issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Espagne

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2011

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Ariel Pino.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse http://www.issa.int/Resources. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Première publication en 2011
© Association internationale de la sécurité sociale, 2011

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Espagne

Résumé

L'Espagne a été l'un des pays les plus durement touchés par la crise. Bien qu'il ait réussi à limiter son impact sur le secteur bancaire, le pays a été confronté à une grave crise économique et financière, qui s'est traduite par une flambée du chômage, avec toutes les conséquences néfastes qui en découlent. Afin de contrer les effets de la crise, le gouvernement a lancé en 2009 un vaste plan de relance (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo), axé sur cinq domaines d'action prioritaires: l'aide aux familles, le soutien aux entreprises, la création d'emplois, des mesures financières et budgétaires et la modernisation de l'économie.

L'effort budgétaire global consenti dans le cadre de ce plan de relance s'est chiffré à plus de 63,6 milliards de US dollar (USD)[1]. Confronté à un environnement économique défavorable, le gouvernement espagnol a toutefois dû adopter, en mai 2010, un plan d'ajustement budgétaire visant à réduire le déficit de 19 milliards USD sur la période 2010-2011.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Ministère du Travail et des Affaires sociales *(Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS));* Institut national de la sécurité sociale *(Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS));* Trésorerie générale de la sécurité sociale *(Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)).*

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système espagnol de sécurité sociale est à la fois vaste et complexe. La réglementation qui en émane concerne des domaines aussi variés que les services médicaux et la dépendance, les accidents du travail, la famille, l'invalidité, la maternité, la vieillesse, la maladie, les pensions de survie et les allocations de chômage. Les services sociaux et les prestations d'assistance sociale constituent également des éléments importants du système global de protection sociale espagnol.

Le gouvernement espagnol a récemment réaffirmé sa volonté de faire progresser le système de sécurité sociale en adoptant le Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 et le Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2008-2010. Le dialogue social occupe une place importante dans les processus de réforme de la protection sociale. Le rôle décisif joué par le dialogue social a été institutionnalisé en 1994 par le Pacte de Tolède, un document d'orientation signé par le gouvernement, les syndicats et le patronat.

[1] Taux de conversion établi en juillet 2010.

Impact de la crise

Marché du travail

L'Espagne fait partie des pays qui ont payé un lourd tribut à la crise financière et économique. Bien que le gouvernement ait réussi à limiter l'impact de la crise sur le secteur financier, l'économie réelle a été durement touchée, notamment sur le plan de l'emploi. Au cours du dernier trimestre 2009, le taux de chômage a bondi à 18,8 pour cent, ce qui représente 4 326 500 demandeurs d'emploi et une hausse de 119 pour cent sur deux ans (le taux de chômage s'établissait à 8,6 pour cent au quatrième trimestre 2007). Cette flambée du chômage s'explique par un ralentissement de la production industrielle, de 15,8 pour cent en 2009 et de 7,1 pour cent en 2008, qui a lui-même entraîné une contraction du produit intérieur brut (PIB) de 4 pour cent en 2009.

Cette situation a entraîné une réduction du nombre d'assurés sociaux de 4,5 pour cent en 2009 et de 4,3 pour cent en 2008, soit un nombre total de 1 569 000 personnes. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage est passé de 1 773 663 personnes en juillet 2008 à 3 034 712 personnes en décembre 2009 et le nombre d'entreprises affiliées au système de sécurité sociale a diminué de 127 700 entre août 2009 et janvier 2010. Entre janvier et novembre 2008, le Fonds de garantie des salaires[2] *(El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA))* a servi des prestations à 78 606 salariés de 30 465 entreprises pour un montant total d'environ 492,2 millions USD; entre janvier et novembre 2009, il a servi des prestations à 156 044 salariés de 63 544 entreprises pour un montant total d'environ 942 millions USD

Financement de la sécurité sociale et capacité administrative

Le budget de la sécurité sociale a également subi les effets de la crise. Même si les prestations de sécurité sociale ont été administrées comme prévu, à l'exception des allocations de chômage (voir ci-dessus), les recettes issues des cotisations de sécurité sociale ont enregistré une forte baisse comme conséquence de l'impact économique de la crise. De ce fait, les comptes de la sécurité sociale affichaient fin 2009 un excédent de 10,8 milliards USD (0,81 pour cent du PIB), inférieur de 41 pour cent au résultat de l'année précédente.

