

# Le miracle économique espagnol : mythe ou réalité ?

Álvaro PONCIONI MÉRIAN, Jaime LAMO DE ESPINOSA

## Résumé

*Au cours des cinquante dernières années, l'Espagne est devenue l'un des pays les plus industrialisés au monde. C'est le résultat d'un long et difficile processus de réorganisation interne, accompagné d'un soutien international régulier. Les premiers pas vers la modernisation furent faits sous la houlette du général Franco dans le cadre du Plan de Stabilisation de 1959 qui a jeté les bases d'une classe moyenne et permis l'émergence assez modeste d'un programme de libéralisation. Après la mort de Franco, les accords de la Moncloa créèrent les fondements politiques du système économique libéral dont jouit l'Espagne aujourd'hui. La privatisation d'entreprises publiques au cours des dix dernières années donna naissance à des multinationales au rôle dominant en Amérique latine et au poids croissant en Europe. De brebis galeuse, le pays est passé au statut de modèle à bien des égards pour ses partenaires continentaux, parmi lesquels la France et l'Italie.*

**Mots-clés:** Espagne, modernisation, Franco, Plan de Stabilisation de 1959, accords de La Moncloa, libéralisme économique, multinationale, entreprise publique, Europe.

## Abstract

*Spain has become during the last 50 years one of the most industrialised countries in the world. This is a result of a long and difficult process of internal reorganisation together with international support and stability. The first steps towards modernisation were done under the rule of General Franco and the Stabilisation Plan of 1959, which created a middle class and started a timid liberalisation program. After Franco's death the Moncloa agreements provided the political basis for the liberal economic system that Spain is currently enjoying. The privatisation of public companies and the structural reforms done during the last 10 years have created a group of Spanish multinationals dominating the Iberoamerican landscape and consistently gaining weight in Europe. From being the last of the class, Spain has become, for different reasons, a model for its continental partners, among which we find France and Italy.*

**Keywords:** Spain, modernisation, Franco, Stabilisation Plan of 1959, Moncloa agreements, economic liberalism, multinationals, public companies, Europe.

En quelque cinq décennies, l'Espagne a cessé de compter parmi les États autoritaires et, au-delà, parmi les pays économiquement les plus pauvres et les plus en retard, au sein de l'Europe, pour se hisser au huitième rang des puissances économiques mondiales en termes de PIB, forte notamment d'une présence extérieure allant croissant sous l'effet de la mondialisation et d'un système démocratique dont l'assise lui permet de s'exprimer avec responsabilité dans ses zones traditionnelles

d'influence : l'Amérique latine, la Méditerranée et l'Europe. Ce processus de convergence vis-à-vis de l'Europe (le PIB par habitant de l'Espagne est supérieur à la moyenne communautaire et dépasse désormais celui de l'Italie) n'a pas été progressif, loin s'en faut ; en effet, il s'est fait par à-coups, au gré de réformes structurelles profondes et de crises, dont certaines graves, pour le moins.

Cet article cherche à montrer comment l'Espagne a parcouru ce long chemin, avant d'exposer la situation actuelle de l'économie espagnole, puis d'en esquisser les principales perspectives d'avenir. Pour cela, il s'articule en quatre temps : s'intéressant d'abord à la période allant du Plan de Stabilisation de 1959 jusques aux Pactes de la Moncloa, afin de rappeler les principaux traits de la croissance économique nationale sous le régime franquiste, il fait un point, dans un deuxième temps, sur les années 1977-1995, date à laquelle, en pleine étape démocratique, l'économie espagnole touche le fond. Il s'arrête, ensuite, sur les gouvernements Aznar et Zapatero. Il dresse, pour conclure, un bref bilan de la situation actuelle de l'économie espagnole et de ses perspectives d'avenir.

### ***Du plan de Stabilisation aux pactes de la Moncloa (1959-1977)***

Le développement contemporain de l'économie espagnole ou, pour ainsi dire, son « miracle économique » prend racine dans le Plan de Stabilisation de 1959. Avant cela, le régime de Franco avait tenté, en vain, d'implanter son idéal autarcique, au travers de la dénommée Industrialisation par Substitution des Importations, dont l'objectif ultime était l'indépendance économique totale de l'Espagne vis-à-vis de l'étranger. À la fin des années 1950, l'économie espagnole devait trouver, au plus vite, une solution à trois problèmes critiques : celui de la balance des paiements dont la dégradation avait atteint des sommets en juillet 1959 – situation que Joan Sardá, économiste espagnol et ancien directeur du service des études de la Banque d'Espagne, qualifia de « suspension virtuelle des paiements de la part de l'*Instituto Español de Moneda Extranjera* compte tenu de ce que ce dernier ne pouvait pas même céder les devises nécessaires au financement des importations indispensables » – ; celui de l'inflation, encore, avec des taux annuels frisant les 14 % entre 1940 et 1957 ; celui du taux de change, enfin, avec différents taux spéciaux qui rendaient la situation particulièrement confuse. Le rationnement était toujours de mise et les structures de production étaient au bord du gouffre, dans la mesure où le système bancaire préférait placer ses fonds dans la dette publique plutôt que de les allouer au secteur privé, de sorte que ce dernier se voyait ainsi privé de toute source substantielle de croissance.

