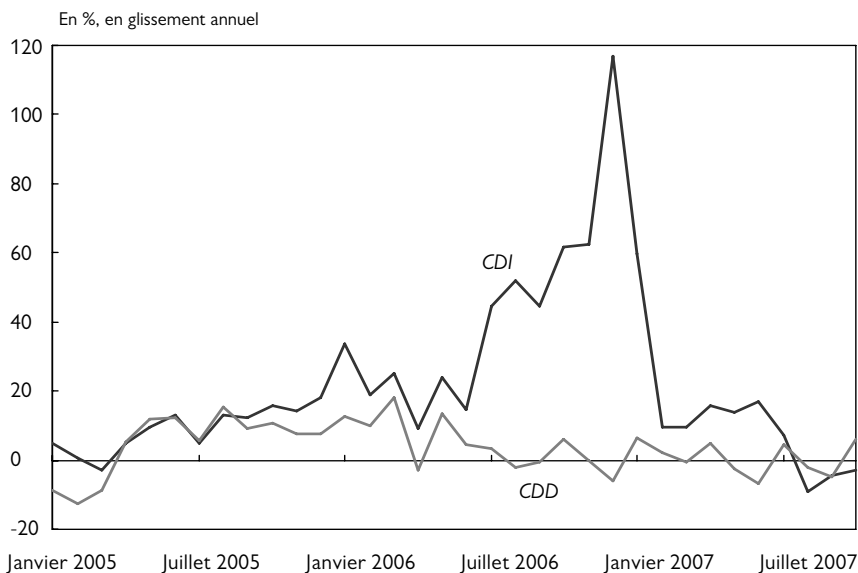
Les mesures adoptées s'inscrivent dans la lignée de celle de 1997 qui avaient entraîné un léger reflux de la part des contrats à durée déterminée (CDD) dans le secteur privé, compensé en partie par la hausse observée dans le secteur public, en lien avec les restrictions budgétaires imposées dans l'administration. La réforme actuelle comprend deux principaux volets : favoriser les créations d'emplois permanents et lutter contre les successions abusives de contrats temporaires. Concernant le premier objectif, les mesures allient une baisse des cotisations sociales de 0,5 point sur les seuls contrats à durée indéterminée (CDI), des bonifications pour les nouveaux CDI en cas d'embauche de certaines catégories de chômeurs (moins de 30 ans, femmes, plus de 45 ans et handicapés) comprises entre 500 et 6300 euros annuels sur 4 ans, un plan extraordinaire de conversions de CDD en CDI avant fin 2006 avec une aide de 800 euros par an sur 3 ans (soit environ 4 % du salaire brut moyen), la baisse des indemnités de licenciement sur les CDD convertis en CDI avant fin 2007 et pour l'embauche en CDI de certaines catégories de travailleurs. Par rapport aux mesures de 1997, la réforme actuelle rend les bonifications forfaitaires et non plus proportionnelles, ce qui est favorable aux bas salaires ; de plus elle augmente ces aides et allonge la durée pendant laquelle elles sont versées. Malgré tout, le fait que ces dernières soient seulement temporaires devrait en limiter la portée. Pour lutter contre l'utilisation massive des CDD, tout travailleur ayant occupé le même poste pendant au moins 24 mois sur 30 avec des CDD successifs verra son contrat transformé en CDI. De plus, le nombre d'inspecteurs du travail augmenterait d'environ 20 %.

L'impact de cet accord, qui était visible dans les flux de créations d'emplois au second semestre 2006, s'est effrité au premier semestre 2007, faisant craindre que l'amélioration inscrite dans les données de stock au premier trimestre 2007 ne soit que temporaire. Selon les données du ministère de l'Emploi, les nouveaux CDI ont augmenté de 63 % en moyenne au second semestre 2006 (avec une contribution de 47 % des conversions de CDD en CDI), contre 21 % seulement dans la première moitié de l'année 2006 (graphique 11). Les nouveaux CDD ont crû de 0,5 % fin 2006, contre 9,3 % en début d'année 2006. La part des nouveaux contrats temporaires a nettement baissé, passant de

■ Sabine Le Bayon

91 % en moyenne sur la période 2002-2005 à 83 % au dernier trimestre 2006. Elle est cependant repartie à la hausse au premier semestre 2007, à 87 %. Les nouveaux CDD ont certes stagné, mais la croissance des CDI a nettement décéléré dans le même temps, retrouvant le rythme du début 2006 (21 % sur un an). Les mesures temporaires de conversion des CDD expliqueraient ainsi la majeure partie de l'embellie constatée fin 2006 sur les contrats à durée indéterminée, les autres incitations jouant plus marginalement.