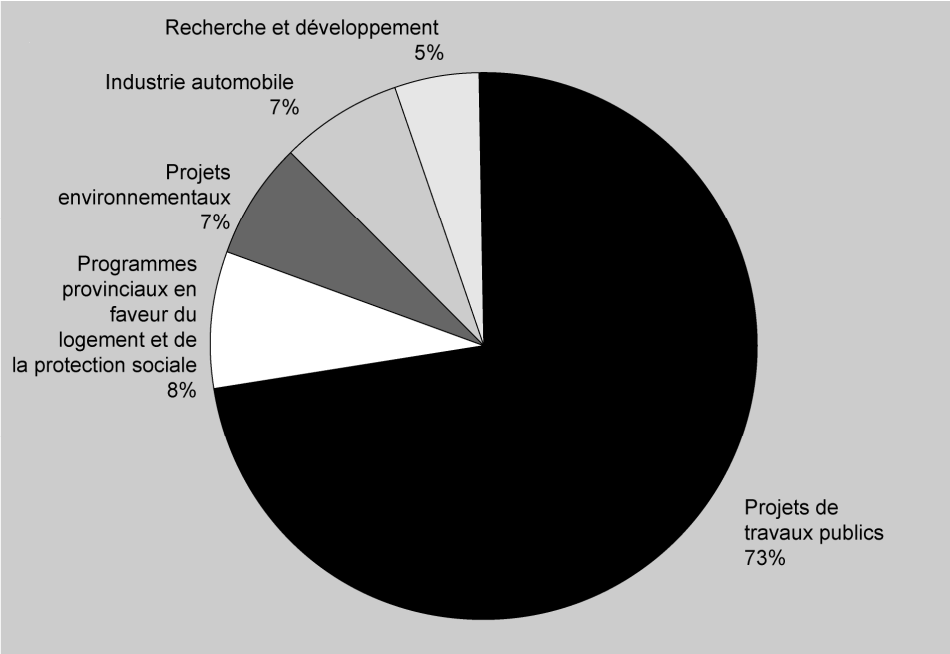
Le système espagnol de sécurité sociale a accumulé des réserves importantes qui s'élevaient en 2009 à 76,2 milliards USD, équivalant à 5,7 pour cent du PIB (72,7 milliards USD en 2008, soit 5,45 pour cent du PIB). Il devrait par ailleurs bénéficier de l'excédent de 2,54 milliards USD résultant du budget 2009 de la sécurité sociale. Ces réserves n'ont pas été affectées par la crise financière parce qu'elles sont intégralement placées dans des titres de la dette publique (au moins 45 pour cent dans des titres de la dette nationale). Le taux de rentabilité de ces placements a été de 4,71 pour cent en 2008 et de 3,67 pour cent en 2009.

[2] Ce fonds, conçu selon le modèle d'institutions européennes du même type, a été créé en Espagne en 1976 afin de garantir le paiement des salaires et des indemnités de licenciement aux salariés qui perdent leur emploi suite à la faillite ou aux difficultés financières de leur entreprise. Bien qu'il ait pour principale vocation de garantir des droits acquis (ce qui a parfois été compris comme étant une forme d'assurance salariale), ce fonds joue également un rôle important dans la restructuration des entreprises et la mise en œuvre des plans sociaux puisque, dans certains cas, il finance le coût des licenciements. Le nom FOGASA désigne à la fois le fonds créé à cet effet et financé par des cotisations patronales et l'organisme autonome, dépendant du ministère du Travail, qui est chargé de son administration. Ce fonds est en grande partie conforme à la Directive CEE no 987/1980 (*www.eurofound.europa.eu/emire/SPAIN/WAGESGUARANTEE FUNDFOGASA-ES.htm).*

Réponses à la crise

En 2009, le gouvernement espagnol a lancé un plan global de relance *(Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo),* axé sur cinq domaines d'action prioritaires: l'aide aux familles, le soutien aux entreprises, la création d'emplois, des mesures financières et budgétaires et la modernisation de l'économie. L'objectif du gouvernement est de créer 300 000 emplois grâce à une série de mesures de relance budgétaire dont le montant total s'élève à 14 milliards USD (environ 1,1 pour cent du PIB de 2008).

Figure 1. ***Composition du plan espagnol de relance budgétaire, exprimée en valeurs pourcentuelles du plan de relance économique global (14 milliards USD)***



Source: Khatiwada (2009).

Certaines mesures ont été introduites avant l'adoption du Plan de relance économique, d'autres après. Elles représentent globalement plus de 60 milliards USD.

Mesures d'aide aux familles

Le plan de relance vise à accroître le revenu disponible des ménages au moyen de mesures fiscales leur fournissant une aide directe et de dispositions prévoyant la renonciation des créanciers aux hypothèques pour les familles dont le soutien principal est au chômage. Parmi les autres mesures de relance mises en œuvre, il convient de mentionner: la réduction annuelle d'environ 500 USD du montant de l'impôt sur les revenus; l'allongement de la durée des prêts hypothécaires sans frais supplémentaire pendant deux ans; le relèvement du minimum vieillesse; l'augmentation des bourses d'études afin de garantir un meilleur accès au système éducatif; le renforcement des structures de soins de longue durée; et l'amélioration de la protection des personnes dépendantes. L'ensemble de ces mesures en faveur des familles représentait environ 17,8 milliards USD sur le budget 2008-2009.