L'année 1957 marque l'entrée sur scène des technocrates placés sous l'aile de Carrero Blanco, tels López Rodó, Mariano Navarro Rubio et

Alberto Ullastres. Ce fut le début d'une nouvelle ère, toujours d'actualité, de convergence entre l'Espagne et l'Europe. Préoccupé par la situation de l'économie et conscient de l'inopérabilité de l'idéal autarcique, ce groupe d'experts commence à élaborer un plan de libéralisation et de stabilisation de l'économie ayant rapidement porté ses fruits. Selon Ullastres, ses objectifs étaient au nombre de quatre : « convertibilité, stabilisation, libéralisation, intégration ». Parmi les mesures prévues par le Plan, on peut relever :

- la convertibilité de la peseta et la hausse du taux de change avec le dollar ;
- l'orientation de l'économie vers une politique monétaire restrictive, à travers une hausse des taux de change et un gel des salaires, afin de réduire l'inflation ;
- l'encouragement de l'investissement étranger ;
- la réduction du déficit public grâce à une réforme fiscale qui renforce le recouvrement de l'impôt et limite la dépense publique.

Sans doute faut-il rappeler les réticences de Franco à mettre en œuvre le Plan. L'idéal autarcique était partie intégrante de son idéologie. Sachant, toutefois, que s'opposer au plan serait catastrophique pour l'économie, il préféra laisser faire. De fait, Navarro Rubio fut reçu en audience par le dictateur (qui, fort paradoxalement, critiquait le Plan dans la presse, sous le pseudonyme d'Hispanicus), pour lui expliquer combien il était nécessaire d'appliquer un tel plan, élaboré de surcroît par divers économistes espagnols. À cela Franco rétorqua : « il ne faut pas se fier aux étrangers, Navarro. Ils ont toujours été contre l'Espagne ». Il suffit alors au ministre, homme habile s'il en est, de dire à Franco que l'effondrement des exportations entamerait la croissance et pourrait le pousser à introduire de nouveau les cartes de rationnement. Bon gré, mal gré, le *caudillo* accéda à la demande de son ministre.

Il en résulta d'abord, pendant un an, une chute du niveau de l'emploi et du revenu réel, ainsi qu'un redressement spectaculaire de la balance des paiements. Une fois surmonté le choc initial, les Espagnols connurent une nette amélioration de leur situation, grâce à la mise en œuvre du Plan. Les réserves de devises de la Banque d'Espagne augmentèrent – en grande partie grâce au tourisme et aux envois des Espagnols employés à l'étranger –, l'inflation chuta de 12,6 % en 1958 à 2,4 % en 1960, l'investissement étranger en Espagne crut, tandis que les structures de production se développaient dans le pays.

### ***Des pactes de la Moncloa jusqu'au cœur de la crise (1977-1995)***

Les efforts d'ouverture menés depuis le Plan de Stabilisation avaient dû faire face à de nombreuses résistances internes, ainsi qu'à l'impossibilité de maintenir les équilibres de base sans, pour cela, introduire des modifications substantielles dans le cadre réglementaire et la politique

macroéconomique en place. Les crises récurrentes de la balance des paiements et les réactions plus ou moins protectionnistes mettaient au jour l'incapacité d'une économie soumise à un fort interventionnisme et toujours marquée par certains relents de nationalisme économique, à survivre sans accrocs dans une économie internationale de plus en plus intégrée.

Le choc pétrolier de 1973 affecta particulièrement l'Espagne, compte tenu de son importante dépendance énergétique (66 % de son énergie était alors importée) et en raison de l'effet amplificateur d'un taux de change dévalué. Elle coïncida, en outre, avec une étape de profonde instabilité politique : Franco décéda le 20 novembre 1975, sans avoir apporté de solution au choc pétrolier ; ce, bien que le prix du baril fût passé en à peine un an de 1,6 à 14 dollars. Deux jours après, Juan Carlos I fut proclamé roi d'Espagne ; c'est à lui que l'on doit d'avoir mené, avec l'aide d'Adolfo Suárez après son accession au poste de chef du gouvernement, le démantèlement – de l'intérieur – de la machinerie franquiste. Commence alors, quoique dans un contexte économique préoccupant, la transition vers la démocratie :

- l'inflation tourne autour des 20 % en 1976 ; elle atteint 44 % en 1977, loin devant les 10 % affichés en moyenne par les pays de l'OCDE ;

- le chômage entame sa longue envolée : il concerne quelque 900 000 personnes parmi lesquelles un tiers seulement perçoit des allocations chômage ;

- les exportations ne couvrant que 45 % des importations, les réserves extérieures perdent 100 millions de dollars par jour ;

- le déficit de la balance des paiements par compte-courant se situait au-dessus des 5 milliards de dollars, avec une dette externe multipliée par trois en deux ans la portant ainsi à 12 milliards de dollars ;