11. Croissance des nouveaux contrats temporaires et à durée indéterminée

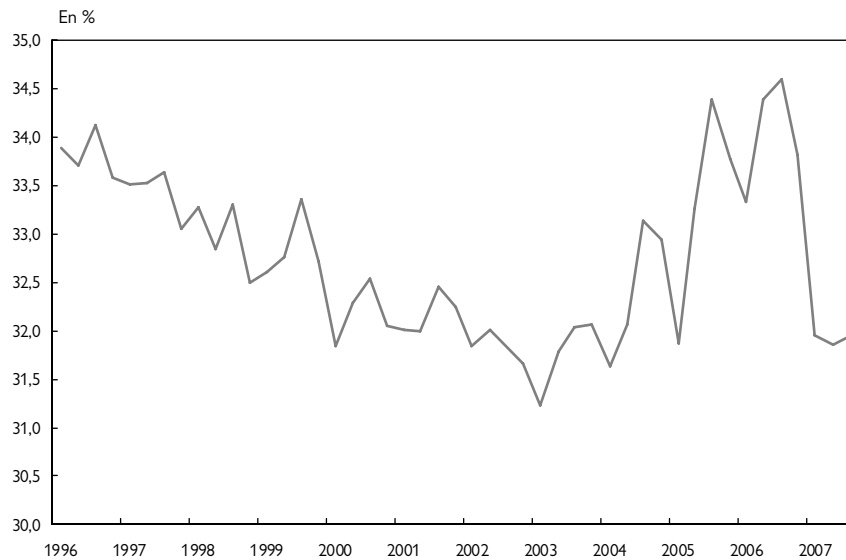


Source : INEM (ministère de l'Emploi).

Les données de l'enquête emploi qui sont relatives au stock d'emploi indiquent aussi une amélioration de la qualité de l'emploi. Au premier semestre 2007, les CDD ont reculé de 2 %, contre une progression de 9,4 % au premier semestre 2006 et de 4,3 % au second semestre 2006. La part de l'emploi temporaire atteint désormais 31,9 % au troisième trimestre 2007 (soit un niveau proche du creux de 2003 à 31,2 %), après 34 % en 2006 (graphique 12).

Il reste à vérifier dans les prochains mois si cette embellie sera durable et surtout si la part des CDD descendra enfin sous la barre des 30 %, niveau que l'Espagne n'a plus connu depuis la fin des années 1980. Le ralentissement attendu de l'activité économique pourrait mettre un coup d'arrêt à cette amélioration. L'objectif de Zapatero d'un taux de CDD de 25 % en 2012 paraît décidément bien difficile à atteindre.

12. Part des contrats à durée déterminée dans l'emploi salarié



Source : INE.

3.5. Toujours de petites avancées sur les retraites

Le gouvernement Zapatero est arrivé au pouvoir avec un programme chargé concernant les retraites. Les mesures inscrites dans le programme électoral du parti socialiste s'inscrivaient dans la lignée du Pacte de Tolède¹¹. La mise en place effective de la séparation des sources de financement en fonction de la nature de la prestation (contributive ou de solidarité), la poursuite des dotations au fonds de réserve grâce à l'excédent de la sécurité sociale, favoriser la poursuite du travail au-delà de l'âge légal, la fusion de plusieurs régimes spéciaux, la revalorisation des pensions minima comptaient parmi les propositions de Zapatero.

11. Ce pacte, approuvé en 1995 sous le gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez, réaffirmait l'attachement des différents acteurs à un système de retraite par répartition. Il regroupait 15 propositions visant principalement à améliorer le caractère contributif du système, à augmenter son équité, à clarifier son mode financement (entre impôts et cotisations sociales), à constituer des réserves, à diminuer le nombre de régimes spéciaux, à renforcer la solidarité, à flexibiliser l'âge effectif de la retraite, à maintenir le pouvoir d'achat des pensions et à développer un système complémentaire privé. À la suite de ce pacte, deux lois ont été adoptées en 1997 et 2001, sous le gouvernement Aznar, pour d'un côté améliorer le pouvoir d'achat des retraités (hausse des pensions minimales et de veuvage, revalorisation des pensions en fonction de l'inflation prévue) et de l'autre côté augmenter le caractère contributif du système et faciliter son financement (calcul des pensions sur la base des salaires des 15 dernières années et plus 8 comme précédemment, baisse du rythme d'acquisition des droits à pension durant les 15 premières années, délai de 12 ans fixé pour la séparation totale des sources de financement de la sécurité sociale et création d'un fonds de réserve). L'objectif était aussi de flexibiliser l'âge effectif de la retraite (élargissement des conditions d'accès aux préretraites, cumul possible d'un travail et d'une pension partielle).