Mesures de soutien aux entreprises

Ces mesures, qui ciblent principalement les petites et moyennes entreprises (PME), visent à soutenir les entreprises en leur consentant des allègements d'impôts pour un montant total d'environ 21,6 milliards USD et en facilitant leur accès au crédit via la mise en place de lignes de crédit pour un montant de 36,9 milliards USD.

Augmentation du taux d'emploi

Afin d'atteindre son objectif de création de 300 000 nouveaux emplois, le gouvernement a créé deux fonds: le Fonds pour les entités locales et le Fonds spécial pour l'emploi et la relance économique.

Le gouvernement a pris d'autres initiatives dans le domaine de l'emploi: des mesures en faveur de l'orientation et la formation professionnelles et de l'insertion sur le marché du travail; l'octroi d'une subvention de 1 900 USD aux entreprises qui embauchent un chômeur ayant des responsabilités familiales; un accroissement des aides aux demandeurs d'emploi qui souhaitent créer leur propre entreprise; la réorganisation et l'adaptation des politiques actives de l'emploi; l'amélioration des services publics de l'emploi; la promotion de projets de travaux publics; et la mise en oeuvre sur la période 2009-2012 d'un programme en faveur du logement et de la rénovation de l'habitat. Le coût de ces mesures de création et de maintien de l'emploi s'élève à 14 milliards USD.

Mesures financières et budgétaires

En coordination avec d'autres pays de l'Union européenne (UE), le gouvernement espagnol a injecté des liquidités dans le système financier national, afin de consolider l'assise financière des banques et de les encourager à accorder des prêts aux ménages et aux entreprises. Cette mesure a été prise par le biais de la politique monétaire, afin de ne pas générer une charge supplémentaire pour les contribuables. Afin de restaurer la confiance dans le système financier, le seuil d'indemnisation du fonds de garantie des dépôts bancaires a par ailleurs été relevé à 127 200 USD par client et par banque.

Comme conséquence de la récession et de la hausse des dépenses publiques engendrée par le plan de relance, le gouvernement a imposé des restrictions budgétaires dans plusieurs domaines comme, par exemple, la recherche et le développement, les niveaux de salaires et les dépenses des autorités locales et des communautés autonomes.

Modernisation de l'économie

Les réformes économiques ont également occupé une place importante dans le plan de relance. Afin d'assurer une croissance durable, le gouvernement a adopté des mesures spécifiques visant à accroître la productivité dans des secteurs clés comme les transports, l'énergie, les télécommunications, les services et la fonction publique. L'effort budgétaire consenti par l'Etat espagnol pour juguler les effets de la crise a représenté globalement plus de 63,6 milliards USD. En tenant compte des autres mesures sociales adoptées par le gouvernement pour atténuer l'impact de la crise, le montant total de l'effort budgétaire représente environ 4,9 pour cent du PIB.

Quels enseignements à tirer?

Bien que l'Espagne soit toujours confrontée à une situation économique très difficile, le *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo* constitue une bouffée d'oxygène pour les entreprises et les ménages espagnols. Au 30 novembre 2009, les projets mis en œuvre par le Fonds pour l'investissement local (quelque 30 500 projets représentant 6,7 milliards USD) avaient généré 424 118 emplois, dont 180 688 nouveaux emplois. Le plan de redressement a d'autre part renforcé les politiques sociales en évitant de réduire les prestations et les aides sociales.

De fait, le plan de relance a eu pour effet de renforcer le rôle protecteur et préventif du système espagnol de sécurité sociale. Cela étant, dans un souci de rééquilibrage budgétaire, le gouvernement a récemment adopté des mesures d'austérité visant à réduire les dépenses sociales. Ainsi, en mai 2010, il a adopté un plan d'ajustement budgétaire destiné à renforcer les mesures anti-crise. Ce plan a pour objectif de réduire le déficit budgétaire grâce à une contraction des dépenses publiques de 19 millards USD en 2010 et 2011. Les principales mesures introduites dans le cadre de ce plan sont les suivantes:

- réduction des projets d'investissement public et de développement (8,4 milliards USD);
- réduction moyenne de 5 pour cent des salaires des fonctionnaires (3,1 milliards USD);
- suspension du mécanisme d'indexation des pensions en 2011, sauf pour le minimum vieillesse et les pensions non contributives. Cette mesure affectera quelque six millions de bénéficiaires (1,9 milliards USD);
- rationalisation des dépenses de santé (1,7 milliards USD);
- suppression de la prime de naissance de 3 200 USD (1,4 milliards USD).

