

## Espagne : la recherche d'un nouveau développement grâce à la dynamique européenne

**Roland Colin**

*Chargé de missions à l'OFCE*

*L'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1986 a résulté de longues négociations où s'étaient affrontés partisans et adversaires de l'intégration. Au bout d'une première année d'expérience les choses commencent à se clarifier quelque peu. D'une part, on s'accorde sur la nécessité pour l'Espagne d'assurer sa modernisation économique dans la Communauté. D'autre part, en termes géopolitiques, l'harmonisation de l'Europe des douze, devenue plus ardue, appelle plus que jamais le renforcement des mécanismes de décision que l'Acte Unique laisse augurer pour 1992.*

*Cette année cinquième centenaire de la découverte de l'Amérique, rappelle le passé prestigieux de l'Espagne contrastant avec une histoire ultérieure difficile. Après la reconquista, qui n'abolit pas les marques de l'Islam, puis le faste du « Siècle d'Or », la monarchie espagnole reçut le choc de l'invasion napoléonienne. Au XIX<sup>e</sup> siècle l'émergence laborieuse de la révolution industrielle fut à plusieurs reprises contrariée par la résurgence de modèles du passé. Cependant la modernisation plus précoce de la Catalogne et de la côte Nord-Atlantique contrasta avec les pesanteurs des systèmes agraires traditionnels du centre et du sud.*

*En 1936 la guerre civile vint ravager l'expansion récente de l'économie, laissant des cicatrices sociales profondes. Le franquisme imposa le silence au delà du drame, avec une poigne de fer, et s'enferma d'abord dans un protectionnisme idéologique et politique autant qu'économique. A partir des années soixante l'ouverture s'imposa : c'est le « miracle économique » espagnol, qui n'entama pas la dictature. Après la mort de Franco, en 1975, le « miracle politique » d'une démocratisation réussie, sous l'impulsion inespérée du roi Juan Carlos, se heurta successivement aux deux « chocs pétroliers ». L'économie dut se plier à de douloureux et nécessaires réajustements. La restructuration industrielle, préalable au « projet européen », s'accompagna du*

*taux de chômage le plus élevé d'Europe, culminant à 22 % au début de 1986. La crise agricole a opposé le versant agro-exportateur méditerranéen aux espaces encore archaïques du centre et du sud. La « tertiarisation » du pays constitue la dominante de l'économie nouvelle impulsée particulièrement par les performances du tourisme.*

*Au moment de l'entrée dans la Communauté européenne, sous la ferme direction du gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez poursuivant, non sans affrontements sociaux, la politique d'ajustements économiques, les chances de l'Espagne, désormais reconnues, se heurtent à de rudes obstacles. Les « points chauds » de l'économie et de la société espagnoles signalent une série de problèmes : comment établir un nouvel équilibre social, venant à bout du chômage, assurant la participation économique et sociale des femmes, des jeunes, des « exclus » ? Comment maîtriser la régulation interne et externe d'un système économique en mutation et éviter qu'il soit satellisé aux niveaux inférieurs d'une nouvelle division européenne du travail ? Comment répondre aux « vocations extérieures » de l'héritage arabo-méditerranéen et ibéro-américain, tout en faisant droit aux « vocations intérieures » inscrites dans la dynamique des « Communautés autonomes » : dix-sept Espagnes dans l'Espagne ? Comment enfin éviter le risque du quasi monopole institutionnel d'un pouvoir tout entier dévolu au PSOE dans une société en pleine mutation économique où n'apparaît aucun signe crédible d'alternative ou d'alternance potentielles ?*

*Cette chronique de l'économie espagnole, partant d'une analyse historique et politique, s'attache à décrire le système des structures économiques et son mode de régulation avant et depuis l'entrée dans la Communauté européenne. L'intention est de mettre en évidence les termes d'une problématique qui concerne les partenaires européens de l'Espagne autant que les Espagnols eux-mêmes.*

Hors la Yougoslavie, aux prises avec une crise économique exceptionnelle, et l'Albanie, enfermée dans ses choix de rupture idéologique, l'Europe du Sud, de la Grèce au Portugal en passant par l'Italie, la France méridionale et l'Espagne, est rassemblée dans la nouvelle Communauté européenne des douze depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986. L'entrée de l'Espagne est un fait majeur de l'histoire de l'Europe. Elle marque l'exigence et la volonté d'une mise en cohérence progressive du développement des principaux pays de la rive nord de la Méditerranée. Elle ouvre la possibilité de poser en termes nouveaux le problème de leurs rapports avec les pays de la rive africaine. A moyen terme de nouvelles stratégies géo-économiques ne manqueront pas d'apparaître entre des partenaires portant encore les traces d'une histoire partagée.

## **L'Espagne, une et multiple, affronte le défi de l'intégration à l'Europe dans les contradictions d'un passé prestigieux et d'un présent difficile**

L'Espagne a connu l'hégémonie musulmane pendant près de quatre siècles, depuis le moment où le conquérant arabe Tariq s'empara du rocher de Gibraltar (*Djebel al Tariq*). C'était le début d'une féconde aventure de civilisation, qui marqua l'Espagne et l'Europe autant par la conquête que la reconquête. Les royaumes chrétiens, malgré le poids des armes qui penchait en leur faveur à partir du XI<sup>e</sup> siècle, s'ouvrirent à l'influence de la culture arabe, cependant que les minorités juives jouaient un rôle de grande importance dans l'univers économique et intellectuel. La reconquête, ainsi fécondée stimula particulièrement la formation de nouveaux pouvoirs politiques et militaires, dont la puissance ne se limitera pas à l'espace de la péninsule, totalement libérée en 1492. Cette date marque la chute du royaume de Grenade, ultime résidu de la tête de pont islamique en Occident, mais aussi la découverte de l'Amérique, commanditée par les rois catholiques, qui investirent en cette nouvelle conquête le dynamisme né de la croisade précédente. Aventure de foi et d'argent, l'odyssée coloniale des navigateurs a changé la face du monde et mis la péninsule ibérique, Espagne et Portugal, au cœur d'une mutation historique.

L'Espagne de Charles Quint, le temps du Siècle d'Or (XVI<sup>e</sup> siècle) domina le monde. Mais l'Europe réagit à cette entreprise impériale en développant des contre-puissances, française et anglaise notamment. L'Angleterre se saisira des meilleures entreprises maritimes amorcées avant elle. Après le XVI<sup>e</sup> siècle espagnol et portugais, elle dominera à son tour les routes du commerce, y puisant un apport, peut-être décisif, pour constituer le capital gageant la première révolution industrielle. L'Espagne, fascinée dans un premier temps par l'or et l'argent du Nouveau Monde <sup>(1)</sup>, n'investit pas ses richesses dans des entreprises économiques, mais développa l'appareil d'un pouvoir royal flamboyant, alors que la Castille se mariant à l'Aragon devenait l'épicentre d'un Etat englobant les fiefs autonomes des régions périphériques. Seul le Portugal, annexé soixante ans (1580-1640), puis se libérant de l'emprise espagnole, échappera à ce processus d'unification politique dans la diversité culturelle.

La diversité est économique aussi. Le Royaume d'Espagne ainsi construit laisse apparaître les faciès fortement contrastés des économies régionales péninsulaires — sans omettre les îles (Baléares et Canaries). La Catalogne, appuyée sur ses institutions politiques propres et ses traditions sociales et culturelles, reste l'un des pôles d'industrie et de commerce dominant la Méditerranée occidentale. La façade nord-Atlantique donne l'image d'une économie agro-pastorale minifundiaire s'alliant à la pêche et au commerce maritime, alors que sa dynamique démographique, autant que ses sites portuaires et ses gisements miniers ouvrent la voie à l'industrialisation. Le capital basque et asturien

---

(1) Voir Jean-Marcel Jeanneney et Elizabeth Barbier-Jeanneney, « *Les économies occidentales du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours* », Paris, Presses FNSP, 1985, « *Prix salaires et monnaie en Espagne de 1501 à 1800* », tome I, p. 301.

## Paysage – Portrait

L'Espagne partage avec la France le privilège d'une double appartenance au monde de la mer, l'Atlantique et la Méditerranée enserrant ses 504 740 km<sup>2</sup>. Sur la côte Nord-Atlantique, profondément pénétrée par les *rias*, l'influence celte de la Galice le dispute à l'irrédentisme des terres basques, les unes et les autres prises entre océan et montagne. Provinces de terroirs morcelés et de mines anciennes, où les verts pâturages, comme dans l'ouest britannique, se mêlent aux paysages industriels plus sombres.

La commissure du Roussillon et de la Catalogne espagnole offre un autre type de rencontre de mer et montagne plus tranchée, moins ouverte vers l'intérieur, mais en revanche carrefour d'histoire où le commerce et l'industrie se retrouvent dans un pôle essentiel d'échanges. L'Espagne des pourtours côtiers du Levant, dominés par la barrière intérieure des cordillères omniprésentes, propose en d'étroites plaines fertiles l'abondance de ses jardins. Plus au sud, elle cède la place aux provinces sèches et ardentes des anciens royaumes andalous, pénétrés de ces montagnes à figure d'Atlas où s'enracinèrent les Berbères, nulle part davantage chez eux que là.

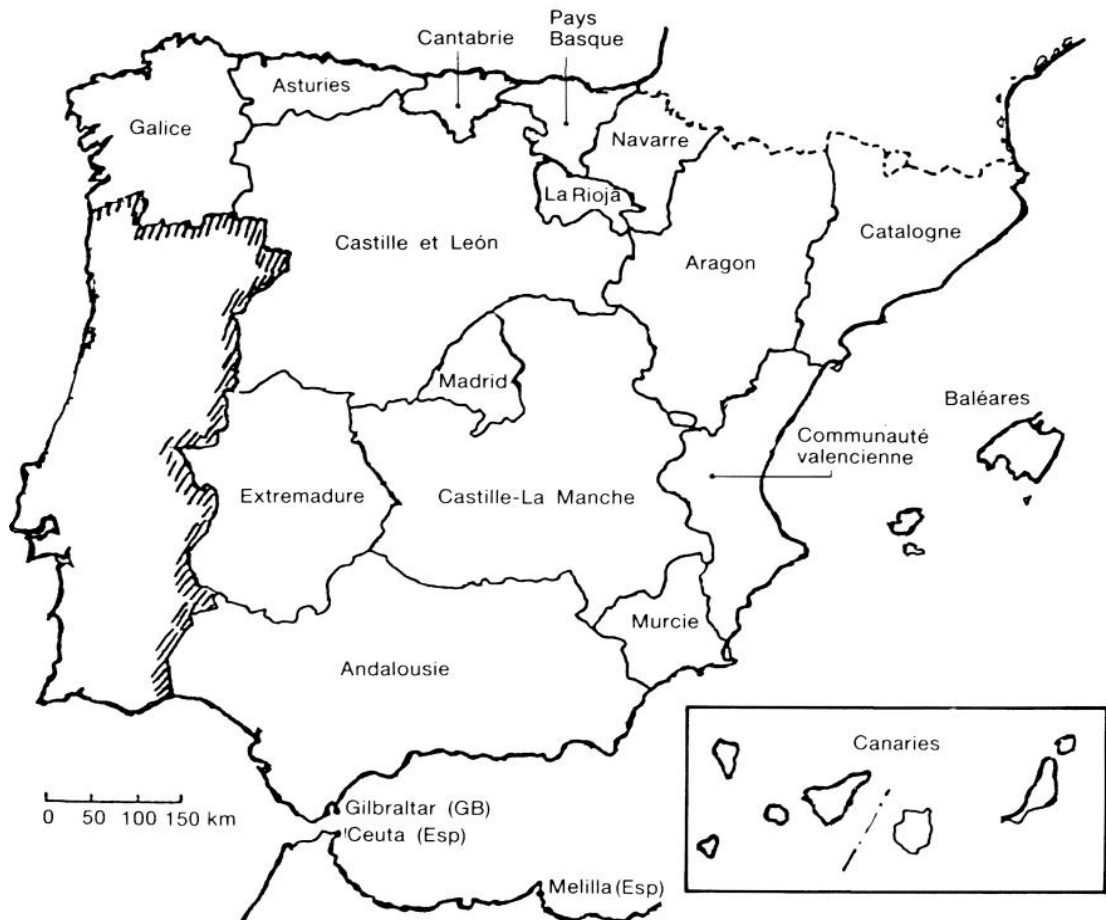
Le roc de Gibraltar effleure l'Afrique, annonçant les cités océaniques andalouses tournées vers le Sud, origines des grandes navigations ibéro-américaines et voisines de l'Algarve portugais porteur d'un égal prestige maritime. Entre l'Espagne andalouse et la Galice celtique, le Portugal, défendant farouchement son identité singulière, fait figure de hiatus plus que de transition.

L'intérieur est encore une autre Espagne : ni atlantique, ni méditerranéenne. Cette terre de transhumance des troupeaux de la *mesta* fut le parcours de toutes les armées, lieu de toutes les rencontres et de tous les affrontements. La colline de Tolède, plantée dans la *meseta*, enserrée par le Tage y est l'incarnation glorieuse d'un pouvoir spirituel incontournable, où le judaïsme trouva un temps sa place, entre Islam et Chrétienté. Cette Espagne des hauts plateaux, sillonnée et comme cloisonnée de hautes *sierras*, glaciale l'hiver, brûlante l'été, se vide de son peuple, irrésistiblement attiré par la prospérité escomptée des rivages. Elle reste cependant, grâce à Madrid qui incarne la modernité espagnole et constitue un puissant contrepoids, le haut lieu d'une identité nationale constamment réaffirmée.

la renforcera d'une organisation bancaire conquérante, enracinée, pour les Basques, dans une identité nationalitaire, exacerbée ensuite par les mouvements indépendantistes du XX<sup>e</sup> siècle, tandis que le nationalisme catalan acceptait mieux la conciliation avec un Etat central. Les provinces valenciennes du Levant s'organisent autour d'une économie de l'eau, à visage d'oasis, créée par le travail et l'organisation humaine, orientée naturellement vers les échanges et l'exportation. La rude Andalousie, naguère riche de sa vocation au commerce des Indes occiden-



*Les communautés autonomes espagnoles*



tales et d'Afrique, se cristallise dans une économie agricole aux structures archaïques traduisant l'emprise de latifundiaires, héritage des grands d'Espagne intronisés par droit de conquête sur la terre des Maures. Au cœur des hautes terres péninsulaires, régnant politiquement sur cette périphérie plus industrielle qu'elles, les Castilles, s'identifiant au pouvoir central né à la veille du Siècle d'Or, gèrent, non sans conflit, les valeurs fondatrices de l'Etat, politiques et culturelles, sans posséder, avant une période récente, les attributs de la puissance économique. Madrid, devenue capitale en 1561, après Valladolid, ne développera son pouvoir d'industrie et de finance qu'au XX<sup>e</sup> siècle, surtout à partir des années soixante, où le « miracle espagnol » de la croissance économique accompagne l'ultime déclin politique du franquisme.

Ce système complexe, longtemps considéré comme « marche extrême » de l'Europe, après avoir été ravagé par la brève et brutale invasion napoléonienne, s'est reconstruit autour de deux pôles qui s'affronteront de plus en plus : l'un symbolisant la voie vers la modernisation industrielle, s'alignant sur le mouvement européen de mutation

économique et sociale ; l'autre soucieux de la continuité d'un ordre théologique et militaire, lié aux institutions conservatrices des grands pouvoirs agrariens et des valeurs aristocratiques. Le XIX<sup>e</sup> siècle verra s'illustrer ce dualisme à travers la Première République et les soubresauts des « guerres carlistes » qui divisèrent le courant monarchique, mettant en évidence tour à tour la prépondérance de l'une ou de l'autre Espagne. Mais c'est la guerre civile de 1936 qui les opposera de la façon la plus féroce.

Le triomphe de Franco, qui est aussi politiquement et socialement celui de l'Espagne conservatrice, ouvre la voie à une dictature figeant le pays dans une autarcie à plus d'un égard proche de celle du Portugal sous le pouvoir salazariste. Cependant la philosophie interne des deux régimes voisins se différencie en certains de ses fondements. Franco est un chef (*caudillo*) pragmatique, exerçant un fort pouvoir personnel qui construit l'histoire autour de la permanence de son système politique (« *todo atado y bien atado* » — « entièrement ficelé et bien ficelé », dira-t-il), l'économie n'étant qu'un moyen. Salazar au contraire identifie pour une bonne part son régime à la doctrine économique qu'il professe et à partir de laquelle il gère son histoire politique. Pour des raisons différentes ils se trouvent cependant dans une pratique institutionnelle et économique proche : un ordre social corporatiste cultivant l'autarcie, jusqu'aux ouvertures sur le marché extérieur au début des années soixante, sous les pressions du monde à l'entour. Libérés de leur régime de dictature les deux pays, séparés par les séquelles de leurs querelles historiques anciennes, marcheront quasi inexorablement vers l'intégration à la Communauté économique européenne, où ils entreront simultanément le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Il aura fallu, pour en arriver là, huit ans de négociations dures, répondant à des exigences d'ajustements structurels rendus plus difficiles par les chocs pétroliers et les fluctuations monétaires internationales.

Ainsi l'Espagne est aujourd'hui un partenaire à part entière au sein de la Communauté européenne, en proie à des mutations profondes, politiques, sociales, culturelles autant qu'économiques. La « problématique des deux Espagnes » dans la forme où elle était classiquement admise n'est plus recevable dans le présent. Il n'y a qu'une Espagne, complexe, en mouvement (*la movida*), à multiples faces souvent encore mal intégrées, mais solidement engagée dans un système démocratique ouvert. L'enjeu est maintenant d'établir de nouvelles régulations entre l'équilibre interne se construisant malgré des contradictions économiques et sociales et l'équilibre externe s'établissant avec les partenaires européens et le plus large monde extérieur. L'identité espagnole s'exprime aussi fortement que dans le passé, mais à travers une entreprise de changement d'une ampleur inédite, qui ne peut être comprise sans se référer aux racines d'une histoire longue et multiforme.

Notre propos n'est pas de retracer cette histoire déjà amplement connue, mais, de tenir compte des enseignements qu'elle apporte, dans l'analyse de l'évolution récente et présente du système économique et social espagnol ainsi que de sa dynamique politique.

## **L'économie et la société espagnoles passent, en trois décennies, par étapes contrastées, du protectionnisme autarcique de Franco à l'intégration à la Communauté européenne**

La modernité espagnole commence avec la révolution industrielle qui touche le pays basque et asturien d'une part, la Catalogne d'autre part dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Un mouvement ouvrier espagnol et des partis politiques, au sens actuel, se constituent <sup>(2)</sup> au lendemain de la première guerre mondiale, à l'écart de laquelle l'Espagne se maintient. L'exode vers les villes et les bassins d'emploi industriels s'intensifie, après que la pénétration du capital étranger ait été forte au cours des années soixante. Le contraste entre les « deux Espagnes » est très accusé, particulièrement entre le nord, en voie d'industrialisation rapide, et le centre et le sud figés dans des modèles agraires archaïques. Cependant le pôle madrilène s'affirme, avec une croissance démographique parallèle à celle de Barcelone tout au long du premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle.

Après les sept années de la dictature de Primo de Rivera, terne politiquement et prospère économiquement, l'avènement de la II<sup>e</sup> République remet au premier plan les partis politiques. Gauche et droite se disputent le pouvoir jusqu'à l'insurrection militaire de 1936 répliquant à l'élection d'une majorité de Front populaire. La guerre déchirera le pays pendant trois années terribles. Le triomphe de Franco au moment où s'amorce la seconde guerre mondiale laissera l'Espagne dans ses deuils, ses règlements de compte et ses décombres jusqu'au début des années cinquante.

C'est alors que commence la marche vers l'Europe, où l'on peut distinguer quatre étapes :

- La transition autarcique et la recherche des premières ouvertures diplomatiques (1950-1957).
- La « révolution économique libérale » de l'*Opus Dei*, centrée sur la croissance liée au marché extérieur (1957-1975).
- Le « miracle politique » à la mort de Franco d'une succession démocratique, sur fond de crise économique, sous des gouvernements de centre droit (1976-1982).
- La social-démocratie de centre gauche (PSOE) négociant la phase finale de l'intégration réussie à la Communauté européenne (1982...).

---

(2) L'Union générale des travailleurs (UGT) et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) ont été fondés en 1888.

**L'autarcie dictatoriale franquiste, née de la guerre civile et renforcée par la seconde guerre mondiale,  
cherche des issues dès les années cinquante**

*La décennie terrible des années quarante : verrouillage d'une dictature close sur elle-même*

L'Espagne se distingue, dans l'histoire économique européenne, par une forte tradition protectionniste, qui fut affirmée particulièrement par Cánovas del Castillo, chef du gouvernement espagnol à partir de 1890. La loi-cadre de 1906 sur le système douanier institua pour longtemps un protectionnisme quasi intégral. Un contrôle total des changes renforcera cette politique de 1931 à 1959 ; le cours de la peseta connut une stabilité absolue entre 1939 et 1948.

Le système d'économie interne connu sous le nom d'« autarcie franquiste » se caractérisa par une synergie entre des institutions d'Etat exerçant une fonction tutélaire et les principaux agents économiques privés. Cette alliance économique avait pour objet de maintenir un ordre national, à la fois idéologique, politique et social. On en peut voir l'illustration significative dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie.

La II<sup>e</sup> République avait créé en 1932 un Institut de réforme agraire, chargé d'exproprier les latifundiaires et de distribuer les terres aux communautés paysannes en leur laissant le choix des modes de faire-valoir, individuels ou collectifs. En 1938 dans la zone sous contrôle républicain environ 2,5 millions d'hectares furent affectés par la réforme. Cette même année le pouvoir franquiste créa un Service national de la réforme économique et sociale de la terre ayant comme mission de liquider la réforme agraire et de restituer les terres à leurs anciens propriétaires. En 1939 l'Institut national de la colonisation (INC) est mis en place, qui a pour rôle d'assurer un aménagement productif des terres insuffisamment mises en valeur. Mais l'INC s'en tient à des achats de terres sans mener d'action modernisatrice véritablement efficace, cependant que la politique de remembrement s'enlise. Les résultats agricoles sont catastrophiques. Les productions céréalière, oléagineuse, fruticole sont en recul généralisé entre 1940 et 1945. Le pays connaît la famine et doit se plier à un rationnement alimentaire rigoureux, qui durera jusqu'en 1951.

Dans l'industrie les résultats ne sont guère meilleurs. Les pénuries de matières premières et d'énergie sont accentuées par les choix autarciques. L'Etat crée le 25 septembre 1941 l'Institut national de l'industrie, dont les statuts stipulent qu'il a pour but d'« encourager et de financer, pour le bien de la nation, les créations et le redressement des industries espagnoles, en particulier de celles qui s'orientent vers la défense nationale ou l'autarcie, offrant à l'épargne un investissement sûr et attrayant ». L'INI sera en fait l'un des outils importants de l'autarcie, « socialisant les pertes » et ménageant des espaces de profit satisfaisant pour ses partenaires privés, en offrant aux chefs d'entreprise liés au régime les moyens d'évacuer les risques. L'interdiction des syndicats

ouvriers et la création de syndicats corporatistes « verticaux » et obligatoires complètent le verrouillage du système. Alors que le taux de croissance annuelle moyen du PIB pour l'ensemble de la décennie des années quarante est de 1,2 %, l'indice de la production industrielle est négatif (- 0,8 % l'an) de 1941 à 1945 et ne remonte que de 1,1 % annuellement entre 1946 et 1950 <sup>(3)</sup>.

La fermeture, pour des raisons politiques, de la frontière française de 1945 à 1948 renforce l'isolement. Les mouvements populaires, aiguisés par la famine, culmineront malgré la répression, avec les grèves illégales de 1951. Franco doit trouver les moyens de sortir de l'impasse.

#### *L'ouverture extérieure s'amorce au cours de la décennie des années cinquante*

Sans que l'ordre politique soit en rien modifié une première évolution du système économique s'ébauche, appuyée par des mesures institutionnelles. Franco retrouve des appuis extérieurs. L'Argentine avait au plus dur des années quarante accordé une aide alimentaire et la Chase Bank américaine avait consenti un prêt de 25 millions de dollars pour l'achat de denrées vivrières ; mais les Etats-Unis avaient délibérément tenu l'Espagne à l'écart du Plan Marshall au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ils assouplirent leur attitude au moment où commence la guerre froide, appréciant notamment l'intérêt de bases américaines sur le territoire espagnol. En août 1950 le Congrès américain accorda 62 millions de dollars de crédits à l'Espagne.

La France, qui a ouvert ses frontières en 1948, l'Angleterre, l'Italie, la Belgique acceptèrent d'apporter un appui technologique et financier et investirent en Espagne. Avec le concours italien de Fiat naît en 1950 à Barcelone la SEAT (*Sociedad Española de Automoviles de Turismo*), Renault s'installe à Valladolid en 1953 (FASA-Renault : *Fabricación de Automoviles SA*) et Citroën à Vigo en 1957 (Citroën Hispana). Le développement d'une industrie automobile a une signification non seulement économique, mais sociale. C'est un pas vers la société de consommation européenne, dont le tourisme vient apporter l'image sur la terre espagnole. Car dans le même temps le flux des touristes étrangers se développe : 409 000 entrées en 1948, 1 263 000 en 1951, plus de 4 millions en 1958. Les recettes du tourisme commencent à devenir un poste important dans les comptes extérieurs dont la tendance au déséquilibre est inquiétante depuis le début de la décennie.

La proclamation du *Fuero de los Españoles*, le 18 juillet 1945, avait été présentée comme une tentative d'instauration d'une légitimité pseudo-constitutionnelle. Le *Fuero* était une charte des droits et devoirs des citoyens, se référant à la liberté, mais étroitement assujettis aux principes de l'ordre franquiste, inspirés pour une bonne part de l'idéolo-

(3) Voir José Luis García Delgado, *La industrialización y el desarrollo económico de España durante el Franquismo*, in Jordi Nadal, Albert Carreras, Carles Sudria (compiladores) : « *La economía española en el siglo XX, una perspectiva histórica* », Barcelona, Ariel, 1987, pp. 164-189.

gie phalangiste sur laquelle s'était appuyé le *Caudillo* pour conquérir le pouvoir. En fait l'Etat était tout puissant et tout pouvoir procédait de son chef, qui disposait du Mouvement comme bras séculier. Les libertés publiques proclamées étaient restreintes à tous les niveaux de la vie politique, sociale et morale. Le système économique, pur instrument selon la philosophie du régime, était à l'entière discrétion du pouvoir suprême qui réagissait pragmatiquement aux faits et à des mouvements sociaux, opposant le contre-pouvoir du réel à la légitimité proclamée.

L'Etat de droit franquiste, sans pouvoir tromper véritablement les partenaires internationaux sur la nature de sa légitimité, offrait par là une façade indispensable aux relations diplomatiques. En novembre 1950 l'Espagne est admise à la FAO, en novembre 1952 à l'UNESCO. En août 1953 un concordat est signé avec le Vatican. En septembre des accords d'« assistance mutuelle » sont conclus entre les Etats-Unis et l'Espagne, qui lient l'octroi d'une aide économique, financière et technologique, assortie d'aide militaire, à la concession de bases aériennes et navales. Cette ouverture pseudo-libérale s'appuie sur les hommes de l'*Asociación Católica Nacional de Propagandistas* (ACNDP). Ils représentent l'aile ouverte du conservatisme catholique espagnol (Alberto Martin Artajo, F.M. Castiella, J. Ruiz-Jimenez) <sup>(4)</sup>.

Ainsi la décennie des années quarante avait été marquée par une intransigeante autarcie au service de l'ordre politique et militaire franquiste, qui accusait le malheur des vaincus et le triomphe des vainqueurs en instituant leurs privilèges autour du *Caudillo*. Au cours des années cinquante, face à une situation sociale de moins en moins supportée par le peuple espagnol, de nécessaires transactions avec l'extérieur furent recherchées et certains aménagements à l'intérieur pratiqués. Cette autarcie tempérée annonçait déjà la décennie des années soixante, qui sera celle de l'ouverture à l'économie libérale, sans que pour autant les fondements politiques du pouvoir ne changent en rien.

**La « Révolution économique libérale » de l'*Opus Dei*,  
amorcée en 1957 et confirmée en 1959,  
met en place les instruments d'une nouvelle croissance**

*L'Amiral Carrero Blanco, conseiller privilégié de Franco, ouvre la voie à l'Opus Dei en 1957*

Laureano Lopez Rodo, homme-clé de la période réformiste, fut nommé secrétaire général technique de la Présidence en décembre 1956, auprès de l'Amiral Carrero Blanco qui occupait depuis 1951 les fonctions de conseiller le plus écouté de Franco. La réforme était urgente, car la politique de porte ouverte et fermée à la fois de la période précédente avait laissé le pays dans une incohérence incompa-

---

(4) Voir Guy Hermet, *L'Espagne au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, PUF 1986, notamment « *La dictature aux abois* », pp. 209-231.

tible avec tout développement véritable. Les mouvements sociaux avaient été vifs en 1956, tant du fait des travailleurs que des étudiants. Les résultats économiques étaient inquiétants. Lopez Rodo appartenait à l'*Opus Dei*, une institution catholique fondée en 1928 par un prêtre espagnol, Don José Maria de Balaguer, dont les membres s'engagent à diffuser les valeurs chrétiennes à travers l'exercice de leur vie professionnelle, sociale ou politique. Il convainquit Carrero Blanco, et à travers lui Franco, de la nécessité de mettre en œuvre un projet économique cohérent, dans une ligne « développementiste » se fondant sur les mécanismes de l'économie libérale.

Les hommes de l'*Opus Dei* sont des intellectuels et des cadres qui se présentent, au départ, comme extérieurs à tout appareil politique, mais qui partagent avec les dirigeants du régime à la fois une hostilité profonde aux voies socialistes ou communistes et la volonté de défendre les fondements catholiques d'un ordre social idéologiquement conservateur. Ils apportent au franquisme un surcroît de respectabilité au regard des pays étrangers engagés dans l'économie de marché, grâce à leur réputation de haute compétence technocratique, avalisée tant par les grands *managers* allemands que par les *Business Schools* nord américaines. Franco leur confia les portefeuilles économiques essentiels des gouvernements de la réforme néo-libérale qui se succédèrent jusqu'à la mort de Carrero Blanco, leur protecteur, en 1973. Par contre les ministères politiques leur furent interdits et restèrent impulsés par les principes fondateurs de l'ordre franquiste. Le calcul était que la prospérité économique ferait taire les aspirations démocratiques soutenues par les adversaires du régime <sup>(5)</sup>.

Dans le nouveau gouvernement nommé par le général Franco le 25 février 1957 les deux hommes-clés étaient Mariano Navarro Rubio, ministre des Finances et Alberto Ullastres, ministre du Commerce, tous deux membres de l'*Opus Dei*. Avec Lopez Rodo, qui demeurait plus discrètement au Secrétariat général de la Présidence, ils avaient préparé une stratégie minutieuse de sortie de la crise où l'autarcie avait plongé le pays. Il s'agissait, dans un premier temps, de soumettre l'économie espagnole à une cure de rigueur et de rééquilibrage. Ce fut l'œuvre du « Plan de stabilisation » de 1959, pour aboutir, dans un second temps à partir de 1962, à l'ère des « Plans de développement ».

Dès 1957 le blocage des salaires et des traitements publics s'accompagna d'une réforme fiscale tendant à assainir les finances de l'Etat qui souffraient d'un déficit croissant. La loi du 24 avril 1958, par delà les mesures conjoncturelles de blocage des rémunérations, qui ne durèrent que le temps de l'austérité initiale, établit dans le droit du travail un régime de conventions collectives. Elles rendent licites des négociations sur les grilles et les niveaux des salaires entre employeurs et salariés, ceux-ci représentés soit par les comités d'entreprises élus (*jurados de empresa*) soit par les syndicats officiels. La légitimation de négociateurs élus par les travailleurs revêt une importance considérable, car elle relance le « mouvement syndical réel ». D'autre part la dévaluation de la

---

(5) Voir Bartolomé Bennassar, *Histoire des Espagnols*, Paris, Armand Colin 1985, tome II — « La nouvelle donne et les hommes du Plan de développement », pp. 426-440, voir aussi Guy Hermet, op. cit. pp. 235-236.

peseta témoigna de la préoccupation de rendre les productions espagnoles plus compétitives sur les marchés extérieurs.

L'équipe de l'*Opus*, composée pour une bonne part d'universitaires, estimait nécessaire de former des opérateurs économiques de haut niveau, en mesure de prendre en main la « nouvelle donne ». Ainsi fut fondé en 1958 l'Institut d'études supérieures de l'entreprise (IESE) sous le parrainage de l'*Opus Dei* et de la *Harvard Business School*. Décision de grande portée bien que peu spectaculaire, dont les conséquences sont encore présentes. « Les économistes de l'*Opus*, note Bartolomé Bennassar, accomplirent des séjours d'études à Harvard et organisèrent l'enseignement de l'IESE selon les modèles de Harvard : de 1958 à 1965, près de huit cents hommes d'affaires espagnols, déjà expérimentés puisque leur moyenne d'âge était de 48 ans, suivirent des cours de « recyclage » à l'IESE. A partir de 1964 l'Institut adopta le programme Master qui était une transposition à peu près complète de l'enseignement de gestion des entreprises de Harvard » <sup>(6)</sup>.

L'effort d'intégration dans les organisations internationales se poursuivit : l'Espagne sollicita son admission à l'OECE en janvier 1958 et devint membre du Fonds monétaire international en juillet de la même année. L'objectif de participation à la Communauté européenne, explicité dans une démarche officielle en 1962, avait été déjà formulé quatre ans auparavant. Le succès du « Plan de stabilisation » était la condition de sa crédibilité.

#### *Le plan de stabilisation de 1959, phase préalable d'ajustement et de rigueur à la politique de relance*

Le décret du 21 juillet 1959, connu sous le nom de « Plan de stabilisation économique », est d'une importance particulière dans l'histoire économique de l'Espagne. Il marque véritablement la fin de l'autarcie, même si une part non négligeable de protectionnisme subsiste. En préambule à cette étape, un mémorandum adressé par le gouvernement au FMI et à l'OECE déclare : « Le moment est venu d'imprimer une nouvelle direction à la politique économique, d'aligner l'économie espagnole sur celle des pays du monde occidental et de la libérer des interventions héritées du passé, qui ne répondent pas aux nécessités de la situation actuelle ».

Les principales dispositions du Plan sont les suivantes :

- Lutter contre l'inflation en pesant sur les salaires, sur les dépenses publiques (dans le sens des restrictions déjà établies en 1957), sur le crédit (par une élévation des taux d'intérêt et un plafonnement des encours). Freiner l'accroissement de la dette publique en renonçant à recourir aux avances bancaires gagées par des titres émis par l'Etat en couverture de sa dette. Mesures qui ont pour finalité une contraction de la demande.

---

(6) Bartolomé Bennassar, op. cit, p. 428.



- Assainir la balance extérieure, tout en commençant à libérer une part des importations <sup>(7)</sup>, en stimulant les exportations et en favorisant les investissements étrangers.

- Réduire sensiblement les interventions de l'Etat dans l'économie, notamment dans la fixation des prix et le contrôle de la distribution des matières premières.

- Stabiliser le taux de change après avoir fixé, en accord avec le FMI, le cours de la monnaie à 60 pesetas pour 1 dollar (au lieu de 42 pesetas pour 1 dollar en 1957) dévaluation qui favorisait les exportations en même temps qu'elle mettait définitivement fin aux taux de change multiples pratiqués antérieurement.

Les pays de l'OECE, dans le même temps qu'ils admettaient l'Espagne en leur sein, le Plan de stabilisation étant une condition de cette adhésion, lui consentaient un prêt de 420 millions de dollars. Ainsi l'économie espagnole faisait l'expérience de ce qu'on peut appeler « l'homologation extérieure » par l'acceptation de principes internationaux : fixation de la parité de la peseta au FMI, adoption des règles du GATT et engagement de libéraliser les transactions et les paiements avec l'étranger suivant le code de l'OECE <sup>(8)</sup>.

Les résultats furent rapides et impressionnants. En deux ans les indices macroéconomiques témoignèrent de l'efficacité des mesures de rigueur. Le PIB, dont la croissance était de 4,4 % en 1958, baissa de - 2,7 % en 1959 et de - 0,1 % en 1960. La récession affecta tous les secteurs sauf l'industrie, où se maintint une croissance modérée de 2,2 % en 1959 et de 2,6 % en 1960 <sup>(9)</sup>. La remise en ordre ainsi faite, on put passer au second acte : la relance par les Plans de développement.