Comme dans les autres pays européens, l'Espagne sera confrontée, du fait du vieillissement de la population, au problème de financement des retraites. D'après les projections de la Commission européenne (2006), la part des pensions dans le PIB passerait de 8,6 % en 2004 à 15,7 % en 2050, soit une hausse de 7,1 points (tableau 4). Par comparaison, dans l'UE à 25, elle n'augmenterait que de 2,2 points. Alors qu'aujourd'hui la part des pensions est plus basse en Espagne, elle dépasserait ainsi largement le niveau moyen européen en 2050. En effet, avec un taux de fertilité parmi les plus faibles d'Europe (1,3 enfant par femme en 2005, contre 1,9 en France), l'Espagne va voir son ratio de dépendance des personnes âgées¹² monter en flèche d'ici 2050 selon Eurostat¹³. Le vieillissement de la population espagnole, plus tardif que dans la plupart des pays européens, y sera aussi plus important. Le solde de la sécurité sociale, excédentaire depuis 2000, redeviendrait déficitaire vers 2015 selon la Commission européenne. Selon le ministère du Travail, le fonds de réserve permettra de couvrir le déficit jusqu'en 2020. La forte immigration de ces dernières années ne peut enrayer ce mouvement, à moins qu'elle se poursuive au même rythme dans les prochaines décennies.

4. Projections relatives au financement des retraites

En %

	Espagne			UE à 25		
	2004	2050	Variation	2004	2050	Variation
Part des dépenses de pensions dans le PIB	8,6	15,7	+ 7,1	10,6	12,8	+ 2,2
Ratio de dépendance des personnes âgées	24,5	67,5	+ 167 %	24,9	52,8	+ 108 %

Sources : Commission européenne, Eurostat.

En revanche, le taux d'emploi n'est plus un handicap pour l'Espagne, relativement aux autres pays (tableau 5). En effet, à 64,8 % en 2006, ce dernier est identique à la moyenne de l'UE à 25 et seulement légèrement inférieur à celui de l'UE à 15. Quant au taux d'emploi des 55-64 ans, s'il est faible (44,1 % en 2006), il est proche de celui de l'UE-25 et de celui de l'UE-15. Il y a donc toujours des progrès à faire, en particulier concernant l'emploi des seniors, mais l'Espagne est loin désormais des mauvaises performances du milieu des années 1990¹⁴.

12. Il s'agit du rapport entre les personnes de plus de 65 ans et celles en âge de travailler (15-64 ans).

13. Ces projections ont été faites sur la base d'une immigration moins forte que durant les dernières années.

14. En 1995, le taux d'emploi en Espagne était de 46,9 % (contre 60 % dans l'UE-15) et le taux d'emploi des 55-64 ans atteignait 32,3 % (contre 36 % dans l'UE-15).

5. Taux d'emploi global et des seniors

En %

	Pays	1995	2006	Variation En points
Taux d'emploi des 15-64 ans	Espagne	46,9	64,8	+ 17,9
	UE-15	60	66	+ 6,0
	UE-25		64,7	
Taux d'emploi des 55-64 ans	Espagne	32,3	44,1	+ 11,8
	UE-15	36	45,3	+ 9,3
	UE-25		43,6	

Source : Eurostat.

Le système de pensions de retraites en Espagne est un système par répartition, à prestations définies. Les paramètres pour calculer les pensions sont généreux¹⁵. Ils se traduisent par un taux de remplacement brut de 91 % après une carrière complète pour les salaires bas et moyens. Ce taux est plus faible pour les salaires élevés du fait du plafond fixé par la sécurité sociale. Cependant, les pensions sont relativement faibles. D'après Eurostat, le taux de pauvreté des personnes âgées atteignait 29 % en 2005 (contre 20 % pour la population en général), soit 10 points de plus que dans la moyenne de l'UE à 25 (19 %)¹⁶. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les parcours professionnels ont été marqués par le chômage massif des années 1980 et d'une partie des années 1990, que les prestations sont moins revalorisées que l'inflation effective (l'inflation prévue étant inférieure), que l'entrée massive des femmes sur le marché du travail est relativement récente et que le travail au noir reste important.