Dans le cadre du plan de relance, les salariés et les entreprises ont pu bénéficier de reports pour le paiement de leurs impôts et cotisations sociales. En 2009, 1,1 million de demandes de report de paiement d'impôts représentant 17,8 milliards USD ont été adressées au ministère des Finances et 91 683 reports de paiement des cotisations sociales ont été accordés (dans 94,5 pour cent des cas, le paiement concerné ne dépassait pas 38 100 USD). Par ailleurs, des lignes de crédit d'un montant total de 24,2 milliards USD ont été accordées à quelque 360 800 bénéficiaires (principalement des PME).

En janvier 2010, le gouvernement a soumis au parlement un projet de réforme du système de sécurité sociale. La réforme vise à mettre en place un système créateur de richesse et d'emplois qui fonctionne selon des principes d'équité et de transparence. Les principales mesures envisagées dans le cadre de ce projet de réforme sont: le relèvement de l'âge légal de départ en retraite de 65 à 67 ans d'ici à 2013; le relèvement de l'âge minimum de départ en retraite (actuellement de 52 ans); l'allongement de 15 à 25 ans de la durée de cotisation prise en compte dans le calcul des retraites; l'allongement de la durée de cotisation (actuellement fixée à 15 ans) requise pour l'ouverture des droits à la retraite; la modification de la durée de versement des prestations de veuvage; l'intégration des différents programmes de sécurité sociale; et l'intégration des différentes institutions de sécurité sociale.

Conclusion

La crise financière et économique a porté un coup sévère à l'économie espagnole et l'évolution récente de la situation ne laisse présager aucune reprise prochaine de l'activité économique. Le pays a toutefois su relever le défi de la crise en mettant en œuvre en 2009 un vaste plan de relance *(Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo)* et en renforçant les mesures adoptées en 2007 et en 2008. Toutes ces mesures ont représenté en 2009 un effort budgétaire de 63,5 milliards USD, soit 4,9 pour cent du PIB. Les mesures de relance budgétaire ont ciblé cinq domaines d'action prioritaires: l'aide aux familles, le soutien aux entreprises, la création d'emplois, des mesures financières et budgétaires et la modernisation de l'économie.

Compte tenu du contexte défavorable lié à la persistance de la crise internationale et à la récente baisse de notation de la dette publique espagnole, le gouvernement a adopté une série de mesures destinées à assainir les finances publiques. Ces mesures visent à réduire le déficit budgétaire en diminuant les dépenses publiques d'environ 19,1 milliards USD en 2010 et 2011. Le Fonds de réserve de la sécurité sociale a été porté à 76,2 milliards USD en 2009. Grâce à son portefeuille composé uniquement de placements dans la dette publique nationale et étrangère, ses actifs ont été protégés des aléas des marchés financiers. Ce fonds, qui a affiché un taux de rendement de 3,67 pour cent en 2009, devrait bénéficier en 2010 d'un apport de capitaux de 2,5 milliards USD, provenant de l'excédent de 10,8 milliards USD dégagé en 2009 par le budget de la sécurité sociale.

Bien que la situation économique de l'Espagne demeure difficile, en partie à cause de l'environnement macroéconomique, le plan de relance mis en œuvre par le gouvernement a produit des résultats positifs, notamment en termes d'emploi (424 118 postes créés) et d'accès au crédit. Quant au projet de réforme de la sécurité sociale soumis au parlement, il a pour objectif de créer un système générateur de richesse et d'emplois, qui améliore le niveau de protection sociale des citoyens dans le respect des principes d'équité et de transparence.

Sources

Instituto Nacional de Estadísticas. Janvier, 2010. Notas de prensa. *www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0409.pdf.*

INSS. 2010. *Afiliados ocupados a la seguridad social. Instituto Nacional de la Seguridad Social.* Décembre, Institut national de la sécurité sociale. *www.tt.mtin.es/periodico/seguridadsocial/201001/DATOS%20AFILIACION%20DICIEMBRE%2009.pdf.*

Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review.* Genève, OIT.

Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2010a. Beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación y tasa de cobertura de desempleo. *www.mtas.es/estadisticas/BEL/PRD/prd1_top_EXCEL.htm.*

—. 2010b. Empresas inscritas en la seguridad social. *www.mtas.es/estadisticas/BEL/EMP/emp1_top_EXCEL.htm.*

TGSS. 2008. *Fondo de reserva de la seguridad social, informe a las Cortes Generales,* décembre 2008. Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. *www.plane.gob.es.*

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障