- les entreprises sont endettées à hauteur de plusieurs milliards de pesetas ;

- politique fiscale fortement conditionnée par la hausse substantielle des dépenses publiques et la tendance au déséquilibre budgétaire ;

- absence de mécanismes de stabilisation : ceux en place sous l'État autoritaire avaient cessé de fonctionner. Or les mécanismes spécifiques au nouveau cadre institutionnel n'avaient pas encore vu le jour

Au sein de la classe politique, cette situation suscitait une inquiétude unanime. De sorte que le gouvernement jugea nécessaire d'élaborer une solution « de concentration ». Enrique Fuentes Quintana fut l'homme choisi pour rédiger le document cadre, reprenant à son compte un propos tenu par un homme politique républicain en 1932 : « Ou bien les démocrates mettent un terme à la crise économique espagnole, ou bien c'est la crise qui mettra fin à la démocratie ». De ce document cadre émergèrent les pactes de la Moncloa, signés le 27 octobre 1977 par toutes les forces politiques pour juguler la crise économique. Ils servirent, au-delà, de

socle programmatique à la politique sociale de la démocratie espagnole naissante. Comme le dit Juan Velarde :

« la transition économique débute avec le Plan de Stabilisation de 1959. La transition politique, avec l'accession au trône de Juan Carlos I, en 1975. La transition sociale, avec le Pacte de la Moncloa, en 1977. L'articulation issue de ces trois transitions se sédimente dans la Constitution de 1978 et dans la réalité économique, sociale et politique qui s'étend jusqu'à nos jours ».

Parmi les mesures économiques phares prévues par les Pactes de la Moncloa figurent la mise en place d'une politique monétaire restrictive – taux d'intervention moyen de 16 % sur la période –, la restriction de la dépense publique, la détermination d'un change réaliste de la peseta, susceptible de réduire la dette extérieure, un gel des salaires en fonction de l'inflation prévue (et non, comme c'était l'usage, de celle de l'année écoulée) et des mesures relatives à la flexibilisation du marché du travail par le recours à l'embauche temporaire pour contenir le problème du chômage. À plus long terme, c'est la question de la nécessaire réalisation de réformes fiscales qui se pose, afin d'éviter l'évasion fiscale, des mesures de libéralisation du marché du travail et l'établissement d'un contrôle plus strict sur la solvabilité et la liquidité de banques et caisses d'épargne.

Ce redressement économique permit à l'Espagne de jouer plus aisément la carte de l'intégration à la Communauté économique européenne, officialisée par le traité d'adhésion signé courant 1985. L'Espagne accédait, toutefois, exsangue à la CEE, dans la mesure où des couvertures sociales plus étendues – santé, retraites, etc. – pesaient sur un budget qui n'avait pas suffisamment crû pendant la difficile décennie antérieure. Dans une Europe bien peu libérale et qui avait traversé, à l'instar de l'Espagne, des années 1970 difficiles, on craignait également l'élargissement. Il fallut l'ultimatum lancé par l'Allemagne lors du Conseil européen de Stuttgart en 1983, conditionnant le futur financement à l'élargissement, pour que le processus ayant débouché sur la signature du traité d'adhésion en 1985 fût relancé.

L'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne est l'événement le plus important dans l'histoire récente du pays, puisqu'elle lui a notamment permis de sortir de l'isolement et de l'espèce de catharsis dans laquelle il était plongé depuis la perte de ses dernières colonies, Cuba et les Philippines, en 1898. En effet, même si l'occupation française du début du XIX<sup>e</sup> siècle avait pour ainsi dire sonné le glas de leur empire, l'idée impériale restait fortement ancrée dans l'esprit des Espagnols.

Au cours des dix années qui suivirent l'adhésion, la croissance espagnole fut supérieure de 3 %, en moyenne, à celle de ses partenaires européens. Grâce à cela, le PIB par habitant passa de 70 à 80 % de la moyenne communautaire, poursuivant ainsi le processus de convergence entamé par les Plans de Stabilisation et mis entre parenthèses par le choc de 1973.

Néanmoins, le processus fut plus complexe qu'il n'y paraît : cette ouverture brusque à la concurrence étrangère accéléra les mécanismes d'ajustement lancés dès 1977 à la suite des Pactes de la Moncloa, entraînant par là une diminution du poids du secteur industriel et agricole – grâce aux investissements étrangers, la compétitivité du secteur progressa nettement et lui permit de mettre l'accent sur des entreprises technologiques de moyen et haut niveau – et disposant, fondamentalement, une transformation profonde du secteur du bâtiment et des services.

En ce qui concerne le bâtiment, l'impact des fonds de cohésion dans la construction d'infrastructures et l'arrivée de résidents étrangers ont fortement dynamisé le secteur – ils continuent, au reste, de le faire – ce qui explique que le secteur espagnol du bâtiment soit plus important, en pourcentage du PIB comme en termes de création d'emplois, que celui de ses partenaires européens. Avec le temps, ce secteur se consolida tout en s'internationalisant, ce qui lui permit de se diversifier sectoriellement autant que géographiquement.