Parmi les sujets discutés par les partenaires sociaux figurait donc le problème des retraites. Le gouvernement, les syndicats et le patronat sont parvenus à un accord signé en juillet 2006 pour réformer le système de retraites (*acuerdo sobre medidas en materia de seguridad social*). Ce dernier a donné lieu à une loi, votée au Parlement en

15. Les conditions d'accès à une pension de retraite sont les suivantes :

- la durée minimale de cotisations au régime de sécurité sociale est de 15 années
- la retraite à taux plein est accordée après 35 ans de cotisations
- l'âge légal de la retraite est de 65 ans.

Le montant de la retraite est calculé ainsi :

- sur la base des salaires des 15 dernières années
- à un taux de 50 % pour 15 années de cotisations (équivalent à 3,3 % acquis par an), avec 3 % par année supplémentaire de cotisation entre la 16^e et la 25^e année, et avec 2 % de plus par an à partir de la 26^e année, pour atteindre un taux théorique de remplacement de 100 % après 35 ans de cotisations.

Les pensions sont revalorisées chaque année en fonction de l'inflation prévue.

16. Le taux de pauvreté dans l'UE à 25 indépendamment de l'âge était de 16 % en 2005, soit une différence de 4 points « seulement » avec l'Espagne.

novembre 2007 et qui entrera en application en 2008. Le texte durcit les conditions d'accès à la retraite et à une retraite partielle, favorise la poursuite de l'activité après 65 ans (âge légal de départ à la retraite) et augmente certaines retraites (notamment non contributives, comme la pension pour veuvage). Quatre mesures principales ont été prises. D'abord, la période minimum pour bénéficier d'une retraite est désormais de 15 ans effectifs : les heures supplémentaires ne seront plus comptées, ce qui pouvait réduire à 12,6 le nombre d'années minimum d'affiliation. Ensuite, la retraite partielle n'est accessible qu'à partir de 61 ans (60 ans avant), 30 ans de cotisations (15 avant) et 6 ans d'ancienneté dans l'entreprise. De plus, les conditions d'accès à certaines pensions non contributives (pour les veufs et les orphelins) sont facilitées, en même temps que le contrôle sera renforcé pour l'application de la pension pour incapacité temporaire. Enfin, une bonification de 2 % par an sera accordée pour ceux qui prolongent la vie active au-delà de 65 ans et qui ont cotisé au moins 15 ans (3 % par an après plus de 40 ans de cotisations). Ceci permet de continuer à travailler jusqu'à 70 ans avec une retraite bonifiée de 10 à 15 %. Ces mesures entreront progressivement en vigueur durant les six prochaines années.

La hausse des pensions minimales a été conforme aux engagements pris par Zapatero (hausse de 26 % sur la législature). Ces dernières ont été revalorisées de 26 à 33 % en termes nominaux selon les cas entre 2004 et 2008, soit de 10 à 17 % en termes réels. De la même façon, le gouvernement a fortement doté le fonds de réserve depuis 2004, comme il s'y était engagé. Alors que ce dernier atteignait 15,2 milliards d'euros à l'arrivée de Zapatero, soit environ 2 points de PIB, il serait de 45,7 milliards d'euros fin 2007, soit 4,4 points de PIB.

Par ailleurs, dans le cadre des budgets votés depuis 2004, l'apport de l'État pour les prestations à caractère non contributif a augmenté de 49 %, afin de tendre vers l'objectif de séparation et de clarification des sources de financement. Une partie sert aussi à financer la hausse des pensions minimales (qui représentent 30 % du montant apporté par l'État dorénavant).