### *Le « miracle espagnol » de la croissance et l'ère des Plans de développement (1962-1973)*

Le 10 juillet 1962 un nouveau gouvernement est constitué, avec mission de mettre en œuvre la série des « Plans de développement » devant permettre de retrouver l'expansion et d'aller au devant de l'Europe. Le groupe de l'*Opus Dei* continue à contrôler le noyau central du dispositif économique, Navarro Rubio gardant le portefeuille des Finances, Ullastres celui du Commerce, Lopez Bravo prenant celui de l'Industrie et Lopez Rodo la responsabilité du Commissariat au Plan.

Il s'agit de Plans indicatifs « à la française », qui tracent un cadre général éclairant et stimulant les décisions et les engagements des opérateurs économiques du secteur privé, secteur qui doit avoir un rôle sensiblement plus grand dans la croissance escomptée et reçoit des

---

(7) De 1959 à 1966, onze listes de marchandises libéralisées ont été publiées, voir A. Torres et L. Gámir, *Política de Comercio exterior*, in « *Política económica de España* », Coordinado por Luis Gámir, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

(8) Ramon Tamámes, « *Introduction à l'économie espagnole* », Paris, Sedes, 1987, p. 234.

(9) Voir le tableau n 1 : « Les deux dernières décennies du franquisme, indicateurs macroéconomiques 1956-1975 ».

avantages fiscaux substantiels. Il lui est permis de recourir au crédit auprès des caisses d'épargne, qui ont de fortes positions en Espagne. L'appareil d'Etat assume des obligations plus rigoureuses vis-à-vis du Plan, tant dans le secteur qu'il gère directement (INI), qu'en réduisant son emprise sur l'économie par le contrôle des prix et par les procédures d'autorisation de commerce et d'investissement. Ces mesures d'incitation et d'accompagnement doivent corriger les déséquilibres ou les déviations. La Banque d'Espagne, nationalisée en 1962, devient un instrument essentiel d'une action de l'Etat, ayant mission d'harmoniser les paramètres financiers et monétaires de cette politique économique, qui fait la part belle à l'initiative privée.

Cette stratégie des années soixante repose sur le choix d'une industrialisation rapide et d'un développement soutenu des services, avec, en particulier, une expansion très forte du tourisme. L'agriculture change profondément de rôle dans le nouveau système. Tandis que la décennie cinquante avait connu une tentative de restauration des agricultures traditionnelles, les années soixante se caractérisent par le choix délibéré d'une modernisation de la fraction la plus rentable du secteur agricole, que l'on traitera désormais en termes d'unités de production agro-industrielle, en laissant stagner ou dépérir sa part difficilement modernisable. Cela conduit à de grands transferts de main-d'œuvre du monde rural — où, en contrepartie, la rémunération du travail sur les unités modernes s'accroît — vers le monde urbain et industriel, en Espagne et à l'étranger <sup>(10)</sup>. Entre 1960 et 1970 plus de trois millions de personnes seront affectées par ces migrations. Les plans successifs favorisent la création de quelques nouveaux « pôles de développement », particulièrement à Valladolid, Saragosse, Séville, alors que s'opère la véritable industrialisation du pôle de Madrid et que les zones d'industries plus anciennes, sur la côte nord-Atlantique et en Catalogne, accentuent leur croissance.

Dans ce processus d'industrialisation les choix d'équipements permettant des gains importants de productivité conduisent, en réduisant la part du travail dans la production, à faire apparaître de larges excédents de main-d'œuvre. Leur absorption par une forte émigration vers l'Europe rétablit la régulation des flux de main-d'œuvre. Dans le même temps l'accroissement des envois de fonds par les émigrants, les recettes du tourisme et l'apport, non négligable, de capitaux étrangers font contrepoids à la détérioration de la balance commerciale due à l'augmentation des importations liées au développement du tourisme et à la réindustrialisation. Il est ainsi possible d'entretenir une forte croissance tout en maîtrisant le chômage et les comptes extérieurs, tant que du moins les partenaires extérieurs sont eux-mêmes en croissance et que la régulation politique interne maintient son pouvoir (tableau 1).

L'analyse des indicateurs macroéconomiques de l'étape de croissance exceptionnelle des années soixante suggère les observations suivantes :

- La croissance moyenne annuelle, en volume, du PIB entre 1961 (année de la reprise effective) et 1973 (année où elle s'achève) est de

---

(10) Voir en particulier Carlos Barciela, « *Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la guerra civil* », in J. Nadal, A. Carreras, C. Sudria, *jam cit*, pp. 270-275.

1. Indicateurs macroéconomiques 1956-1975

	Taux d'activité	Taux de chômage	Répartition de l'emploi par secteur (%)				Evolution du PIB au coût des facteurs (prix constants 1970) taux de croissance d'un an à l'autre					Croissance du revenu national (prix constants)	Indice des prix implicites (PIB au prix du marché - 100 = 1970)	Revenu per capita (peseta constante 1974)	Solde extérieur biens et services (millions de pesetas)
			Agriculture Pêche	Industries	Construction	Services	Total	Agriculture Pêche	Industries	Construction	Services				
1956	41,2	1,39	44,9	22,0	6,5	26,6	7,2	5,7	7,4	4,7	8,0	7,5	42,31	57 039	- 9 187
1957	41,18	1,15	43,7	22,6	6,6	27,1	2,5	1,7	4,7	- 6,0	2,8	2,5	47,71	57 916	- 7 394
1958	41,35	1,22	42,3	23,1	6,7	27,9	4,4	7,1	6,2	2,0	3,0	4,9	52,05	61 216	- 10 074
1959	41,29	1,35	41,9	23,1	6,9	28,1	- 2,7	- 0,8	2,2	- 5,7	- 5,3	- 3,2	55,23	57 982	- 5 395
1960	40,44	1,44	41,7	23,2	6,8	28,3	- 0,1	- 0,6	2,6	- 2,7	- 0,9	- 0,8	56,53	56 894	19 045
1961	40,29	1,28	40,6	23,7	6,9	28,8	12,1	7,7	16,4	13,0	11,7	11,2	58,37	62 296	3 730
1962	40,13	1,14	38,5	24,6	7,3	29,6	9,7	7,0	9,4	20,9	9,6	11,5	61,09	68 736	- 10 052
1963	40,00	1,36	37,3	24,8	7,4	30,5	6,9	8,9	10,5	6,2	4,4	6,5	66,53	72 497	- 26 302
1964	39,86	1,46	35,6	25,3	7,7	31,4	6,0	- 11,3	12,8	13,7	8,1	5,1	70,36	72 899	- 13 052
1965	39,68	1,53	34,6	25,5	7,8	32,1	6,7	- 2,6	11,2	8,0	6,9	6,1	77,39	75 308	- 49 717
1966	39,57	1,79	33,5	25,7	8,0	32,8	8,6	7,6	12,0	11,6	6,5	7,6	82,66	80 092	- 54 774
1967	39,43	1,80	32,5	26,0	8,1	33,4	5,9	1,8	6,2	12,0	6,1	5,2	87,32	82 926	- 50 224
1968	39,35	1,85	31,4	26,0	8,3	34,3	6,2	6,7	5,4	7,3	6,4	6,7	90,96	87 854	- 41 249
1969	39,18	1,41	30,2	26,1	8,4	35,3	8,5	0,8	13,2	10,3	7,6	7,0	94,85	93 038	- 52 493
1970	38,94	1,48	29,0	26,4	8,4	36,2	5,7	0,5	5,1	6,9	7,3	5,0	100,00	97 474	- 28 928
1971	38,87	1,94	27,8	26,7	8,5	37,0	5,2	6,3	6,2	- 1,1	5,3	6,0	107,92	102 926	16 107
1972	38,73	2,32	26,6	26,7	8,9	37,8	8,6	2,0	14,3	9,2	6,5	9,2	116,74	110 391	- 9 675
1973	38,63	2,70	25,3	26,9	9,3	38,5	8,9	3,3	9,7	8,5	9,7	8,9	130,12	118 950	- 46 675
1974	38,52	3,17	24,1	27,1	9,6	39,2	5,9	5,0	7,1	4,5	5,5	6,5	150,27	125 477	- 261 925
1975	37,78	4,04	23,4	27,2	9,6	39,8	1,0	- 5,5	0,2	- 4,7	3,9	1,1	174,56	124 823	- 256 076

Source : Banco de Bilbao.

7,6 %, soit deux points et demi au moins au dessus de la moyenne européenne en cette période. Cela ne signifiait pas pour autant que cette croissance fut équilibrée et correspondit à la priorité des besoins internes. Emigration et tourisme engendraient de fortes distorsions sociales autant que d'inquiétantes fragilités économiques. Mais on constate que le revenu moyen par tête double à prix constant. Ainsi pendant cette période le PIB par tête sort du haut de gamme du groupe des « pays retardés » pour accéder au bas de gamme du groupe des « pays industrialisés européens », devançant sensiblement le Portugal et la Grèce et se rapprochant de l'Italie.

- Une véritable mutation s'opère dans la structure de l'économie, quant aux poids des grands secteurs. De 1961 à 1973 la population active s'abaisse de 41 à 25 % dans l'agriculture et la pêche, et s'élève de 24 à 27 % dans l'industrie, de 7 à 9 % dans la construction et de 28 à 38 % dans les services. En pourcentage du PIB de 1961 et 1973 la production au coût des facteurs de l'agriculture et la pêche diminue ainsi de 19 à 12 %, celle de l'industrie augmente de 26 à 32 %, la construction de 5 à 7 %, tandis que celle des services demeure à 49 %. Pour ces mêmes secteurs et pour la même période les taux moyens annuels d'augmentation de la production s'établissent en termes réels comme suit : agriculture et pêche : 2,8 % — industrie : 10,3 % — construction : 8,7 % — services : 6,7 % <sup>(11)</sup>.

- On compte 9 millions de touristes étrangers annuels en 1962, apportant 500 millions de dollars. Ils sont 35 millions en 1973, apportant 3 300 millions de dollars. Les remises des émigrants s'élèvent, entre les mêmes dates, de 150 millions de dollars à 900 millions, le chiffre cumulé du solde positif net de la migration dépassant 900 000 personnes. Le déficit moyen de la balance des paiements courants a atteint 221 millions de dollars (– 0,62 % du PIB).

- L'inflation annuelle entre 1961 et 1973 a été de 7,6 %.

- Le taux de chômage, qui avait crû relativement peu de 1961 à 1970, de 1,28 à 1,48 % par an, s'élève sensiblement en fin de période, avec l'apparition des difficultés plus sérieuses, à 2,32 % en 1972 et 2,70 % en 1973.

- La société commence à changer en profondeur. Les femmes accèdent bien davantage au marché du travail : au cours de la décennie soixante le nombre des femmes actives s'élève de 20 à 30 %. Et l'on assiste, avec l'élévation du revenu moyen, à la montée des classes moyennes.

*Mais le « miracle espagnol » s'enraye au bout d'une décennie de « croissance introuvable »*

Cette croissance, décrite en termes bruts par quelques indicateurs économiques essentiels, risque de masquer une contradiction profonde et grandissante. D'un côté la sclérose d'un système politique durci, qui continue de s'afficher comme dictature d'un homme et d'une oligarchie,

---

(11) Source : « *Papeles de Economía española* », n° 27, 1986.

de l'autre la dynamique d'une situation sociale exacerbée par le progrès économique, aspirant à un certain libéralisme et travaillée par des ferments démocratiques.

Les hommes de l'*Opus Dei* se gardaient d'interférer, directement tout au moins, dans les secteurs politiques sensibles. L'Amiral Carrero Blanco, dont la position se renforçait par sa nomination à la vice-présidence du gouvernement en 1967, puis à la présidence du gouvernement en 1973, s'attachait à gérer cette contradiction avec le souci de préserver le pouvoir franquiste sans en altérer les principes. Les concessions libérales en économie s'accompagnaient de durcissement dans la répression politique et sociale. Les quelques dirigeants d'une droite politique libérale qui font partie du gouvernement, spécialement Fernando Castiella, ministre des Affaires étrangères, et Manuel Fraga Iribarne, ministre de l'Information, s'efforcent de limiter la répression, mais avec plus d'échecs que de succès.

Pendant cette décennie soixante le mouvement politique d'opposition et le mouvement syndical se développent conjointement. A partir de 1962 se constituent les Commissions ouvrières (*Comisiones Obreras : CCOO*), réseaux syndicalistes clandestins, comprenant une majorité de communistes, mais aussi des socialistes, des phalangistes d'opposition radicalisés et des militants chrétiens ouvriers. Les Commissions ouvrières noyauteront, partout où cela est possible, les Comités d'entreprises (*jurados*) reconnus comme partenaires officiels des négociations sociales depuis la loi du 24 avril 1958. Elles seront à l'origine de nombreux mouvements de grève touchant les grands centres de la croissance industrielle. En 1967, à la suite de divergences irréductibles, les catholiques de gauche et les militants socialistes participant aux CCOO font sécession. Une partie se retrouve dans l'Union syndicale ouvrière (*Unión Sindical Obrera : USO*), syndicat chrétien clandestin existant depuis 1961, tandis qu'une autre redonne force à l'ancienne Union générale des travailleurs (UGT), marginalisée depuis une vingtaine d'années. Le Parti communiste et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) accompagnent et soutiennent ces actions syndicales. Ainsi se met en place progressivement l'ossature de la nouvelle gauche espagnole, tant dans son versant politique que dans son versant syndical.

A l'intérieur de l'Eglise catholique, se posant jusque-là sans trop de réserve en alliée institutionnelle du régime, une aile démocratique se forme, représentée notamment par la Fraternité ouvrière d'action catholique (*Hermandad obrera de acción católica : HOAC*) qui trouve de sérieux appuis dans la hiérarchie épiscopale. De leur côté les oppositions régionalistes se durcissent. Les nationalistes catalans affrontent le régime sans le combattre par les armes. Par contre, procédant d'une fraction dissidente du vieux Parti nationaliste basque (PNV), l'ETA (*Euzkadi Ta Askatasuna*), fondé en 1959, déclenche la lutte armée en 1961<sup>(12)</sup>.

Le régime franquiste vieillissant va entrer ainsi dans l'étape ultime de son histoire. Le « miracle économique » s'effondrera sous le coup du

---

(12) Voir notamment Guy Hermet, *jam cit.*, p. 252 seqq. et Bartolomé Bennassar, *jam cit.*, p. 464 seqq.

premier choc pétrolier et des contradictions sociales et politiques. Le gouvernement commencera par « tamiser » l'onde de choc en réduisant la fiscalité pétrolière pour éviter, dans un premier temps, l'effet brutal de la hausse du coût de l'énergie dominante. Mais les équilibres des comptes extérieurs sont bouleversés : le déficit de la balance commerciale des biens et services, qui était de 9,6 milliards de pesetas en 1972, s'élève à 46,6 milliards en 1973 et atteint 262 milliards en 1974.

Tandis que les grèves s'amplifient, les technocrates de l'*Opus Dei* entrent en disgrâce. Ils quittent le gouvernement le 9 juin 1973. Carrero Blanco, leur ancien protecteur, devenu chef du gouvernement est assassiné par l'ETA le 20 décembre 1973. Cette date marque probablement la fin du franquisme cohérent et organisé. Franco, sérieusement malade, durera deux ans encore, mais en une sorte de combat d'arrière-garde. Il nomme Carlos Arias Navarro chef du gouvernement, qui a la réputation d'être plutôt libéral au sein du sérail franquiste. Le 25 avril 1974 au Portugal voisin c'est la « Révolution des Œillets ». L'état de santé de Franco le contraint à se retirer une première fois des affaires entre juillet et septembre 1974. Le prince Juan Carlos de Bourbon, petit fils d'Alphonse XIII, officiellement désigné en 1969 comme héritier du trône d'Espagne, assure les fonctions de chef d'Etat pendant l'indisponibilité du général Franco, selon des dispositions prises dès 1971. La dernière année, 1975, est marquée par des luttes de pouvoir très vives entre les « libéraux » et les « ultras » du régime. Franco meurt le 20 novembre 1975, laissant l'Espagne dans de grandes incertitudes politiques et difficultés économiques et sociales <sup>(13)</sup>.

### **Le « miracle politique » de l'après-franquisme transforme le sens de la transition : la renaissance de la démocratie prend le pas sur la quête du développement économique**

*La transition politique immédiate ouvre la voie à une monarchie soucieuse de la démocratie : les deux premiers gouvernements d'Adolfo Suarez — 1976-1978*

L'Espagne émerge de quarante ans de dictature au milieu de graves problèmes politiques, économiques et sociaux. La première question posée est de savoir comment va s'assurer le relais politique. Le roi Juan Carlos, qui a prêté serment et pris fonction le 22 novembre 1975, a le pouvoir légal de maître du jeu, mais nul ne sait encore s'il sera un simple maître des cérémonies ou l'arbitre qui déterminera le nouveau destin du pays.

Le 11 décembre, formant le premier gouvernement de l'ère nouvelle, il maintint à sa tête Arias Navarro. Malgré sa relative coloration libérale, ce dernier était un grand dignitaire du franquisme. On attendait un autre choix. Mais il apparût bientôt que le roi imposait progressivement les mesures essentielles conduisant à une démocratie à part entière. L'ap-

---

(13) Voir tableau n° 1 : « Les deux dernières décennies du franquisme... ».

pareil politique devait d'abord être réformé en profondeur pour éviter l'enlèvement ou le retour aux grandes ruptures nationales ; l'ajustement des orientations économiques ne viendrait qu'ensuite. Il fallut six mois à Juan Carlos pour démontrer, avec une grande habileté tactique, qu'Arias Navarro n'était pas l'homme de la situation. Mais l'engagement provisoire d'un tel dignitaire du régime antérieur contribua, lors de la transition initiale, à tenir en respect les forces politiques se réclamant de l'héritage franquiste. Dans le même temps le roi rallia progressivement à sa mission et à sa personne le courant démocratique qui se reconnaissait comme majoritaire. L'armée restait dans l'allégeance du monarque formé dans ses écoles.

Arias Navarro ne pouvait sans se renier totalement accepter les ouvertures voulues par le roi. Après avoir été contraint de présenter aux Cortes, sous la pression du chef de l'Etat, deux lois rétablissant la liberté de réunion et reconnaissant la légalité des associations politiques, il perdit toute crédibilité et dut démissionner le 1<sup>er</sup> juillet 1976. Le 3 juillet Juan Carlos confia la présidence du gouvernement à Adolfo Suarez.

Le choix d'Adolfo Suarez, homme de l'appareil franquiste dans son ultime étape, ne manqua pas de surprendre. Mais il se révéla un homme d'Etat à la hauteur des circonstances historiques, acceptant pleinement d'être l'acteur de la mutation. Peu à peu les prisonniers politiques furent libérés, les sanctions fiscales contre les provinces rebelles abolies. Le 17 novembre 1976 Suarez présenta aux Cortes une première loi de réforme politique, approuvée le 15 décembre par référendum, qui donna à l'Espagne l'ébauche d'une constitution démocratique. Les partis politiques interdits et proscrits commençaient à sortir de l'ombre. Le PSOE fut autorisé en décembre 1976. Le 4 mars 1977 le droit de grève fut reconnu. L'opinion retint son souffle lorsqu'Adolfo Suarez le 9 avril suivant proposa la légalisation du Parti communiste espagnol. Il avait compris que cette mesure conditionnait le rétablissement du jeu démocratique, tout comme Santiago Carillo, chef du PCE, comprenait qu'il devait, pour les mêmes raisons, reconnaître les institutions en mutation.

Adolfo Suarez venait de fédérer des groupes du centre et de la droite démocratique en fondant son propre parti : l'Union du centre démocratique (*Unión del Centro Democrático : UCD*). Socialistes et communistes s'efforçaient de lier leurs partis dans une « coordination démocratique », mais sans pouvoir établir une stratégie commune.

Les premières élections constituintes, au suffrage universel des hommes et des femmes, eurent lieu le 15 juin 1977. L'UCD, en tête avec 34,71 % des suffrages et 165 sièges à la Chambre des députés (*Congreso de los diputados*) de 350 membres, n'emporta pas la majorité absolue. Le PSOE obtint 29,24 % des voix et 118 sièges, le PCE 9,24 % et 20 sièges, la droite de Fraga Iribarne (*Alianza popular*) 8,39 % et 16 sièges. Le corps électoral avait voté à 80 % et les partis autonomistes se taillaient des succès appréciables au Pays Basque et en Catalogne.

Suarez prend la tête d'un gouvernement minoritaire le 4 juillet 1977, qui pourra enfin, dans un contexte politique et syndical plus clair,

s'attaquer à la situation économique, particulièrement préoccupante, et animer les travaux d'élaboration de la Constitution. Dès le 27 juillet il présente à Bruxelles une demande officielle d'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne, marquant ainsi la volonté espagnole d'intégration à la démocratie de l'Europe.

L'économie espagnole est, en 1977, encore sous le coup de graves déséquilibres. Les effets du choc pétrolier de 1973 et du renchérissement des matières premières, un moment différés, se font sentir lourdement. L'inflation connaît une véritable flambée (24,5 % en 1977, contre une moyenne de 17 % les trois années précédentes). Le déficit de la balance des transactions courantes atteint presque 3,5 milliards de dollars en 1975, 4,3 milliards en 1976 et demeure élevé en 1977 (2,16 milliards). En conséquence, la dette extérieure approche 11,5 milliards à la fin de 1977. Le taux de chômage continue de croître sensiblement (4,04 % en 1975 — 4,90 % en 1976 — 5,66 % en 1977).

Adolfo Suarez demande à son vice-président chargé des problèmes économiques, Fuentes Quintana d'établir un rapport à partir duquel il pourrait entamer des négociations avec les partis politiques pour rechercher un consensus sur les mesures de redressement indispensables. Ces mesures devaient constituer un Plan d'assainissement et de réforme économique (*Programa de Saneamiento y Reforma Económica*)<sup>(14)</sup>. La peseta avait été dévaluée de 32 % en juillet. Il fallait bâtir un cadre cohérent de politique économique. Les discussions se tinrent au Palais de la Moncloa, siège du gouvernement. Les représentants des différents partis politiques acceptèrent d'autant plus de s'y associer que la recherche du consensus, dans un autre domaine, celui de l'élaboration de la Nouvelle Constitution apparaissait comme vitale pour l'Espagne démocratique. Les représentants des syndicats n'étaient pas directement parties prenantes à la négociation, mais leurs liens avec les partis (PSOE pour l'UGT et PCE pour les CCOO) étaient suffisamment forts pour que leur implication dans le processus soit acquise.

L'aboutissement fut un « Résumé de travail » approuvé par tous les participants le 9 octobre et débattu ensuite dans le détail par des commissions mettant en forme les « Accords de la Moncloa » (*Pactos de la Moncloa*) signés le 25 octobre et votés par le Parlement le 27.

Cet accord-cadre tablait sur une limitation de l'inflation à 22 % en 1978 et prévoyait que l'augmentation de la masse salariale brute ne dépasserait pas 20 %, (et 22 % en comptant promotion et ancienneté). Les dépenses des administrations publiques ne devaient pas progresser de plus de 21,4 %. La croissance du crédit bancaire ne pouvait être que de 16 %, celle des liquidités monétaires de 17 %. Pour la première fois on décidait de plafonner les salaires en fonction de l'inflation anticipée pour l'année à venir et non d'attribuer les augmentations en fonction de l'inflation passée. On commençait à assouplir les règles très rigides de l'embauche, héritées du corporatisme, en autorisant les contrats temporaires de deux ans pour les jeunes demandeurs d'emploi, l'Etat prenant en charge la moitié des cotisations sociales.

---

(14) Voir José Luis Leal, « *Una Política económica para España: lo necesario y lo posible durante la transición* », Barcelona, Planeta, 1982.



Au delà de ces mesure conjoncturelles, le Plan d'assainissement prévoyait des mesures structurelles de réforme des finances publiques, de la fiscalité, des entreprises publiques, ainsi que des changements concernant les politiques de l'énergie, de la construction, et aussi l'industrie, l'agriculture, l'éducation. La partie structurelle fut très peu mise en application, alors que le style des nouveaux accords salariaux marqua profondément les rapports sociaux des années suivantes.

Les mois qui suivirent les « Pactes de la Moncloa » furent consacrés aux travaux constitutionnels. La nouvelle constitution établit à la fois la monarchie et un système de démocratie parlementaire avec bicamérisme (Sénat et Congrès des députés). Elle proclame la séparation de l'Eglise et de l'Etat et instaure le mariage civil. Elle garantit les libertés individuelles et publiques dans le respect des Droits de l'Homme et abolit la peine de mort. Elle introduit aussi le droit de toutes les régions à disposer d'institutions autonomes pour gérer les pouvoirs déjà reconnus ou dévolus par l'Etat.

Adoptée à la quasi-unanimité par tous les partis le 21 juillet 1978 lors d'un vote du Parlement, cette constitution fut ratifiée par référendum le 6 décembre suivant (87,7 % de voix favorables). Les nouvelles institutions acquièrent ainsi une pleine légitimité démocratique.

*Deux gouvernements du centre droit d'Adolfo Suarez et Leopoldo Calvo Sotelo affrontent le nouveau choc pétrolier, alors que l'UCD se désagrège. — 1979-1982*

Les accords de la Moncloa et le vote de la Constitution, dans un esprit de consensus, constituaient un succès à l'actif du gouvernement centriste de Suarez. La fin de l'année 1978 laissait apparaître des résultats moins pessimistes que les prévisions : la hausse des prix n'atteignait que 19,8 %, au lieu des 22 % annoncés, et la balance des paiements extérieurs retrouvait un solde positif (+ 1 632 millions de dollars, contre - 2 164 en 1977). Cependant le chômage, en hausse de presque deux points sur le niveau précédent (7,41 % contre 5,66 % en 1977), restait un grave sujet d'inquiétude.

La gauche politique demeurait fortement divisée, le PSOE comme le PCE devant faire face à des contradictions internes. Les premières élections professionnelles depuis la légalisation des syndicats (avril 1977) avaient eu lieu en mars 1978, laissant apparaître une sensible prééminence des CCOO, liées aux communistes, sur l'UGT d'orientation socialiste (35,8 % contre 22,7 %).

Les élections législatives du 1<sup>er</sup> mars 1979 virent s'accroître la majorité de l'UCD qui, avec 37,1 % de suffrages au lieu de 34 % en 1977, ne pouvait cependant dominer seule le Parlement (168 sièges sur 349 au Congrès). Adolfo Suarez, pour éviter de constituer un gouvernement de minorité, dut faire alliance avec la droite de Fraga Iribarne, qui disposait des 9 sièges de l'*Alianza Popular*. Le PSOE, auquel s'était rallié le PSP de Tierno Galvan, avait 121 élus et 32,3 % des voix et le PCE 23 élus représentant 11 % des suffrages. Il y avait eu un fort pourcentage d'abstentions (35 %, contre 23 % en 1977).

C'est dans ce contexte qu'intervint le second choc pétrolier, dont les effets se firent sentir principalement à partir de 1980. Cette année-là le solde des paiements extérieurs plongeait dans un déficit de 5 188 millions de dollars et la dette atteignait 23 719 millions de dollars <sup>(15)</sup>. Le gouvernement de Suarez, sentant déjà la situation de l'emploi se dégrader, avait proposé au vote du Parlement en septembre 1979 un nouveau programme économique de gouvernement (PEG) — connu aussi sous le nom de « *Programa a Medio Plazo por la Economía Española* ». Ce programme, adopté à une large majorité, mais sans les communistes, comprenait trois parties :

- On s'engageait à réduire les besoins de financement de l'Etat et le déficit budgétaire et à donner au crédit accordé au secteur privé les moyens d'une croissance supérieure à l'inflation.

- On reconnaissait que « le critère de base du gouvernement devait être d'accroître le jeu des mécanismes du marché, en recherchant un haut degré de flexibilité et d'adaptation dans des circonstances de changement rapide ».

- On définissait des mesures concrètes pour l'emploi et la protection des chômeurs. On prévoyait une restructuration et un assainissement des secteurs industriels subissant une crise accentuée par l'évolution du marché extérieur (construction navale et sidérurgie notamment) et l'on encourageait la recherche d'un financement de l'investissement <sup>(16)</sup>.

Par ailleurs la politique de l'énergie demeurait un point particulièrement sensible. Le premier « Plan énergétique national » adopté en 1975 était totalement dépassé par les événements. Un second plan (PEN — 1978), approuvé en juillet 1979, tentait d'apporter les ajustements indispensables, repercutant les augmentations de coût du pétrole brut sur les prix à la consommation et encourageant des économies d'énergie. Il prévoyait aussi le développement d'une énergie de substitution par la construction de centrales nucléaires <sup>(17)</sup>. Mais la politique espagnole, peut-être encore sous le choc de la sortie du franquisme, s'est inspirée constamment, dans la fin des années soixante-dix, de deux principes : mener les ajustements graduellement, afin de diluer leur coût dans le temps, et chercher à obtenir un consensus social <sup>(18)</sup>. Cela vaudra autant pour le coût du travail que pour le coût de l'énergie. Ainsi faudra-t-il faire face aux conséquences d'une politique « gradualiste » induisant, en définitive, des coûts sociaux très élevés. Le troisième gouvernement d'Adolfo Suarez, conforté par sa légitimité constitutionnelle, amorça cette réorientation difficile.

Les négociations entre les partenaires sociaux ouvertes à l'instigation du gouvernement, dans la ligne des « Pactes de la Moncloa », et poursuivies ensuite sans lui, mettaient en présence, dès le printemps 1979, la Confédération espagnole des organisations d'entreprise

---

(15) Voir tableau n° 2 « Principaux indicateurs macroéconomiques » 1974-1985.

(16) Voir José Luis Leal, *jam cit.*, p. 99.

(17) Voir Carlos Sudria, *Un factor determinante : la energía*, in J. Nadal, A. Carreras, C. Sudria, *jam cit.*, pp. 312-363.

(18) Entretien avec L.A. Rojo à Madrid le 6 avril 1987 et aussi L.A. Rojo, *La crisis de la economía española, 1973-1984*, in J. Nadal, A. Carreras, C. Sudria, *jam cit.*, pp. 190-200.

(CEOE), principale organisation patronale, et l'UGT, alors que les Commissions ouvrières restaient sur la réserve. Ces négociations aboutirent au premier accord de base inter-confédéral du 10 juillet 1979. Cet accord « non-normatif » avait pour objet d'étudier les orientations d'une réforme du travail et des relations entre les partenaires sociaux, ainsi que leur responsabilité vis-à-vis des institutions publiques. Il préparait et préfigurait l'Accord cadre interconfédéral (*Acuerdo Marco Interconfederal : AMI*) signé le 5 janvier 1980, qui sera « normatif ». L'AMI se négocia entre la CEOE, l'UGT et les CCOO, mais ces dernières refusèrent de signer. Il prévoyait la fourchette des augmentations de salaires, les conditions du travail et de l'action syndicale dans les entreprises. Une grande partie de ces dispositions furent reprise dans la loi du 10 mars 1980 « approuvant le statut des travailleurs » (*El estatuto de los trabajadores*) qui joue le rôle d'un véritable « Code du travail ». Par la suite sera signé, le 9 juin 1981, l'Accord national sur l'emploi (*Acuerdo Nacional sobre el Empleo*) avec l'engagement des Commissions ouvrières à côté des deux autres partenaires sociaux ainsi que du gouvernement. Face à la crise économique les signataires conviennent d'augmentations de salaires légèrement inférieures à l'inflation. Le gouvernement doit créer 450 000 emplois nouveaux et réduire les charges sociales pour faciliter les embauches <sup>(19)</sup>. Entre temps la représentativité des centrales ouvrières avait évolué. Aux élections professionnelles de décembre 1980, l'UGT s'était retrouvée presque à niveau égal avec les CCOO, 29,7 % contre 30,7 %.

Sur le plan politique l'UCD connut une crise très grave au début de 1981. Adolfo Suarez, ne parvenant pas à maintenir la cohésion de sa formation et aux prises avec de fortes critiques de son aile droite, démissionna de ses fonctions de chef de gouvernement le 31 janvier. Le roi le remplaça par Leopoldo Calvo Sotelo, qui appartenait à la tendance conservatrice de l'UCD. Le 23 février 1981 le lieutenant-colonel Tejero et des éléments de la garde civile tentèrent, avec de sérieux appuis militaires, un coup de force contre le gouvernement et le Parlement. Le roi grâce à son influence décisive sur l'Armée, à son sang-froid et sa lucidité sauva les institutions, mais Sotelo en sortit déprécié.

Le programme économique présenté alors au Parlement concerne notamment le renforcement de l'énergie nucléaire dans le Plan énergétique national (PEN II), la mise en œuvre de la reconversion industrielle par branches, le contrôle de la croissance des salaires et une participation plus grande de l'Etat au financement de la Sécurité sociale afin d'alléger les contributions des entreprises. Le 29 octobre 1981 Calvo Sotelo fait voter par le Congrès la demande d'admission de l'Espagne à l'OTAN y compris dans sa structure militaire. Les socialistes qui, avec les communistes, avaient mené campagne contre cette proposition, se mettront par la suite en contradiction avec cette position initiale.

La crise s'accroissant à l'UCD, Adolfo Suarez en démissionne dans l'été 1982 et fonde un nouveau parti, le Centre démocratique social (CDS), qui se réclame d'une orientation de centre gauche. De nouvelles

---

(19) Voir *La situation syndicale et les relations professionnelles en Espagne*, Rapport d'une mission du BIT, Genève 1985.

élections deviennent inévitables. L'économie se porte mal. L'inflation n'a pas baissé de beaucoup plus d'un point depuis quatre ans (15,7 % en 1979 et 14,4 % en 1982). Le chômage s'élève de 14,63 % en 1981 à 16,54 % en 1982. La croissance est arrêtée, les comptes extérieurs sont en déficit de 4 à 5 milliards de dollars et la dette extérieure dépasse largement les 28 milliards de dollars. Les négociations officiellement ouvertes le 5 février 1979 pour l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne piétinent, autant du fait des difficultés de l'économie espagnole que des réticences des partenaires. Leopoldo Calvo Sotelo se résout à dissoudre le Congrès des députés le 28 août 1982.

**L'irrésistible ascension du PSOE  
comme parti dominant, ancré au centre gauche,  
consolide la démocratisation et la mise en place des autonomies,  
tout en misant le développement économique sur l'Europe (1982...)**

*Felipe Gonzalez et le PSOE choisissent l'intégration à l'Europe comme stratégie de sortie de crise*

Depuis les élections législatives de mars 1979 le PSOE avait montré les signes évidents d'un renforcement de son influence et de sa crédibilité. Dès les élections municipales d'avril 1979 on notait une réelle poussée à gauche. Dans leur suite immédiate Felipe Gonzalez, critiqué par la fraction marxiste dure de son parti en mai, lors du vingt-huitième Congrès du PSOE, démissionne de ses fonctions de secrétaire général. Il le redeviendra dès octobre, après avoir retrouvé une majorité prête à l'appuyer sans faille sur une ligne social-démocrate. Le Parti communiste sombre dans les divisions entre la voie « eurocommuniste », l'orthodoxie de l'alliance soviétique et la tendance « maoïste ». L'année 1982, du fait de l'éclatement de l'UCD, conduit à une redistribution des forces politiques. Aux élections législatives du 28 octobre le PSOE emporte la majorité absolue (46 % des voix et 202 sièges sur 350). L'*Alianza Popular* de Fraga Iribarne recueille une bonne part des anciennes composantes de l'UCD et avec 25,3 % des voix, obtient 105 sièges, l'UCD résiduelle 7 % et 11 sièges, le CDS d'Aldolfo Suarez 2,9 % et 2 sièges. Le Parti communiste, avec 3,9 % des suffrages et 4 sièges, perd pied.

Felipe Gonzalez est nommé président du gouvernement le 1<sup>er</sup> décembre 1982. Son programme entend être avant tout pragmatique. Il s'agit de rechercher une sortie de la crise économique en faisant que l'économie espagnole soit le plus rapidement possible acceptée dans la Communauté européenne. L'assouplissement de la position française depuis 1981, avec la venue de la gauche au pouvoir, rend ce projet beaucoup plus crédible. La « mobilisation vers l'Europe » va se développer progressivement, de façon impressionnante.

Le programme économique que doit mettre en œuvre Miguel Boyer, le ministre de l'Economie et des finances porte la marque de cette volonté d'ajustement aux économies occidentales, tout en tirant les

leçons des difficultés rencontrées par les socialistes français dans leur première étape de pouvoir. Les socialistes espagnols renoncent à tout projet de nationalisation des entreprises, veulent accentuer la reconversion industrielle dans une gestion économique et sociale rigoureuse.

Le « Plan Boyer » transigera très peu avec ces principes <sup>(20)</sup>. Il entend en premier lieu ralentir fortement l'inflation en freinant la demande intérieure par un contrôle étroit de l'évolution des masses monétaires et une modération de la croissance des salaires, inférieure à la progression des prix. Le rétablissement de l'équilibre des comptes extérieurs doit être recherché en favorisant les exportations, facilitées notamment par une dévaluation de la peseta intervenue dès décembre 1982. Une révision du Plan énergétique national conduisit à l'élaboration d'un III<sup>e</sup> Plan (PEN III 1983), approuvé en 1984, qui tendait à réduire la dépendance envers le pétrole importé.

La restructuration industrielle, amorcée sérieusement depuis 1981 par branches, fit l'objet d'un « Livre blanc », discuté par les organisations syndicales et patronales, qui proposait une analyse et une programmation globale dont les principes et les modalités furent édictés dans le « décret-loi royal du 30 novembre 1983 sur la reconversion et la réindustrialisation ». Cette nouvelle politique prévoyait un ensemble de mesures à la fois d'aide financière de l'Etat et d'appui à la reconversion et à la formation des personnels en surnombre, sans que l'on puisse pour autant espérer éviter des licenciements. On créait dans les anciennes régions industrielles les plus affectées des « zones de réindustrialisation d'urgence » (*Zonas de Urgente Reindustrialización : ZUR*).

Pour faire face aux besoins de financement de l'Etat, accrus par ces mesures et par l'augmentation des effectifs de la fonction publique, le gouvernement établissait, au niveau requis, un coefficient de réserves obligatoires des banques et des caisses d'épargne mises à la disposition des pouvoirs publics. Ces mesures poussaient le secteur privé à s'endetter à l'extérieur. Ainsi le déficit du secteur public, égal à 6 % du PIB en 1983 et 1984, accroissait la dette publique, qui atteignit 41 % du PIB. Conjointement la pression fiscale directe et indirecte était accrue.

A la fin de 1982 les élections professionnelles avaient vu s'inverser les rapports entre les confédérations, l'UGT remportant 36,7 % sièges et les Commissions ouvrières 33,4 %. En janvier 1983 l'UGT, les CCOO, la CEOE et sa filiale couvrant les PME (CEPYME) signèrent un nouvel accord confédéral concernant les salaires, la durée et les conditions du travail.

En novembre de l'année suivante l'accord intersyndical (*Acuerdo económico y social : AES*), signé pour deux ans, était récusé par les CCOO, qui contestaient de plus en plus l'instauration progressive d'une politique de flexibilité du travail et s'opposaient au Plan de réindustrialisation et à ses incidences sur l'emploi. Cependant une loi du 2 août

---

(20) Le 23 février 1983 le gouvernement se trouva contraint de nationaliser le *holding* RUMASA de Ruiz Mateos, à la suite d'un énorme scandale de gestion. Ce groupe gigantesque (400 sociétés, 60 000 employés directs et 3,5 milliards de chiffre d'affaire) fut ensuite « reprivatisé » dans les années suivantes, à des conditions qui attirèrent de vives critiques notamment du PCE et des CCOO.

1985, dite « loi organique de liberté syndicale », venait compléter le « statut des travailleurs » de 1980.

Quand Miguel Boyer est remplacé le 25 juillet 1986 comme ministre de l'Economie et des finances par Carlos Solchaga, précédemment ministre de l'industrie et de l'énergie, la politique de rigueur et de réajustement est maintenue, malgré les mouvements sociaux.

Un autre problème, particulièrement difficile, auquel le gouvernement de Felipe Gonzalez doit faire face est celui de la mise en œuvre des « Pouvoirs autonomes » dans les régions. La Constitution a prévu la mise en place d'institutions régionales dotées de compétences relativement importantes, dont les délimitations avec celles du pouvoir central peuvent donner lieu à des interférences ou des conflits. Cependant les dix-sept Communautés autonomes créées sous la législature précédente sont toutes mises en fonctionnement. Les problèmes les plus difficiles continuent de concerner la région basque, où la fraction dure du mouvement indépendantiste (ETA militaire) accentue le recours à la violence, à laquelle répond la contre-violence, non moins illégale, du Mouvement clandestin anti-indépendantiste (GAL).

Au terme d'une négociation souvent rude et peuplée de péripéties, l'accord définitif permettant l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne, est conclu le 29 mars 1985. Le 12 juin a lieu à Madrid la signature du traité d'adhésion à la Communauté.

*En l'année 1986, début de « l'Espagne communautaire », la majorité parlementaire socialiste est renouvelée, mais fléchit en 1987*

Le 1<sup>er</sup> janvier 1986 une ère nouvelle commence pour l'Espagne. La mise en vigueur à cette date du traité d'adhésion à la Communauté européenne va soumettre progressivement l'économie et la société espagnoles à de profondes mutations. C'est un pari, accepté non sans réticences par certains pays partenaires. Mais l'on remarquera vite l'aptitude des Espagnols à jouer le jeu communautaire, y compris dans ses aspects les plus dynamiques, impliquant discussions et ajustements d'intérêts ne s'accordant pas de soi.

Conscient de la nécessité de ne pas rompre le consensus européen le PSOE décida d'organiser rapidement le référendum promis sur l'appartenance à l'OTAN. Les socialistes espagnols s'y étaient montrés très hostiles lors du vote parlementaire d'octobre 1981, mais la situation avait évolué. Felipe Gonzalez, chef du gouvernement, était convaincu de l'impossibilité de revenir sur la participation à l'OTAN, mais tenait à prendre la distance par rapport à la structure militaire, en réaffirmant la « dénucléarisation de l'Espagne » et en réduisant la présence militaire américaine dans les bases. Malgré une forte opposition dans le parti et de nombreux milieux de gauche, le Congrès vota en faveur des positions de Felipe Gonzalez en décembre 1985 et le référendum du 12 mars 1986 confirma ce choix par 52,5 % de votes positifs contre 39,9 % d'avis contraires. Mais les absentions correspondaient à 40,6 % du corps électoral.

Le PSOE décida aussitôt que les élections législatives, prévues pour l'automne, auraient lieu par anticipation en juin. L'entrée dans l'Europe tint une place déterminante dans la campagne électorale. Les socialistes, bien qu'en position moins forte qu'en 1982, conservèrent la majorité absolue. Ils obtinrent 44 % des voix et 184 sièges contre 26 % et 105 sièges, à l'*Alianza Popular* (listes *Cóalicion popular*) de Fraga Iribarne, cependant que le CDS d'Adolfo Suarez opérait une progression remarquable (9,23 % des suffrages et 19 sièges). Le Parti communiste, de son côté, remontait légèrement (4,61 % et 7 sièges).

La force du PSOE ne tient pas seulement à ce qu'il a réussi l'entrée dans l'Europe. Elle procède certainement d'une aptitude à exprimer la modernité espagnole, grâce à la jeunesse d'une très grande partie de ses dirigeants, à leur compétence technique, à leur dynamisme, et au charisme de son leader ; mais elle est due aussi à l'incapacité des autres formations politiques à proposer, pour l'immédiat et le moyen terme, une alternative convaincante. Cependant ces succès politiques remarquables ne doivent pas masquer de sérieuses préoccupations. Le pari sur l'Europe, malgré une période longue de transition admise par les accords (sept à dix ans pour les problèmes les plus épineux), n'est pas encore gagné. Les ajustements économiques et sociaux, malgré leur rigueur, n'ont pas encore porté tous les fruits attendus. Dans le même temps la contestation sociale, sans trouver de contrepartie électorale, s'est amplifiée. Elle était déjà en germe dans les dissensions concernant l'OTAN, mais elle se perçoit mieux dans les vastes mouvements lycéens et étudiants de décembre 1986 à février 1987, relayés par d'importantes grèves qui ne sont plus seulement le fait des Commissions ouvrières. L'UGT, qui a encore sensiblement accentué son avance sur les CCOO lors des élections professionnelles de novembre 1986 (40,5 % contre 34,1 %), a pris plus de liberté vis-à-vis du PSOE. Elle garde le souci de rester impliquée dans les protestations des travailleurs contre l'austérité et le chômage. Celui-ci est la pierre d'achoppement. Il culminait à plus de 22 % à la fin de 1985.

Lors des élections européennes, régionales et municipales du 10 juin 1987, le PSOE reçoit un sérieux avertissement sans qu'apparaisse une « coalition de rechange » (39 % pour le PSOE aux élections européennes contre 44 % en 1986, 24 % pour Alianza Popular contre 24 %, le CDS passant de 9 à 10 % et le PCE de 4 à 5 %). Aux municipales et dans les régions, le recul socialiste est plus sensible alors que le CDS progresse davantage.

Pour interpréter la conjoncture de 1986 et 1987 dont les principaux éléments depuis 1974 sont retracés dans les neuf diagrammes présentés à la fin de l'article, et pressentir les évolutions probables, il est indispensable de dresser l'état des structures de l'économie espagnole en mesurant les problèmes à résoudre pour que l'Espagne puisse être européenne et l'Europe espagnole (tableau 2).

## 2. Principaux indicateurs macroéconomiques 1974-1985

	Taux d'activité	Taux de chômage	Répartition de l'emploi par secteur (%)				Evolution du PIB en termes réels (taux de croissance d'un an à l'autre)					Prix (% moyen annuel de hausse)	Solde des transac- tions courantes (millions de \$)	Dette extérieure (millions de \$)	Croissance du revenu national (termes réels) %	Revenu <i>per capita</i> (pesetas constantes 1974)
			Agriculture Pêche	Industrie	Construc- tion	Services	Total	Agriculture Pêche	Industrie	Construc- tion	Services					
1974	38,52	3,17	24,1	27,1	9,6	39,2	5,7	7,3	6,2	4,5	5,7	17,5	- 3 245	5 028	6,5	125 477
1975	37,78	4,04	23,4	27,2	9,6	39,8	1,1	- 0,2	- 0,6	- 4,0	3,9	17,0	- 3 488	8 454	1,1	124 823
1976	37,12	4,90	22,2	27,3	9,7	40,8	3,0	4,4	3,4	- 3,9	4,0	17,6	- 4 294	11 421	3,3	127 168
1977	36,72	5,66	20,8	27,6	9,7	41,9	3,3	- 4,3	4,7	- 2,0	4,4	24,5	- 2 164	15 126	1,8	128 216
1978	36,42	7,41	20,5	27,1	9,3	43,1	1,8	6,7	2,0	- 4,7	3,0	19,8	+ 1 632	17 425	2,8	128 907
1979	36,18	9,05	20,1	26,9	8,8	44,2	0,2	- 4,1	- 0,1	- 3,6	1,7	15,7	+ 1 126	19 497	1,1	129 383
1980	35,59	11,79	19,6	27,0	8,9	44,5	1,5	8,9	0,4	- 1,7	1,2	15,5	- 5 188	23 719	1,1	129 378
1981	35,25	14,63	18,4	26,8	8,6	46,2	0,4	- 10,4	0,5	- 2,5	1,5	14,6	- 4 980	27 205	- 1,7	127 108
1982	35,42	16,54	18,1	25,7	8,6	47,6	0,9	2,2	- 0,5	2,5	2,1	14,4	- 4 102	28 772	0,8	127 014
1983	35,35	18,07	18,2	25,3	8,4	48,1	2,5	3,1	2,9	- 2,9	2,0	12,1	- 2 679	29 462	0,8	127 623
1984	35,33	20,85	17,9	25,4	7,6	49,1	2,3	10,0	2,3	- 3,5	1,1	11,3	+ 2 008	29 577	1,9	129 816
1985	35,50	22,21	17,6	24,8	7,3	50,3	2,1	2,0	2,2	0,5	2,1	8,8	+ 3 021	28 140	1,5	131 363

Sources : Papeles de Economica Española (27) - INE - Banco de Bilbao (Informe 85)



## L'Espagne nouvelle reconstruit toutes ses structures et entre dans la Communauté européenne comme partenaire dynamique

Le choix de politiques économiques de modernisation a été fait par l'Espagne depuis trente ans. La clé en est, au sortir du dur carcan protectionniste des premières étapes du franquisme, la volonté d'ouverture à l'Europe. L'Espagne a voulu accéder à une normalité dans l'Europe et par l'Europe. Cela impliquait de profonds changements des structures économiques, politiques et sociales. Les structures économiques avaient commencé à changer entre 1957 et 1975. Ensuite, entre 1976 et 1978, la mutation politique avait pris le pas sur l'économique. A partir de 1979 la dominance de la problématique économique s'est imposée. C'est cette même année que les négociations pour l'entrée dans la Communauté européenne ont véritablement commencé, pour aboutir six ans plus tard. Mais en Espagne une Europe de fait a précédé l'Europe de droit. L'impact européen a commencé en force avec l'entrée massive des touristes — « invincible armada » sans naufrage, cohorte de consommateurs porteurs de demande et de modèles sociaux et culturels stimulant la sensibilité des nouvelles générations espagnoles. Celles-ci entraînent dans le mouvement des mœurs (*la movida*) et souvent dépassaient les modèles. Mais les structures sociales, notamment le statut de la femme, laissent encore paraître des rigidités témoignant de la permanence des rapports sociaux de l'Espagne ancienne. Aujourd'hui l'interaction entre structures économiques et structures sociales est forte, autant dans ce qui bouge que dans ce qui résiste.

Il ne peut être question de dresser un tableau détaillé des structures déjà fort étudiées par ailleurs <sup>(21)</sup>, mais de faire apparaître quelques traits essentiels, afin de mieux saisir les synergies possibles et les contradictions à surmonter. Après avoir exploré les dynamiques démographiques et les structures de la population active, nous analyserons le système du travail et du chômage et leur poids en termes économiques, traçant ainsi le cadre essentiel des ressources humaines sur lesquelles se construit et se transforme l'appareil de production — agriculture, industrie, services.

Il est nécessaire de faire la part du secteur public face au secteur privé dans la dialectique « publicisation, privatisation ». Le mode de financement de l'économie traduit bien les jeux de force de cette dialectique et conduit à poser le problème des rapports avec l'environnement international en termes de commerce et de flux financiers. La régulation par le contrôle monétaire et l'action sur la demande apparaissent bien comme « analyseurs » du sens donné à l'orientation de la politique économique, dont il conviendra de tracer l'image par une

---

(21) L'ouvrage de référence demeure « *Estructura Económica de España* », Madrid, Alianza Editorial, 16<sup>e</sup> édit. 1985 de Ramon Tamames, à qui je suis redevable de stimulantes interprétations de la dynamique des structures, lors d'une entrevue à Madrid le 7 avril 1987.

lecture macroéconomique, au moment précis de l'entrée dans la Communauté européenne. Mais cette vision globale doit être modulée par une prise en compte des économies régionales qui s'affirment fortement et contribuent à donner à l'Espagne son visage singulier.

### **La dynamique de la population pèse sur le marché du travail, pierre d'achoppement de l'économie espagnole**

*Le mouvement naturel d'une population toujours en croissance laisse cependant entrevoir un fléchissement*

Les projections de la population espagnole faites depuis le dernier recensement général de 1981 dénombrent pour 1987 environ 39 millions d'habitants pour une superficie de 504 742 km<sup>2</sup>, soit une densité moyenne de 77,26 habitants au km<sup>2</sup> (tableau 3).

#### *3. Evolution de la population globale : 1962-2000*

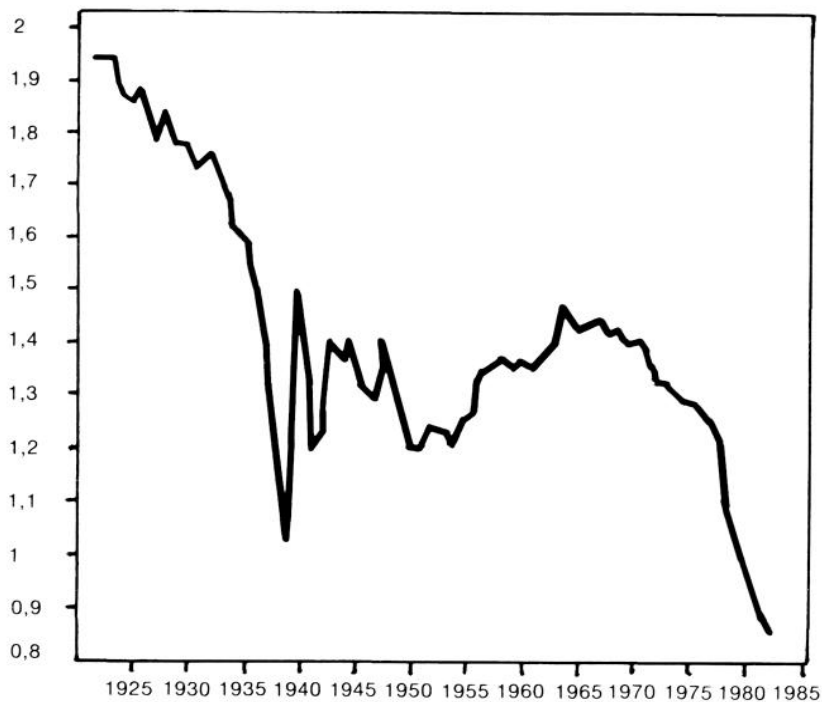
Années	Habitants	Années	Habitants	Années	Habitants
1962	31 023 099	1972	34 377 178	1982	37 961 297
1963	31 296 309	1973	34 692 091	1983	38 173 301
1964	31 608 751	1974	35 030 783	1984	38 386 797
1965	31 953 793	1975	35 400 859	1985	38 601 795
1966	32 322 629	1976	35 824 164	1986	38 818 315
1967	32 722 280	1977	36 255 708	1987	38 991 800
1968	33 112 636	1978	36 666 826	1988	39 166 023
1969	33 440 730	1979	36 994 862	1989	39 341 024
1970	33 752 415	1980	37 541 778	1990	39 516 807
1971	34 067 489	1981	37 750 813	2000	41 026 999

Source : Instituto Nacional de Estadística : « *Proyección de la Población Española para el periodo 1978-1995* ».

Cette population est très inégalement répartie. Les régions intérieures ont été particulièrement drainées par les migrations des années soixante et soixante-dix et descendent jusqu'à des densités de 15, à l'exception de l'agglomération madrilène, qui concentre 10 % de la population totale. Par contre les périphéries maritimes (Catalogne, Levant, Côte andalouse, Galice, Asturies, Pays Basque) atteignent et dépassent les 100 habitants au km<sup>2</sup>. Les plus grandes villes (sauf Madrid et Saragosse) y sont implantées.

La croissance de la population, longtemps soutenue, accuse depuis le début des années quatre-vingt un infléchissement marquant la fin de la « transition démographique ». Ainsi l'Espagne va rejoindre les taux moyens des pays de la CEE (graphique 1).

Le taux brut de reproduction (1 = maintien du renouvellement de la population à son niveau acquis) avoisinait 2 (1,94) en 1922. Après une plongée considérable due à la guerre civile, il avait remonté et se situait



1. Taux brut de reproduction 1922-1983

Source : INE : Proyección de la población española, 1978-1985.

entre 1,20 et 1,40 de 1942 à 1977. Il fut ensuite en chute libre à partir de 1977 (1,28 en 1977 — 0,87 en 1983)<sup>(22)</sup>. Le taux annuel de croissance naturelle de la population est actuellement encore de l'ordre de 7 pour mille. Les données publiées par l'Institut national de la statistique (INE), incluant le recensement de 1981, montrent que ce taux était passé en dessous de 10 pour mille à partir de 1977 (tableau 4).

#### 4. Taux de natalité, de mortalité et croissance naturelle

Années	Natalité ‰	Mortalité ‰	Croissance naturelle ‰
1961	21,1	8,3	12,9
1970	19,7	8,5	10,9
1971	19,4	8,9	10,5
1972	19,2	8,1	11,1
1973	19,1	8,5	10,6
1974	19,3	8,3	11,0
1975	18,7	8,3	10,4
1976	18,8	8,3	10,5
1977	18,0	8,1	9,9
1978	17,3	8,1	9,2
1979	16,1	7,8	8,3
1981	15,1	7,7	7,4

Source : Instituto Nacional de Estadística (INE) Madrid.

(22) Voir Joaquín Arango, *La modernización demográfica de la Sociedad española*, in Jordi Nadal et al., *op. cit.*, pp. 201-236.

Ce mouvement naturel a des conséquences importantes sur la taille des générations qui accèdent au marché du travail et aussi sur le vieillissement de la population, qui obère l'équilibre du système de Sécurité sociale. En effet la croissance appréciable de la population active dans la phase présente est la contrepartie du relèvement de la natalité au cours des décennies cinquante et soixante. Les cohortes de jeunes candidats à l'emploi vont bientôt décroître en nombre. Par contre le taux de vieillissement s'accroît rapidement. (tableau 5).

5. *Distribution de la population par groupes d'âge et taux de vieillissement, 1900-1984*

En %

Années	0-14 ans (1)	15-64 ans (2)	65 ans et + (3)	Taux de vieillessement (3) ÷ (1) + 100
1900	33,5	61,3	5,2	15,5
1910	34,0	60,5	5,5	16,2
1920	32,2	62,1	5,7	17,7
1930	31,6	62,3	6,1	19,3
1940	30,0	63,5	6,5	21,7
1950	26,2	66,6	7,2	27,5
1960	26,4	65,4	8,2	31,1
1970	27,8	62,5	9,7	34,9
1981	25,6	63,4	10,9	42,6
1984	23,9	64,3	11,8	49,3

Source : INE, Recensement de la population et Joaquin Arango (op. cit.).

L'Espagne se distingue par son faible taux de population active rapporté à la population globale : 36,11 % en décembre 1986<sup>(23)</sup>. La faiblesse de ce taux, le plus bas d'Europe, s'explique par la proportion considérable de femmes cantonnées dans la vie au foyer. Cela tient à la persistance des valeurs sociales traditionnelles déterminant les rôles de sexe. Mais la forte évolution récente des références sociales et culturelles se retrouve dans une lecture plus fine de ces proportions. En 1985 les actifs totaux (travaillant ou cherchant un emploi) sont 47,5 % par rapport à la population âgée de 16 ans et plus, le taux des hommes actifs étant de 68,7 % alors que celui des femmes est de 27,8 %. Par contre dans la classe d'âge des 16 à 19 ans les femmes sont actives à 31,8 % et les hommes à 40,3 %, et dans la classe des 20 à 24 ans à 55,9 % et les hommes 70 %.

*L'émigration n'étant plus ce qu'elle était, le chômage et le travail dans « l'économie immergée » témoignent d'ajustements sévères*

L'histoire économique et sociale de 1960 à 1973 révélait un mode de régulation des flux d'emploi par le départ massif de cohortes de migrants attirés par l'expansion économique et le fort niveau de salaires

(23) *Encuesta de Población activa, Principales resultados*, INE, Madrid, octobre-novembre-décembre 1986.

des pays européens voisins à plus forte capacité industrielle. Le solde migratoire avec les pays européens est resté positif jusqu'en 1973 (+ 22 188). En 1974 il devient négatif (– 37 305) et le restera jusqu'en 1980, et s'installe ensuite dans un quasi équilibre (3 à 4 000). Avec l'Europe le solde négatif cumulé de 1974 à 1980 atteint 309 890 personnes, ce qui a conduit à une diminution de 28 % de la communauté migrante espagnole (tableau 6).

#### 6. Communautés espagnoles à l'étranger en 1986

Pays de la Communauté européenne		Emigration mondiale	
Allemagne (RFA) . . . . .	153 805	Europe . . . . .	768 491
Belgique . . . . .	58 059	Amérique du Nord ..	140 471
Danemark . . . . .	750	Amérique centrale ...	37 464
France . . . . .	321 440	Amérique du Sud ...	769 203
Grèce . . . . .	331	Afrique . . . . .	17 016
Irlande . . . . .	140	Asie Moyen-Orient ..	5 649
Italie . . . . .	11 106	Australie Nouvelle-Zé- lande . . . . .	22 565
Luxembourg . . . . .	196		
Pays-Bas . . . . .	20 700		
Portugal . . . . .	7 163		
Royaume-Uni . . . . .	64 496		
Total . . . . .	638 186	Total . . . . .	1 760 859
<i>Reste de l'Europe</i>			
dont Suisse 108 352	130 305		
<i>Total Europe</i> . . . . .	768 491		

Source : Instituto de Emigración, Madrid.

Les émigrés espagnols dans le monde étaient en 1985 au nombre de 1 760 859 (soit 4,56 % de la population résidant en Espagne), dont 638 186 dans les autres pays de l'Europe des douze. La communauté la plus nombreuse se trouve en France (321 440) et il faut y ajouter une émigration saisonnière à dominante agricole (66 000 en 1985). Il y a en contrepartie 241 971 étrangers en Espagne en 1985 (soit 0,62 % de la population espagnole). Les émigrés espagnols proviennent en grande majorité de deux zones : Andalousie et Estrémadure, Galice et Asturies. Le retour qui s'est opéré de façon sensible entre 1974 et 1980 a contribué à alourdir les statistiques de chômage (qui passent de 3,17 % à 11,79 %). La tendance s'est néanmoins maintenue et amplifiée depuis lors.

Le taux de chômage a atteint son sommet au premier trimestre 1986 : 22,18 % soit de très loin le plus élevé d'Europe. Les jeunes de moins de 25 ans sont les plus durement touchés (48,7 %). Si les hommes, toutes générations confondues, le sont à 20,63 %, les femmes du groupe des actifs sont privées d'emploi à raison de 25,70 %. Le chômage varie selon les régions. Les plus atteintes sont l'Andalousie (31,3 %), l'Estrémadure (28,1 %), les Canaries (26,5 %), le Pays Basque (23,5 %). Les taux les plus bas concernent la Galice (13,3 %), la Rioja (14,6 %), l'Aragon (15,3 %), Castille-La Manche (15,9 %) (tableau 7).

## 7. Emploi et chômage : 1983-1985

	1983	1984	1985	1985			
				T1	T2	T3	T4
En milliers :							
Population active civile <sup>(1)</sup>	13 122	13 188	13 266	13 250	13 196	13 271	13 346
Population active civile occupée <sup>(1)</sup> .....	10 786	10 472	10 356	10 325	10 304	10 381	10 411
Agriculture .....	1 953	1 870	1 822	1 913	1 819	1 794	1 763
Industrie .....	2 733	2 663	2 570	2 590	2 563	2 560	2 566
Construction .....	905	793	752	727	748	764	768
Services .....	5 195	5 146	5 212	5 096	5 174	5 262	5 314
Salariés, total .....	7 543	7 224	7 211	7 151	7 142	7 244	7 306
Chômage .....	2 336	2 716	2 910	2 925	2 892	2 890	2 935
En pour-cent :							
Taux de participation, total .....	48,1	47,8	47,5	47,7	47,3	47,5	47,6
Hommes .....	70,1	69,5	68,7	69,1	68,6	68,7	68,5
Femmes .....	27,8	27,8	27,8	27,8	27,6	27,8	28,2
Taux de chômage, total	17,8	20,6	21,9	22,1	21,9	21,8	22,0
Hommes .....	16,5	19,3	20,4	20,8	20,5	20,0	20,3
Femmes .....	20,9	23,5	25,4	25,0	25,1	25,7	25,9
Moins de 25 ans d'âge .....	42,6	47,1	48,7	49,3	48,2	48,2	48,9
de 25 à 54 ans .....	11,8	14,1	15,8	15,6	16,0	15,7	15,8
55 ans et plus .....	6,8	9,1	9,8	10,0	9,9	9,6	9,6

Sources : Institut national de statistique et OCDE.

(1) Non compris les militaires du contingent, y compris les autres militaires et les travailleurs marginaux.

Les controverses se sont développées autour de cette croissance vertigineuse du chômage en Espagne, qui constitue le fait le plus marquant du tableau économique et social. L'accord se fait pour l'imputer à certains facteurs apparents, encore que les appréciations diffèrent sur la part respective qu'il convient de leur attribuer :

- Le retour des émigrés (au moins jusqu'en 1980).
- La restructuration industrielle, qui conduit à accroître la productivité en s'appuyant sur des technologies à plus forte intensité de capital.
- La modernisation rurale, qui a des visées comparables et réduit les possibilités de l'agriculture traditionnelle résiduelle de servir de « secteur refuge ».
- L'insuffisance d'adaptation du système d'éducation et de formation pour ajuster la qualification des ressources humaines aux transformations des appareils de production.
- L'accroissement des jeunes et des femmes se présentant sur le marché du travail.
- Enfin « l'économie immergée » (*economía submergida*) qui fausse gravement les calculs officiels du chômage et de la comptabilité nationale.

Un débat très vif, qui n'est pas encore clos, a opposé sur ce dernier point le ministre de l'Economie et des finances et les centrales syndicales UGT et CCOO en octobre 1986<sup>(24)</sup>. Un rapport a été établi et diffusé à cette date par le Centre de recherches sociologiques (CIS) du Secrétariat général à l'économie et à la planification rattaché à la Présidence du gouvernement. Il exposait les résultats d'une enquête menée en 1985 par le CIS sur « les conditions de vie et de travail en Espagne » (CVT)<sup>(25)</sup>. Il en ressortait un mode de calcul de l'emploi et du chômage prêtant une attention particulière aux « zones intermédiaires », activités professionnelles s'affranchissant totalement ou partiellement des règles donnant son statut officiel au travail et concernant des actifs « occupés », des chômeurs déclarés et des personnes non comptabilisées dans la catégorie des actifs. Les critères de classification s'établissaient autour de cinq groupes :

- personnes au travail, autonomes ou salariées, non immatriculées à la Sécurité sociale ;
- personnes immatriculées, mais ne cotisant pas ;
- salariés cotisant comme autonomes afin de dispenser les employeurs du versement des cotisations patronales ;
- autonomes se déclarant comme salariés pour en tirer des avantages sociaux plus conséquents ;
- chômeurs touchant les allocations de chômage et travaillant de façon occulte.

L'enquête portait aussi sur le « pluri-emploi » et montrait qu'il concernait 8,8 % des personnes ayant un poste de travail permanent.

Les travailleurs irréguliers (*submergidos*) seraient ainsi 2,6 millions, soit 21,9 % des « occupés »<sup>(26)</sup> couvrant environ 20 % du PIB.

En calculant l'incidence sur les effectifs de chômeurs de ces emplois réels non identifiés par les enquêtes officielles, les auteurs du rapport proposent de réduire le taux de chômage de 22 % à 18,2 % (ou même à 17,3 % selon le mode de calcul des tranches d'âge considérées). En poussant plus loin l'interprétation des données de l'enquête le ministre de l'Economie et des finances estimait, pour sa part, que le taux de chômage effectif ne devait pas dépasser 15,9 %.

Ce débat a été l'un des points de durcissement des rapports entre les centrales syndicales et le gouvernement. Du côté syndical on a fait valoir notamment que l'enquête CIS comptait la population active à partir de 14 ans, alors que l'âge légal pour l'entrée au travail, pris en compte par les enquêtes de l'INE sur la population active, est de 16 ans. On a mis l'accent sur le fait que les nouveaux travailleurs comptabilisés étaient pour une bonne part des « expulsés du marché du

(24) Voir Jorge Aragón, *Trabajo irregular y flexibilidad laboral*, in « Gaceta sindical », CCOO, diciembre 1986, pp. 21-25 et « Analisis y propuestas de la UGT sobre la economía submergida y la encuesta de condiciones de Trabajo », Doc. UGT, 23 octobre 1986.

(25) « Condiciones de Vida y Trabajo en España », Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, Secretaria General de Economía y Planificación, septembre 1986.

(26) Les régions les plus touchées sont : Murcie (31,9 %), Andalousie (28,9 %), Castille-La Manche (27,4 %) ; les moins touchées sont : Madrid (14,9 %), Aragon (14,3 %), Cantabrie (15,7 %), Pays Basque (16,4 %).

travail », parties prenantes de la culture de survie et de pauvreté, analysée dans une récente étude de la *Caritas*. Enfin on conteste le mode de calcul de l'activité minimale, mesurée sur les trois mois précédant l'enquête et non sur une semaine comme le recommande le BIT.

Cette controverse ne change guère la problématique fondamentale concernant la politique d'emploi, l'essentiel étant de rechercher les moyens de réintégrer les non-employés, les sous-employés et les mal-employés dans les catégories actives percevant un revenu en rapport avec leurs besoins. A ce titre l'enquête du CIS, spécialement dans ses aspects qualitatifs et structurels, apporte des indications utiles pour mieux saisir la dynamique de l'emploi, en particulier en mettant l'accent sur la situation difficile des femmes et des jeunes, sur l'importance des déficiences éducatives et sur la disparité des situations régionales.

Le problème de l'économie immergée n'est pas sans rapport avec le niveau des salaires. Pendant la première ouverture européenne pratiquée par l'équipe franquiste de l'*Opus Dei*, les responsables de la politique économique se sont efforcés de tirer parti du faible coût relatif du travail et de l'abondance de la main-d'œuvre pour attirer des investisseurs et se tailler des parts de marché, spécialement dans l'industrie manufacturière de moyenne gamme. Cet argumentaire économique, transposé vingt ans après, a conduit certains partenaires de l'Espagne et aussi certains responsables espagnols à jouer la carte de « nouveau pays industrialisé », à l'instar du Brésil et des pays du Sud-Est asiatique. Pour éclaircir cette question il importe d'analyser l'évolution du coût unitaire du travail en Espagne, qui a fait l'objet d'une récente étude du ministère de l'Economie et des finances <sup>(27)</sup>.

Il ressort de ces travaux que l'on doit distinguer trois grandes étapes pour apprécier le coût du facteur travail, en tenant compte de trois variables : le taux de rémunération par salarié, la productivité et le taux de change, cet ensemble factoriel permettant de mesurer la compétitivité. Dans la période antérieure à 1974 les prix relatifs augmentent modérément, la croissance de la productivité est assez forte et le taux de change n'obère pas sensiblement le coût unitaire du travail (CUT) qui reste en bonne position dans la compétition extérieure. Entre 1974 et 1979 les rémunérations salariales croissent fortement, les progrès de la productivité diminuent de moitié et le taux de change effectif, malgré une baisse sensible, situe la hausse du CUT à un niveau relativement élevé par rapport aux principaux pays de l'OCDE. Entre 1979 et 1985, par contre, dans la ligne des Accords de la Moncloa, la politique de modération des salaires tient leur variation en dessous du déflateur du PIB, la productivité s'élève, le taux de change déprécie fortement la peseta (42 %) et le coût unitaire du travail baisse sensiblement par rapport à ce qu'il est dans les autres pays en compétition. En 1985 les coûts salariaux horaires moyens, charges comprises, se montaient pour l'Espagne, calculés en dollars, à 4,78 <sup>(28)</sup>. L'Espagne a ainsi récupéré sa

---

(27) A. Laborda, J.-R. Lorente, F. Prades, « *Los Costes laborales unitarios y la competitividad de la economía española* », Min. de Econ. y Hacienda, DG. de Previsión y Coyuntura, Noviembre 1986.

(28) RFA : 9,57 — Belgique : 8,85 — France : 7,67 — Italie : 7,55 — Royaume Uni : 6,15 — Irlande : 5,68 — Grèce : 3,62 — Portugal : 1,43 — Source : *Business Europe*, octobre 1985.



## 1. Principales conclusions de l'enquête sur l'économie immergée du CIS

*La proportion de jeunes de moins de 25 ans employés de façon irrégulière est de 38,2 %, contre 12,2 % de façon régulière.*

*Le niveau d'éducation et de formation professionnelle est moindre sur le marché irrégulier (8,5 % de niveau moyen et supérieur contre 13 % sur le marché régulier, 8,5 % d'ouvriers non spécialisés « non déclarés » contre 17,9 % « déclarés »).*

*Plus grande rotation de la main-d'œuvre pour les irréguliers : 18,9 % ont changé quatre fois d'emploi (15,3 sur le marché régulier).*

*Proportion de travail à domicile beaucoup plus forte pour l'économie immergée (13,8 % contre 4,9 %).*

*Salaires inférieurs. 74 % ne dépassent pas 50 000 pesetas par mois (contre 38,7 %), et 47,2 % ne dépassent pas 25 000 pesetas (contre 9,5 %).*

*Les postes de travail demandent une préparation inférieure : 67,5 % des postes exigent seulement des études primaires (contre 42,4 %).*

*Importante inversion des qualifications requises par rapport aux qualifications possédées : 25 % sont plus qualifiés que nécessaire et 18 % moins (contre 14 et 28 % sur le marché régulier).*

*Plus grand indice d'irrégularité du travail en économie immergée : 71,9 % contre 17,6 %.*

*Les femmes sont plus nombreuses que les hommes sur le marché irrégulier : 36 % des femmes actives au travail s'y trouvent contre 16 % des hommes.*

*Prédominance des travailleurs célibataires : 12 % des chefs de famille, et 38,3 % des célibataires actifs.*

situation des années antérieures à 1974 en ce qui concerne le coût relatif du travail, mais au prix d'une politique de rigueur salariale et de réajustements, rendus possibles par le taux élevé de chômage déjà évoqué, mais débouchant sur des mouvements de revendications sociales difficiles à contenir.

Cette politique a permis une élévation très sensible des excédents bruts d'exploitation des entreprises industrielles, qui entre 1979 et 1985 passent de 32,2 à 45,8 %, l'évolution moyenne étant de 31,4 à 33,7 % au cours de la même période dans les grands pays de l'OCDE <sup>(29)</sup>. Quelle stratégie d'emploi a résulté de cette évolution ?

(29) Voir Malo de Molina (J.L.) y Ortega (E.), El excedente bruto de explotación en la industria española y aproximaciones a la evolución de la tasa de rentabilidad. *Boletín económico del Banco de España*. Déc. 1984.

Nombre de chefs d'entreprise se sont plaints jusqu'à une période récente de devoir, compte tenu de la rigidité du droit du travail, qui rend très difficiles les licenciements et exige de fortes compensations, « réinvestir » en indemnités de licenciement les surplus acquis, afin de pouvoir réajuster les effectifs et moderniser technologiquement. Les syndicats reprochent beaucoup au gouvernement du PSOE d'aller maintenant trop vite et trop loin dans l'adoption des mesures de flexibilité de l'emploi, notamment par l'ouverture d'un champ très large aux contrats à durée déterminée. A vrai dire l'objectif de cette évolution du système d'emploi est non seulement de faciliter des embauches pour lutter contre le chômage, mais aussi de libérer des excédents d'exploitation pour qu'ils s'investissent en modernisations technologiques, gestionnaires et financières, et permettent d'alléger la dette des entreprises.

Telle est la toile de fond sociale sur laquelle s'inscrit la dynamique du système de production, qui doit s'accorder progressivement à celle des partenaires de la Communauté européenne. L'adhésion de l'Espagne, acceptée par ses partenaires en 1985 et effective en 1986, signifie que les chances espagnoles sont reconnues comme suffisantes pour une participation à part entière au projet de développement commun. Cela ne va pas sans de sérieux ajustements à accomplir, que l'on peut saisir en analysant à grands traits l'appareil de production des biens et des services.

**Dans l'appareil de production, en profonde transformation, apparaissent des zones de dynamisme et des zones de pesanteur**

*Le monde rural, émergent de traditions anciennes, se modernise pour affronter la compétition européenne*

Les agricultures espagnoles, fortement tributaires de l'histoire politique et sociale, sont, pour le moins, de quatre types se répartissant dans l'espace de la péninsule, sans compter les îles, entre <sup>(30)</sup> :

- Les zones rurales de petite propriété, alliant la polyculture à l'élevage bovin et des activités extra-rurales (pêche et salariat industriel), principalement dans la façade Atlantique nord, du Pays Basque à la Galice.
- Les bassins céréaliers des Castilles et de l'Estrémadure (sur la *meseta*, plateau central), ainsi que d'une partie de l'Aragon et de l'Andalousie intérieure (sur les terres sèches de *secano*).
- Les espaces pastoraux intercalaires concernant les mêmes zones de la *meseta*, autrefois terrains de parcours des grandes transhumances ovines de la *mesta*, qui, du XIII<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècles, fut l'une des grandes institutions économiques et sociales du royaume de Castille.

---

(30) Les Baléares peuvent être assimilées à « l'agriculture du Levant ». Les Canaries ont leur agriculture semi tropicale propre avec une forte production de bananes et de tomates et sont aussi classifiables dans les « agricultures irriguées ».

- Les terres irriguées (*Regadio*), illustrées par les *huertas* de Valence, qui caractérisent les côtes méditerranéennes, mais pénètrent progressivement dans l'intérieur, avec l'aménagement hydro-agricole de bassins fluviaux (notamment l'Ebre et le Guadalquivir).

Cette agriculture espagnole, qui en 1985, fournit 17,6 % des emplois et 7 % de la valeur ajoutée brute, doit s'accommoder de conditions naturelles souvent difficiles : des terres en moyenne peu fertiles, une configuration du relief qui classe, selon les normes européennes, plus de la moitié des exploitations en « agriculture de montagne », enfin des paramètres climatiques où la faible pluviométrie s'allie à l'irrégularité des saisons. Cela étant, un travail considérable a été réalisé pour accroître la productivité et améliorer les rapports au marché. L'irrigation, qui s'identifie pour une part à la modernisation, touche 3 millions d'hectares sur 20,5 millions d'hectares de terres de cultures (environ 15 %) <sup>(31)</sup>. Mais sur une part encore importante des terres on pratique la jachère (20 %).

Des structures agraires archaïques ont tenu longtemps l'agriculture espagnole à l'écart de la compétition sur les marchés extérieurs, sauf la fruticulture et le maraîchage des côtes du Levant. Dans les temps anciens une grande partie des terres étaient « biens de main morte » au bénéfice de l'Eglise, de pouvoirs nobiliaires d'origine féodale puis d'autorités communales. Dans la plupart des cas ce régime d'appropriation s'accompagnait d'une mise en valeur agricole ou pastorale (*mesta*) très extensive. Au XIX<sup>e</sup> siècle l'Etat, soucieux de trouver des ressources pour éponger la dette publique grandissante, lança la *desamortización* (Mendizabal en 1837). Le désamortissement durera jusqu'en 1876 pour l'essentiel. On vendit les terres de main morte, mais sans véritable réforme agraire. De nouvelles grandes propriétés privées se constituèrent ainsi, avec un développement du salariat agricole. Les premiers efforts de modernisation apparurent à partir de 1874 avec la « politique de l'eau » de Joaquín Costa. Mais il faudra attendre la II<sup>e</sup> République et la loi de 1932 pour que s'amorce une véritable réforme agraire. Nous avons vu comment cette politique fut bloquée par le régime franquiste, qui lui substitua une politique de « colonisation », tout en poursuivant l'irrigation et en s'attaquant au remembrement.

Des tentatives de modernisation plus sérieuses commencent au cours des années soixante et soixante-dix, contemporaines de l'accès au marché européen, dans le temps même où les efforts essentiels sont engagés dans le domaine industriel. La population active dans l'agriculture diminue de façon régulière, de même que se rétrécit la part du produit agricole dans le PIB. Dans la période de l'après-franquisme le fait marquant est, en 1979, faisant suite aux « Pactes de la Moncloa », l'adoption à une très large majorité par le Parlement d'un Programme de transformation de l'agriculture espagnole (*Programa de Cambio para la Agricultura española*). Le « Programa de Cambio » se propose de rendre compatibles la situation et les structures de l'agriculture espa-

---

(31) On estime que la réserve de terres irrigables à aménager représente entre 1,5 et 1,8 million d'hectares.

gnole avec la politique agricole commune de la CEE en s'attaquant particulièrement à quatre séries de problèmes essentiels :

- Les facteurs de sclérose du système de production rurale : rigidité du marché de la terre et structures foncières inappropriées au développement, pesanteur du chômage agricole, faiblesse de la productivité liée au niveau technologique et au type d'exploitation, mauvaise utilisation des ressources.

- L'inadéquation et la cristallisation du système de commercialisation agro-alimentaire se répercutant sur le niveau des prix et responsable d'une utilisation insuffisante des ressources nationales.

- Les systèmes de financement inadaptés s'appliquant à l'investissement agricole qui conditionne la création de postes de travail et la modernisation des entreprises.

- La désertification, l'érosion, l'insuffisante mise en valeur de grandes régions du pays qui menacent le capital écologique <sup>(32)</sup>.

Ce programme, qui n'a pas été remis en cause par le gouvernement du PSOE, comportait un ensemble de quatorze projets de lois, dont la moitié environ ont été votés et sont entrés en application (notamment sur « les exploitations manifestement améliorables » qui reprend l'action sur les structures, sur « l'appui à l'agriculture de montagne », sur « l'accès à la propriété des jeunes agriculteurs » et « le statut de l'exploitation familiale »). Ces lois s'accompagnent d'opérations sur le terrain. Mais les obstacles restent nombreux. En particulier les problèmes de financement ne sont pas résolus et la loi générale de reprise de la réforme agraire n'a pas encore trouvé la forme souhaitée. Alertée par la pression très forte du chômage dans sa région (plus de 30 %), la *Junte* de la Communauté autonome d'Andalousie a voté une « loi régionale de réforme agraire » en novembre 1984. Les décrets d'application sont entrés en vigueur en octobre 1985. Anticipant sur la législation nationale, la loi andalouse, reconnue comme constitutionnelle malgré un recours devant la Justice, définit trois paliers de mesures pour les grandes exploitations touchées par la réforme et considérées comme insuffisamment exploitées :

- Obligation est faite au propriétaire de présenter un plan de réforme pour rentabiliser l'exploitation en cinq ans.

- L'exploitant se voit frappé d'un « impôt d'infertilisation » si, dans une exploitation manifestement améliorable, il n'atteint pas un certain revenu agricole.

- En cas d'insuffisance grave de mise en valeur, possibilité d'expropriation d'usage pendant douze ans, avec transfert pour cette période à des coopératives de chômeurs agriculteurs recrutés sur place, sanction qui n'a pas encore été appliquée <sup>(33)</sup>

---

(32) Voir J. Lamo De Espinosa, *Política agraria* — in « *Política económica de España* » coordinado por Luis Gámir, Alianza Editorial, Madrid 1986, pp. 257-287 et Carlos Barciela, *Crecimiento y cambio de la Agricultura española desde la guerra civil*, in Jordi Nadal et al. *jam. cit.*, pp. 258-279.

(33) Voir Sebastian García, article dans *El País*, Madrid, 17 octobre 1985, cité in *Espagne dix ans après*, par J.-J. Kourliandsky, *Problèmes Politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 535, 2 mai 1986.

Cette loi andalouse indique l'orientation d'une réforme agraire qui n'a plus comme objectif premier de redistribuer la propriété des terres, mais d'établir une contrainte d'utilisation économique et technique optimale, afin de rentabiliser l'exploitation et de créer le maximum d'emplois (tableau 8).

#### 8. Nombre et superficie des exploitations agricoles

	1962	%	1972	%	1982	%
<b>Nombre d'exploitations (milliers)</b>						
Total .....	3 008	100,0	2 571	100,0	2 375	100,0
Exploitations sans terre .....	151	5,0	45	1,7	31	1,3
Exploitations avec terre .....	2 857	95,0	2 526	98,3	2 344	98,7
Moins de 2 hectares .....	1 218	42,6	981	38,9	957	40,8
De 2 à 5 hectares .....	620	21,7	584	23,1	518	22,2
De 5 à 10 hectares .....	417	14,6	388	15,4	334	14,3
De 10 à 20 hectares .....	301	10,5	271	10,7	242	10,3
De 20 à 50 hectares .....	196	6,9	182	7,2	168	7,2
De 50 à 100 hectares .....	52	1,8	59	2,3	63	2,6
100 hectares et plus .....	53	1,9	61	2,4	62	2,6
Taille moyenne des exploitations ..	16 ha		18 ha		19 ha	
<b>Superficie (milliers d'hectares)</b>						
Total .....	44 650	100,0	45 703	100,0	44 312	100,0
Moins de 2 hectares .....	893	2,0	814	1,8	759	1,7
De 2 à 5 hectares .....	1 965	4,4	1 855	4,1	1 633	3,7
De 5 à 10 hectares .....	2 947	6,6	2 709	5,9	2 325	5,2
De 10 à 20 hectares .....	4 197	9,4	3 742	8,2	3 339	7,5
De 20 à 50 hectares .....	5 894	13,2	5 489	12,0	5 127	11,6
De 50 à 100 hectares .....	3 527	7,9	4 053	8,9	4 234	9,6
100 hectares et plus .....	25 227	56,5	27 041	59,1	26 895	60,7

Sources : Recensements agraires et Revue Situación 86/4 - Banco de Bilbao.

Dans les régions « minifundiaires » les problèmes sont profondément différents. Un exemple caractéristique est celui de la Galice, où la superficie moyenne des exploitations est de 2 hectares avec 2 ou 3 vaches laitières, l'agriculteur exerçant un emploi complémentaire à l'extérieur. La rentabilité de l'exploitation est très faible, demeurant à la limite de l'autosuffisance. Paradoxalement le prix des terres y est très élevé, les transactions foncières étant très réduites, et chacun se cramponnant à sa terre. L'émigration des jeunes est inéluctable. Un seul des fils peut demeurer sur l'exploitation. La CEE se propose de faciliter par des subventions le départ à la retraite anticipé des agriculteurs, en contrepartie d'un gel de l'exploitation, en vue de résorber les productions laitières excédentaires. L'Espagne a été longtemps hostile à cette procédure, mais assouplit actuellement ses positions.

Le tableau des productions agricoles doit s'analyser en fonction du marché intérieur et du marché extérieur<sup>(34)</sup> (tableau 9).

(34) Voir Ramón Tamames, *jam cit.*, pp. 69-85 et aussi G. Caze, J. Domingo, A. Gauthier, *L'Espagne et le Portugal aux portes du Marché Commun*, Montreuil-Bréal, 1985.

9. Evolution des principales productions agricoles : 1960-1985

Production (milliers de tonnes)	1960	1985	% 1985/1960
Céréales .....	7 292	21 554	195,6
Blé .....	3 250	5 326	53,9
Orge .....	1 562	10 680	583,7
Riz .....	361	459	27,1
Maïs .....	1 021	3 300	226,1
Pomme de terre .....	4 620	5 781	25,1
Betteraves à sucre .....	3 507	7 147	103,8
Coton .....	217	206	- 5,1
Tournesol .....	2	915	45 650,0
Oranges .....	1 399	1 905	36,2
Mandarines .....	131	1 034	689,3
Pommes .....	262	1 056	303,0
Amandes .....	155	298	92,2
Vin (milliers d'hectolitres)	20 957	34 511	64,7
Huile d'olive .....	464	397	- 14,4
Viande .....	572		
Bovine .....	160	377	135,6
Ovine, caprine .....	122	141	15,6
Porc .....	258	1 199	364,7
Cheval .....	15	9	- 94,0
Volailles .....	13	757	5 723,1
Lapin .....	5	120	2 300,0
Lait de vache (millions de litres) .....	2 602,4	6 406	146,2
Œufs (millions de douzaines) .....	312,2	926	196,6

Sources : Statistiques ministère de l'Agriculture et Banco de Bilbao.

Jusqu'à l'entrée dans la Communauté européenne la production agricole espagnole a été solidement encadrée par une quasi tutelle de l'Etat portant sur la fixation des prix et l'organisation des marchés. Le Fonds d'orientation et de régulation des prix agricoles (FORPPA) et le Service national des produits agricoles (SENPA) représentent les deux principaux outils d'intervention de l'Etat. Le premier fixe chaque année les niveaux de référence des prix sous contrôle et reçoit mission d'intervenir financièrement, sous différentes formes, pour assurer une régulation correspondant à la politique définie. Le second est l'instrument technique d'exécution de cette politique : il achète, il stocke, il exporte selon les cas et traite avec les banques publiques ou privées pour obtenir des moyens de paiement, en se faisant couvrir par le FORPPA, qui mobilise, à partir des ressources publiques, les fonds nécessaires au règlement en dernière instance des opérations réalisées. Depuis 1984 le SENPA a perdu le monopole d'achat du blé, mais le mécanisme de régulation et d'intervention subsiste. Ces procédures doivent progressivement se modifier et s'ajuster au fur et à mesure que

l'adhésion à l'Europe conduira l'Espagne à se plier aux procédures communautaires <sup>(35)</sup>.

La politique agricole nationale s'attache à obtenir de la politique agricole communautaire (PAC) dans les meilleures conditions possibles l'écoulement des productions animales et végétales espagnoles sur le marché intérieur et sur le marché extérieur, compte tenu de la demande à satisfaire et de la concurrence des produits des pays partenaires. La balance alimentaire laisse apparaître le degré de couverture potentielle des besoins par la production intérieure (tableau 10).

En 1983 la situation était celle inscrite dans le tableau statistique auquel nous nous référons : déficit céréalier important, excédents exportables considérables de fruits et légumes et, à un degré moindre, de vin, situation plus équilibrée pour les produits animaux. En analysant, dans la troisième partie de cette étude, la conjoncture en 1986 et 1987, nous pourrions mesurer les dynamiques nouvelles mises en marche par le commencement d'application de la PAC.

*L'industrie aux prises avec une restructuration, génératrice de mouvements sociaux, s'ouvre plus largement à la logique du marché*

Pour l'industrie les problèmes se posent en termes sensiblement différents de l'agriculture en raison de l'absence de politique industrielle commune. La régulation ne résulte que de l'évolution du système douanier entre l'Espagne et ses partenaires de la Communauté et entre la Communauté et les pays tiers, à quoi s'ajoute toutefois l'incidence de la libération progressive des flux financiers.

A l'exception de la Catalogne et du Pays Basque, le développement industriel espagnol s'est opéré plus tardivement que dans la plupart des autres pays européens. La Catalogne avait une ancienne tradition d'industrie textile orientée vers les marchés méditerranéens. La côte Nord-Atlantique, exportant d'abord ses minerais, se dota ensuite d'une industrie sidérurgique. A partir de 1892 la doctrine protectionniste impulsa une nouvelle politique industrielle s'appliquant à l'espace national, mais avec des secteurs géographiques privilégiés. La loi de 1907 créant la « Commission de protection de la production nationale » donna un appui institutionnel plus efficace à cette politique. La non-participation de l'Espagne aux deux guerres mondiales a favorisé ce style de croissance. En chacune de ces étapes d'expansion, séparées par le creux de la crise économique (1932-1934) et par le choc de la guerre civile (1936-1939), l'Espagne a trouvé des raisons de soutenir une « industrialisation de substitution », coupée des courants exportateurs étrangers. Franco s'empara de cette logique pour l'investir en « protectionnisme idéologique et politique ». Nous avons déjà fait état de la naissance de l'Institut national de l'industrie (INI) en 1941 et indiqué son rôle de promoteur des « industries d'intérêt national ». Dans un contexte besogneux d'accès à l'énergie et aux matières premières, cette politi-

---

(35) Voir Christian Talgorn, L'application progressive des mécanismes communs de gestion des marchés... in *L'Espagne et le Portugal dans la CEE, interrogation et enjeux*, La Documentation française, Notes et études documentaires, n° 4819, 1986, pp. 45-54.

## 10. Balance des produits alimentaires 1983 (campagne 1983/1984)

Produits végétaux			Produits animaux		
Produits	Production (mille tonnes)	Consommation intérieure (mille tonnes)	Produits	Production (mille tonnes)	Consommation intérieure (mille tonnes)
Riz .....	139	234	Œufs à consommer .....	698	658
Blé .....	4 268	5 172	Viande de bœuf .....	422	441
Seigle .....	255	258	Viande de porc .....	1 119	1 136
Orge .....	6 662	8 059	Viande ovine et caprine .....	141	141
Avoine .....	464	459	Viande de cheval .....	8	8
Mais .....	1 803	5 828	Volailles .....	813	824
Sorgho .....	79	834	Autres viandes .....	119	113
Légumineuses .....	276	342	Lait liquide .....	4 218	4 237
Pommes de terre .....	5 163	5 153	Autres produits frais .....	235	235
Sucre raffiné .....	1 240	1 011	Crème .....	24	24
Légumes frais .....	8 734	6 842	Lait concentré .....	74	78
Agrumes .....	3 874	1 655	Lait en poudre .....	34	80
Autres fruits .....	3 587	3 133	Beurre .....	16	20
Vin (h.l.) .....	31 238	29 845	Fromage .....	155	174
Huile tournesol .....	298	307	Fromage fondu .....	18	19

Source : Manual de estadística agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca.



que de repli conduisit à des déséquilibres d'approvisionnement insoutenables. L'ouverture américaine de 1950, relayée par les premiers concours européens, apporta les moyens de revivifier modestement la production industrielle en renouvelant certains équipements. Ainsi se mirent en place quelques industries de base.

L'*Opus Dei*, pratiquant une première esquisse d'économie libérale, ouvre la porte sélectivement à certains investissements étrangers. Les plans inaugurés à partir de 1962-1964 conduisent à une libération partielle des échanges, qui choque et stimule à la fois les industries nationales, privées et publiques, très solidaires. Cette politique des années soixante engendre une croissance industrielle inégale, se portant préférentiellement sur la sidérurgie, l'industrie chimique, la construction navale, la métallurgie et l'industrie automobile. La crise de l'énergie et des matières premières de 1973-1974 frappe l'Espagne de plein fouet. Les secteurs préférentiels de l'industrie espagnole sont parmi les plus exposés. Le gouvernement, occupé, comme nous l'avons vu, à gérer la difficile transition politique, réagit en protégeant son secteur industriel d'un choc trop rude et amortit les coûts.

Mais l'industrie se porte mal, voit sa part diminuer dans la formation du PIB, perd en compétitivité et rétrécit l'utilisation de sa capacité productive devant une demande qui se rétracte. Les « Pactes de la Moncloa » à la fin de 1977, puis, dans la même ligne, le Programme à moyen terme (PEG) en 1979, tentent une « politique de sauvetage » des entreprises en difficulté. Le second choc pétrolier est ressenti plus durement dans un tissu industriel à très forte dépendance énergétique et portant la marque des désajustements d'échelle contre-productifs, reliquat de l'idéologie ancienne des « industries d'intérêt national » conçues dans le cadre étroit d'un marché intérieur protégé. La réponse à cette situation est une « politique défensive concernant essentiellement les activités « d'intensité-travail » et les excès de capacité productive résultant de la diminution de la demande »<sup>(36)</sup>. Elle introduit cependant l'idée d'une nécessaire « Reconversion industrielle », qui est jusqu'à présent l'un des ressorts essentiels de la politique économique espagnole. Cette même année est celle de l'ouverture des négociations pour l'entrée dans la CEE. Or il était clair que l'adhésion espagnole serait conditionnée par des « ajustements productifs » (au sens de l'OCDE) tant dans le domaine industriel qu'agricole.

Les premiers décrets de reconversion par branche touchent l'électroménager, les aciers spéciaux, puis la sidérurgie, avant que la promulgation du décret-loi 9 du 5 juin 1981 s'attache à déterminer un premier cadre de portée plus générale à la « Reconversion industrielle ». Les mesures définies sont d'ordre social, fiscal et financier. Elles doivent faciliter le réajustement des effectifs, permettre un assainissement de la gestion en allégeant les charges, soutenir par des concours financiers le recours à des investissements pour un redimensionnement et une modernisation technologique. Les dépenses de reconversion incombent au Budget de l'Etat et l'INI, en tant que structure d'accueil de nombreuses entreprises (avec une participation directe dans environ

---

(36) V. Oller, *Política industrial en España*, in Luis Gámir coord., *jam cit.*, p. 292.

soixante-dix d'entre elles et indirecte dans une centaine d'autres), est largement mis à contribution.

Les partenaires sociaux réagissent plutôt négativement. Les décrets de reconversion par branche se succèdent en 1981 et 1982, concernant l'équipement électrique automobile, le textile, la construction navale, le traitement du cuivre, les composants électroniques, les aciers ordinaires, la chaussure.

Lorsque le PSOE arrive au pouvoir en octobre 1982 il s'attache à définir une politique industrielle plus complète. Le changement qualitatif tient au fait que l'on associe à la réindustrialisation la reconversion. La proposition d'une politique nouvelle prend place dans un Livre blanc (*Libro Blanco sobre la Reversión y la Reindustrialización*) diffusé en mai 1983. Ce document reçoit des partenaires sociaux un accueil différencié. L'UGT l'approuve en étant sensible à la nécessité d'engager des moyens à la hauteur du projet (vigilance positive). Les Commissions ouvrières sont critiques et sceptiques ; elles souhaitent davantage d'encadrement et d'engagement de l'Etat, en même temps qu'un plus grand contrôle syndical (vigilance négative). Les organisations patronales acceptent le principe, mais redoutent une trop grande intervention de l'Etat<sup>(37)</sup>. Les dispositions de la nouvelle politique furent arrêtées par le décret du 30 novembre 1983 et la loi du 26 juillet 1984 sur la reconversion et la réindustrialisation.

Le ministère de l'Industrie, saisi par les parties intéressées, a la responsabilité de déclarer un secteur en reconversion. La procédure d'élaboration du plan de reconversion prévoit une concertation entre l'administration et les partenaires sociaux. En cas de désaccord la commission déléguée pour les affaires économiques étudie les dossiers et propose une solution au gouvernement, qui tranche en dernier ressort. Ensuite chaque entreprise soumet son programme aux ministères intéressés (Economie et finances, Travail, Industrie). Ce programme doit comprendre des mesures sociales d'accompagnement pour la suppression de postes de travail (67 239 sont prévus dans les secteurs actuellement touchés, soit 10 % des effectifs concernés, ces secteurs représentant 3 % de l'activité des industries de transformation). Elles consistent en un accès maximal aux prestations de chômage, des possibilités de départ à la retraite anticipé, des interventions des Fonds de promotion de l'emploi pour permettre des requalifications.

Des mesures financières doivent procurer les ressources nécessaires à la reconversion (un crédit de 1 200 milliards de pesetas est prévu pour la période 1983-1990), notamment par l'octroi de « crédits participatifs à taux préférentiels ». Des « sociétés de reconversion » peuvent se constituer, associant des partenaires publics et privés pour faciliter le processus (tableau 11).

La « Réindustrialisation » est menée par les pouvoirs publics avec les partenaires privés dans des zones affectées par la reconversion. Il a été créé ainsi six « zones d'urgence de réindustrialisation » (ZUR) pour

---

(37) Voir UGT, « *Que es la Reversión industrial* » – et aussi Illero Congreso Confederal de CCOO, in *Gaceta sindical*, numero extraordinario, pp. 32-37.

### 11. Ajustement d'emploi dans les secteurs en reconversion

Secteurs	Période de référence <sup>(1)</sup>	Nombre d'entreprises touchées	Effectifs initiaux <sup>(2)</sup>	Effectifs visés <sup>(2)</sup>	Effectifs au 31/12/85
C. naval (GA) .....	30-06-84/31-12-87	2	21 920 (100)	14 019 (63,9)	13 745 (62,7)
C. naval (PM) .....	30-06-84/31-12-87	27	15 427 (100)	10 223 (66,2)	10 165 (65,8)
Siderurgia integral .....	31-12-80/31-12-90	3	42 837 (100)	25 570 (59,6)	31 711 (74,0)
Aceros especiales .....	31-12-80/31-12-87	11	13 744 (100)	6 919 (50,3)	9 882 (71,9)
Electrod. linear blanca .....	31-12-80/31-12-87	18	23 869 (100)	11 190 (46,8)	14 507 (61,2)
ERT (Grupo) .....	31-12-83/31-12-87	6	10 242 (100)	7 990 (78,0)	8 662 (84,5)
Textil <sup>(3)</sup> .....	31-12-81/31-12-86	534	97 494 (100)	88 148 (90,4)	89 727 (92,0)
Standard-ITT .....	31-12-83/31-12-86	2	18 681 (100)	17 224 (92,2)	18 158 (97,2)
Eq. elec. automoción .....	31-12-81/31-12-85	2	6 720 (100)	5 378 (80)	5 402 (80,3)
Componentes electrónicos .....	31-12-81/31-12-85	17	3 744 (100)	2 200 (59,5)	2 360 (63)
Semitransf. de cobre .....	31-12-81/31-12-84	4	4 503 (100)	3 430 (76,1)	3 401 (75,5)
Asturiana del Zinc .....	31-12-80/31-12-82	1	2 843 (100)	2 494 (87,7)	2 494 (87,7)
Total .....		627	262 024 (100)	194 785 (74,5)	209 674 (80,2)

Source : Secretaria general Técnica. Ministerio de Industria y Energia.

(1) Correspondant aux dates de référence pour le personnel en début et fin d'opération.

(2) Les chiffres entre parenthèses sont les pourcentages des effectifs initiaux.

(3) La période d'application pour le textile se termine le 31/1/86. Les données de ce secteur se réfèrent aux 534 entreprises soumises à reconversion jusqu'au 31/12/85.

développer l'investissement et la réimplantation d'industries, avec donc création de nouveaux postes de travail. Ces industries nouvelles reçoivent des avantages fiscaux et financiers (subvention des investissements jusqu'à 30 % et crédits préférentiels).

En outre une action de grande envergure est lancée pour le renforcement des « secteurs d'avenir » (*Política de potenciación de sectores con futuro*), particulièrement dans le cadre du Plan électronique et informatique national (PEIN) <sup>(38)</sup>.

A ces efforts nationaux il faut ajouter des initiatives prises par les Communautés autonomes, en particulier le « Plan de relance exceptionnelle » approuvé par le gouvernement basque, qui touche différents secteurs industriels (machines-outils, fonderie) et doit engager 31,5 milliards de pesetas en trois ans <sup>(39)</sup>.

Le tissu industriel espagnol comprenait 326 000 entreprises à la fin de 1985, qui étaient à raison de 90 % petites et moyennes (*Pequeñas y Medianas Empresas : PYME*), regroupant 50 % de l'emploi total industriel. En dix ans, environ 100 000 entreprises avaient disparu, entraînant une perte de 1,7 million de postes de travail. En 1985 le secteur industriel couvrait 24,8 % de l'emploi et 27,8 % du PIB (la construction non incluse : 7,2 % de l'emploi et 5,6 % du PIB) (tableau 12).

L'industrie espagnole doit affronter trois catégories de problèmes difficiles. Le plus apparent est celui de la restructuration, qui n'est pas seulement fonctionnelle, mais spatiale dans la configuration bien particulière de l'Espagne des Autonomies. L'effort entrepris par les gouvernements successifs et accentué par l'équipe de Felipe Gonzalez, tend à assainir et rentabiliser les conditions d'exploitation et de gestion de la partie faible du système, en réajustant les effectifs et en rénovant les équipements afin d'atteindre une compétitivité accordée au marché européen qui s'ouvre. Le pari est que la nouvelle structure industrielle, tirée par des secteurs d'innovation dynamique, sera créatrice d'emplois et atténuera les fortes tensions sociales liées à la mutation.

Le deuxième problème est la déficience du potentiel d'innovation technologique propre. La balance des flux de technologie est très fortement déficitaire : de 470 millions de dollars en 1985, soit un taux de couverture de 23,5 % <sup>(40)</sup>. Le secteur de Recherche et Développement (*Investigación y Desarrollo*) ne représente que 0,6 % du PIB. Des mesures efficaces ont été prises (loi de promotion et de coordination de la recherche — croissance annuelle de 20 % depuis quatre ans des crédits publics de recherche). Il s'y ajoute une coopération croissante avec les partenaires étrangers (notamment la France), ainsi que la participation à des programmes de développements scientifiques et techniques européens. Le décret-loi de Reconversion-Réindustrialisation de 1983 a prévu de fortes incitations à la Recherche et Développement. Il restructure et renforce l'organe-clé : le Centre pour le développement

---

(38) Le PEIN fait partie du Programme économique à moyen terme (1983-1986).

(39) Voir Roberto Velasco Barroetabeña, *Reindustrialización y cambio tecnológico : una perspectiva espacial — « Situación »* — 1986/4, Banco de Bilbao.

(40) Voir R. Pampillon, *Política de innovación tecnológica*, in Luis Gámir, *jam cit*, pp. 307 seqq.

## 12. Principales productions industrielles

Industries	1950	1960	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Production d'acier (10 <sup>3</sup> U) .....	815	1 920	7 380	11 136	12 672	13 106	13 280	13 009	13 484
Construction navale (TJB) .....	35	100	318	1 703	557	1 602	547	464	438
Automobiles (milliers) .....	—	38	442	697	1 028	855	927	1 141	1 176
Tracteurs (unités) .....	—	8 369	19 513	38 258	18 613	17 418	20 209	15 524	16 550
Ciment (millions de tonnes) .....	3	6	15	22	26	29	29	28	24
Logements achevés (milliers) .....	55	144	308	374	259	235	215	199	139
Tissus de coton (10 <sup>3</sup> MT) .....	—	79	121	123	107	—	—	—	—
Tissus de laine (10 <sup>3</sup> MT) .....	—	9,4	32,2	31,0	16,6	—	—	—	—
Papier (10 <sup>3</sup> MT) .....	158,0	342,1	1 183,5	1 835,8	2 489	2 268	2 683	2 754	—

Source : Annuaire de El Pais, 1985 et Ramón Tamames.

technologique et industriel (CDTI). Longtemps les entreprises étrangères installées en Espagne et les intérêts étrangers dans les entreprises espagnoles sont restés maîtres du jeu en matière de stratégie technologique. Cette dépendance extérieure nuisait à l'autonomie d'impulsion de la politique industrielle dans son ensemble. Le gouvernement espagnol pousse maintenant les partenaires étrangers à mener en Espagne même des efforts de Recherche et Développement à la mesure de leurs engagements.

Le troisième problème concerne la dépendance énergétique, déjà mentionnée, dont les effets ont été particulièrement rudes lors des chocs pétroliers. Le Plan énergétique national actualisé (PEN III) couvrant la période 1983-1992 cherche à réduire cette dépendance par une meilleure utilisation des ressources nationales et une diversification des sources d'énergie. Ainsi on a utilisé le charbon espagnol dans des centrales thermiques (mais en exploitation déficitaire, couverte par l'INI, et polluante), et on a développé les installations hydroélectriques. Le nucléaire est apparu en 1979. En 1985 la production électrique a été pour 26,1 % hydraulique, pour 49,1 % thermique et pour 22,1 % nucléaire (prévisions 1992 : respectivement 29 % — 41,4 % et 29,5 %). La production nationale de pétrole (environ 2,2 millions de tonnes) ne représente que 5,8 % de la consommation, qui a atteint 38 millions de tonnes en 1985, alors que la capacité théorique de raffinage est de 63,5 millions de tonnes. La part du pétrole dans la consommation intérieure brute d'énergie était de 72,5 % en 1976. Elle est tombée à 54 % en 1985 <sup>(41)</sup>. Il est certain que la sensibilité à l'évolution du cours international du pétrole et du dollar reste très forte et constitue l'un des traits les plus vulnérables d'une industrie opérant la plus vaste mutation de son histoire.

*Les Services, secteur le plus dynamique de l'économie espagnole ont, malgré certaines pesanteurs, un rôle de choix dans la croissance*

Les services ont représenté 50,3 % de l'emploi en 1985 et 60 % du PIB (au coût des facteurs). Ces chiffres traduisent une évolution (1959 : 28,1 et 40,6 % — 1973 : 38,5 et 49,4 %) qui marque l'importance croissante et désormais dominante des services dans l'économie espagnole. Cette dynamique ne va pas sans disparités. Il importe d'explicitier en conséquence quelques traits essentiels des principales composantes de ce grand secteur.

Les *transports* ont un passif historique lourd. Les chemins de fer, regroupés dans une société d'Etat, la RENFE (Réseau national des chemins de fer espagnols), disposent d'un réseau archaïque pour une grande part, avec le handicap d'un écartement des voies différent des normes européennes. Ceci explique la sous-utilisation du rail, tant pour le trafic « voyageurs » que « marchandises ». Les routes souffrent par contre de « sur-utilisation », alors que les deux compagnies aériennes

---

(41) Voir aussi « *Informe sobre la Industria Española 1985* », Ministerio de Industria y Energía, M. Marin, *Política de Energía*, in Luis Gámir, *jam cit*, p. 323 et Carles Sudria, *Un factor determinante : la energía*, in Jordi Nadal et al., *jam cit*, p. 313.

nationales Iberia et Aviaco (gérées par l'INI) connaissent de leur côté des coefficients de remplissage relativement faibles et des difficultés de gestion (tableau 13).

### 13. Distribution du trafic entre les différents moyens du transport

Année	Transport voyageurs (%)			Transport marchandises (%)			
	Route	Rail	Air	Route	Rail	Oléoduc	Mer
1975	88,03	9,79	2,18	67,81	8,89	1,70	21,56
1980	90,59	6,77	2,64	68,50	7,82	2,08	21,55
1981	90,56	6,99	2,45	72,88	6,98	1,98	18,12
1982	90,60	6,98	2,42	73,49	6,88	1,99	17,60
1983	90,53	7,11	2,36	72,83	6,79	2,00	18,34
1984	89,55	8,01	2,44	74,18	7,23	1,89	16,65

Source : Rapport annuel 1984. Ministère des Transports, tourisme et communications.

Dans un pays de relief difficile, avec un faible développement des différents réseaux (la densité des routes est inférieure de moitié à la moyenne européenne), et des équipements vétustes, l'état des transports a constitué pendant longtemps un handicap pour l'expansion économique. Il fallut attendre l'ère des « Plans de développement », à partir de 1964, pour que soit élaboré un premier « Plan de transports »<sup>(42)</sup>. Mais la véritable conception globale n'est apparue que dans le Livre blanc du transport (*Libro Blanco del Transporte*) publié par le gouvernement en 1979. Il constate que le rail est en déclin et la route saturée, que le transport maritime, qui résistait mieux, montre des signes de faiblesse, que le transport aérien est mal géré techniquement et économiquement. Pour faire face à cette situation les mots d'ordre porteront sur la modernisation (qui exige de gros investissements d'Etat) et sur l'assainissement de la gestion. Les résultats commencent à apparaître. Des autoroutes modernes sont construites progressivement sur des axes essentiels. Le matériel ferroviaire est modernisé et le trafic du rail remonte en 1984, si bien qu'on projette la mise en place de TGV. La gestion des compagnies aériennes s'assainit. Mais les efforts à fournir restent considérables pour que soit atteint le niveau exigé par le développement des échanges au sein de la Communauté européenne à douze qui a déjà amorcé une Politique commune des transports. L'Espagne doit s'y intégrer progressivement, tant par l'évolution de sa réglementation que par la modernisation des équipements et des infrastructures.

Le *commerce intérieur*, qui occupe une place de choix dans le secteur des services, a des problèmes à certains égards comparables. Le commerce de gros et de détail participe pour 12 % au PIB et emploie 14 % de la population active, avec un pourcentage d'emplois féminins sensiblement plus élevé que la moyenne. Il se caractérise par un dualisme, assez fortement accusé mais en évolution rapide : un

(42) Voir L. Rodríguez Saiz, *Política de transportes*, in Luis Gámir et al., *jam. cit.*, pp. 384-387.

secteur moderne, où les « grandes surfaces » et « self-services » se développent vigoureusement (115 supermarchés en 1970, 841 en 1984, avec une participation étrangère notable), s'opposant au secteur « traditionnel » du petit commerce, que l'on a pu rapprocher du monde rural d'ancien style, où l'émiettement est considérable, souvent à la frontière de l'économie de survie et partie prenante de « l'économie immergée ». La mobilité des consommateurs, accentuée par les flux touristiques (qui renforcent, par ailleurs la part des « modèles de consommation standard »), ainsi que l'élévation du coût de la main-d'œuvre jouent au détriment de ce petit commerce <sup>(43)</sup>. Un recensement effectué par l'Institut national de la statistique au début des années quatre-vingt fait apparaître 589 243 entreprises commerciales, dont 8,30 % de grossistes, 1,46 % d'intermédiaires et 90,24 % de détaillants. Parmi ces derniers 62 % n'ont pas de salariés (72 % dans l'alimentation). Parmi les personnes travaillant dans le commerce 84,6 % ont une formation de niveau élémentaire ou inférieur. En 1973 le gouvernement a créé l'Institut de réforme des structures commerciales (IRESCO). Un programme de réforme a été élaboré en 1978, actualisé et renforcé dans les années suivantes. Il se préoccupe notamment des localisations du commerce dans les espaces urbains. Les récents transferts aux Communautés autonomes d'une part importante des compétences en matière de commerce vont poser des problèmes d'harmonisation.

Depuis les années cinquante, le *tourisme*, pendant une bonne période en croissance très soutenue, a été l'un des moteurs les plus puissants de l'expansion. Il demeure un paramètre-clé pour l'équilibre de la balance des paiements (tableau 14).

#### 14. Le tourisme étranger en Espagne : 1970-1985

Années	Touristes (milliers)	Solde touristique		Années	Touristes (milliers)	Solde touristique	
		Millions de dollars	% PIB			Millions de dollars	% PIB
1970	24 105	1 577	4,19	1978	39 971	4 917	3,32
1971	26 758	1 918	4,47	1979	38 902	5 558	2,83
1972	32 506	2 296	4,18	1980	38 027	5 720	2,72
1973	34 559	2 820	4,04	1981	40 129	5 709	3,09
1974	30 343	2 869	3,24	1982	42 001	6 122	3,38
1975	30 122	3 096	2,95	1983	41 263	5 942	3 80
1976	30 014	2 690	2,49	1984	42 931	6 882	4,30
1977	34 259	3 486	2,97	1985	43 200	7 141	4,19

Sources : Banque d'Espagne et OCDE.

En 1985 le solde touristique positif a atteint 7 141 millions de dollars, alors que le déficit de la balance commerciale était de 4 042 millions de dollars. Mais on ne peut évaluer avec précision le montant des importations induites par la présence des touristes. Le produit net

(43) En 1976, la part des Self-services dans le volume des ventes était de 33,9 % et passe à 63 % en 1982 — « *Política de transformación de las estructuras comerciales*, par J. Casares et L. Gámir, L. Gámir et al., *jam cit*, p. 356.



du tourisme pour l'Espagne s'en trouve réduit d'autant. Le phénomène de la croissance et de la puissance touristiques doit être interprété avec nuance. Cette « chance espagnole », incontestable, a son revers. On le mesure dès qu'il s'agit de cerner sa part dans le PIB. Les analyses affectent au tourisme entre 4 et 17 % du PIB. En fait le calcul est malaisé, dans la mesure où une part difficile à évaluer transite par « l'économie immergée », qui apparaît pourtant au grand jour en bien des endroits : on a relevé particulièrement l'existence non négligeable de « l'urbanisation clandestine » à usage touristique. Si l'on doit faire un « choix raisonné » concernant l'importance réelle de la production touristique dans le secteur des services, il apparaît qu'un chiffre de 9 à 10 % paraît vraisemblable <sup>(44)</sup>. L'emploi irrégulier est également important dans les effectifs du personnel des installations liées au tourisme. Les incidences sur l'emploi et même sur la démographie ont été et demeurent marquantes. Si le développement de nouveaux pôles industriels a drainé une part importante de la population issue du monde agro-pastoral traditionnel vers les villes en expansion, entre 1960 et 1973, au temps du « miracle espagnol », le tourisme a par contre créé des flux différents, et quelquefois des contre-flux, de l'intérieur vers certaines provinces littorales touchées par l'émigration (en particulier l'Andalousie) <sup>(45)</sup>. La périphérie maritime a vu ainsi s'accroître sa densité de population parachevant le peuplement « en couronne » de la péninsule (à certaines exceptions près, dont Madrid).

Ces grands mouvements ne s'accordent pas de plein droit avec une politique équilibrée d'aménagement du territoire, encore que les ressources touristiques soient bienvenues dans les régions déshéritées. Ainsi pendant la période d'afflux touristique maximal, qui se concentre sur quatre mois, de juin à septembre, l'économie espagnole reçoit le renfort de plusieurs dizaines de millions de consommateurs, pesant sur la demande intérieure qualitativement autant que quantitativement, induisant des effets importants sur les transports et le marché immobilier (avec des résultats contrastés esthétiquement et techniquement). Les touristes influencent aussi les comportements sociaux et les systèmes de valeurs, provoquant à la fois des phénomènes d'imitation et de rejet. Le flux touristique brut dépasse actuellement 40 millions de personnes — à 85 % européennes (avec trois dominantes : français 28,5 %, allemand 13,5 %, anglais 14 %), mais 38 % des entrées correspondent à des séjours de moins de 24 heures (proportions établies pour l'année 1983).

La présence extérieure dans les organismes de tourisme est grande : le marché est actuellement dominé à plus de 50 % par treize entreprises de voyage étrangères, toutes européennes. L'intégration à la Communauté européenne facilitera la permanence ou le développement du courant de tourisme, mais rendra la compétition plus vive pour le contrôle du marché. Le Secrétariat général au tourisme, placé sous la tutelle du ministère des Transports, du tourisme et des communications,

(44) Voir M. Figuerola, *Política de Turismo*, in Luis Gámir et al., *jam cit.*, p. 451. On consultera aussi l'étude de synthèse très substantielle, « Le développement touristique », in G. Cazes, J. Domingo, A. Gauthier, *jam cit.*

(45) On estime que plus de 80 % des touristes, en moyenne, séjournent sur les côtes espagnoles, principalement en Catalogne, en Andalousie, aux Baléares et aux Canaries.

a vocation à impulser un Plan national de promotion touristique. Il doit coordonner son action avec les Communautés autonomes, dont les pouvoirs en la matière ont été accrus. En raison des difficultés économiques les moyens financiers affectés par l'Etat à la modernisation hôtelière et à l'appui au développement du tourisme sont en retrait des prévisions ; mais les Communautés font un effort appréciable. L'industrie touristique espagnole, malgré ses succès et son dynamisme, appelle des efforts accrus de modernisation et de rééquilibrage, nécessaires pour qu'elle contribue plus harmonieusement à la croissance nationale.

La *Banque* joue, de longue tradition, un rôle essentiel dans la vie économique espagnole, tant par son réseau, très ramifié, que par les liens très étroits qui la lient à l'appareil de production. La législation bancaire date de 1921. Après une période de prospérité jusqu'à la guerre civile, le système bancaire dut se reconstruire. Une loi de 1946 instaura un contrôle accru de l'Etat, cohérent avec les exigences de la politique d'autarcie. Les liens avec les entreprises se resserrèrent, tandis que les établissements bancaires à la fois banques de dépôt et banques d'affaires affirmèrent leur polyvalence. En 1959, au moment du Plan de stabilisation, l'Espagne adhéra aux grandes institutions financières internationales. Une loi de 1962 détermina les réformes nécessaires à l'ouverture sur l'économie extérieure. Le système de la monnaie et du crédit fut réorganisé. La Banque d'Espagne déjà détentrice du privilège d'émission fut nationalisée et assura avec l'Institut espagnol de monnaie étrangère (dont les attributions seront dévolues à la Banque d'Espagne en 1969) un rôle de régulation. Le principe de spécialisation bancaire fut affirmé, mais sera en fait peu appliqué. La Banque espagnole a partagé la fragilité des entreprises et l'accentuera dans certains cas, surtout une fois passée l'époque, au demeurant assez brève, où le « miracle espagnol » n'était pas qu'un mirage.

On a pu évoquer la résurgence d'une crise quasi endémique, séquelle de la rigidité due à la longue période (1936-1962) où la législation franquiste protectrice avait gelé le nombre des banques et laissé s'établir la hiérarchie abrupte d'un marché très contrôlé. De 1974 à 1985 un mouvement de libéralisation se dessine, puis s'accroît, grâce à une série de lois qui s'échelonnent sur dix ans. On établit une flexibilité plus grande et on égalise le traitement des banques privées et des caisses d'épargne, dont le potentiel de mobilisation financière croît régulièrement. La liberté des taux d'intérêt est accordée par petites étapes, jusqu'à son aboutissement complet en mars 1987. La politique monétaire devient un ressort essentiel du système, qui a mission, par le jeu de la concurrence retrouvée et du marché, de procéder à l'allocation optimale des ressources financières pour soutenir le développement <sup>(46)</sup>. Simultanément, et dans la même logique, le marché espagnol s'ouvre à la banque étrangère, mais avec précaution. On attend des partenaires qu'ils soient stimulants, on redoute qu'ils soient écrasants. Une loi de 1978 permit aux établissements étrangers de s'installer sous certaines

---

(46) Voir l'étude très complète du système financier espagnol : A. Cuervo García J.-A. Paredo Gámir, L. Rodríguez Saíz., « *Manual de Sistema financiero, Instituciones, mercados y medios en España* », Barcelona, Ariel Economía, 1987.

conditions : capital effectivement déposé d'un minimum de 750 millions de pesetas — porté à 2 000 en 1983 — dépôts plafonnés à 40 % du montant de l'actif, et interdiction d'avoir plus de deux succursales s'ajoutant au siège.

Le secteur bancaire comprend actuellement 135 établissements (99 nationaux et 36 étrangers). Il faut y ajouter les 83 caisses d'épargne et la « Caisse postale d'épargne ». Les caisses sont regroupées en fédérations régionales (15) et unies dans une puissante confédération (*Confederación Española de Cajas de Ahorros, CECA*). L'univers bancaire est très concentré : les « sept grandes banques » (Central — Banesto — Hispano Americano — Bilbao — Vizcaya — Santander — Popular) totalisent à elles seules 60 % des dépôts (1<sup>er</sup> janvier 1985). Les quinze principales caisses d'épargne disposent de 62 % des dépôts. Le partage des dépôts en 1986 s'est fait ainsi : banques privées : 54,9 % de l'ensemble, caisses d'épargne : 41,1 % (avec une forte proportion d'épargne familiale).

Le mouvement observé depuis dix ans dans le système bancaire espagnol a préparé son entrée dans la Communauté européenne. Une période de sept ans est prévue, depuis l'entrée en vigueur de l'adhésion, avant que s'applique le droit de libre établissement aux banques des pays de la Communauté. Celles qui sont déjà installées pourront augmenter progressivement le nombre de leurs guichets pendant ces sept années. Le problème le plus grave que les banques espagnoles rencontrent est celui du partage de l'épargne avec le secteur public, qui continue, du fait de la persistance d'importants déficits, à y chercher prioritairement les ressources qui lui sont nécessaires.

### **Le secteur public cherche un nouveau souffle : déficits publics, ajustements et privatisation**

Par un paradoxe, souvent relevé, le gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez, contraint par les exigences d'une politique d'ajustements économiques sévères à la recherche de régulations internes et externes, a entrepris un resserrement du secteur public et la privatisation d'entreprises nationalisées, que ses prédécesseurs centristes n'avaient pu réaliser. Confortée par la transition européenne, la *realpolitik* du PSOE, à côté d'indéniables succès, se heurte à de sérieux obstacles. L'analyse du secteur public au moment de l'entrée dans la Communauté européenne permet de mieux saisir la situation et les enjeux.

#### *Assainissement et restructuration des entreprises publiques*

Le secteur public d'entreprise en 1982 représentait 8,2 % du PIB, 6,1 % de l'emploi total et 19,3 % de la formation brute de capital fixe. Il se situait ainsi à un niveau proportionnel sensiblement inférieur à la moyenne de la CEE. Il comprend deux grandes catégories de structures : des entreprises de droit public et des entreprises de droit privé, dont le capital est contrôlé directement ou indirectement, en totalité ou

en partie par l'Etat. La plus grande partie de cet ensemble a été mise en place par les gouvernements franquistes. Actuellement il a un rôle sensiblement différent de ses missions antérieures, sa tâche essentielle étant de gérer l'intérêt public au sens strict du terme et de contribuer à l'orientation générale de la politique économique. Dans sa conception initiale il devait en outre, par une politique de substitution, pallier les inconvénients de la fermeture du système en assurant l'existence d'entreprises à risques jugés trop élevés par les opérateurs privés, afin de répondre à toute la gamme des besoins nationaux. Depuis la fin du franquisme on s'efforce de faire admettre par les entrepreneurs que le risque est normalement inhérent à leurs fonctions et l'on souhaite qu'ils s'engagent au maximum sur le marché. Corrélativement l'Etat cherche à se désengager progressivement des secteurs où sa présence active et directe n'est plus nécessaire, sans perdre de vue pour autant sa fonction de contrôle de la régulation économique globale. Il dispose pour cela de plusieurs instruments.

*Les entreprises et sociétés de droit public* comprennent des entreprises financières et des entreprises non-financières.

Dans le domaine financier l'équilibre des fonctions est pratiquement atteint. Il s'agit maintenant d'ajuster les règles de fonctionnement selon les exigences du pilotage de l'économie. La Banque d'Espagne, nationalisée depuis 1962, est au centre du dispositif. Depuis la réorganisation du système de crédit public par la loi de 1971 elle a comme partenaire public l'Institut de crédit officiel (ICO). L'ICO coiffe directement sept établissements bancaires publics (Banque de crédit industriel, Banque de crédit local, Banque de crédit agricole, Banque de crédit à la construction, Banque hypothécaire d'Espagne, Crédit social de la pêche et Banque extérieure d'Espagne) qui interviennent principalement sur des terrains d'intérêt important pour la politique de développement. Mais le volume le plus marquant des activités bancaires, dépôt et investissements, est opéré par les banques privées, les caisses d'épargne et les coopératives de crédit. Au 31 décembre 1985 ces trois catégories d'opérateurs se partageaient 83,8 % du montant total de la balance consolidée du système de crédit dans son ensemble, l'ICO 8,3 % et la Banque d'Espagne 7,9 %. Cependant les banques et caisses privées sont tenues de participer à la mise en œuvre de la politique monétaire et financière par l'intermédiaire ou sous le contrôle de la Banque d'Espagne. La loi leur a fait obligation de respecter un « coefficient légal de caisse »<sup>(47)</sup>, en vertu duquel une proportion de leurs actifs de caisse est en liquidité bloquée (7,75 %) et un complément (4 %) placé à la Banque d'Espagne à intérêt de 10 %. En 1984 le coefficient total a été porté à 18 %, avec une tranche rémunérée à 13,5 %. Cela permet d'exercer un contrôle des liquidités monétaires. Il leur est d'autre part imposé de se plier à un « coefficient d'investissement », qui les oblige à souscrire avec une part de leurs ressources (23 %, avec plafond légal à 35 %) à des titres d'investissement du secteur public ou d'intérêt public, qui comprennent notamment des bons du Trésor (*Pagarés del Tesoro*) et d'autres titres émis en couverture de la dette

---

(47) La loi de 1983 précise qu'il ne s'applique qu'aux seules banques de dépôt.

publique, ainsi que des crédits destinés à la reconversion industrielle dans le cadre de l'INI.

Dans le secteur non-financier les entreprises de droit public comprennent les Postes et télécommunications et les deux entreprises de chemin de fer, RENFE et FEVE, qui accumulent plus de 40 % des pertes de l'ensemble des entreprises publiques (60 % l'étant par le groupe de l'INI). La RENFE, entreprise dominante du secteur, a fait l'objet de mesures d'assainissement drastiques par la modération des salaires, l'ajustement des effectifs (5 570 suppressions de postes en 1984), la réduction des surcapacités (3 000 kms de lignes fermées). Ainsi le déficit, jusque-là croissant, a été ramené de 180 milliards de pesetas en 1984 à 150 en 1986.

Les *entreprises de droit privé contrôlées par l'Etat* sont concentrées dans trois *holdings*. Le plus important et le plus ancien est, nous l'avons vu, l'Institut national de l'industrie (INI). L'INI, qui regroupe environ soixante-dix grandes entreprises avec participation directe (auxquelles il faut ajouter les filiales et les participations indirectes), avait en 1983 un chiffre d'affaires global de 1 545 milliards de pesetas, un déficit de 204 milliards et 217 012 postes de travail. Les actions de restructuration menées à la suite du « Livre blanc » et la privatisation de certaines sociétés ont permis de ramener le déficit en 1985 à 163 milliards (chiffre d'affaires 1 880 milliards) et les effectifs à 197 682 personnes <sup>(48)</sup>. La privatisation partielle, qui se poursuit en 1986 et 1987, porte sur six entreprises, dont la plus importante est SEAT automobiles, cédée à Volkswagen (23 600 emplois). La stratégie du PSOE n'entend pas assainir avant de céder. Elle consiste à vendre à prix plus bas et hors du marché financier, par adjudication ou entente directe, une entreprise déficitaire de façon à laisser au repreneur la responsabilité d'opérer les ajustements en fonction de ses intentions propres, tout en veillant à éviter des spéculations abusives, notamment immobilières. Pour SEAT, toutefois, l'INI a participé à l'apurement des comptes avant cession <sup>(49)</sup>.

Le deuxième *holding*, l'Institut national de hydrocarbures (INH), qui joue un rôle central dans la régulation de la politique énergétique, est sensiblement bénéficiaire, d'autant plus en 1985-1986 que la baisse du prix du pétrole brut n'a été que peu répercutée dans les circuits de distribution, apportant ainsi des ressources appréciables à l'Etat. Il comprend neuf entreprises et se trouve en situation de monopole. Les règles européennes contraindront à un alignement progressif sur le droit communautaire, donc à un changement profond du système d'exploitation. Des restructurations sont en cours.

Le troisième *holding* est le « groupe Patrimonio », qui regroupe des entreprises diverses dont le résultat consolidé est positif. Les deux plus importantes sont en situation de monopole : Tabacalera pour le tabac, et Telefonica (téléphone, électronique des télécommunications). Certaines entreprises du groupe (textiles, cuirs, transports maritimes...) sont

---

(48) *Informe Anual sobre la Industria Española 1985*, jam cit., p. 223.

(49) Voir Guy Longueville, *Les privatisations espagnoles : entreprises déficitaires et transferts publics*, Paris, ministère de l'Economie et des finances, Document de travail 87-2, Direction de la Prévision.

en cours de privatisation. Patrimonio avait été chargé par le gouvernement entre 1984 et 1986 d'assurer l'opération RUMASA, se traduisant par la reprise des 350 sociétés industrielles de ce groupe et leur revente au secteur privé, l'Etat ayant assuré l'apurement minimal du passif pour des sommes considérables. Cette stratégie flexible, qui a donné lieu à de fortes critiques politiques et syndicales, témoigne du pragmatisme gouvernemental.

### *La Sécurité sociale, entre la crise de l'emploi et la pression du vieillissement démographique*

Le système de Sécurité sociale espagnol a commencé à prendre forme au temps du franquisme. L'appareil de protection sociale, permettant « d'acheter la paix sociale », faisait partie de l'encadrement de la société par l'Etat corporatiste et totalitaire. Excluant les usagers de la gestion, l'institution s'installa dans une « mentalité du déficit », mais fut confrontée progressivement au changement des réalités. Avec la hausse des prestations dans un pays accédant à la démocratie et à un syndicalisme soucieux de la condition des travailleurs, et alors que la crise économique, faisant monter le chômage en flèche, diminuait l'apport des assujettis, le problème du déficit devint aigu. D'autant plus que les générations âgées, bénéficiaires des pensions, augmentaient en nombre<sup>(50)</sup>. Le déficit s'éleva ainsi de 0,4 % du PIB en 1977 à 1,6 % en 1981, 2,5 % en 1984, 2,6 % en 1985 et 3 % en 1986. Sur un total de prestations payées en 1986 de 4 709 milliards de pesetas, 61 % consistent en pensions touchées par 5,5 millions de retraités (contre 39,4 % et 3,8 millions de retraités en 1977).

Les difficultés financières de la Sécurité sociale sont aggravées par l'ampleur de « l'économie irrégulière », qui la prive de recettes importantes. A quoi s'ajoutent les retards de paiement des cotisations par les entreprises en difficulté (1 200 milliards de pesetas en 1983) et l'évolution des taux de ces cotisations. Pour freiner le coût unitaire du travail en allégeant les charges sociales, la part patronale a été réduite de 28,14 % (salariale : 4,96 %) en 1981 à 24 % (salariale 4,8 %) en 1985. La réforme de la législation amorcée en 1984 et 1985 recherche des solutions en posant des conditions plus restrictives à l'octroi des pensions et à leur mode de calcul<sup>(51)</sup>. Il est envisagé de séparer à l'avenir les prestations d'assurances proprement dites, couvertes par les cotisations sociales avec une assiette de recouvrement plus large, et les prestations sans contrepartie de cotisation, qui seraient couvertes par des transferts publics. Pour les retraites l'apport d'assurances complémentaires privées est à l'étude. Mais les tensions sociales présentes ne sont guère favorables à la recherche de solutions restrictives négociées.

L'indemnisation du chômage, déjà faible, n'a bénéficié en 1985 qu'à 32,4 % des chômeurs déclarés. La gestion de ces indemnités de chô-

---

(50) Voir ci-dessus la partie « démographie » — voir J. Sanchez Bernal, *política de Seguridad Social*, in Luis Gámir, (coord.) *jam cit.*, p. 221.

(51) Voir OCDE, *Etudes économiques, Espagne*, avril 1986, pp. 31-32.

mage est assurée par l'Institut national pour l'emploi (INEM) qui n'équilibre son budget que par des transferts de l'Etat, son solde étant déficitaire d'un montant équivalent à 0,9 % du PIB en 1985.

*Le secteur public,  
à la fois providence et fardeau de l'économie espagnole...*

La rupture avec le régime franquiste, abusivement interventionniste, où l'Etat était la puissance tutélaire d'un capitalisme privé timide et peu extraverti, impliquait que l'on s'oriente vers « moins d'Etat », mais avec une responsabilité d'Etat maintenue et « qualitativement autre ». Passage difficile, qui n'a pas encore épuisé ses contradictions. Le mot-clé, déjà apparu aux origines lointaines de la transition en 1959, était et demeure « assainissement » (*Saneamiento*). Il s'agit de limiter les dépenses de l'Etat comme gestionnaire d'un appareil d'intérêt collectif, pour accroître les ressources destinées au développement de l'investissement productif. En ce sens déjà les Pactes de la Moncloa, à la fin de 1977, décidaient de limiter la croissance des dépenses publiques et des charges financières de la Sécurité sociale au taux nominal de croissance prévue du PIB, (lequel était alors de 21,4 %). La restriction de la création monétaire pour satisfaire les besoins de financement de l'Etat devait permettre de lutter contre l'inflation. Mais parallèlement une seconde logique se développait, appelée par la fonction protectrice de l'Etat, qui l'engageait dans une politique de lutte contre le chômage, conduisant à affecter d'importants transferts à son indemnisation et à accroître l'investissement public (de 30 %) qui absorbait alors 9,7 % des dépenses publiques, pour stimuler la création d'emplois. Dans le même temps le secteur des entreprises publiques, en déficit croissant, exigeait des subventions qui accroissaient le besoin de financement des administrations publiques (tableau 15).

*15. Evolution des déficits du secteur public 1975-1985*

En % du PIB

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
0,0	- 0,3	- 0,6	- 1,8	- 1,8	- 3,2	- 4,0	- 5,8	- 5,4	- 4,9	- 6,2

Source : Banque d'Espagne.

D'où le besoin, ressenti depuis longtemps, d'accroître les recettes, ce qui conduisait à mettre en cause la structure et le niveau de fiscalité d'une part, son rendement réel d'autre part.

Au moment de la transition démocratique, la fiscalité espagnole nécessitait une sérieuse remise en ordre. Le fondement en était l'impôt général sur le revenu, dont un ancien ministre espagnol des finances a pu dire qu'il « n'était pas un impôt, n'était pas général, et ne portait pas sur le revenu »<sup>(52)</sup>. Ce jugement connote le caractère arbitraire, imprécis,

(52) F. Fernandez Ordoñez, « *La Reforma fiscal de 1977-1978* », in. L. Gámir, *jam cit*, p. 86.

irrégulier de cette imposition. Le *Programa de Saneamiento y Reforma Económica* préluant aux Accords de la Moncloa annonçait une première réforme fiscale qui fut votée par le Parlement en 1977 et 1978. Elle avait comme objectif de clarifier, de moderniser le système, de le rendre plus équitable et d'accroître son rendement. Malgré un succès indéniable les recettes n'atteignirent pas le niveau nécessaire à l'équilibre. Le rendement réel des impôts restait en effet affecté par une fraude fiscale importante, tant de la part des particuliers que des entreprises. L'extension de « l'économie immergée » en témoigne. Le débat continue sur la façon de faire « émerger » ce qui est dissimulé. Un autre problème est le niveau d'imposition. La pression fiscale en Espagne, qui se monte à 29,8 % du PIB (17,3 % pour l'Etat et 12,5 % pour la Sécurité sociale) est très modérée par rapport à celle de la Communauté européenne, où la moyenne est de 40 %. Le relèvement de cette pression fiscale sera probablement nécessaire dans l'avenir pour obtenir un véritable assainissement de la situation budgétaire, encore que la tendance du gouvernement ait été d'alléger les impôts en affirmant sa volonté d'améliorer les recouvrements. L'introduction de l'IVA (TVA) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986 va dans le sens de la modernisation, tout comme la loi du 25 mai 1985 sur le régime fiscal des actifs financiers, introduisant une retenue à la source sur les revenus du capital à l'exception des bons du Trésor.

Quant à la diminution des dépenses de l'Etat, nous avons déjà mentionné le gros effort de remise en ordre et d'allègement des charges des entreprises publiques. D'autre part des remboursements anticipés, profitant de l'amélioration des comptes extérieurs, ont permis d'atténuer le poids du service de la dette. Mais les transferts liés à la Sécurité sociale et à l'indemnisation du chômage s'alourdissent. Et les dépenses de l'administration centrale s'accroissent malgré les décisions restrictives de principe : ainsi en 1985 l'emploi public a crû de 3,2 % et l'augmentation moyenne des salaires de la fonction publique a été de 10 %, au lieu des 6,5 % prévus (tableau 16).

Cet examen du secteur public doit inclure collectivités publiques décentralisées, c'est-à-dire essentiellement les Communautés Autonomes, au nombre de 17, qui ont pouvoir de s'administrer dans les domaines de leur compétence. La décentralisation récente dont la mise en place, est encore inachevée, est régie, pour ce qui est de la gestion budgétaire par la Loi organique de financement des Communautés autonomes (LOFCA) du 22 septembre 1980. Les Communautés gèrent leur budget à partir de ressources provenant des impôts qui sont sous leur contrôle, (le Pays Basque et la Navarre ont un régime particulier). Le Conseil de politique fiscale et financière créé par la LOFCA a mission de coordonner les budgets des Communautés avec le budget de l'Etat.

Les Communautés autonomes, qui s'engagent ainsi dans la gestion courante de leurs propres affaires élaborent aussi, avec le concours de partenaires nationaux, des Programmes de développement régionaux, bénéficiant de l'appui du Fonds de compensation inter-territorial créé en 1984. L'ensemble de ces programmes constitue le Plan de développement régional de l'Espagne, correspondant aux perspectives d'aides du



16. Comptes des administrations

	Milliards de pesetas			Taux de croissance			Pourcentage du PIB		
	1983	1984	1985	1983/1982	1984/1983	1985/1984	1983	1984	1985
<b>1. Recettes totales</b> .....	<b>7 453</b>	<b>8 429</b>	<b>9 695</b>	<b>19,0</b>	<b>13,1</b>	<b>15,0</b>	<b>32,7</b>	<b>33,2</b>	<b>34,3</b>
<b>1a) Recettes courantes</b> .....	<b>7 292</b>	<b>8 263</b>	<b>9 492</b>	<b>19,1</b>	<b>13,3</b>	<b>14,9</b>	<b>32,0</b>	<b>32,5</b>	<b>33,6</b>
Impôts sur le revenu et le patrimoine .....	1 742	2 064	2 320	30,4	18,5	12,4	7,6	8,1	8,2
Impôts sur la production et l'importation .....	1 897	2 200	2 594	25,7	16,0	17,9	8,3	8,6	9,2
Cotisations sociales .....	3 018	3 287	3 656	15,6	8,9	11,2	13,2	12,9	12,9
Autres recettes courantes .....	635	712	922	- 4,7	12,1	29,9	2,8	2,8	3,2
<b>1b) Impôts sur le capital</b> .....	<b>45</b>	<b>37</b>	<b>53</b>	<b>18,8</b>	<b>- 17,8</b>	<b>43,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>1c) Transferts de capital</b> .....	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>20,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>1d) Consommation de capital fixe   (ajustement)</b> .....	<b>110</b>	<b>126</b>	<b>130</b>	<b>12,3</b>	<b>14,5</b>	<b>3,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>2. Dépenses totales</b> .....	<b>8 666</b>	<b>9 709</b>	<b>11 442</b>	<b>18,4</b>	<b>12,0</b>	<b>17,8</b>	<b>38,0</b>	<b>38,2</b>	<b>40,5</b>
<b>2a) Dépenses courantes</b> .....	<b>7 503</b>	<b>8 763</b>	<b>10 172</b>	<b>19,0</b>	<b>16,8</b>	<b>16,1</b>	<b>32,9</b>	<b>34,5</b>	<b>36,1</b>
• Consommation publique .....	2 807	3 397	3 825	17,5	21,0	12,6	12,3	13,4	13,5
<i>Rémunérations de personnel</i> .....	2 180	2 609	2 967	16,8	19,7	13,7	9,6	10,3	10,5
<i>Achats nets de biens et services</i> .....	517	662	728	21,8	28,0	10,0	2,3	2,6	2,6
<i>Consommation de capital fixe</i> .....	110	126	130	12,3	14,5	3,2	0,5	0,5	0,5
• Transferts .....	4 695	5 366	6 347	19,9	14,3	18,3	20,6	21,1	22,5
<i>Prestations sociales</i> .....	3 431	3 648	4 173	15,4	6,3	14,4	15,1	14,3	14,8
<i>Subventions d'exploitation</i> .....	603	736	708	32,0	22,0	- 3,8	2,6	2,9	2,5
<i>Transferts courants (a)</i> .....	365	428	476	23,2	17,3	11,2	1,6	1,7	1,7
<i>Intérêts</i> .....	269	554	990	57,0	87,2	78,7	1,3	2,2	3,5
<b>2b) Dépenses de capital</b> .....	<b>1 163</b>	<b>946</b>	<b>1 270</b>	<b>14,6</b>	<b>- 18,6</b>	<b>34,2</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>
• Formation brute de capital fixe (b) .....	676	532	724	15,4	- 21,2	36,1	3,0	2,1	2,5
• Transferts de capital .....	487	414	546	13,5	- 15,0	31,9	2,1	1,6	1,9
<b>3. Déficit (-) ou Excédent (1 - 2)</b> .....	<b>- 1 213</b>	<b>- 1 280</b>	<b>- 1 747</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>	<b>6,2</b>
<b>4. Demande finale :</b>									
<b>consommation + FBCF</b> .....	<b>3 483</b>	<b>3 929</b>	<b>4 549</b>	<b>17,1</b>	<b>12,8</b>	<b>15,8</b>	<b>15,3</b>	<b>15,4</b>	<b>16,1</b>
<b>5. Epargne nette (1a - 2a)</b> .....	<b>- 211</b>	<b>- 500</b>	<b>- 680</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>
Pour mémoire :									
Déficit-Paiement d'intérêts .....	871	725	757	—	—	—	4,0	2,9	2,7
Dépenses-Paiement d'intérêts .....	8 370	9 155	10 452	17,4	9,4	14,2	36,7	36,0	37,0

Source : Banque d'Espagne.

(a) Incluant coopération internationale.

(b) Incluant acquisition nette de terrains.

Fonds européen de développement régional (FEDER) de la Communauté économique européenne. L'Espagne sera, après l'Italie, le principal bénéficiaire des subventions que le FEDER met à la disposition des Etats membres (avec une attribution se situant dans la fourchette 17,97 % / 23,93 % du montant global des ressources)<sup>(53)</sup>.

**La régulation macroéconomique  
au seuil de l'adhésion à la Communauté européenne :  
investissement, échanges extérieurs, prix et monnaie**

Toute régulation d'un système économique s'opère à travers un ensemble complexe d'interactions entre des facteurs internes et des facteurs externes. Des flux d'investissement doivent répondre aux besoins de renouvellement ou de développement des outils de la production de biens et services. La dynamique de ces flux dépend de l'articulation d'investissements d'origines interne et externe, de leur abondance ou rareté relatives. Les incitations dont ils sont l'objet sont appréciées par les acteurs économiques et financiers nationaux et étrangers en fonction de la demande, mais aussi des volontés exprimées par les pouvoirs politiques et les forces sociales.

Les flux de capitaux internationaux intégrés à la balance des paiements aux côtés du commerce extérieur et des transactions invisibles, déterminent la solvabilité de l'économie nationale au regard de l'extérieur. Pour qu'elle soit maintenue, les autorités économiques et financières doivent assurer, par des décisions raisonnées, la régulation entre ce qui est élément de rigueur et facteur d'expansion, entre ce que l'on peut demander à l'extérieur et ce qu'il convient d'ajuster à l'intérieur. Exercice difficile pour un pays comme l'Espagne passant de l'autarcie franquiste à la construction d'une économie ouverte et démocratique, puis à l'intégration dans la Communauté européenne.

*L'investissement et le financement de l'économie :  
flux internes et externes*

Dans la logique du mécanisme qui s'est installé en Espagne, le « pouvoir absorbant » du secteur public a, par le jeu des coefficients de caisse et des coefficients d'investissement obligatoire, dominé largement pendant une longue période le marché du crédit, avec un véritable effet d'éviction au détriment du secteur privé. En 1985 le crédit au secteur public a augmenté de 25,7 %, alors que les opérations de crédit ont dans leur ensemble crû de 9,6 % seulement. L'Etat a capté ainsi 65,3 % des ressources mobilisables, alors que le secteur privé, dont le recours au crédit n'a crû que de 7,1 %, ne s'est approprié que 36,4 % des ressources<sup>(54)</sup>.

---

(53) Voir G. Saenz de Buruaga, *Política Regional*, in L. Gámir, (coord), *jam cit.*, p. 473, voir aussi le numéro spécial « *Estructura económica regional de España en la Historia* » et « *La financiación de las Comunidades Autónomas* » de J.M. Basanez in « *Situación* », 1986/4, Banco de Bilbao, p. 62.

(54) Ces données sont présentées par la Banque de Bilbao, « *Informe economico 1985* ».

La stratégie de mobilisation des ressources par le secteur public a évolué sensiblement. En 1983 la majeure partie des avances de la Banque d'Espagne était consolidée en bons du Trésor (*Pagarés del Tesoro*), ou placée en « Certificats de régulation monétaire » (CRM). En 1984 ces Certificats ont été remplacés systématiquement par des bons du Trésor. En 1985 l'Etat a fait davantage appel à des avances de la Banque d'Espagne (445 milliards de pesetas) et à l'émission sur le marché intérieur d'un emprunt négociable à moyen et long terme (340 milliards)<sup>(55)</sup>. Dans le même temps l'Etat entamait une renégociation de sa dette extérieure à de meilleures conditions et parvenait, pour la première fois depuis longtemps, à la réduire. Mais le passif financier global net des administrations publiques officiellement déclaré continue de s'accroître fortement (2,8 % du PIB en 1978, 10,2 % en 1981, 22,8 % en 1984, 27 % en 1985)<sup>(56)</sup>.

Le secteur privé, face à des possibilités de recours au crédit limitées, doit, pour réaliser les investissements nécessaires à son expansion, compter sur les excédents des comptes d'exploitation et sur l'apport des participations étrangères. En 1985 la formation brute de capital fixe, qui avait baissé l'année précédente de 3 %, a repris sa croissance pour atteindre 18,1 % du PIB (tableau 17).

Les excédents d'exploitation, qui représentaient 38,4 % du PIB en 1973, avaient baissé à 30,4 % en 1981. La politique de modération salariale a permis leur remontée à partir de 1983. Ils ont atteint 34,7 % en 1985. Une partie seulement de ces excédents a été engagée en FBCF, du fait de la propension des entreprises à se désendetter. La tentation de spéculer sur des placements financiers à taux d'intérêt réels avantageux a aussi contribué à freiner les investissements directs, ainsi que, dans un mouvement comparable à celui des administrations publiques, la tendance à la recherche d'un allègement des dettes extérieures<sup>(57)</sup>.

La dette extérieure à long terme globale de l'Espagne a, en 1985, atteint 28 140 millions de dollars, dont 57 % de dette publique et 43 % de dette privée. En 1984 elle était de 29 577 millions de dollars (tableau 18).

L'investissement étranger en Espagne, qui était de 2 458 millions de dollars en 1985, a été en forte et régulière augmentation depuis 1983, après une période de léger recul. Il provient pour 47 % des pays de la CEE (France, Allemagne, Royaume Uni et Hollande surtout), avec une participation importante des Etats-Unis, du Japon et de la Suisse. Il est constitué à raison de 40 % d'investissement direct, 39 % d'immeubles et 20 % de valeurs de portefeuille. Son accroissement est en relation avec l'approche de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne. Les investissements espagnols à l'extérieur ont progressé

(55) Mais ce passif comprend la couverture d'importantes opérations extérieures : ainsi 183 milliards de pesetas de dettes de l'INI relayées par l'Etat, tout comme en 1984 l'opération RUMASA y avait figuré pour 440 milliards.

(56) « Informe anual 1985 », Banco de España.

(57) Les remboursements de crédits extérieurs privés à long terme ont atteint 315 milliards de pesetas en 1985.

## 17. Epargne et formation brute du capital fixe

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
FBCF (% croissance annuelle) .....	- 3,9	- 2,0	- 0,2	- 2,4	- 4,5	1,3	1,2	- 2,5	- 1,0	- 3,0	4,5
FBCF (% PIB) .....	23,3	21,8	21,0	19,9	18,9	19,4	20,3	19,7	18,9	17,9	18,1
Epargne nationale brute (% PIB) .....	23,5	21,4	20,8	21,2	20,3	18,8	18,2	17,5	17,6	19,4	20,1
Epargne des ménages (% PIB) .....	8,7	7,8	6,7	7,5	6,7	5,1	5,3	5,0	5,0	5	5,6
Epargne brute des entreprises (% PIB) .....	11,2	10,8	11,0	12,4	12,5	12,5	12,1	13,0	13,2	14,7	15,4
Epargne des administrations publiques (% PIB) ...	3,6	2,8	3,1	1,4	1,1	1,2	0,8	- 0,5	- 0,7	- 0,7	- 0,9

Sources : INE et Papeles de Economía Española - 27 - 1986.

## 18. La dette extérieure de l'Espagne

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Dette publique (% du PIB) .....	7,55	7,78	7,33	8,19	9,05	9,49	9,78	9,96	18,03	31,88	36,22
Dette extérieure (millions de dollars) ...	8 454	11 421	15 126	17 425	19 497	23 719	27 205	28 772	29 462	29 577	28 559
Réserves extérieures (millions de dollars) .....	5 905	4 952	6 132	10 015	13 117	12 358	15 337	11 530	11 228	15 788	14 484
Pour-cent de Dette/Réserves .....	143,2	227,0	246,7	174,0	148,6	191,9	177,4	249,5	262,4	187,3	194,3
Pour-cent du service de la Dette/Exportations .....	12,0	13,9	16,9	25,4	18,7	16,2	19,8	20,0	19,8	20,4	22,5

Source : Banque d'Espagne.

aussi, de 274 millions de dollars en 1984 à 588 millions de dollars en 1985. Ils sont répartis à raison de 30 % dans les pays de la Communauté européenne, 22 % en Amérique latine, 16 % aux Bahamas, 12 % aux Etats-Unis.

L'analyse des modes d'intervention des capitaux étrangers en Espagne montre qu'en 1985 ils ont préféré s'investir dans l'achat d'actifs de sociétés espagnoles existantes (19,3 %) ou, plus encore, dans la participation à des augmentations de capital (66,4 %) plutôt que dans la fondation de sociétés nouvelles (14,3 %) <sup>(58)</sup>. Les autorités espagnoles semblent accepter ou même favoriser ce processus : on l'a vu récemment avec le rachat de SEAT par Volkswagen. L'investissement étranger joue, de ce fait, un rôle important dans la restructuration industrielle. Il prédomine sur le capital espagnol dans une partie non négligeable du tissu industriel ou commercial. Le pari est que la greffe prendra et que le processus d'innovations sera relayé par les chefs d'entreprise nationaux.

Bien qu'au moment de l'entrée dans la Communauté européenne on recourt davantage au crédit intérieur, les flux de capitaux extérieurs ont un rôle qualitatif et quantitatif d'importance croissante.

#### *Le commerce extérieur et la balance des paiements*

L'Espagne a commencé à sortir d'un régime autarcique à partir de 1959. Cette politique de relative ouverture commerciale était importante non seulement en fait mais aussi en tant que symbole d'une nouvelle donne économique. Elle s'est poursuivie jusqu'en 1967, où elle a marqué un palier. L'amorce d'un désarmement douanier avec la Communauté européenne, inscrit dans l'accord de 1970, s'est faite sur une base fortement dissymétrique au bénéfice de l'Espagne. Le gouvernement espagnol se trouvait placé entre deux sollicitations contradictoires. D'un côté l'ouverture devait permettre une régulation plus efficace en faisant peser sur le système de production et de distribution une concurrence favorisant la productivité, exigeant la modernisation des équipements, influant sur les prix et la qualité des produits et par là même ouvrant de nouvelles chances à l'exportation <sup>(59)</sup>. A l'inverse on pouvait craindre que les fragilités, les insuffisances, les rigidités d'une économie en mutation sortant de l'autarcie ancienne, inscrites autant dans les mentalités que dans les faits, fassent qu'une ouverture trop brutale aît des conséquences dévastatrices et ruine le projet libéral lui-même. L'évolution de la conjoncture internationale et des problèmes intérieurs ont fourni tour à tour des éléments convaincants aux partisans d'un protectionnisme tempéré et à ceux d'un libre échangeisme modulé.

---

(58) Voir « *La inversión extranjera directa en España en 1986* », in « *Boletín económico de información comercial española* », n° 2071, 9-15 février 1987. Les tendances 1984 et 1986 sont comparables. Pour les investissements espagnols à l'étranger une étude est parue dans le n° 2074 (2-8 mars 1987) de la même publication.

(59) Voir A. Torres et L. Gámir, *Política de comercio exterior*, in L. Gámir (Coord.), *Jam cit.*, p. 131.

Le choc pétrolier de 1973, avec le délai d'inertie de la réponse espagnole à la crise, conduisit à renforcer la tendance protectionniste. Ensuite, une fois maîtrisés les équilibres extérieurs, les Accords de la Moncloa et le Programme économique de gouvernement de 1979 réaffirmèrent les choix de libéralisation. Mais presque aussitôt le second choc pétrolier modifia les termes de la stratégie économique et arrêta le mouvement vers une plus grande ouverture, qui devait plus tard s'identifier avec la participation à la Communauté européenne. Au cours des négociations d'adhésion l'Espagne fit valoir fermement la nécessité pour son économie d'une transition bien graduée, garantissant le maintien des équilibres internes, alors que certains partenaires de l'Europe agricole entendaient de même se défendre contre l'invasion redoutée des fruits et légumes espagnols. Dure négociation, dont l'argumentaire fut teinté de soucis protectionnistes, qui aboutit à des compromis dont seuls les faits pourront dire les bénéficiaires (tableau 19).

En 1985 la balance commerciale fut marquée par une diminution, puis une stabilisation des importations, alors que les exportations étaient en croissance sensible. Le commerce avec la CEE représenta 36 % des importations et 50 % des exportations. Les principaux partenaires commerciaux étaient, dans l'ordre, pour l'importation les USA, la RFA, la France, le Royaume Uni et l'Italie, et pour l'exportation la France, les USA, la RFA, le Royaume Uni et l'Italie. Dans ces joutes commerciales la compétitivité fut tributaire non seulement des conditions de la production et de la qualité du produit, mais aussi des variations des taux de change. Le retour de la balance totale des paiements à un solde positif, favorable à une bonne intégration européenne, est dû non seulement à l'amélioration du commerce extérieur, mais aussi à la croissance du solde positif des transactions invisibles et aux entrées de capitaux étrangers.

### *La politique monétaire et le taux de change*

A partir de 1974 le contexte économique international avait pesé sur l'économie espagnole et, s'alliant aux difficultés internes, avait conduit à des déséquilibres, dont la flambée de l'inflation traduisit le plus apparent. Alors que les prix à la consommation avaient augmenté en moyenne de 7,6 % au cours des quinze ans qui précédèrent 1974, cette année-là l'inflation atteignit 17,5 %. Après un léger ralentissement en 1975, elle remonta à 17,6 % en 1976 et 24,5 % en 1977. D'autre part la balance des paiements était fortement déficitaire. Il convenait donc de modérer la demande. L'un des moyens essentiels en fut une *politique monétaire* restrictive. Les autorités espagnoles mirent en place un dispositif, qui s'ajustera progressivement, de contrôle des masses monétaires. La cible stratégique fut dans un premier temps M3, agrégat représentant au sens large les disponibilités liquides. Le jeu des crédits de régulation monétaire et les coefficients de trésorerie imposés aux banques devaient réaliser cet encadrement des flux monétaires, combiné avec une politique de taux d'intérêt appropriés.

Cependant les déficits publics croissants augmentaient les tensions sur le marché des moyens de paiement, en dépit de recours de l'Etat la

## 19. Balance des paiements <sup>(1)</sup>

Millions de dollars

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>(3)</sup>	1985 <sup>(3)</sup>
Importations (FOB) .....	14 334	15 193	16 317	16 812	17 505	24 022	32 306	31 086	30 513	27 543	27 063	28 008
Exportations (FOB) .....	7 265	7 807	8 990	10 612	13 480	18 352	20 581	20 971	21 332	19 871	22 727	24 018
<b>Balance commerciale</b> .....	- 7 069	- 7 386	- 7 327	- 6 200	- 4 024	- 5 671	- 11 725	- 10 115	- 9 181	- 7 672	- 4 336	- 3 990
Services, net .....	2 679	2 755	1 891	2 622	4 001	5 014	4 489	3 443	3 476	3 814	5 226	5 911
<i>dont</i>												
Tourisme .....	2 869	3 096	2 690	3 486	4 917	5 558	5 720	5 709	6 122	5 942	6 882	7 141
Transferts, net .....	1 146	1 143	1 142	1 414	1 656	1 782	2 048	1 692	1 581	1 180	1 118	1 100
<b>Balance courante</b> .....	- 3 244	- 3 488	- 4 294	- 2 164	1 633	1 126	- 5 188	- 4 981	- 4 125	- 2 679	2 008	3 021
Capital privé à long terme .....	1 613	1 788	1 447	1 746	2 113	2 835	4 020	3 598	763	2 153	2 799	- 1 590
Capital public à long terme .....	56	15	570	1 277	- 395	382	174	639	1 009	953	532	- 71
Capital à long terme, total .....	1 669	1 803	2 018	3 023	1 718	3 216	4 194	4 236	1 773	3 106	3 331	- 1 661
<b>Balance de base</b> .....	- 1 575	- 1 685	- 2 276	858	3 351	4 342	- 993	- 744	- 2 352	428	5 339	1 360
Capital à court terme, erreurs ou omissions <sup>(2)</sup> .....	782	930	1 204	287	507	- 830	445	- 577	- 791	- 1 359	- 2 246	- 2 617
<b>Mouvements monétaires</b> (augmentation des avoirs = -) .	792	755	1 071	- 1 146	- 3 857	- 3 512	548	1 322	3 155	931	- 3 093	1 257
<i>dont :</i>												
Variations des réserves .....	774	120	953	- 1 180	- 3 883	- 3 101	758	757	3 121	301	- 4 560	1 304

Sources : Ministère de l'Economie et du commerce et OCDE.

(1) Sur la base des transactions.

(2) Y compris les comptes intérieurs en devises des banques.

(3) Estimations provisoires.

Banque d'Espagne. Les bons du Trésor placés par elle étaient un moyen d'éponger les liquidités, tandis que les coefficients d'investissement en bons du Trésor imposés aux organismes de crédit contribuaient à contrôler le flux. Mais des créations d'instruments financiers échappant à la définition de l'agrégat M3 et donc au contrôle officiel se multiplièrent. En 1982 les autorités économiques et monétaires décidèrent d'étendre les mesures d'encadrement à un agrégat plus large, englobant tous les nouveaux supports de liquidité, dénommé ALP (Actif liquide aux mains du public), comprenant, en plus de M3, les bons du Trésor (*Pagarés del Tesoro*), les obligations hypothécaires, les certificats de régulation monétaire de la Banque d'Espagne, les acceptations de banque et les effets de commerce. En 1984 le déficit public fut couvert presque en totalité par des bons du Trésor dont les intérêts étaient mis à la charge de l'Etat.

La régulation monétaire, d'abord liée à des constats *a posteriori* concernant les taux d'inflation à contenir ou redresser, se fixa progressivement des objectifs déduits de taux anticipés tenant compte des négociations avec les partenaires sociaux. La politique des taux d'intérêt, partie de très haut, s'attacha à revenir à des niveaux davantage compatibles avec une incitation à l'investissement exigée par la croissance du chômage. A la fin de 1985 l'inflation était tombée à 8,8 %, la balance extérieure était positive et la masse monétaire restait dans les limites prévues. Mais le chômage dépassait 22 %.

Le *taux de change* complète la gamme des indicateurs concernant la compétitivité de l'économie et donc aussi la capacité de l'Espagne à améliorer son marché de l'emploi (tableau 20).

Jusqu'en 1977 le taux de change avait été maintenu artificiellement malgré la détérioration de la situation économique <sup>(60)</sup>. A cette date, au moment des Accords de la Moncloa, une dévaluation fut opérée, qui participa à une politique économique à la recherche de cohérence face à une situation particulièrement difficile. En 1978 l'inflation diminua de 5 points et la balance des paiements devint positive (+ 1 632 millions de dollars), si bien que le taux de change, tant réel que nominal, s'apprécia sur le marché, enregistrant l'amélioration de la situation économique.

L'année suivante le second choc pétrolier étant venu rompre les équilibres, la peseta fléchit sur le marché, mais le gouvernement maintint artificiellement le cours de la devise espagnole, comme dans l'étape précédant les Pactes de la Moncloa. Les socialistes accédant au pouvoir en 1982 dans un contexte économique difficile décidèrent une dévaluation en décembre, peu après la constitution du gouvernement de Felipe Gonzalez, en même temps qu'un nouveau programme économique à moyen terme était défini. La politique monétaire rigoureuse, décrite ci-dessus, s'ajoutant aux mesures de restructuration économique et à la politique contractuelle de modération salariale améliora l'image de l'économie espagnole. Le différentiel d'inflation avec les pays de la Communauté européenne continua de se réduire et une nouvelle

---

(60) Une dévaluation, en 1976, mesure ponctuelle et isolée s'est révélée sans efficacité, le gouvernement n'ayant pas le pouvoir de l'intégrer dans un véritable programme économique.



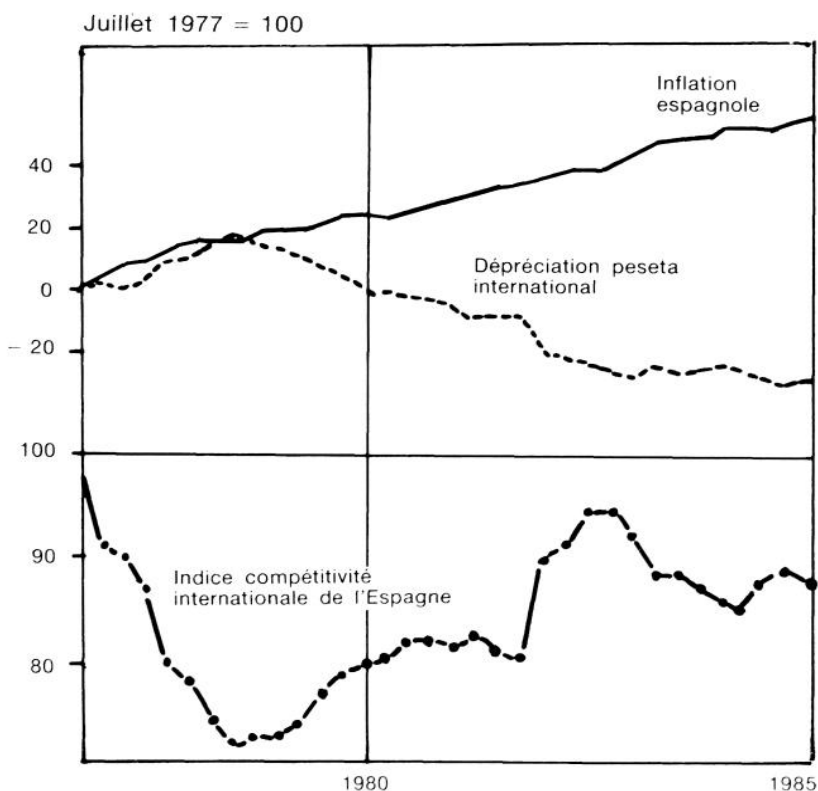
## 20. Inflation, solde extérieur et masses monétaires, 1975-1985

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Pourcentage d'augmentation des prix à la consommation (moyenne annuelle) .....	17,0	17,6	24,5	19,8	15,7	15,5	14,6	14,4	12,1	11,3	8,8
Solde extérieur courant (% du PIB) .....	- 3,33	- 3,97	- 1,79	+ 1,12	+ 0,58	- 2,42	- 2,56	- 2,27	- 1,69	+ 1,27	+ 1,82
Pourcentage de la croissance des masses monétaires (a) ..	18,9	19,2	18,9	20,0	18,6	16,5	15,9	14,0	14,5	14,3	14,3

Source : Banque d'Espagne.

(a) Jusqu'à 1982 : M3, à partir de 1983 : ALP (M4).

fois la peseta s'apprécia. Mais sa dévaluation volontaire vis-à-vis des monnaies européennes fut décidée au cours du deuxième trimestre 1985, pour préparer l'adhésion à la Communauté européenne en renforçant la compétitivité espagnole. Il s'est trouvé alors que le cours du dollar étant en baisse vis-à-vis de toutes les autres monnaies, le cours de la peseta en dollar demeura à peu près stable (graphique 2).



2. Indice de compétitivité internationale de l'Espagne <sup>(1)</sup> juillet 1977 = 100

Source : Banque de Bilbao. Informe economico 1985.

(1) Face à l'ensemble de pays constitué par les USA, le Japon, la RFA, la France, la Grande-Bretagne, le Canada et l'Italie.

A la veille de l'entrée dans l'Europe des douze le tableau de l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques témoignait d'équilibres pour partie retrouvés. Le contre-choc pétrolier et la baisse du dollar ouvraient de nouvelles perspectives. Mais, derrière les indicateurs

du tableau de bord, l'analyse des structures qui commandent les performances nous a révélé la complexité des problèmes à résoudre.

L'entrée dans la Communauté européenne est un défi pour l'Espagne comme pour l'Europe. Les chances des partenaires peuvent être lues en positif ou en négatif. En négatif les 22 % de chômeurs et une dynamique sociale qui annonce, derrière le faible taux de population active, des cohortes potentielles plus fortes encore de postulants au marché du travail, jeunes et femmes notamment. En positif un marché dont les marges de développement sont considérable et qui peut, à partir d'une libération plus large de la créativité de ses ressources humaines et d'une meilleure gestion de son capital physique, prendre une place importante dans le concert européen. Une réflexion sur les leçons à tirer de la première étape de participation à la Communauté permettra d'apprécier mieux les chances espagnoles dans l'Europe (tableau 21).

### 21. Principaux agrégats macroéconomiques 1985

Milliards de pesetas

	1984 (prix courants)	1985		Taux de variation			Apport à la croissance du PIB (%)
		prix de 1984	prix courants	Réel	Prix	Nominal	
<b>Consommation privée nationale</b> ...	<b>16 300</b>	<b>16 548</b>	<b>17 920</b>	<b>1,5</b>	<b>8,3</b>	<b>9,9</b>	<b>0,98</b>
<b>Consommation publique</b> .....	<b>3 396</b>	<b>3 498</b>	<b>3 836</b>	<b>3,0</b>	<b>9,7</b>	<b>13,0</b>	<b>0,40</b>
<b>Formation brute de capital fixe</b> ...	<b>5 144</b>	<b>5 376</b>	<b>5 778</b>	<b>4,5</b>	<b>7,5</b>	<b>12,3</b>	<b>0,91</b>
Capital fixe .....	5 094	5 323	5 721	4,5	7,5	12,3	0,90
<i>Construction</i> .....	3 362	3 380	3 662	0,5	8,3	8,9	0,07
<i>Biens d'équipement</i> .....	1 732	1 943	2 059	12,2	6,0	18,9	0,83
Variations de stocks .....	50	53	57	—	—	—	0,01
<b>Demande nationale</b> .....	<b>24 840</b>	<b>25 422</b>	<b>27 534</b>	<b>2,3</b>	<b>8,3</b>	<b>10,8</b>	<b>2,29</b>
<b>Exportation biens et services</b> ..	<b>5 906</b>	<b>6 128</b>	<b>6 563</b>	<b>3,8</b>	<b>7,1</b>	<b>11,1</b>	<b>0,87</b>
<b>Importation biens et services</b> ..	<b>5 346</b>	<b>5 645</b>	<b>5 899</b>	<b>5,6</b>	<b>4,5</b>	<b>10,3</b>	<b>- 1,18</b>
<b>Solde net extérieur</b> .....	<b>560</b>	<b>483</b>	<b>664</b>	—	—	—	<b>- 0,30</b>
<b>PIB aux prix du marché</b> .....	<b>25 400</b>	<b>25 905</b>	<b>28 198</b>	<b>2,0</b>	<b>8,9</b>	<b>11,0</b>	<b>1,99</b>
<b>Secteur primaire</b> .....	<b>1 658</b>	<b>1 691</b>	<b>1 775</b>	<b>2,0</b>	<b>5,0</b>	<b>7,1</b>	<b>0,13</b>
<b>Secteurs non-agricoles</b> .....	<b>23 260</b>	<b>23 707</b>	<b>25 868</b>	<b>1,9</b>	<b>9,1</b>	<b>11,2</b>	<b>1,76</b>
Industrie .....	7 934	8 106	8 863	2,2	9,3	11,7	0,68
Construction .....	1 951	1 951	2 105	0,0	7,9	7,9	—
Services .....	13 375	13 650	14 900	2,1	9,2	11,4	1,08
<b>Impôts sur importation</b> .....	<b>482</b>	<b>507</b>	<b>555</b>	—	—	<b>15,1</b>	<b>0,10</b>

Source : Banque d'Espagne.

N.B. : Les données de 1984 sont fournies par l'INE comme anticipation de la nouvelle comptabilité nationale sur la base 1980. Les chiffres de 1985 sont des estimations de la Banque d'Espagne.

## **L'Espagne depuis l'entrée dans la Communauté européenne : un pari tenu n'écartant pas de nouvelles inquiétudes**

On attendait de 1986 la première réponse au défi européen, les résultats de cette année-pivot devant donner, au delà de la vague de supputations antécédentes, optimistes ou pessimistes, des indications enfin objectives sur la viabilité de la nouvelle construction européenne. A mi-course de l'année 1987 les premiers bilans de « l'Espagne européenne » commencent à paraître et de nouvelles tendances se dessinent. Le tableau est contrasté. Deux séries de constats s'en dégagent. Le pari de l'intégration à la Communauté a été tenu, dans les conditions fixées, pour l'essentiel, renforçant la conviction qu'il n'existait pas de solution alternative viable tant sur le plan économique que politique. Les procédures fonctionnent. On ne parle plus de retour en arrière, même si certains aspects des accords d'adhésion peuvent appeler des ajustements, sinon une renégociation. Mais l'appartenance à l'Europe économique, même si elle renforce le mouvement de modernisation, si elle ouvre l'accès de nouveaux marchés et de nouveaux moyens, ne peut à elle seule, loin s'en faut, assurer les grands équilibres économiques et sociaux. De sérieux problèmes subsistent ou surgissent. Des interrogations demeurent sur les choix d'une stratégie de développement au delà de réponses conjoncturelles.

### **L'économie espagnole en 1986 et 1987 : dynamique communautaire et premier bilan macroéconomique**

#### *Le cadre des accords d'adhésion et la première étape de la transition dans les faits*

Le premier traité passé entre la Communauté européenne et l'Espagne en 1970 introduisait un désarmement douanier dont la dissymétrie était importante. Les produits industriels espagnols n'étaient frappés que de 6 % alors que les produits des pays de la Communauté l'étaient à hauteur de 17 %. Par un régime complexe d'aides à l'exportation, le système espagnol attribuait en outre des subventions déguisées à ses produits, accusant encore davantage le déséquilibre. L'Espagne en profita largement puisque ses exportations vers l'Europe progressèrent en termes réels de 114 % entre 1974 et 1984 <sup>(61)</sup>.

Les accords d'adhésion devaient donc imposer plus d'ouverture à l'Espagne qu'à l'Europe. La négociation longue et difficile porta essentiellement sur les mesures de transition. Ces dispositions d'exception,

---

(61) Ramón Tamames et Maria Teresa Barea, *L'impact sur l'économie espagnole d'une année dans la CEE*, doc. dacty. 1987, communiqué par M. Tamames, que je remercie également des informations et analyses complémentaires transmises verbalement.

déjà expérimentées lors de l'entrée de la Grèce et de Irlande, ont pour objectif de couvrir les périodes d'ajustements. Leurs donner trop d'ampleur ou les prolonger trop aurait risqué de dévaluer le système communautaire.

## **2. L'accord d'adhésion de l'Espagne à la CEE et la transition 1986-1995. Principales dispositions**

### **Institutions**

- Participation immédiate à toutes les institutions des Communautés (Commission, Conseil des ministres, Parlement européen, Cour de Justice, Conseil économique et social, Banque européenne d'investissement).
- Participation au Budget communautaire prenant son plein effet au bout de sept ans.
- Participation au FED (Fonds européen de développement).

### **Circulation des marchandises**

- Le désarmement tarifaire interne à la CEE s'opèrera par tranches en sept ans (1986-1992).
- Les contingents seront abolis par étapes, différentes selon les produits.
- Le tarif extérieur commun sera appliqué de façon progressive et modulé, mais les accords signés antérieurement par la CEE avec certains pays (dont les pays ACP de la convention de Lomé, le Maghreb et le Machrek), sont applicables.

### **Politique agricole commune**

- *Régime général de transition* : application progressive de la PAC, rapprochement des prix et des systèmes d'aide, montants compensatoires d'adhésion pendant la transition qui dure sept ans :
  - *Régimes particuliers* (produits sensibles) :
    - fruits et légumes frais espagnols : le désarmement tarifaire dure dix ans (dont 70 % échelonnés sur les cinq premières années) ;
    - des Programmes intégrés méditerranéens (PIM) aideront les agriculteurs d'Europe du Sud menacés par la concurrence espagnole ;
    - vin : quota maximum admis pour les vins espagnols à prix garanti (27,5 millions d'hectolitres ; au delà distillation obligatoire) ;
    - huile d'olive : rapprochement progressif des prix d'intervention Espagne et CEE ;
    - huiles de graine : la production espagnole est gelée à son niveau pour cinq ans. Des accords communautaires doivent réorganiser l'ensemble du marché ;
    - produits animaux (lait frais — beurre — fromage — viande de bœuf) : l'Espagne maintient des contingents d'importation pendant quatre ans ;
    - céréales : maintien des contingents d'importation pendant quatre ans.

### **Pêche**

- L'Espagne intègre la politique de pêche commune, avec des mesures de transition de dix ans concernant le volume des captures, la flotte de pêche et les zones de pêche.

### **Sidérurgie**

- L'Espagne adhère à la CECA et doit terminer la reconversion en trois ans de sa sidérurgie (production garantie de 18 millions de tonnes de laminés à chaud).

### **Fiscalité, monnaie, capitaux**

- La TVA (IVA) s'applique dès le 1<sup>er</sup> janvier 1986 avec trois taux : 6 — 12 — 33 %.
- L'Espagne jugera de l'opportunité d'adhésion au SME.
- Libération des mouvements de capitaux et des investissements directs.

### **Liberté de circulation et d'établissement**

- Circulation libre des travailleurs au bout de sept ans (dix vers le Luxembourg).
- Etablissements de crédit : régime commun après sept ans.
- Assurances : régime commun après six ans.

Mais des différences économiques et sociales importantes entre partenaires exigeaient le maintien de protections suffisantes pour donner le temps du changement. Subventions de Fonds d'intervention et Programmes intégrés méditerranéens ont pour objectif de soutenir l'évolution des structures par des moyens communautaires.

En ce premier semestre 1987 il est possible de noter les résultats de la première étape <sup>(62)</sup>.

La participation espagnole aux institutions s'est mise en place dans les délais prévus et couvre des responsabilités importantes au sein de la Commission (particulièrement Affaires sociales et Emploi).

Les rapports économiques et financiers avec la Communauté et les pays partenaires en 1986 se sont inscrits dans les échanges commerciaux, les flux d'investissements et les transferts budgétaires.

### *Echanges commerciaux.*

On constate que l'impact de la première ouverture douanière (tarifs et contingents) a eu des répercussions importantes sur l'allure générale du commerce extérieur espagnol. Le rapport des forces économiques, tamisé pourtant par les mécanismes de protection, a joué au détriment

(62) Parmi les études consacrées à l'entrée de l'Espagne dans la CEE, on notera particulièrement : « *L'Espagne et le Portugal dans la CEE, interrogations et enjeux* », Centre de documentation et de recherche européennes, université de Rennes I, Notes et études documentaires de la Documentation française, n° 4819, 1986, Guy Longueville. *L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE : enjeux, perspectives et premiers bilans*, 86-15, Direction de la Prévision, ministère de l'Economie et des finances, Paris. Numéro spécial de « *Papeles de Economía Española* » 25/1985 : *La nueva CEE : La perspectiva española*.

de l'Espagne. C'était un fait attendu, mais qui mérite une lecture attentive par delà la brutalité des chiffres globaux.

La balance commerciale globale avec les pays de la CEE est déficitaire. La couverture des importations par les exportations, qui était de 114,9 % en 1985, tombe à 93,2 % en 1986. Les exportations ont augmenté en valeur de 6,9 %, les importations de 31,6 %. Mais cette croissance des importations est pour partie due aux biens d'équipement, qui progressent de 39,2 % par rapport à 1985, contrepartie normale des efforts de modernisation. Les importations en provenance de la CEE constituent 50,3 % des importations totales en 1986, au lieu de 36,8 % en 1985. Les flux en provenance des Etats-Unis et de l'Amérique latine aux prises avec des difficultés économiques dues au poids de ses dettes extérieures, diminuent sensiblement. Au sein de la Communauté les exportations espagnoles vont en première ligne vers la France, alors que le premier fournisseur de l'Espagne est la RFA (tableau 22).

## 22. Commerce de l'Espagne avec la CEE - 1986

Pays	Exportations		Importations		Taux de couverture %	
	1986	Δ % 1986/ 1985	1986	Δ % 1986/ 1985	1985	1986
France .....	29,8	+ 7,2	23,2	+ 21,2	135,1	119,5
Belgique-Luxembourg	4,7	+ 2,4	5,3	+ 52,5	122,6	82,3
Pays-Bas .....	9,4	- 11,4	5,9	+ 33,5	205,9	148,7
RFA .....	19,4	+ 13,1	29,9	+ 37,4	73,1	60,4
Italie .....	13,2	+ 4,4	14,5	+ 53,3	124,3	84,7
Royaume-Uni .....	14,6	- 4,5	15,4	+ 14,5	106,5	88,7
Irlande .....	0,7	+ 8,3	1,2	+ 12,5	53,4	51,4
Danemark .....	1,4	+ 23,0	1,5	+ 33,0	95,1	87,9
Grèce .....	1,1	+ 58,8	0,5	+ 19,3	164,6	219,1
Portugal .....	5,7	+ 43,5	2,6	+ 57,3	227,5	207,5
	100,0	+ 6,9	100,0	+ 31,6	115,0	93,3

Source : Direction générale des Douanes, Madrid.

Les denrées alimentaires importées par l'Espagne venant de la CEE se sont élevées à 148,3 milliards de pesetas (6 % des importations), en augmentation de 71,9 % par rapport à 1985. En sens contraire les exportations vers la CEE ont atteint 323,4 milliards de pesetas (14,1 % des exportations), en augmentation de 19,2 % par rapport à 1985. La menaçante dynamique espagnole est freinée notamment par l'encadrement de ses exportations de fruits et légumes. Cependant qu'existent en ce domaine des marchés porteurs pour l'agriculture française en Espagne (pommes de terre, abricots, pêches, nectarines, oignons, etc). On comprend que la sensibilité de l'Espagne à ce problème des fruits et légumes soit grande et qu'elle s'attache à prendre des parts de marché.

Quant aux céréales, l'Espagne est fortement déficitaire en maïs. La pression des Etats-Unis a été très forte pour garder, au moins transitoirement, leurs exportations à un niveau élevé. Les négociations qu'ils ont menées avec la CEE ont abouti à leur donner satisfaction (au grand dam des producteurs de maïs français). Les accords conclus en juillet 1986, puis janvier 1987 donnent des débouchés privilégiés aux pays tiers (Etats-Unis et Argentine) pendant quatre ans à raison de 2 millions de tonnes par an de maïs et de produits de substitution aux céréales, ainsi que 300 000 tonnes de sorgho. En 1986 ce sont 1 404 000 tonnes de maïs américain qui ont été livrées. Mais dans la période précédant l'application de l'accord de juillet 1986 la France avait pu placer 323 000 tonnes de maïs, 180 000 tonnes de blé panifiable et 50 000 tonnes de blé dur. La CEE garde un quota de 600 000 tonnes de maïs (subventionné à 8 Ecus par tonne par la PAC) qui sera utilisé essentiellement par la France.

L'Espagne a obtenu que la viande bovine soit considérée comme produit sensible pendant sept ans. Les importations sont limitées à 20 000 tonnes. Malgré une consommation inférieure de 2 fois 1/2 à la moyenne européenne et des prix élevés le gouvernement espagnol s'attache à préserver ses productions animales de la côte atlantique, en des régions où les activités de substitution n'apparaissent pas clairement. Il en est de même pour le lait, dont la production nationale est protégée par des contingents. Pour le porc l'Espagne a demandé à la fin de 1986 l'application de la clause de sauvegarde afin d'endiguer des importations croissantes de porcelets, provenant surtout des Pays Bas et d'Allemagne. L'agneau de lait espagnol se place bien sur le marché communautaire.

Ces échanges agro-alimentaires ont été relativement avantageux pour la France. Ses exportations agricoles et alimentaires ont progressé de 70,5 % en 1986, s'élevant de 7,8 % à 11,6 % du total des exportations françaises, avec un taux de couverture de 63 % (25 % en 1984 et 41 % en 1985). Les importations en France, n'ont progressé en 1986 que de 10,2 % (soit 15 % des importations totales en 1985 et 16,8 % en 1986). Le solde négatif pour la France des échanges agricoles a diminué de 31,7 %, tandis que, pour les produits industriels, le solde négatif se réduit de 41,2 % (la couverture, entre 1985 et 1986, s'élève de 87,5 % à 97 %).

D'une façon générale la pression commerciale a été forte et souvent rude, mais le système espagnol a sérieusement expérimenté les nouvelles conditions d'échange et les termes de la compétition laissent apparaître des complémentarités, dont les développements potentiels sont des chances communautaires partagées.

#### *Flux d'investissement*

L'entrée dans la CEE s'est accompagnée d'une croissance très spectaculaire des investissements, particulièrement des investissements étrangers. Ceux-ci sont désormais libres, sauf pour une participation à une firme espagnole dépassant 50 %, qui exige autorisation, et les bénéfices peuvent être rapatriés sans limite. Dans ces conditions le flux des investissements étrangers a augmenté de 43,2 % par rapport à 1985, atteignant 400 milliards de pesetas (tableau 23).

23. Répartition sectorielle des investissements étrangers directs  
en Espagne - 1986

	Montant (en milliards de pesetas)	% du total
Total général .....	400,9	100,0
Agriculture-élevage-pêche .....	9,9	2,5
Energie-eau .....	1,8	0,4
Extraction minerais non énergétiques		
Industrie chimique .....	56,6	14,1
Industrie transformation métaux mécanique de précision .....	119,9	29,9
Autres industries .....	70,3	17,5
Construction .....	0,3	0,1
Commerce, restauration, hôtellerie ....	61,3	15,3
Transports, communication .....	2,5	0,6
Institutions financières, assurances		
Sociétés de services .....	77,5	19,3
Autres services .....	4,3	1,1

Sources : Banque d'Espagne et service d'expansion économique de l'Ambassade de France à Madrid.

Les points forts concernent les industries manufacturières, spécialement l'automobile, les industries de transformation minérales et chimiques, les services (institutions financières et assurances d'une part, commerce, restauration et hôtellerie d'autre part). Le taux de pénétration étrangère s'accroît. La domination est quasi totale dans l'électronique. Dans les industries agro-alimentaires la part étrangère est de 40 à 50 %. Elle s'accroît sensiblement dans les grandes firmes de distribution. Dans le secteur de l'automobile la récente reprise de SEAT par Volkswagen (80 milliards de pesetas), ajoutée à la présence des autres constructeurs étrangers donne à ceux-ci le monopole de ce secteur. Ils font de l'Espagne le sixième producteur mondial et le quatrième producteur européen, avec 1,5 million de voitures, dont 850 000 exportées (marché total : 600 milliards de pesetas). Les investissements étrangers dans les firmes espagnoles contrôlées majoritairement par des intérêts étrangers sont comptabilisés séparément. Ils ont constitué 21,4 % du total en 1986, au lieu de 14,1 % en 1985. Les principaux pays investisseurs sont les membres de la CEE (50,8 % au cours de l'année 1986 contre 40,4 % en 1985). Les Etats-Unis régressent de la première à la troisième place, tandis que l'Allemagne prend la tête (mais avec un effet conjoncturel important du fait de la comptabilisation en 1986 de l'investissement Volkswagen de 80 milliards de pesetas, sur un total allemand de 104 milliards). La France est en cinquième position (derrière l'Allemagne, les USA, les Pays Bas et le Royaume Uni) avec 25 milliards de pesetas (en diminution de 13 % par rapport à 1985) (tableau 24).

L'internationalisation du système de production espagnol, qui était déjà importante, a fait ainsi un bond en avant, ce qui pose des problèmes de stratégie économique. La pénétration européenne, dominante, peut être un atout pour l'Espagne si, l'intégration politique pro-



#### 24. Principaux investissements directs majoritaires étrangers en Espagne - Par pays de provenance

En milliards de pesetas

	1986		1985	
	Montant	% Total	Montant	% Total
Total	400,9		280,1	
Allemagne .....	104,5	26,1	28,9	10,3
Espagne (a) .....	85,9	21,4	39,6	14,1
Etats-Unis .....	32,1	8,0	62,3	22,2
Pays-Bas .....	30,5	7,6	20,0	7,1
Grande-Bretagne .....	28,0	7,0	18,2	6,5
France .....	25,1	6,2	28,8	10,3
Suisse-Liechtenstein ...	21,1	5,3	21,6	7,7
Canada .....	15,9	4,0	3,0	1,1
Antilles hollandaises ....	11,6	2,9	1,1	0,4
Belgique-Luxembourg ...	11,5	2,9	3,9	1,4
Japon .....	9,9	2,5	14,1	5,0
Panama .....	7,3	1,8	6,1	2,2

Sources : Banque d'Espagne et service d'Expansion économique de l'Ambassade de France à Madrid.  
(a) Firmes espagnoles à capital étranger majoritaire.

gressant, elle acquiert en contrepartie grâce à son poids dans les institutions communautaires, sa part de pouvoir sur une économie plus intégrée. En 1992 l'application de l'Acte unique marquera une heure de vérité probablement déterminante.

Aux 400 milliards d'investissements directs, s'ajoutent 30 milliards de pesetas d'investissements de portefeuille, en forte croissance (ils quadruplent en 1986) tenant à ce que la Bourse espagnole, où le volume de transactions reste encore modeste, offre des conditions avantageuses.

#### *Les transferts budgétaires*

Depuis l'adhésion à la Communauté la structure du Budget général de l'Etat a évolué. Un « Budget B », représentant les opérations menées entre le Budget Communautaire et le Budget espagnol, s'ajoute au « Budget A » qui couvre l'ancienne configuration budgétaire. Le Budget de 1986 avait été un instrument de transition n'appliquant pas encore cette nouvelle nomenclature. Le solde de la partie qui concerne les rapports avec la CEE n'est pas encore totalement apuré, mais on augure d'un aboutissement proche de l'équilibre (avec une marge positive ou négative de l'ordre de 3 milliards de pesetas, le solde de caisse positif étant en avril 1987 de 10 milliards de pesetas). Le Budget B de 1987 devrait être équilibré. Il comporte 214,2 milliards de pesetas de versements de l'Espagne à la CEE (se décomposant en 69,2 milliards de droits de douane, 47,9 de droits régulateurs agricoles et 7,9 de cotisation pour le sucre, auxquels s'ajoute un versement net de 89,2 milliards de pesetas au titre de la TVA (IVA) — solde entre la perception

brute prévue de 244,8 milliards et le remboursement, qui sera dégressif, de 70 % de celle-ci à l'Espagne, en vertu de la modulation des participations au Budget communautaire). En contrepartie l'Espagne doit recevoir des institutions européennes des fonds d'intervention du FEOGA pour son marché agricole (87,3 milliards de pesetas), ainsi que des aides soutenant des actions structurelles dispensées par le Fonds social européen (60 milliards) et le FEDER (actions régionales : 51,6 milliards). Au total les contributions de la Communauté, débordant quelque peu la somme des interventions mentionnées ci-dessus, devraient atteindre les 214,2 milliards de pesetas constituant les transferts de l'Espagne à la Communauté. Cela devrait calmer les controverses assez vives agitant les partenaires économiques et sociaux espagnols, qui redoutaient, dans la période de transition, un déséquilibre marqué au détriment de l'Espagne. Toutefois un sujet d'inquiétude et de contentieux subsiste. Lors de la négociation d'adhésion l'Espagne avait été contrainte d'apurer ses stocks agricoles à ses propres frais, alors qu'elle se retrouve actuellement co-responsable avec ses partenaires européens des stocks communautaires constitués avant l'adhésion. Une action auprès de la Cour de Justice est envisagée. La situation du Portugal est, à cet égard, plus lourde encore <sup>(63)</sup>.

Le bilan de la première étape de participation à la CEE laisse ainsi entrevoir des points de satisfaction et d'inquiétude. La balance ne peut s'établir en termes purement quantitatifs. C'est d'un choix politique qu'il s'agit, entraînant un choix de société, dont les conséquences en termes d'ajustements économiques sont sévères mais non pas insoutenables. Une grande vigilance est nécessaire pour qu'un bon pilotage de l'économie permette d'atténuer le négatif et de valoriser le positif, avec un mode de régulation qui concilie la gestion du court terme avec les objectifs de moyen et long terme.

#### *La transition 1986-1987 en termes macroéconomiques*

Les difficultés des ajustements communautaires ont été tempérées par un environnement international particulièrement favorable, à plus d'un égard, du fait du contre-choc pétrolier et de la chute du dollar. Une enquête que nous avons menée auprès de responsables économiques et financiers du secteur public et privé, ainsi que des partenaires sociaux en avril 1987, montre un quasi consensus quant à l'opportunité de la date d'adhésion à la Communauté. En nous appuyant sur l'analyse des indicateurs macroéconomiques, éclairée par les commentaires de nos interlocuteurs, nous pouvons tenter un bilan de l'évolution du système économique, dans laquelle la dynamique européenne a joué un grand rôle (tableaux 25 et 26, graphique 3).

Le point le plus marquant est la forte croissance de la *demande intérieure*, qui atteint 6 %. La consommation privée y participe pour 2,58 points, la formation brute de capital fixe pour 2,75 et la consommation publique pour 0,56. La pression salariale (11,1 % d'augmentation moyenne effective) est restée forte en 1986, tandis que l'inflation restait stationnaire à 8,8 %. Ce dernier chiffre tient à ce que l'envolée des prix

---

(63) Entrevue avec Fernando Puerto, directeur de Cabinet du Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Madrid, avril 1987.

25. Principaux agrégats macroéconomiques 1986 et prévisions 1987

	1985	Taux de variation 1986/1985 %			1986			(Prévision) Taux de variation 1987/1986 %			1987 (prévision)		
		Réel	Prix	Valeur	Milliards de pesetas de 1985	Milliards de pesetas de 1986	Contribution au PIB réel	Réel	Prix	Valeur	Milliards de pesetas de 1986	Milliards de pesetas de 1987	Contribution au PIB réel
Consommation privée	17 985,3	4 %	8,8	13,1	18 704,7	20 341,4	2,58	3,2	5,4	8,8	20 992,3	22 125,9	2,03
Consommation publique .....	3 917,8	4 %	8,5	12,8	4 074,5	4 420,8	0,56	3,0	4,9	8,0	4 553,4	4 776,5	0,41
Formation brute capital fixe .....	5 392,8	14,3	6,6	21,8	6 163,3	6 568,6	2,75	8,3	3,8	12,4	7 111,3	7 382,0	1,70
Capital fixe .....	5 335,9	10,8	—	—	5 914,7	—	2,07	8,6	—	—	6 847,8	—	1,70
Dont construction ...	(3 282,8)	(7,0)	—	—	(3 512,6)	—	(0,82)	(6,0)	—	—	(3 984,3)	—	(0,70)
Biens d'équipement ..	(2 053,1)	(17,0)	—	—	(2 402,1)	—	(1,25)	(12,5)	—	—	(2 863,5)	—	(1,0)
Stocks .....	56,9	—	—	—	248,6	—	0,68	—	—	—	263,5	—	(0,0)
Demande nationale ..	27 295,9	6,0	8,3	14,8	28 942,5	31 330,8	5,88	4,2	5,0	9,4	32 657,0	34 284,4	4,14
Exportations biens et services .....	6 504,7	1,1	- 1,3	- 0,2	6 578,4	6 495,1	0,25	2,9	4,2	7,2	6 681,6	6 965,9	0,59
Importations biens et services .....	5 870,9	14,9	- 15,1	- 2,2	6 745,2	5 740,9	- 3,13	9,6	3,2	13,1	6 291,1	6 494,1	- 1,72
Solde net extérieur ..	633,8	—	—	—	- 166,8	754,2	- 2,88	—	—	—	309,5	471,8	- 1,13
PIB (aux prix du marché) .....	27 929,7	3,0	11,5	14,9	28 775,7	32 085,0	3,0	3,0	5,2	8,3	33 047,5	34 756,2	3,01

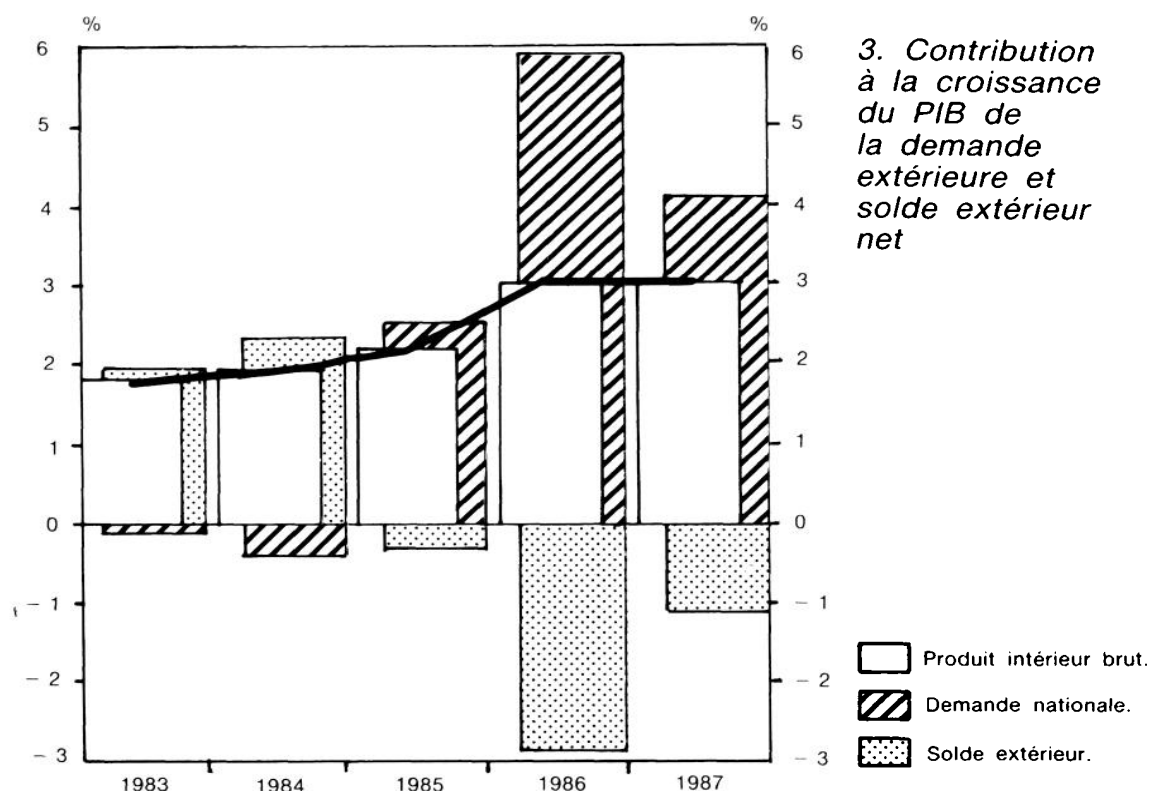
Source : Banque d'Espagne (2/3/87).

## 26. Balance des paiements courants 1985-1986

Millions de dollars

	1985			1986			% variation 1986-1985	
	Recettes	Paiements	Solde	Recettes	Paiements	Solde	Recettes	Paiements
Exportations .....	23 478			26 664			13,6	
Importations .....		27 857			32 931			18,2
<b>Balance commerciale</b> .....	<b>23 478</b>	<b>27 857</b>	<b>- 4 379</b>	<b>26 664</b>	<b>32 931</b>	<b>- 6 267</b>	<b>13,6</b>	<b>18,2</b>
Frêt, transports, assurances .....	3 359	2 082	1 277	3 897	2 676	1 221	16,0	29,0
Tourisme .....	8 150	1 010	7 140	12 059	1 514	10 545	48,0	49,9
Revenus d'investissements .....	1 692	3 502	- 2 380	1 494	3 482	- 1 998	- 11,7	- 0,5
Autres services et revenus .....	1 679	2 392	- 712	2 504	2 852	- 348	49,0	19,0
<b>Balance des services</b> .....	<b>14 882</b>	<b>8 986</b>	<b>5 895</b>	<b>19 955</b>	<b>10 524</b>	<b>9 431</b>	<b>34,1</b>	<b>17,1</b>
<b>Balance des transferts</b> .....	<b>1 809</b>	<b>672</b>	<b>1 137</b>	<b>4 348</b>	<b>3 256</b>	<b>1 092</b>	<b>140,4</b>	<b>384,5</b>
<b>Balance des paiements courants</b>	<b>40 169</b>	<b>37 515</b>	<b>2 653</b>	<b>50 967</b>	<b>46 711</b>	<b>4 256</b>	<b>26,9</b>	<b>24,5</b>

Source : Banque d'Espagne.



Sources : Années 1983 à 1985, Comptes nationaux d'Espagne donnés en pesetas constantes de 1980. Années 1986 et 1987 : estimation de la Banque d'Espagne à pesetas constantes de l'année antérieure.

en janvier (+ 2,8 %), conséquence de l'introduction de la TVA (IVA), s'est calmée plus tôt que prévu. L'amélioration sensible des termes de l'échange, due notamment à l'effet dollar/pétrole, bien que fortement captée par les taxes pétrolières, a contribué au rééquilibrage. Mais le différentiel d'inflation avec la moyenne de la CEE demeure élevé : environ cinq points et demi.

La *formation brute de capital fixe*, en augmentation de 14,3 %, reflète la poursuite de l'amélioration du bilan des entreprises, mais n'efface pas la longue période de latence précédente. L'apport étranger va être décisif, à cet égard, avec les risques encourus pour l'indépendance de la politique économique. Mais l'appareil de production national n'est pas encore prêt à répondre à une si forte poussée de la demande correspondante. L'indice de la *production industrielle* (sans la construction) s'est élevé de 3,5 %, marquant une relance modérée, qui a sa contrepartie dans l'emploi. La *construction* progresse de 6 % et les *services* de 4 %, alors que la production du *secteur agricole* diminue de 9 %. Pour la première fois le taux de *chômage* diminue légèrement en moyenne annuelle : 21,5 au lieu de 21,9 % en 1985.

Les inquiétudes viennent de la forte progression du *déficit commercial*, attestant l'action de la demande sur les importations qui l'ont couverte à presque 50 %. La balance commerciale accuse en 1986 un déséquilibre de 6 267 millions de dollars (contre 4 379 millions en 1985) ou 1 088 milliards de pesetas, soit un taux de couverture de 77,7 %.

Cela bien que l'effet pétrole-dollar ait amélioré les termes de l'échange de 18 %, d'où un avantage de 4,5 milliards de dollars pour l'Espagne.

Cependant, grâce aux invisibles, la *balance des paiements* se redresse et a un solde positif de 4 256 millions de dollars. La performance des Services la plus remarquable est réalisée par le tourisme, dont le solde se monte à 10 545 millions de dollars, soit une augmentation en termes réels de 11,8 %. Le nombre des visiteurs a dépassé de 9,6 % celui de 1985, pour atteindre 47,3 millions de personnes. La contribution des transferts des émigrés est légèrement supérieure à 1 milliard de dollars, restant ainsi à un niveau stationnaire par rapport aux années antérieures. Le solde des comptes extérieurs et la bonne situation des réserves (17 327 millions de dollars, en progression de 2 843 millions par rapport à 1985) ont permis à l'Espagne de rembourser une part de sa dette extérieure, tant publique que privée, pour un montant de 7 milliards de dollars <sup>(64)</sup>.

A l'analyse des comptes de l'année 1986 un difficile problème de choix stratégique s'est posé aux responsables de la politique économique espagnole. La forte demande intérieure suscitant des importations provoque l'alerte et appelle des mesures de lutte contre ce qui apparaît comme une surchauffe dangereuse. Mais cette demande comporte une forte composante de biens d'équipement nécessaires à la restructuration et à la relance industrielle. Par ailleurs les nouvelles règles communautaires font qu'il est plus difficile de freiner aux frontières qu'à la source. On a donc choisi la fermeté dans la poursuite de la *modération salariale*, ce qui doit également contribuer à l'élargissement des marges des entreprises. Les tensions sociales montreront jusqu'où cette fermeté peut aller. L'argument virtuellement le plus solide pourrait être celui d'une nouvelle décélération de l'inflation, après le palier de 1986, année où l'encadrement de la croissance des masses monétaires, maintenu au niveau fixé de 11 % (pour M4 = ALP), a fonctionné correctement.

Beaucoup moins satisfaisante est la *politique budgétaire du secteur public*, qui n'a pas modifié très sensiblement sa tendance au déficit. Mais le pouvoir politique excipe des charges que l'Etat doit supporter pour assurer la rénovation de l'industrie et équilibrer les comptes de la Sécurité sociale.

Le projet de budget pour 1987 et les prévisions macroéconomiques qui l'accompagnent vont dans le sens d'un ralentissement limité et contrôlé de la demande. Le PIB garderait un taux de croissance en termes réels de 4 %. Celui de la consommation privée baisserait à 3,2 %, celui de la consommation publique à 3 %. La FBCF reculerait de six points, ce qui ferait tomber la demande intérieure à 4,2 % de croissance, au lieu de 6 %. On espère qu'ainsi les importations veraient leur progression passer de 14,9 % à 9,6 % et que le déficit commercial se réduirait sensiblement.

Le budget de l'Etat pour 1987 devrait, en valeur nominale, croître de 11,7 %, soit plus que la croissance nominale du PIB prévue (9,8 %). Mais, compte tenu des transferts internes entre les organismes publics

---

(64) « *Informe de Conjuntura económica* », marzo 1987, Dirección General de Previsión y Conjuntura, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

de différents niveaux, le budget consolidé ne croîtrait que de 6,8 %. Les dépenses courantes de fonctionnement sont modérées (+ 5 % pour les chapitres du personnel et + 6 % pour l'achat de biens et services). Un effort est fait pour l'investissement public qui absorbe 6,9 % des crédits globaux (soit environ 2 % du PIB). Les frais financiers se stabilisent grâce à la baisse des taux d'intérêt. Mais les contributions du Budget à la Sécurité sociale continuent leur marche ascendante (plus de 1 000 milliards de pesetas). La dynamique est telle que le point de rupture doit être envisagé avant cinq ans si des solutions structurelles ne sont pas trouvées. Le total des transferts courants représente 39,5 % du Budget. La part des transferts aux administrations locales est en forte croissance, de même que le financement des universités.

Les autorités gouvernementales veulent réduire le trop lourd déficit budgétaire en s'efforçant d'améliorer les recettes de l'Etat. La TVA devrait y contribuer de façon importante, parce qu'elle restreint les possibilités de fraude. La pression fiscale proprement dite (hors cotisations sociales) resterait de 17,3 %. Le déficit budgétaire prévu représente 4,4 % du PIB (contre 5,2 en 1986). Les modalités de sa couverture ne sont pas fixées de façon rigide par la loi de finances. L'exécution des budgets a souvent montré qu'il était difficile de préserver un encadrement strict dans une situation économique mouvante, qui dépend pour une part de l'incidence de paramètres extérieurs, de pressions sociales et de l'évolution politique.

On attend pour le moins une stabilisation du chômage, sinon un reflux significatif qui ne pourra intervenir qu'une fois la politique de restructuration menée à bien. La lutte contre l'inflation doit être poursuivie et accentuée, puisque la croissance prévue des prix à la consommation ne doit pas dépasser 5 %. Cet objectif précis a une valeur à la fois opératoire et symbolique, car l'élimination progressive du différentiel d'inflation avec les partenaires européens traduirait la volonté d'un progrès significatif. Mais les experts estiment difficile de descendre en dessous de 6 %. Au delà des luttes syndicales très dures, on perçoit une tendance patronale, malgré les refus affichés dans les débats collectifs, à traiter les augmentations de salaires à 6 % ou plus. Le gouvernement maintient ses positions à 5 % pour l'administration publique, mais des aménagements semblent probables.

Les soucis sont sérieux aussi sur d'autres fronts. Le premier trimestre de 1987 a vu un dérapage dans le contrôle monétaire. L'agrégat ALP a augmenté en trois mois à un rythme annuel de 16,6 %, alors que la prévision portait sur 8 %. En conséquence le taux d'intérêt interbancaire a été haussé à plus de 16 % en avril 1987, contre 12 % en décembre 1986, et le coefficient de caisse relevé d'un point. Cet écart est dû à une poussée du crédit privé, encouragé par des mesures de déréglementation. De même une alerte apparaît dans les indicateurs du commerce extérieur, la progression de la croissance des importations se poursuivant sur la base d'un cheminement annuel de 50 %. Le refroidissement de la demande ne semble pas encore acquis. Les effets du choc de l'ouverture communautaire ne peuvent être absorbés à si court terme. Cette situation fait qualifier 1987 d'« année pleine d'incertitudes » par l'un des meilleurs conjoncturistes espagnols <sup>(65)</sup>.

(65) Anselmo Calleja, *Un año pleno de incertidumbres*, in « Mercado », 24 avril 1987.

Les prévisions qui ont été avancées au delà de 1987 se contentent, la plupart du temps, de prolonger les tendances en tenant compte d'une détérioration du marché économique et financier international et de ses retentissements sur l'économie espagnole, notamment sur ses exportations. Il est plus difficile, pour un pays en cours de restructuration de faire face aux évolutions de crise. Mais les prévisions sont en partie encadrées par les rapports avec la Communauté européenne qui, au moins dans leurs principes, assurent régulation et solidarité. Reste l'existence de « points chauds », à partir desquels on peut tenter de comprendre les forces à l'œuvre dans la réalité économique, sociale et politique de l'Espagne d'aujourd'hui.

### **La stratégie de développement et les « points chauds » dans la dynamique économique et sociale**

L'économie et la société espagnoles sont en proie à l'effervescence. S'agit-il de bouleversements accompagnant l'émergence d'une nouvelle économie prenant forme dans une nouvelle société ? Ou des remous dus à l'écartèlement d'un système en perte d'identité, entrant progressivement dans la dépendance de forces extérieures plus puissantes, déjà en place dans l'espace national ? Dévider le fil de l'histoire politique, analyser les structures et les conjonctures économiques, comme nous l'avons fait, ne peuvent suffire pour tenter de répondre à cette interrogation. Une réflexion plus large est nécessaire, qui prenne les « points chauds » comme objets et les questionne, sans pour autant pouvoir prétendre apporter une réponse assurée.

#### *Les mouvements sociaux espagnols*

Le niveau très élevé du chômage, quelle que soit la portée des correctifs inhérents à l'économie immergée, est la marque d'un profond déséquilibre économique, qui se traduit en termes sociaux, eux-mêmes générateurs de déséquilibre économique. Interpellant pratiquement tous les niveaux de l'économie et de la société, il constitue « l'analyseur » de premier rang. Toutes les politiques menées depuis 1977 entendent faire de la lutte contre le chômage la pierre de touche de leurs programmes, si tant est qu'une société démocratique a comme premier devoir d'assurer à tous les citoyens l'accès à une participation économique et sociale leur permettant de satisfaire leurs besoins essentiels. Or le paradoxe veut que, jusqu'en 1986, toutes les actions entreprises ont conduit à modifier, avec plus ou moins de succès mais de façon sensible, les paramètres de l'économie, sans avoir prise sur le chômage, qui a poursuivi sa croissance et ne révèle aujourd'hui qu'un léger infléchissement en palier. Bien plus, la faiblesse du taux de population active (36 %) indique une « armée de réserve » considérable, découragée de se présenter sur le marché du travail par l'improbabilité des offres et se réfugiant dans la sécurité relative et fragile des solidarités familiales. Le moindre dégel de l'offre provoque une irruption marquée des exclus.



Les statistiques de l'emploi en 1986 révèlent une amélioration du taux de chômage des hommes, qui s'abaisse de 20,4 % à 19,5 %, mais une aggravation de celui des femmes, qui s'élève de 25,4 % à 25,6 %. La recherche de la flexibilité fait que des créations d'emploi se font en augmentant l'insécurité et la rotation des actifs. Les restructurations industrielles, indispensables en termes de rationalité et de compétitivité sur un marché élargi, développent des systèmes à forte intensité de capital. Existe-t-il des solutions alternatives, comportant des choix technologiques appropriés ? Elles impliqueraient la viabilité d'unités de production ayant un lien fort avec un marché déterminé dans un espace identifié et plus restreint. Il s'agirait de créer et de promouvoir des entreprises locales liées à des communautés sociales d'où provient la main-d'œuvre et constituant un marché préférentiel pour la production de ces entreprises. Ce type d'unités de production ne pourrait concerner qu'une petite part de la production nationale, mais, puisqu'il faut absolument accroître l'emploi, cette voie pourrait être utile. Elle devrait s'encadrer dans les économies régionales, ce que le système de décentralisation fondé sur les Communautés autonomes devrait favoriser. Le support coopératif peut être de grand secours. L'Union des coopératives valenciennes (ANECOOP) donne l'exemple d'un succès, malheureusement peu imité. Une partie de l'économie immergée pourrait prendre forme dans les structures « émergées » d'une économie sociale en extension.

Face à un système de production dont les adaptations n'assurent guère des créations d'emploi, les postulants à l'emploi sont eux-même très souvent inadaptés. S'agissant des femmes, malgré les efforts de l'Institut de la femme (*Instituto de la Mujer*, qui dépend du ministère de la Culture), les actions menées ne semblent pas à la mesure des problèmes. Il y a un « chômage féminin de prospérité », lié aux traditions et un « chômage féminin de crise » lié au bouleversement des traditions, qui ne répondent pas aux mêmes sollicitations<sup>(66)</sup>. Le niveau d'éducation et ses pratiques jouent un rôle déterminant. Certes des freins socio-culturels restent forts, mais ils peuvent céder sous la pression des nécessités économiques.

Les réformes éducatives ont débuté en 1970 avec la première Loi sur l'éducation (LGE). Elles se sont poursuivies sous l'impulsion des Pactes de la Moncloa, puis de la Constitution de 1978, qui énonce « le droit à l'éducation démocratique pour tous ». L'enseignement primaire (Enseignement général de base : EGB) donnant déjà lieu à une scolarisation théorique à 100 %, mais avec une part importante de « malscolarisation », l'attention s'est portée d'abord sur le pré-primaire et le secondaire (*Bachillerato Unificado Polivalente BUP*) qui couvre la tranche 14-18 ans. On est passé ainsi, entre 1977/1978 et 1984/1985, de 67,8 à 86,8 % d'effectifs scolarisés dans le pré-primaire, et de 44,6 à 65,1 % pour le BUP (en y ajoutant la filière de formation professionnelle FP). La Loi organique du droit à l'Education (LODE) du 3 juillet 1985 se présente comme un projet global, qui s'attache à faire la part

(66) Voir particulièrement France Caillavet, « Le travail ou l'honneur : la question du travail féminin dans l'économie espagnole contemporaine », Multigr, Casa de Velazquez, Madrid, décembre 1986.

entre les filières technique et générale, menant l'une à une spécialisation professionnelle rapide, l'autre à des études longues. Il faudra du temps pour que les effets de ces réformes se fassent sentir. En attendant, l'éducation joue mal son rôle d'ajustement des ressources humaines à l'emploi. On estime que chaque année 400 000 garçons et filles au sortir du primaire tombent dans le « trou noir » (*agujero negro*) post-scolaire, sans formation professionnelle ni générale suffisantes pour accéder dans de bonnes conditions au marché de l'emploi. Le ministère de l'Éducation se préoccupe d'en récupérer une partie dans un système de formation non formelle. Des crédits sont alloués aussi à cette fin par le Fonds social européen. Les responsabilités plus grandes des Communautés autonomes dans le domaine de l'éducation devraient faciliter un rapprochement avec les réalités économiques. Les mouvements étudiants et lycéens, très durs, qui se sont déroulés entre décembre 1986 et février 1987, réclamant l'accès sans sélection à l'université et la gratuité générale des études, montrent l'acuité extrême du souci de l'emploi. Les jeunes souhaitent élever le plus possible leur niveau de formation pour accroître leurs chances. Le gouvernement du PSOE, d'abord pris de court, a accordé des facilités financières, mais n'a pas cédé sur les mécanismes de sélection, tout en promettant un réexamen du problème dans un cadre plus large. Le mouvement syndical s'est solidarisé avec le mouvement étudiant, sans toutefois lui apporter l'appui de grèves suffisamment convaincantes.

Dans le monde du travail les grèves se succèdent en de nombreux secteurs (transports, sidérurgie notamment). Elles s'appuient sur deux catégories de revendications : la contestation des suppressions d'emplois dues aux différentes restructurations, la pression pour des accords de salaires dépassant la barrière des 5 % posée par le gouvernement. L'ampleur des mouvements, auxquels se joignent les agriculteurs mécontents, et parfois leur violence, témoignent d'un corps social qui souffre des grands ajustements économiques opérés sur le système.

Cependant aucun mouvement politique ne paraît présentement en mesure d'opposer une politique alternative à celle du PSOE. Les différentes revendications sociales sont ainsi, malgré leur force, tributaires d'un certain vide de l'espace politique d'opposition, ce qui accroît la difficulté de mener concrètement les réformes dans une dynamique de démocratie sociale et politique.

Les inquiétudes se trouvent renforcées par l'élargissement, vraisemblablement important, dans la partie silencieuse du corps social des « poches de pauvreté ». Elles ont été explorées par une enquête sociologique menée en 1984 par Caritas española et EDIS, avec l'appui du ministère du Travail et de la Sécurité sociale<sup>(67)</sup>. Ses conclusions font valoir que 10 % des familles disposaient de 40 % du revenu des ménages, alors que la tranche des plus pauvres, 21,6 %, n'en avait que 6,9 %. Dans des échantillons représentatifs des seize principales zones urbaines, 20 % des familles devaient vivre avec un revenu moyen de 10 109 pesetas par personne, soit moins de la moitié du salaire minimum légal, et avec 8 734 pesetas dans les zones rurales les plus

---

(67) EDIS, *Equipo de Investigación sociológica*, « *Pobreza y Marginación* », numéro spécial de *Documentación social*, 56-57, 1984, Caritas española, Madrid.

défavorisées. A un « taux de pauvreté » moyen de 11 % dans la CEE, correspond un taux espagnol de 25 %. Par ailleurs l'élévation du revenu des autres groupes sociaux traduit une croissance significative de la classe moyenne. Cette réalité interpelle autant les organisations syndicales que les dirigeants politiques. La stratégie d'intégration à la Communauté européenne doit en tenir compte.

### *Les ajustements économiques et l'intégration européenne*

L'objectif est de rejoindre un groupe de pays qui (à l'exception de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal) ont atteint un niveau de développement sensiblement plus élevé. Les changements structurels tendent à conjurer le péril d'une satellisation qui installerait ce pays dans une symbiose de dépendance inégalitaire vis-à-vis de plus développés. Les enjeux sont apparus tout au long des négociations d'adhésion, au cours desquelles on a récusé, dans les principes, « l'Europe à deux vitesses », tout en admettant qu'elle prenne corps dans les faits pendant la période de transition. Cette acceptation d'une inégalité transitoire n'est pas exempte de risques, tant qu'un « projet communautaire de développement » n'est pas précisé. Or ce projet commun ne s'est défini, de façon encore imparfaite, que dans certains secteurs, tout particulièrement par la Politique agricole commune, encore qu'elle soit plus un système de régulation de marchés qu'une charte de développement rural. Pour aller au delà il faudrait que les Etats abandonnent une plus grande part de leur souveraineté.

Dans le même temps on constate que cette souveraineté n'est en fait que relative. La loi communautaire veut qu' à l'abri du tarif extérieur commun, qui n'est pas sans brèche — on l'a vu avec l'entrée du maïs américain en Espagne — les concurrences sur les marchés aboutissent à une régulation aussi efficace que possible. Mais cette régulation, souvent contrariée par les gouvernements, l'est aussi par des intérêts économiques puissants, dont l'objectif n'est pas la satisfaction optimale de la demande. La place qui reviendra à l'Espagne dans la gamme des différentes productions ne dépend pas de la seule volonté de ses entreprises d'imposer aux autres leurs performances ; car dans bien des domaines le poids du passé ne peut être éliminé sans une action volontaire de tous ses partenaires allant au delà du mouvement spontané des choses. Pour que les écarts de revenu puissent être progressivement comblés, il faudrait un différentiel de PIB considérable. En 1986 l'Espagne a connu un taux de croissance de son PIB supérieur d'un point à la moyenne de la CEE. Il lui faudrait une différence positive d'au moins deux points pour réduire significativement l'écart d'ici l'an 2000.

C'est pourquoi les Espagnols attendent de leurs partenaires qu'une véritable politique commune soit menée, qui considère comme prioritaire le développement des régions les moins développées de l'Europe. Alors les « aides » ne seraient plus des concessions accordées à un protagoniste plus faible à qui l'on demande des gages en retour <sup>(68)</sup>. Malheureusement les négociations d'adhésion ont été, en fait, beaucoup

---

(68) Entretien à Madrid avec Fernando Puerto, directeur du Cabinet de M. Pedro Solbes, secrétaire d'Etat aux affaires européennes, avril 1987.

plus bilatérales entre l'Espagne et chacun des pays concernés que communautaires.

S'agissant de la vocation espagnole dans la nouvelle division européenne du travail, l'Espagne a certes en mains, au moins pour partie, les cartes d'un Nouveau pays industrialisé, du fait de la faiblesse relative du coût unitaire du travail et du grand réservoir de main-d'œuvre disponible. Mais accepter ce choix au delà des contraintes de la transition signifierait introduire ou maintenir un « effet Tiers Monde » dans l'espace européen, en cantonnant l'Espagne dans la gamme des technologies banalisées à forte intensité de main-d'œuvre de qualification moyenne. Cet avantage comparatif est déjà fortement battu en brèche par la pénétration des véritables NPI d'Asie du Sud-Est à travers le tarif extérieur commun, qui au départ n'a pas été défini pour défendre l'Espagne et le Portugal. Cette stratégie NPI est pourtant une tentation évidente pour une partie des investisseurs étrangers. Ils commettraient une erreur en voulant la pérenniser au delà d'une transition.

L'Espagne n'est pas un pays du Tiers Monde. Il n'en faut pas moins tenir compte du fait que, dans beaucoup de domaines (productivité, salaires...), le niveau de départ se situe plus bas qu'ailleurs et appelle un mode de traitement positif de cet écart. Il s'agit de transformer le potentiel non exprimé en potentiel d'expansion attractif pour l'ensemble de la Communauté européenne afin de tirer le meilleur parti à terme d'un marché de quarante millions de consommateurs. Cela implique une vision dynamique des choses de la part d'investisseurs et d'entrepreneurs bien informés, tant nationaux qu'étrangers. Entre la France et l'Espagne la prime de voisinage devrait, à cet égard notamment, permettre des collaborations fécondes.

### *Vocations extérieures*

Les engagements séculaires de l'Espagne dans le monde à travers l'une des aventures coloniales les plus grandioses de l'histoire, qui a laissé sa marque culturelle indélébile sur de nombreux pays d'Amérique latine, donneront lieu à d'imposantes célébrations lors de la prochaine exposition de Séville, organisée à l'occasion du cinquième centenaire de la découverte de l'Amérique. Cette date de 1992 sera aussi celle de l'entrée en vigueur de l'Acte unique de la Communauté européenne et des jeux Olympiques de Barcelone. Comment mieux rappeler l'intérêt d'explorer l'efficiencia présente de la vocation extérieure d'une Espagne, non pas drapée dans les souvenirs des fastes du Siècle d'Or, mais prête à partager son capital politico-culturel avec ses partenaires européens, en appelant la réciprocité ? Certes les intérêts économiques espagnols en Amérique latine sont en reflux depuis l'aggravation des crises économiques et financières qui frappent ce continent. Mais ils restent riches d'un potentiel considérable à plus long terme. La communauté espagnole en migration y est nombreuse, spécialement en Argentine. L'Espagne avait proposé, au cours de la négociation d'adhésion, d'associer les pays latino-américains à l'Europe par un traité du type des Accords de Lomé. La proposition n'a pas été retenue, mais l'intérêt d'une coopération accrue entre l'Europe et l'Amérique latine demeure.

L'Espagne devrait y jouer un rôle important, profitant de sa présence culturelle restée vivante notamment par une production éditoriale prospère qui maintient, grâce à la langue, des liens entre les composantes de l'hispanité.

Le second champ où peut se développer la vocation extérieure de l'Espagne est l'Afrique, plus spécialement le Maghreb avec lequel elle entretient des liens historiques dont la racine est antérieure à la conquête musulmane. La présence espagnole à Ceuta et Melilla reste une pierre d'achoppement en raison des revendications marocaines. Mais une solution devrait être trouvée à ce problème, d'autant plus que les intérêts économiques réciproques des deux pays sont considérables, encore que souvent concurrents comme il advient pour les fruits et légumes. Les pays du Maghreb et ceux de l'Europe du Sud sont condamnés à s'entendre et à rechercher l'association dans la complémentarité. La Communauté européenne, riche des liens et des médiations de certains de ses pays membres, dont la France, pourrait être l'opératrice de nouveaux modes d'association qui sont déjà ouvertement réclamés, notamment par le Maroc. Ainsi les Programmes intégrés méditerranéens pourraient s'élargir fructueusement.

Cette vocation extérieure de l'Espagne permettrait de faire contrepoids à l'invasion, parfois un peu lourde, de partenaires venus chez elle en quête d'affaires sans réciprocité.

#### *Vocations intérieures*

L'expérimentation espagnole d'une voie originale de décentralisation à travers les Communautés autonomes constitue une recherche d'un mode opératoire de gestion de la diversité, non seulement économique mais culturelle, qui préserve la solidarité nationale. Tentative difficile, endeillée par les drames de la révolte basque, mais féconde puisqu'elle permet des politiques d'aménagement du territoire tenant compte de l'inégal degré de développement de ses composantes — retrouvant ainsi dans l'espace national des problèmes qui se posent à l'échelle de l'Europe et que l'Europe prend, de son côté, en charge par l'action du FEDER. On a pu dire de l'Espagne qu'elle bâtissait sa Fédération à l'envers, puisque c'est le pouvoir central qui, depuis la fin du franquisme, a décidé la création des Communautés autonomes.

Le système a soulevé beaucoup d'inquiétudes et de critiques. Il est clair qu'autonomie ne veut pas dire la même chose pour toutes les entités désormais dotées de pouvoirs de gestion. Toutes ont cependant le « droit d'exercer les mêmes droits » qu'elles mettent en œuvre diversement. On objecte que les solutions retenues vont trop loin ici et pas assez loin là-bas. On redoute la complexité du jeu institutionnel, le redoublement de certaines charges financières, l'alourdissement d'un appareil public déjà trop pesant. Mais c'est là un défi, comme l'adhésion à la Communauté, dont tous les Espagnols sont conscients et qu'ils entendent traiter comme tel. Il nécessite des analyses particulières dont les outils commencent à se forger. Ainsi l'Institut national de la statistique a-t-il élaboré de premières esquisses de comptabilités économiques régionales, utiles pour le praticien et stimulantes pour la

réflexion théorique<sup>(69)</sup>. Les Autonomies, égales en droit mais inégales dans les faits, conduiront certainement à un remodelage du paysage économique, sensible aux effets de l'intégration européenne.

*Le paradoxe de la stabilité politique dans la mutation économique et sociale*

Le PSOE, au pouvoir depuis octobre 1982, remporta en 1986 des élections législatives lui garantissant la durée dans la poursuite d'une expérience de gouvernement qui ne peut laisser indifférent. Comment ne pas souligner les paradoxes, les contradictions, apparentes ou réelles, les obstacles et les réussites ?

On s'interroge sur la nature et les orientations de ce pouvoir social-démocrate d'un nouveau type, qui ne craint pas de jouer les lois du marché plus encore que ne l'a fait l'équipe centriste de l'UCD à laquelle il a succédé, tout en affirmant ses objectifs propres de justice sociale. Longtemps allié, sans faille mais non sans éclats de voix, avec l'UGT qui apparaissait comme sa caution dans le monde du travail et qui vient de s'en démarquer, voici le PSOE aux prises avec un véritable front syndical, qui n'arrive cependant pas à faire oublier ses clivages idéologiques. L'UGT affirme qu'elle maintient sa communauté d'options politiques avec le PSOE, mais qu'elle ne le suit plus sur la manière dont il en tire les conséquences dans sa pratique sociale. On a pu dire que le PSOE était beaucoup plus un parti social-démocrate du type de ceux de l'Europe du Nord qu'un parti socialiste « latin », ouvrant ainsi le débat sur la nature réelle de la conscience politique espagnole qui s'accorderait davantage aux sensibilités allemandes ou hollandaises. On reviendrait alors à des affinités illustrées non sans contradictions au temps du Saint Empire. Mais à la différence de ces partis de l'Europe du Nord, le grand allié syndical, a pris de la distance et ne fait pas figure de puissance économique et financière sur laquelle le mouvement politique s'appuierait.

Les conditions de l'alternance ne sont pas apparues, pas plus que ne se dessine l'alternative politique. Le pôle d'opposition le plus ferme et le plus puissant paraît être le mouvement des Commissions ouvrières, qui mène la contestation syndicale la plus dure et qui, par suite de la division de la droite et de la faiblesse du Parti communiste, prend figure de mouvement politique d'opposition. Son secrétaire général, Marcelino Camacho, déclarait récemment : « La société espagnole n'a été que trop longtemps victime de l'hégémonie absolue d'une seule force politique et aspire avant tout à plus de pluralisme. Mais comme les socialistes occupent tout le terrain sur le plan politique, c'est à travers les syndicats que les Espagnols ont décidé de revendiquer aujourd'hui ce pluralisme. »<sup>(70)</sup>.

Quelle que soit l'interprétation que l'on donne de cette présence massive du PSOE sur la scène politique, on doit constater que la jeune

---

(69) *Indicadores estadísticos regionales (unas aproximación a la Contabilidad Regional)*, n° 4, INE, Madrid, 1985.

(70) Marcelino Camacho, interview dans *le Monde*, 14 mai 1987.

équipe de Felipe Gonzalez est engagée avec force dans une tâche particulièrement difficile : appliquer des convictions socialistes à la transformation d'une économie qui doit se plier aux règles du jeu d'un « Marché commun » et s'attacher à rappeler que ce « Marché » a été défini et se veut « Communauté » économique européenne. Noble ambition, qui concerne l'Europe des douze tout entière.

## Remerciements

Je remercie vivement les hautes personnalités espagnoles du monde économique, politique, syndical, universitaire, du secteur public et privé qui ont bien voulu m'apporter de substantielles informations et me donner d'importants conseils. J'exprime toute ma reconnaissance à Francis Gutman, ambassadeur de France à Madrid et à tous ses collaborateurs qui m'ont fait bénéficier de leur si précieuse expérience. A cet égard je remercie tout particulièrement Jacques Garelick et Alain Hoyois qui ont contribué de façon éminente à me faciliter les contacts et l'interprétation des données. J'exprime ma gratitude à l'équipe de la Casa de Velazquez qui m'a procuré un accueil stimulant. Merci de tout cœur également à Pierre Guidoni, Jean-Jacques Kourliandsky, Maxime Haubert, Pascale Bourmaud, Paloma Lopez de Cebellos, excellents introducteurs aux choses d'Espagne.

R.C.

## Références bibliographiques

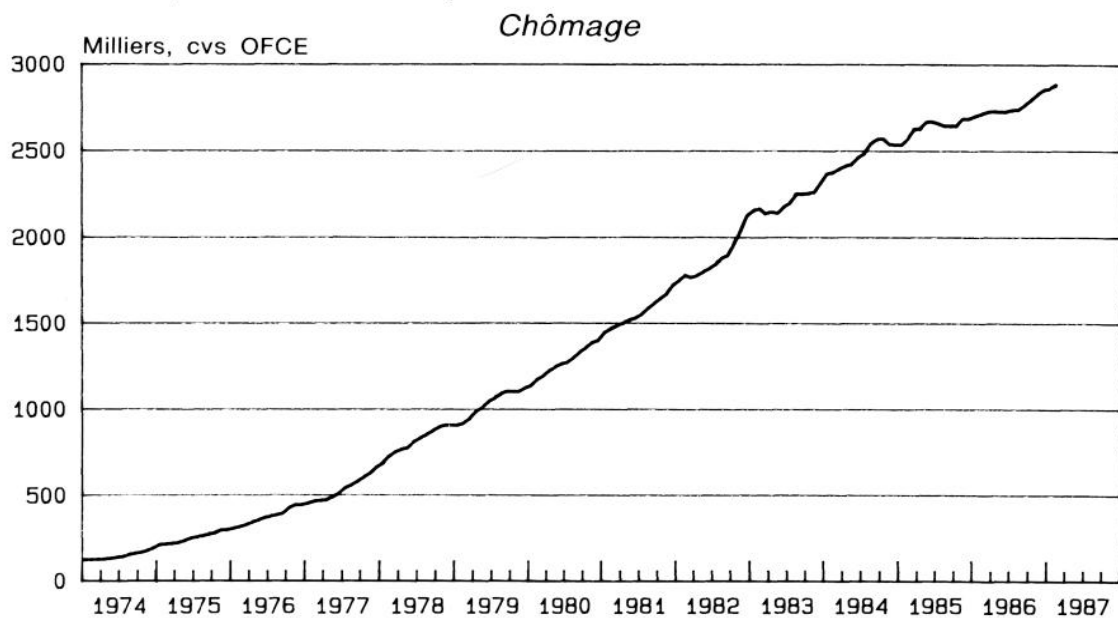
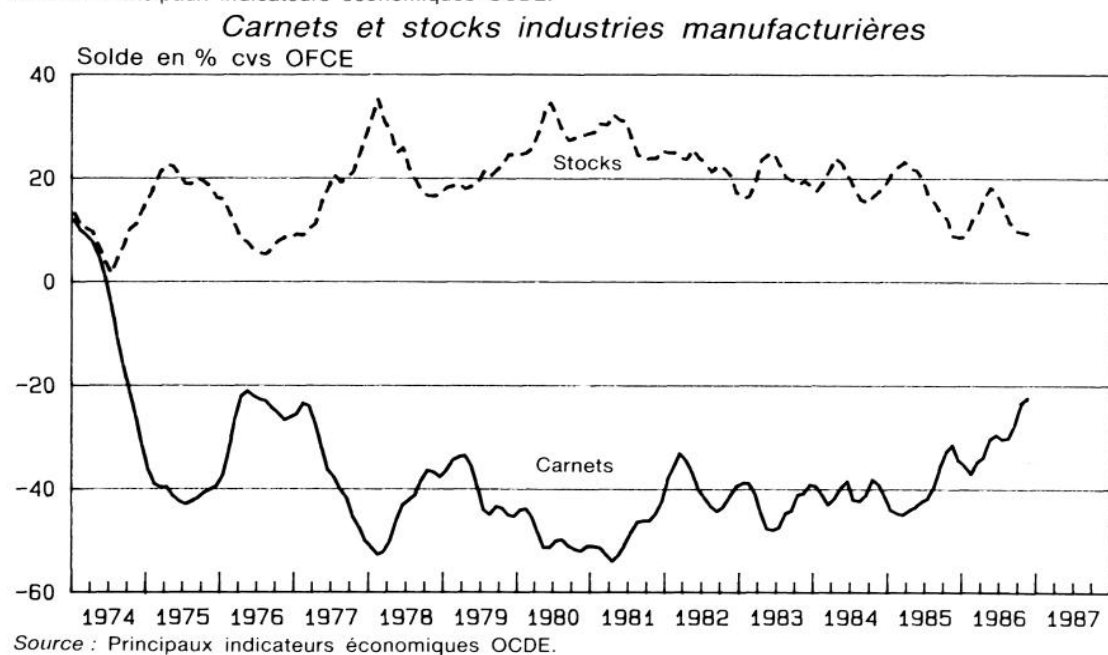
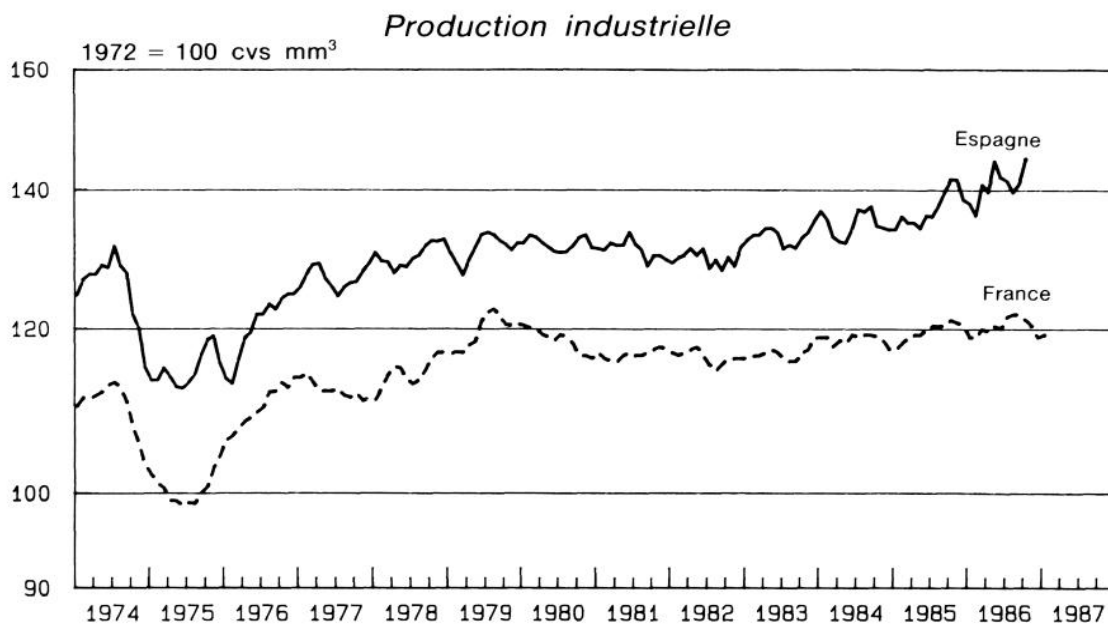
- Adhesión de España a la CEE Agricultura*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaria General Técnica, Madrid, nov. 1986.
- AMALRIC (J.P.). *Espagne*, Paris, Le Seuil, 1976.
- BENASSAR (B.) *Histoire des Espagnols*, Paris, Armand Colin, 1985, 2 T.
- BIT, *La situation syndicale et les relations professionnelles en Espagne*, BIT, Genève, 1985.
- Boletín mensual de Estadística*, Instituto Nacional de Estadística Madrid.
- Bulletin d'information économique*, Ambassade de France, Services d'expansion économique, Madrid.
- CAILLAVET (F.), *Le travail ou l'honneur : la question du travail féminin dans l'économie espagnole contemporaine*, doc. multigr. Casa de Velazquez, Madrid, Déc. 1986.
- CAZE (G.), DOMINGO (J.), GAUTHIER (A) : *L'Espagne et le Portugal aux portes du Marché commun*, Montreuil, Bréal, 1985.
- CHARLES-LE BIHAN (D.), COURLET (C.), DIBOUT (P.), FLAESCH-MOUGIN (C.), RAUX (J.), TALGORN (C.), *L'Espagne et le Portugal dans la CEE : interrogations et enjeux*, Notes et études documentaires, La Documentation française, Paris, n° 4819, 1986.

- Condiciones de Vida y Trabajo en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Secretaria General de Economía y Planificación, sept. 1986.
- COURLET (C.), LAGANIER (J.), *L'Europe du Sud au milieu du gué*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1984.
- CUERVO GARCIA (A.), PAREJO GAMIR (J.A), RODRIGUEZ SAIZ (L.), *Manual de Sistema Financiero, instituciones, mercados y medios en España*, Barcelona, Ariel Económica, 1987.
- DAUDERSTADT (M.) *Las relaciones hispano-portuguesas y la integración europea*, Madrid, Fundación IESA, 1987.
- DRAIN (M.), *L'économie de l'Espagne*, Paris, PUF, Que sais-je ? 1321, 1985.
- Encuesta de Población activa, Principales resultados*, INE, Madrid, Oct, Nov, Dic.1986.
- FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España Euramerica*, Madrid, *Gaceta sindical*, Revista de la confederación sindical de CCOO, Madrid.
- GAMIR (L.), (coord.), *Politica económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- HERMET (G.), *Les Catholiques dans l'Espagne franquiste, chronique d'une dictature*, Paris, Presses de la FNSP, 1981.
- HERMET (G.), *L'Espagne au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1986.
- Indicadores estadísticos regionales (una aproximación a la contabilidad regional)*, nº 4, INE, Madrid, 1985.
- Información Comercial Española*, Revista de Economía Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Informe anual 1985*, Banco de España.
- Informe anual sobre la Industria Española*, Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1985.
- Informe de coyuntura económica (trimestral)*, Dir. Gen. de Previsión y Coyuntura, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Informe económico 1985*, Banco de Bilbao.
- JEANNENEY (J.M.) et BARBIER-JEANNENEY (E.), *Les économies occidentales du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Presses FNSP, 1985.
- KOURLIANDSKY (J.J), *Espagne : dix ans de démocratie, Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, Paris, nº 535, 2 mai 1986.
- LABORDA (A.), LORENTE (J.R), PRADES (F.), *Los costes laborales unitarios y la competitividad de la economía española*, Apuntes y Documentos Económicos, Ministerio de Economía y Hacienda, D.G. de Previsión y Coyuntura, Madrid, Noviembre 1986.
- LEAL (J.L.), *Una politica económica para España : lo necesario y lo posible durante la transición*, Barcelona, Planeta, 1982.
- LONGUEVILLE (G.), *L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE : enjeux, perspectives et premiers bilans 86-15*, Document de travail, ministère de l'Economie, des finances et de la privatisation, Paris.

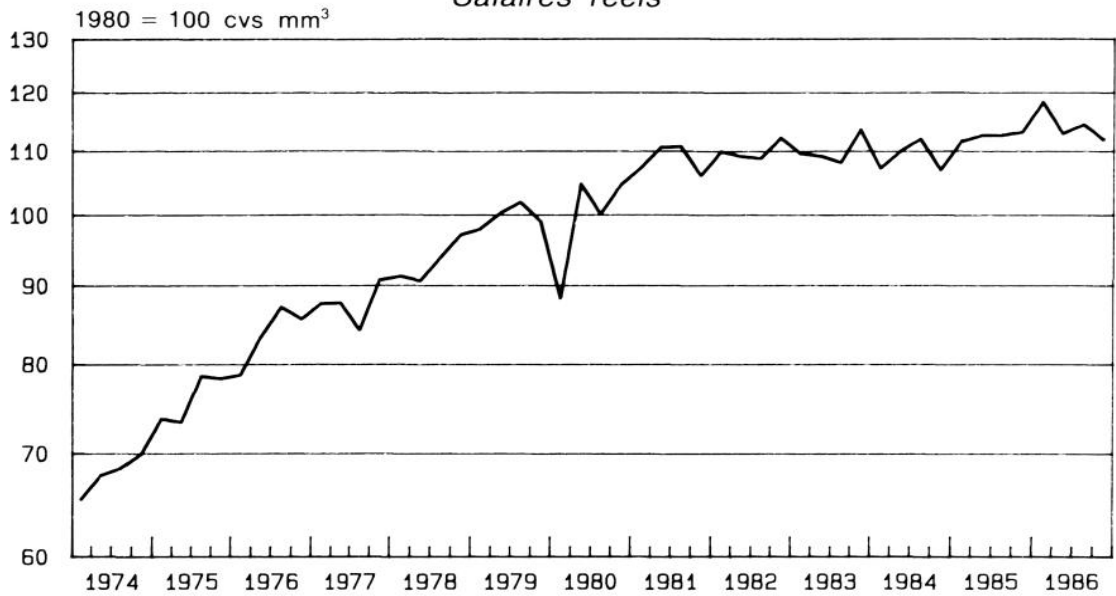


- LONGUEVILLE (G.), *Les privatisations espagnoles : entreprises déficitaires et transferts publics*, 87-2, Document de travail, ministère de l'Economie, des finances et de la privatisation, Paris.
- MALO DE MOLINA (J.L) y ORTEGA (E.), El excedente bruto de explotación en la industria española y aproximaciones a la evolución de la tasa de rentabilidad, en *Boletín Económico del Banco de España*, Dic. 1984.
- Manuel de estadística agraria*, 1986, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- NADAL (J.), CARRERAS (A.), SUDRIA (C.) (comp.), *La economía española en el siglo XX, una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1987.
- OCDE, *Etudes économiques*, Espagne, 1984 à 1986.
- Papeles de Economía española*, Revista de la Fundación Fondo para la investigación económica y social de las Cajas de Ahorros Confederadas.
- Pobreza y Marginación*, Documentación social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada, n<sup>os</sup> 56-57, Jul-Dic. 1984, Caritas Española, Madrid.
- Síntesis Mensual de Indicadores Económicos*, D.G. de Previsión y Coyuntura, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Situación*, Revista de economía editada por el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao.
- TAMAMES (R.), *Estructura económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, 16a edic. 1985.
- TAMAMES (R.), *Introduction à l'économie espagnole*, Paris, Sedes, 1987.
- TERMES CARRERO (R.), *Informe a la Asamblea General de la Asociación Española de Banca Privada*, Madrid, 30 de Marzo de 1987.
- UGT, *Que es la reconversión industrial*, Madrid s.d.
- VICENS VIVES (J.) y NADAL OLLER (J.), *História Económica de España*, Barcelona, Teide, 1959.
- VILAR (P.), *Histoire de l'Espagne*, Paris, PUF, Que sais-je ? 275, 1986.

## Diagrammes

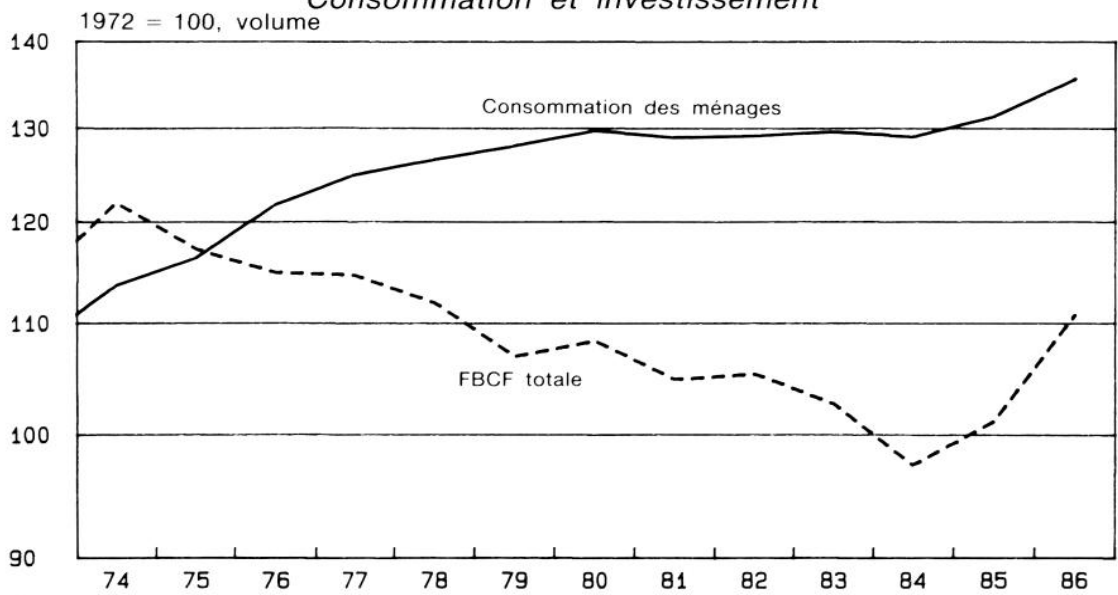


*Salaires réels*



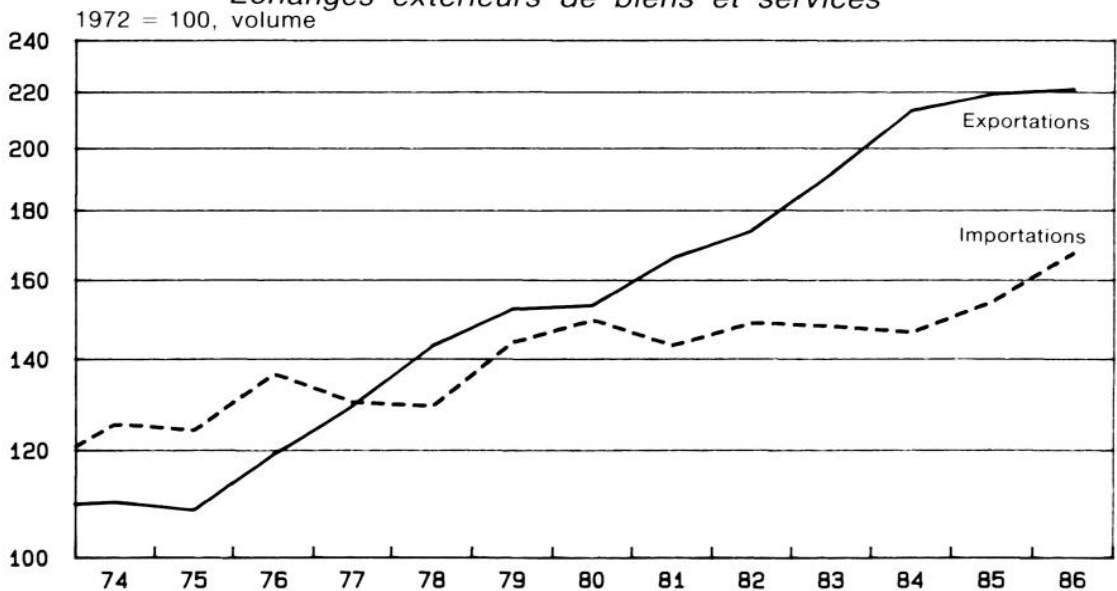
Source : Principaux indicateurs économiques OCDE.

*Consommation et investissement*



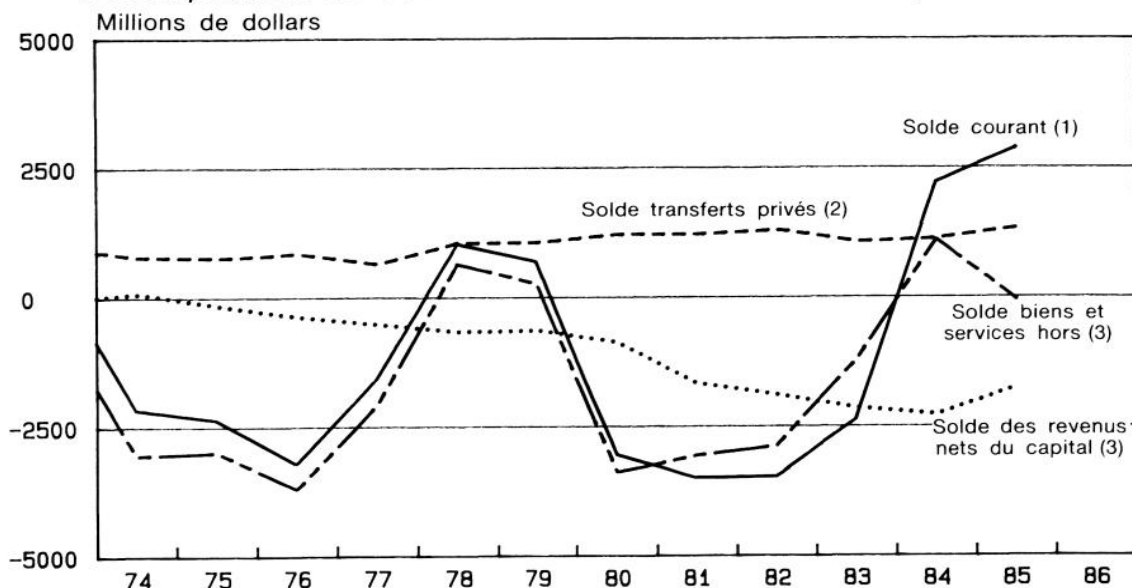
Source : Comptes nationaux OCDE.

*Echanges extérieurs de biens et services*



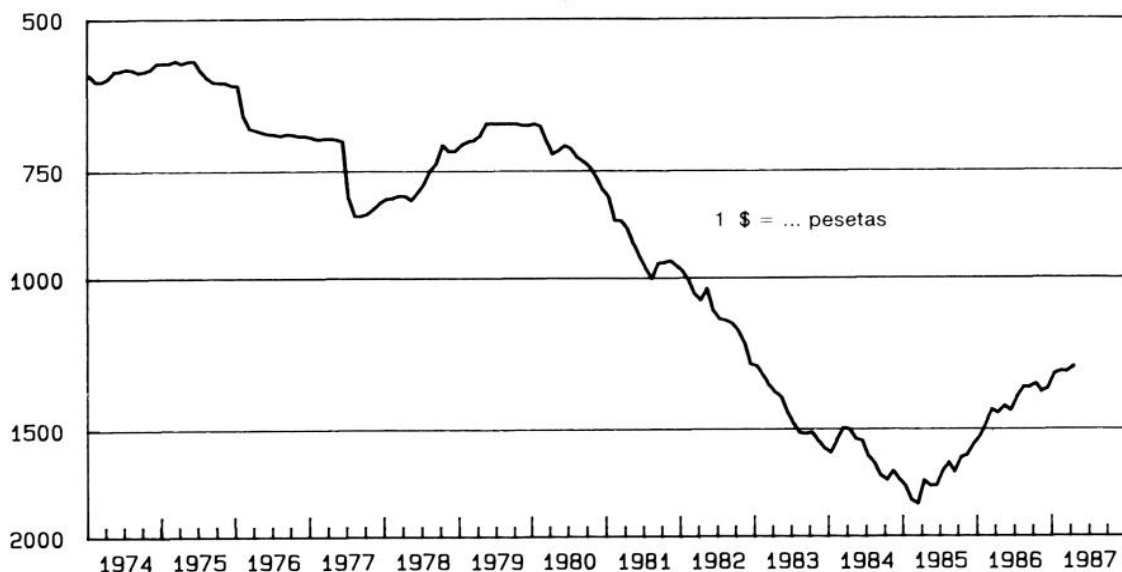
Source : Comptes nationaux OCDE.

### Décomposition du solde courant de la balance des paiements

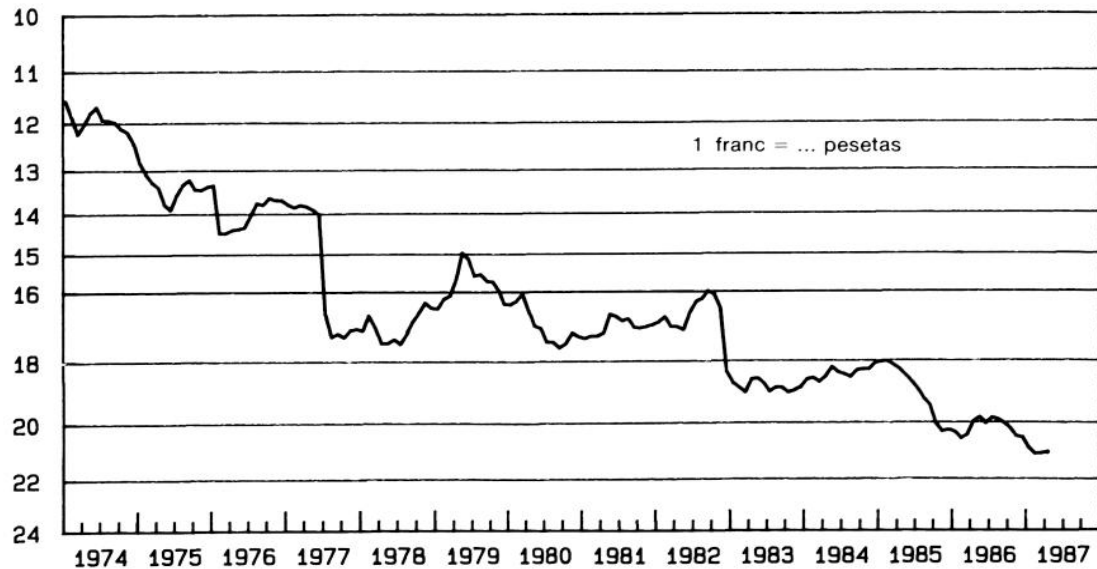


Source : Balance des paiements FMI.

### Cours du change de la peseta



Source : Annuaire statistique FMI.



Source : Annuaire statistique FMI.