Côté services, l'amélioration au cours de ces dix années fut globale : dans tous les secteurs, du tourisme à l'éducation en passant par la santé, les transports ou la finance, la croissance et l'amélioration des performances furent générales. Sans doute le système financier mérite-t-il une mention spéciale, compte tenu de ce qu'il fut l'objet, dans le cadre d'une crise profonde, d'un interventionnisme extrême, ce qui en fit pratiquement une branche à part entière de l'administration. En effet, celle-ci allouait les fonds du secteur financier de manière discrétionnaire – ou peu s'en fallait – selon les besoins du gouvernement, portant ainsi atteinte à l'économie et aux déposants. L'assainissement des institutions bancaires en crise et la remise à plat des coefficients d'investissement obligatoire, ainsi qu'une politique réformiste et non moins ferme de régulation permirent que le système financier espagnol, à la fin de la décennie, fût l'un des plus performants d'Europe.

La croissance moyenne du PIB sur cette période fut de l'ordre de 3.7 %, tandis que celle de l'emploi fut de 2.5 %. Dans les deux cas, on remarque un pic entre les années 1987 et 1989 : à 5 % pour la croissance et à 4 % pour l'emploi. Malgré cela, le taux de chômage demeura particulièrement critique : il passa de 21.5 % en 1985 à 16.3 % en 1991, avant de connaître une nouvelle hausse dans les années qui suivirent. Certes, l'Europe connut une tendance similaire, mais avec un taux de chômage sensiblement en baisse (7.6 % en 1991), avant une nouvelle reprise sous l'effet de la réunification allemande.

Néanmoins, les bases de la crise qui s'ensuivit étaient déjà en gestation : l'importante consommation intérieure associée à la perte de compétitivité provoquée par l'inflation conduisirent à une hausse considérable du déficit commercial. Ce dernier atteignit quelque 6.9 % du PIB en 1989. Un État

peu consciencieux en matière de dépenses et une inflation toujours importante, voilà en bref la situation dans laquelle se trouvait l'Espagne lorsque se posa la question de son intégration au Système monétaire européen. Profitant de sa première présidence de l'Union, l'Espagne rejoignit le SME avec l'objectif de consolider la politique européenne de stabilité et d'équilibre macroéconomique. Toutefois, l'Espagne eut la vie dure dans le cadre du SME : profitant de la stabilité des taux de change et de taux d'intérêt élevés, les entrées de capitaux entamèrent la marge de manœuvre de la Banque d'Espagne en matière de révision des taux d'intérêt. Il en découla, notamment, une série de dévaluations de la peseta, ce qui ébranla les fondements mêmes de la politique macroéconomique du pays.

Les déséquilibres accumulés débouchèrent, à la fin de l'année 1992, sur un début de récession, ce qui poussa le gouvernement à appliquer les recettes ayant participé, quelques années plus tard, à la stabilisation de l'économie espagnole : des dévaluations successives d'ampleur pour relancer sa compétitivité et, par la même voie, ses exportations. En dépit d'une moindre pression de la Banque d'Espagne sur les capitaux étrangers et, de manière générale, du regain de stabilité macroéconomique, la dette publique se situait toujours en 1994 autour de 60 % du PIB.

Comme l'indiquait Rodrigo Rato, alors ministre de l'Économie :

dans ce cadre, l'un des principaux objectifs de la politique économique de la seconde moitié des années 1990 fut de mener à bien l'assainissement des comptes [...], condition *sine qua non* à la participation de l'Espagne à l'Union Économique et Monétaire.

Les réformes du nouveau gouvernement ne se firent pas attendre : il fallait en premier lieu contenir la dépense, afin que s'installe l'équilibre budgétaire. Par ailleurs, pour atteindre la stabilité macroéconomique indispensable à la mise en œuvre des réformes structurelles alors nécessaires, le gouvernement décida de procéder à la privatisation d'une grande partie des entreprises du secteur public. Ces privatisations donnèrent naissance à quelques-unes des plus grandes entreprises espagnoles et servirent de plateforme à l'internationalisation croissante de l'économie. Enfin, des mesures furent prises en matière de libéralisation des marchés des biens et des services, notamment, pour stimuler la concurrence et éviter les positions dominantes.

### ***Des réformes structurelles fructueuses (1995-2007)***

Entre 1995 et 2007, des réformes structurelles permirent l'assainissement des finances publiques, créant ainsi les conditions nécessaires à la croissance et à l'internationalisation soutenues des entreprises espagnoles.

À son arrivée au Palais de la Moncloa, en mars 1996, José Maria Aznar ignorait sans doute qu'avant la fin de son premier mandat, il serait désigné à

l'unanimité par ses homologues conservateurs comme le gardien du temple, dernier rempart face à la déferlante des partis de gauche européens.

Le Portugal était présidé depuis mars 1986 par Mário Soares et gouverné depuis octobre 1995 par António Guterres : le premier fut remplacé par l'ancien maire socialiste de Lisbonne, Jorge Sampaio. Celui-ci se maintint à Belém pendant dix ans ; quant au second, il ne quitta São Bento que sept ans plus tard. Le septennat du Belge Jean-Luc Dehaene débuta en mars 1992. En août 1994, les Hollandais plaçaient Wim Kok à la tête du gouvernement. Il garda leur confiance jusqu'en 2002. Situation similaire au Luxembourg, depuis 1995 avec la désignation de Jean-Claude Juncker en remplacement de Jacques Santer, nommé Président de la Commission Européenne. En France, le gouvernement RPR d'Alain Juppé était déjà sous perfusion : quelques mois plus tard, le 21 avril 1997, le Président Chirac ouvrait la porte au retour aux affaires d'une « gauche plurielle » jusque-là orpheline de François Mitterrand. Au Royaume-Uni, John Major s'apprêtait à céder la place, le 2 mai, à Tony Blair qui ramenait le Labour au 10 Downing Street pour la première fois depuis le départ, en 1979, de James Callaghan. Le 27 octobre 1998, Gerhard Schröder infligeait une cuisante défaite à Helmut Kohl. En Italie, Romano Prodi, Massimo D'Alema et Giulio Amato maintinrent la droite dans l'opposition de mai 1996 à juin 2001. Pour sa part, Costas Simitis conduisit le PASOK à une nouvelle victoire en septembre 1996 : Costas Caramanlis ne ramena les conservateurs au pouvoir qu'en mars 2004. Si l'on ajoute à cette liste les noms de Poul Rasmussen (1993-2001, Danemark), Paavo Lipponen (1995-2003, Finlande), Goran Persson (1996-2006, Suède) et Bertie Ahern (1997-), ce sont 14 pays sur 15 qui sont gouvernés ou qui s'apprêtent à l'être par des majorités de gauche ou de centre-gauche.

Aussi, peut-on mieux comprendre les propos extraordinairement élogieux à l'endroit de José María Aznar, véritable croisé en territoire encerclé.

Rappelons-nous les discours dithyrambiques prononcés par l'Allemand Wolfgang Schäuble dès son élection à la tête de la CDU en 1998 ; les piques lancées, en Autriche, par Wolfgang Schüssel au Président du gouvernement SPD, Viktor Klima, entre décembre 1999 et février 2000 ; les campagnes, en 2001, de William Hague, au Royaume-Uni et de Silvio Berlusconi en Italie. Les hérauts d'un conservatisme plus ou moins bon teint prenaient tous l'exemple de l'Espagne pour faire croire à leurs électeurs que la droite pouvait, elle aussi, apporter prospérité et stabilité.

Comment expliquer les égards réservés au chef du gouvernement espagnol à l'occasion du congrès fondateur de l'UMP en novembre 2002 ? Invité d'honneur, il bénéficia d'attentions que le protocole réserve d'ordinaire aux chefs d'État les plus illustres. On les oubliait presque ces temps où Jacques Chirac, en mars 1977, manifestait publiquement son hostilité à l'entrée du Royaume d'Espagne dans la Communauté européenne.



L'Espagne, décomplexée, était devenue un terrain d'expérimentation pour les partis conservateurs et libéraux européens.

Quand ce pays, à qui l'on a longtemps reproché son retard vis-à-vis de ses pairs et le coût de son intégration, s'est-il mué en modèle ?

Lors de son discours qui précéda le vote de confiance à son gouvernement, le 3 mai 1996, José María Aznar joua cartes sur table : le pays allait devoir consentir à d'importants sacrifices pour être en mesure de s'engager, dans des conditions raisonnables, dans la troisième phase de l'UEM. En effet, Madrid ne respectait alors aucun des critères de convergence. Le déficit était de 4.4 % et devait tomber à 3.0 % en 1997 afin que les autres objectifs pussent être atteints sous dix-huit mois. De sorte que l'une des annonces phare fut l'engagement pris par le chef du gouvernement de maintenir le niveau de croissance des dépenses en dessous de celui de l'inflation. C'était une étape indispensable pour permettre la baisse des taux d'intérêt qui permettrait de résorber l'inflation. Cet assainissement des finances publiques était indispensable pour créer un environnement qui favoriserait l'essor des entreprises. Aux yeux du *Partido Popular*, celles-ci sont le principal moteur de l'économie et, partant, l'outil le plus efficace pour lutter contre le chômage. Une réduction de ce dernier serait permise par une fiscalité plus conciliante, un cadre juridique stable et une déréglementation (approche schumpeterienne et de l'école autrichienne).

La politique économique du gouvernement que j'aspire à conduire part de la conviction que l'entreprise est le véritable moteur de l'économie. L'Espagne a besoin d'entreprises meilleures et plus nombreuses. Ce sont elles qui créent l'emploi. Notre politique sera en faveur de l'entreprise, orientée vers la création d'un contexte où elle pourra jouer son rôle. [...] Pour que nos entreprises soient compétitives, un cadre juridique stable est aussi nécessaire [...]. La nécessaire réorganisation des entreprises publiques occupe aussi une place prioritaire dans le programme économique que j'ai l'intention de développer.

La nécessaire réorganisation du secteur de l'entreprise publique occupe aussi une place prioritaire dans le programme économique que j'ai l'intention de développer.

Dans le but de contribuer à une amélioration générale des performances de l'économie espagnole, il est nécessaire de continuer d'encourager les voies de la dérégularisation et de la privatisation engagées lors de notre entrée dans la Communauté européenne [...]. L'avenir du secteur de l'entreprise publique exige, en tous cas, une politique d'assainissement, ainsi qu'une amélioration de sa gestion.

Le résultat des mesures entreprises par les gouvernements Aznar (I et II) puis maintenues par le gouvernement Zapatero force l'admiration. Entre 1995 et 2007, selon le FMI, le pays a crû plus rapidement que ses homologues développés, à treize reprises. Mettons en vedette les années 1998 (4.5 % vs 2.5 % soit un différentiel de 80 %) et 2001.

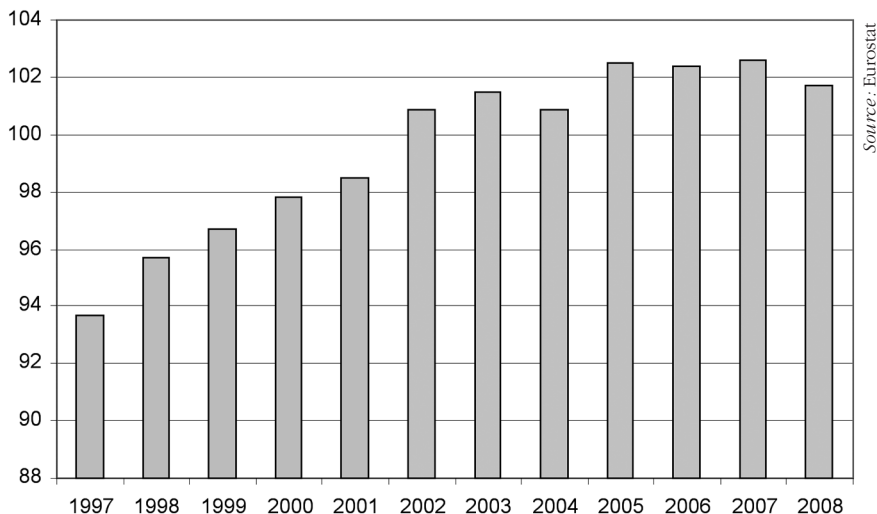
Le 11 septembre provoqua certes un ralentissement significatif de l'économie mondiale, mais il frappa les pays de manière fort inégale. Aussi, l'Espagne connut-elle une baisse de régime de 5.0 % à 3.6 %, cependant que l'ensemble des pays développés plongeait de 4.0 % à 1.2 %. Cette prospérité sans précédent a fait en sorte que, aussi surprenant que cela puisse paraître, le budget du Royaume d'Espagne pour 2008 (291,2 milliards d'euros) a dépassé celui de la France (275,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 271,8 milliards d'euros de crédits de paiement). Ce phénomène a permis de mettre en place des politiques de relance de la consommation et de lutte contre le chômage qui se sont montrées redoutables. Ainsi, le chômage est passé de 8.5 % (2006) à 7.6 % (2007).

L'année 2003 nous permet également de constater que les promesses formulées en 1996 ont bien été tenues. Dès le 21 janvier, le Conseil, sur recommandation de la Commission, enjoignait la France de prendre des mesures pour prévenir l'apparition d'un déficit public excessif. Au mois de juin, après présentation de ses nouvelles prévisions pour 2003 par le gouvernement français (1.3 % de croissance et 3.4 % de déficit public), le Conseil adopte une décision relative à l'existence d'un déficit excessif ainsi qu'une recommandation pour que la France prenne, avant le 3 octobre, les décisions nécessaires pour mettre fin à sa situation de déficit excessif en 2004. Dans un contexte de stagnation économique, cet objectif n'a pas été tenu si bien que la France a transmis à la Commission des prévisions actualisées tablant sur une réduction du déficit public à 3.0 % de PIB en 2004 contre 3.6 % en 2003 et sur une réduction du déficit structurel de 0.7 point de PIB. Paris était allé jusqu'à suggérer l'exclusion des dépenses de défense du calcul du déficit budgétaire : cette proposition ne fut naturellement pas retenue.

Le 25 novembre après avoir reporté le vote relatif à cette recommandation (le vote était prévu le 4 novembre), le Conseil décide, contre l'avis de la Commission et le vote de quatre pays « vertueux » en matière budgétaire (Espagne, Finlande, Autriche et Pays-Bas) de ne pas adopter la recommandation, abandonnant ainsi la poursuite de la procédure prévue à l'article 104 (9) du Traité. L'issue du vote a été similaire pour l'Allemagne. L'Espagne était devenue, avec panache, un des Grands d'Europe en menant le plaidoyer pour le respect des règles que Berlin et Paris, en particulier, avaient imposées afin d'éviter les dérapages budgétaires des « pays arriérés », pour reprendre l'expression employée par Jacques Chirac, Porte de Versailles 26 ans plus tôt, et qui pourraient se porter candidats à l'entrée dans la CEE. Madrid tenait sa revanche.

Les Guignols en Espagne avaient beau se délecter de la stature moyenne et des positions marginales de leur chef de gouvernement pour écrire leurs sketches, il n'en reste pas moins que l'Espagne a connu sous le gouvernement Aznar une prospérité érigée en modèle par ses voisins et les institutions internationales. Pour nous en convaincre, il suffit

Graphique 1 : Convergence du PIB espagnol par habitant avec l'Union européenne (UE =100)



d'observer la convergence frappante entre le PIB par habitant du pays avec celui de l'Union européenne (graphique 1).

La désignation à l'unanimité de Rodrigo Rato y Figaredo à la tête du FMI à la place de Horst Kohler, en juin 2004, est d'ailleurs une illustration du crédit accordé aux équipes en charge de la politique économique du pays. « L'Espagne se porte comme un charme », aimait répéter Aznar. Cela ne veut pas dire pour autant que tous les problèmes ont été réglés, mais que le pays a trouvé un chemin adéquat pour affronter les problèmes auxquels il est confronté et les dépasser progressivement, améliorant ainsi les conditions de vie de ses citoyens.

William Chislett, ancien correspondant du *Times* en Espagne résumait en une phrase le changement morphologique considérable qu'avait connu le pays :

Si voici quinze ans quelqu'un avait fait le pronostic qu'aujourd'hui les entreprises espagnoles posséderaient la plus grande entreprise de téléphonie mobile du Royaume Uni (O2), qu'elles seraient les opérateurs de trois des lignes de métro de Londres et des principaux aéroports du pays (y compris Heathrow), qu'elles auraient acquis l'une des principales banques hypothécaires (Abbey) et une entreprise d'énergie (Scottish Power), que deux de ses principales banques domineraient le monde bancaire d'Amérique latine, que la compagnie Telefonica vaudrait plus que le géant bancaire Citigroup et que Inditex deviendrait le deuxième groupe au monde pour le commerce de détail dans la mode, par le nombre de ses boutiques, personne ne l'aurait pris au sérieux, pensant qu'il s'agissait d'une plaisanterie. Mais c'est ce qui est arrivé, et ce n'est pas tout.

Sous Felipe González les entreprises espagnoles avaient pris la décision de protéger leur pré carré ibéro-américain (à la fin de la première moitié

des années 1990, l'Espagne s'apprêtait déjà à supplanter les États-Unis comme première source d'IDE). Sous Aznar, elles firent le choix d'une marche accélérée vers un leadership mondial à partir de leurs plateformes existantes. Certes nous aurions pu en analyser d'autres, comme le secteur des médias (le géant Telefonica a dépassé Citigroup en termes de capitalisation boursière en novembre 2007), mais nous aborderons seulement en détail l'exemple du secteur bancaire avec le Grupo Santander. Les raisons motivant notre choix sont les suivantes :

- sa position parmi les quinze plus grandes institutions financières du monde et son poids au sein de l'Ibex ;
- l'influence exercée par son président, Emilio Botin, dans les milieux d'affaires internationaux ;
- la contribution de ses filiales étrangères à son chiffre d'affaires consolidé ;
- sa participation à de nombreux processus de privatisation (Repsol, Aceralia, Endesa, etc.), mais également l'achat auquel il procéda, en 1994 d'une ancienne banque publique, la Banesto.

L'année 1995 marque, pour Santander, le début d'une période d'intense expansion avec le développement des activités dont il disposait déjà en Amérique latine (Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou et Venezuela) et la pénétration de marchés environnants (Chili, Puerto Rico et Uruguay). En janvier 1999, le groupe est à l'origine de la première transaction d'envergure dans l'Europe de l'euro : elle prend le nom de Banco Santander Central Hispano (BSCH). Désormais première banque d'Espagne, elle ne s'arrête pas là et augmente ses parts de marché dans la péninsule ibérique avec l'achat de Totta e Açores et du Crédito Predial Portugês. S'ensuit l'achat aux enchères pour 7,1 milliards de réaux du Banespa (Brésil), puis du Grupo Serfin (Mexique) et du Banco Santiago (Chili) faisant du BSCH le premier acteur de la sphère financière en Amérique latine.

Un autre rachat significatif, en 2004, mais cette fois dans un marché développé : Abbey National, sixième banque du Royaume-Uni, tombe à son tour dans l'escarcelle d'Emilio Botin. Un an plus tard, il acquiert 19.8 % de la Sovereign Bancorp et se hisse au 18<sup>e</sup> rang des acteurs présents aux États-Unis. En 2006, son président présente des résultats exceptionnels : 7,6 milliards d'euros de résultat net, montant jamais atteint par aucune entreprise espagnole. Rapportés à notre projet de loi de finances (PLF) pour 2008, les bénéfices annuels de Santander, l'année dernière, sont supérieurs aux crédits de paiement des régimes spéciaux et de retraite (5 124 milliards d'euros), de la Justice (6 519 milliards d'euros) et de celui de la Ville et du logement (7 176 milliards d'euros). Pour résumer la puissance de l'entreprise fondée en 1857, avançons un autre chiffre tout aussi éloquent, celui de sa capitalisation boursière : près de 92 milliards, ce qui en fait la première banque de la zone euro et la douzième au monde.

Le gouvernement de José Luis Zapatero a certes accordé plus d'importance aux politiques sociales. Cela étant, il n'est pas parvenu à rompre ce mécanisme désormais bien huilé d'aide aux entreprises comme vecteur de stabilisation de l'économie (des tentatives de remise en cause du *statu quo* scellé entre le patronat et les gouvernements Aznar ont dû être retirées après les très fortes pressions conjointement exercées par le patronat et le *Partido Popular* sur Pedro Solbes). Pour efficace qu'elle soit, cette démarche d'inspiration libérale a une limite redoutable : si les secteurs clés de l'économie – comme par exemple, celui de la construction – éternuent, c'est tout le pays qui s'enrhume.

### ***Situation actuelle et perspectives***

Les analystes financiers et les économistes s'accordent volontiers à dire que le boom de la construction est sur le point de s'arrêter. L'Espagne en pâtira au cours des dix années à venir.

Trois cas de figure se distinguent, fondés sur l'expérience traversée par le secteur en Allemagne au lendemain de la réunification. Nous avons voulu explorer les conséquences d'une réduction de la part de marché de la construction dans le PIB espagnol :

- dans le premier, la croissance du PIB se rétracterait de 0.5 %, la part de la construction retrouvant son niveau précédant le boom ;
- dans le deuxième, d'importants flux migratoires limiteraient son impact à 0.4 % par an ;
- dans le dernier, directement inspiré du cas allemand, il lui en coûterait jusqu'à 0.8 %.

Cinq facteurs assombrissent les perspectives de l'économie espagnole :

- le secteur de la construction est devenu trop important. En 2006, il a absorbé 17.8 % du PIB contre 9.7 % seulement en France. Les raisons de cet écart sont nombreuses : développement rapide des infrastructures du pays grâce aux financements en provenance de Bruxelles ; forte demande de la part d'étrangers désireux d'acquérir d'imposantes propriétés sur le littoral ; développement progressif des résidences secondaires pour les familles espagnoles que la prospérité du pays a rendues plus fortunées ; forte demande, de la part des immigrés, pour des propriétés plus modestes (642 000 nouveaux arrivés, soit 1.5 % de la population en 2005) ;
- l'endettement des ménages a battu de nouveaux records (près de 120 % du revenu disponible selon les dernières enquêtes) ;
- l'évolution de la productivité n'a pas accompagné le rythme de croissance de celle de ses voisins (la productivité horaire espagnole a régressé de 4 points depuis 1995) ;
- le prix de l'immobilier assurément surévalué.

Néanmoins, trois facteurs viennent contrebalancer ce tableau assez pessimiste :

- d'importants flux migratoires ;
- une compétitivité de l'Espagne sans doute plus importante qu'on ne voudrait souvent le faire croire. Alors que l'inflation espagnole a été supérieure à celle de la moyenne européenne depuis l'avènement de l'UEM, et en dépit de la force actuelle de l'euro, les exportations espagnoles ont évolué en ligne avec celles des autres pays de la zone euro, ce qui suggère que des facteurs autres que la compétitivité liée au prix entrent en jeu ;
- l'excédent budgétaire dont bénéficie actuellement le pays (1.8 % du PIB), ainsi que la dette (<40 % du PIB), résultats de politiques fiscales prudentes, héritées des gouvernements précédents.

Les leçons à retenir sont les suivantes : dans tous les cas sauf un (récession mesurée dans la construction accompagnée d'importants stimuli fiscaux), le taux de croissance de l'économie espagnole devrait être inférieur, au cours des dix années à venir, à celui de la décennie qui est sur le point de s'achever. Même si l'économie devait pâtir d'une mauvaise performance de ce secteur d'activité, le taux de croissance du PIB (3.7 % en moyenne au cours des dix dernières années) est suffisamment soutenu pour permettre au pays de croître à un niveau raisonnable.

### ***Conclusion***

On peut difficilement considérer que le développement économique connu par l'Espagne ces cinquante dernières années relève du « miracle ». En revanche, on peut y voir le résultat d'une série de facteurs qui, ensemble, ont rendu possible ce grand bond :

- une politique économique libérale, davantage pragmatique qu'idéologique, forte d'un soutien efficace de la part de l'administration étatique ;
- une population lasse de vivre dans le passé et disposée à hisser de nouveau l'Espagne parmi les pays qui comptent en Europe, après une longue décadence de près de deux cents ans ;
- une Union européenne généreuse (dont on peut sans doute dire que le redressement espagnol est sa plus grande réussite) dans un contexte politique et économique favorable sur le plan international.