Toutes ces mesures constituent une avancée supplémentaire vers les objectifs inscrits dans le Pacte de Tolède, mais de nouvelles discussions seront nécessaires pour réformer en profondeur le système. Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à réfléchir à une réforme intégrale des pensions de vieillesse. Si la réforme actuelle n'apparaît pas à la hauteur des enjeux à venir, elle a le mérite d'aller dans la bonne direction et de s'inscrire dans le lent processus de réformes déjà observé sous les deux mandats d'Aznar. La politique de Zapatero dans ce domaine est donc proche de celle d'Aznar, s'apparentant à une politique de petits pas, les réformes d'envergure (et donc nécessairement délicates à mettre en place) ayant été une fois de plus repoussées. Si pour

conserver le niveau actuel des pensions, une hausse des cotisations devait intervenir à terme, cela accentuerait le problème de compétitivité de l'économie espagnole.

4. Conclusion

La plupart des mesures contenues dans le programme économique et social du parti socialiste ont été appliquées, même si certains objectifs ont été revus à la baisse et si plusieurs mesures ont connu une mise en route tardive par rapport au calendrier initial. Il est donc un peu tôt pour juger véritablement de l'impact des réformes mises en place, mais un premier bilan peut toutefois être tiré après presque quatre ans de pouvoir socialiste. Les politiques ont visé à soutenir tant l'offre que la demande. Elles ont résulté d'un arbitrage délicat entre l'importance des promesses sociales et la volonté de conserver un excédent budgétaire. Le principe de réalité s'est en effet bien vite imposé à un Premier ministre, dont les chances d'accéder au pouvoir paraissaient bien minces durant la campagne électorale de 2004.

Depuis qu'il a accédé au pouvoir, Zapatero a donc entrepris de nombreuses réformes, avec une montée en puissance depuis le milieu de son mandat : modification de la loi de stabilité budgétaire (2005), réforme du marché du travail (2006), loi sur la dépendance (votée fin 2006), réforme fiscale (entrée en vigueur en 2007), réforme des retraites (accord en 2006), modification de la loi du sol (votée en 2007).

Il a aussi mis l'accent sur certaines dépenses dès 2005, comme l'investissement ou l'innovation, en vue d'améliorer la productivité de l'économie espagnole. Durant son mandat, le salaire minimum et les pensions minima ont été nettement revalorisés et les dépenses consacrées au logement, dans le cadre du plan pour le logement 2005-2008 notamment, ont augmenté. La forte croissance et l'excédent des finances publiques ont en effet libéré de larges marges de manœuvre pour le gouvernement. La politique budgétaire, d'abord légèrement restrictive en 2005 et 2006, est ainsi devenue nettement expansionniste en 2007 et le sera en 2008.

Les réformes qui sont entrées en vigueur ont constitué pour la plupart des avancées réelles, mais pas d'une ampleur suffisante pour modifier en profondeur le fonctionnement de l'économie espagnole. Il est vrai que si la concertation sociale tous azimuts (tant avec les partenaires sociaux qu'avec les régions) a le mérite de ne laisser personne sur le bord de la route, elle a aussi pour contrepartie la lenteur du processus de négociations et des avancées pas à pas. Il semble en tout cas pour l'instant que tout réussisse à l'Espagne de Zapatero. Les grandes lignes de sa politique économique sont ainsi saluées tant par

l'OCDE que par les syndicats espagnols. Le parti socialiste apparaît en tout cas favori pour les élections législatives de mars 2008.

Alors qu'on annonce depuis plusieurs années déjà un retournement de la conjoncture espagnole, l'économie continue d'avoir le vent en poupe. Rien ne dit que cette situation favorable perdure : la hausse des taux d'intérêt commence à se faire sentir sur la situation financière des ménages, le taux de chômage a cessé de baisser depuis plusieurs mois, les mauvaises nouvelles sur le front immobilier s'accumulent... Si l'économie espagnole ralentissait, les marges de manœuvre du nouveau gouvernement issu du scrutin de 2008 se réduiraient largement et rendraient d'autant plus difficile la poursuite du rattrapage tant économique que social. De nouvelles réformes sur le marché du travail seront nécessaires et le prochain Premier ministre devra aussi mener à bien la délicate réforme du financement des communautés autonomes, puisque ces dernières gèrent de plus en plus de dépenses, au premier rang desquelles la prise en charge de la dépendance.

La politique économique menée par Zapatero s'inscrit en partie dans la lignée d'Aznar : ce dernier, en imposant une politique budgétaire restrictive pour qualifier l'Espagne à la zone euro en 1999, a marqué le début d'une nouvelle ère, avec une politique de déficit zéro qui n'a pas encore été remise en cause à ce jour. Cependant, Zapatero a privilégié les aspects sociaux et l'investissement, profitant d'une situation budgétaire saine. La campagne électorale actuelle confirme un certain consensus économique forgé autour de l'ancrage dans la zone euro, de la stabilité budgétaire, d'une pression fiscale maîtrisée... Les clivages entre la droite et la gauche n'apparaissent pas tant économiques que sociétaux, sociaux et liés au fonctionnement de la démocratie (approfondissement de la décentralisation souhaitée au parti socialiste, négociations avec l'ETA pour Zapatero ¹⁷). En bref, en matière économique, c'est plus sur la méthode que Zapatero diverge d'Aznar, avec un retour du processus de concertation, caractéristique de l'Espagne démocratique.

17. Le parti populaire, au contraire, prône la rupture du dialogue avec l'ETA et la fin du processus de « Balkanisation » de l'Espagne.

Références bibliographiques

- ALONSO J. et J. I. CONDE-RUIZ, 2007 : « Reforma de las pensiones : la experiencia internacional », *Documento de trabajo*, 2007-18, FEDEA, juin.
- ARGIMON I., F. DE CASTRO et A. L. GOMEZ, 2007 : « Una simulación de los efectos de la reforma del IRPF sobre la carga impositiva », *Documento ocasional*, n° 0702, Banco de España.
- CCOO, 2006 : algunos comentarios a la reforma del IRPF e impuesto de sociedades, septembre.
- CCOO : Divers communiqués de presse, site : www.ccoo.es.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2006 : « Adequate and sustainable pensions, synthesis report 2006 », Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances, août.
- COMMISSION EUROPÉENNE, ECONOMIC POLICY COMMITTEE, 2006 : « The impact of ageing on public expenditure : projections for the EU-25 member states on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050) », *European Economy, Special report*, n° 1/2006.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007 : *Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres de l'UE*, MISSOC.
- DE LOS LLANOS M., 2006 : « Las medidas de la política de vivienda en materia de alquileres y vivienda protegida », *Boletín económico*, Banque d'Espagne, juillet-août.
- DIAZ DE SARRALDE S., F. P. SANCHEZ, A. M. SAEZ, L. T. SANZ et M. A. PEREZ, 2006 : « La reforma del IRPF 2007 : une evaluación de sus efectos », *Papeles de trabajo*, n° 26/06, Instituto de Estudios Fiscales.
- MARTINEZ J. et M. DE LOS LLANOS, 2002 : « El mercado de la vivienda en España », *boletín económico*, Banque d'Espagne, septembre.
- MINISTÈRE DES FINANCES, 2004 : présentation des réformes de la loi de stabilité budgétaire, de la réforme fiscale, des différents budgets, pactes de stabilités et de croissance et divers communiqués de presse depuis 2004.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT : Communiqués de presse sur la loi du sol, le plan pour le logement 2005-2008, le plan pour soutenir l'émancipation des jeunes et favoriser la location.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL : communiqués de presse sur la loi de dépendance, le fond de réserve pour les retraites, la réforme du marché du travail, la réforme des retraites....

■ Sabine Le Bayon

- MINISTÈRE DU TRAVAIL, 2004 : « Competitividad, empleo estable y cohesión social – declaración para el dialogo social 2004 », juillet.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, 2006 : « Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo », mai.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, 2006 : « Acuerdo sobre medidas en materia de seguridad social », juillet.
- OFICINA ECONOMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, 2006 : « Inmigración y economía española : 1996-2006 », novembre.
- OFICINA ECONOMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, 2007 : « Informe económico del presidente del gobierno 2007 ».
- OCDE, 2007 : *Espagne, Études économiques de l'OCDE*.
- OCDE, 2005 : *Espagne, Études économiques de l'OCDE*.
- OCDE, 2001 : *Espagne, Études économiques de l'OCDE*.
- PSOE : « Merecemos una España mejor », *Programme électoral du parti socialiste pour 2004*.
- SANZ J. F. et D. ROMERO, 2007 : « La erosión inflacionista del poder adquisitivo de los contribuyentes del IRPF entre 2003-2007 », *Cuadernos de información económica*, n° 198, mai-juin.
- UGT : Divers communiqués de presse, site : www.ugt.es.
- VINCENT C., 2006 : « Salaire minimum, entre minima sociaux et bas salaires », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre.
- VINCENT C., 2006 : « Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 101, juillet.
- VINCENT C., 2005 : « De la dérégulation à la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre.