

Chapitre 5

Améliorer le fonctionnement des marchés des biens et services

Dans le cadre de leurs efforts pour instaurer des conditions favorables à un renforcement de la croissance et de la productivité, les autorités espagnoles ont fait figurer l'amélioration du fonctionnement des marchés des biens et services parmi leurs priorités. Une organisation efficace de ces marchés constitue en effet l'un des ingrédients essentiels d'une économie dynamique, car elle contribue à stimuler une allocation efficace sur le plan statique des ressources, à réduire les coûts et à encourager l'innovation. Il existe en effet des marges importantes d'amélioration de la concurrence en Espagne. Ce chapitre passe en revue les principales lacunes des marchés des produits et analyse les réformes engagées sur la période récente. Celles-ci visent en premier lieu à rénover le cadre général de la politique de concurrence, mais elles concernent aussi de nombreux aspects sectoriels comme la réglementation de certaines industries de réseau, notamment l'électricité, ou le secteur de la distribution commerciale, ainsi que les questions liées au gouvernement d'entreprise. Les principales recommandations de politique économique tirées de cette analyse sont récapitulées en fin de chapitre.

Une réforme du cadre général de la politique de concurrence est engagée

La politique générale de la concurrence n'a enregistré que peu de changements depuis sa mise en place en 1989, alors que la plupart des pays de l'OCDE ont fait évoluer leur législation au cours de cette période pour renforcer son efficacité (Høj *et al.*, 2007). L'application de cette politique repose en Espagne sur deux organismes généraux : d'une part, le service de la concurrence (SDC) responsable d'instruire les enquêtes, qui dépend du ministère de l'Économie et des Finances et, d'autre part, le tribunal de la concurrence (TDC), qui est indépendant et chargé des décisions. Ces deux entités coordonnent leurs interventions avec les services de la concurrence de la Commission européenne pour les affaires qui ont un impact au niveau de l'Union européenne. Elles sont complétées par des autorités de régulation sectorielles : les commissions nationales de l'énergie (CNE), des télécommunications (CMT) et du marché des valeurs mobilières (CNMV). Les ressources du SDC et TDC ont été accrues au début des années 2000 pour les aider à mieux accomplir leur mission. Cette organisation institutionnelle a été compliquée par la création dans certaines régions, suite à une décision du Tribunal constitutionnel de 1999, d'organismes appliquant le droit de la concurrence dans les affaires qui n'affectent que leur territoire. Ce transfert de responsabilité est assez inhabituel parmi les pays de l'OCDE, mais il semble avoir assez bien fonctionné jusqu'à présent en Espagne¹. Enfin, depuis 2004, les tribunaux de commerce sont compétents pour sanctionner les entraves à la réglementation concurrentielle européenne, même s'ils ne peuvent appliquer la législation espagnole. Dans ces conditions, une mise à niveau du cadre général de la concurrence est apparue nécessaire pour s'adapter à l'évolution réglementaire enregistrée au niveau communautaire, adopter les meilleures pratiques internationales et combler les lacunes de la législation mises en évidence par l'expérience passée. Un projet de réforme a donc été soumis au Parlement dans la seconde moitié de 2006 en vue d'une application prévue pour début 2007. Il modifie trois aspects importants de la loi : i) l'organisation institutionnelle de l'autorité de régulation; ii) la réglementation antitrust; et iii) le contrôle des fusions.

Sur le plan institutionnel, la réforme prévoit de regrouper le SDC et le TDC en un organisme unique, la Commission nationale de la concurrence (CNC), ayant à sa tête un président qui dirigera et coordonnera deux services fonctionnellement indépendants chargés, d'une part, des tâches d'instruction (la direction d'investigation) et, d'autre part, des jugements (le Conseil). Ce changement, qui procurera des gains d'efficacité avec la réduction de 24 à 18 mois du délai de résolution des cas de comportements anticoncurrentiels, vise surtout à renforcer l'indépendance de l'institution par rapport au pouvoir politique. Ainsi, la nouvelle Commission aura son propre budget, sans lien avec celui du ministère de l'Économie et des Finances. L'indépendance des membres du Conseil, dont le nombre sera réduit de huit à quatre, sera aussi mieux garantie par un mandat de six ans non renouvelable au lieu des mandats actuels de cinq ans renouvelables. Bien que les conseillers restent nommés par le gouvernement, ils seront soumis à une audition préalable au Congrès. La CNC sera aussi davantage comptable des résultats de ses actions grâce à des comparutions

régulières de son président devant le Congrès, et toutes ses décisions et études seront publiées pour accroître la transparence sur ses activités. D'un autre côté, il est prévu d'étendre les compétences des tribunaux commerciaux à l'application de la loi espagnole et d'accroître la coordination entre les régulateurs nationaux, régionaux et sectoriels. Enfin, les fonctions de la nouvelle Commission pour promouvoir la concurrence seront étoffées : celle-ci pourra non seulement analyser le fonctionnement de la plupart des secteurs et proposer des réformes en conséquence, mais aussi évaluer l'impact des aides publiques et des actes administratifs pouvant fausser les marchés.

La réglementation antitrust sera clarifiée et simplifiée en conformité avec les pratiques communautaires tandis que les instruments de lutte contre les conduites anticoncurrentielles seront renforcés. Des dispositions contre les pratiques dénommées « abus de dépendance économique », qui pourraient inciter à utiliser le droit de la concurrence dans un cadre peu approprié, seront supprimées. Un programme de clémence similaire à celui de l'UE sera adopté et les pénalités financières maximales pour les entreprises et les personnes physiques coupables d'actions illicites seront accrues. Concernant enfin le contrôle des fusions, la réforme renforcera surtout le rôle des autorités de la concurrence et limitera les risques d'interférences politiques dans ce domaine. Un pas a été franchi en ce sens avec la suppression en avril 2006 de l'action spécifique détenue par l'État dans certaines grandes entreprises, que le Tribunal de justice européen avait déclarée illégale. En sens inverse cependant, le renforcement récent des pouvoirs de la CNE d'autoriser la participation d'entreprises à des activités du secteur de l'énergie en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement du pays indique que l'interventionnisme du gouvernement sur ce secteur, considéré comme stratégique, pourrait rester fort. Pour sa part, le projet de loi prévoit de rendre directement applicables les opérations de concentration ayant l'accord de la Commission après examen des dossiers, de sorte que les autorités politiques ne pourront désormais intervenir que dans les cas où la CNC impose des conditions spécifiques pour autoriser des fusions ou quand elle les refuse. Le Conseil des ministres aura alors pouvoir de modifier ces décisions en invoquant une question d'intérêt général sur la base d'une liste pré-établie de dix critères².

Les principaux éléments de cette réforme – rationaliser les structures institutionnelles, améliorer l'adaptation aux nouvelles règles européennes et réduire le rôle du gouvernement dans les décisions portant sur les fusions – vont dans la bonne direction. Le renforcement des instruments de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles aura un effet dissuasif positif. Le rôle accru de la nouvelle autorité pour promouvoir la concurrence est aussi particulièrement bienvenu. L'évaluation des insuffisances de la législation a en effet été trop peu développée ces dernières années³, de même que l'examen du fonctionnement de certains secteurs traditionnellement peu exposés à la concurrence comme les marchés publics et certains services professionnels où les barrières à la concurrence sont relativement élevées (Copenhagen Economics, 2005). Le regroupement en une seule institution des deux organismes généraux de la concurrence créera aussi des synergies dans ces enquêtes, mais les autorités pourraient envisager d'aller plus loin sur ce plan, en confiant à la nouvelle Commission des compétences dans le domaine de la protection des consommateurs. L'expérience internationale montre que d'importantes complémentarités existent entre ces activités, bien qu'il importe d'éviter que la gestion des multiples plaintes des consommateurs exerce une ponction excessive sur les ressources de l'institution (Hoj et al., 2007). Les efforts pour accroître l'indépendance des autorités de la concurrence, tout en les rendant davantage comptables de leur action, pourraient

également être utilement étendus aux organismes de régulation sectorielle⁴. Par ailleurs, il importe que les pouvoirs publics n'abusent pas des possibilités d'intervention qu'ils ont conservées dans le cas des fusions pour permettre d'asseoir l'indépendance de la nouvelle Commission. S'il est vrai qu'elle a été instaurée pour renforcer la transparence, la liste des questions d'intérêt général pouvant entraîner un examen par le Conseil des ministres est peut-être trop longue, et des motifs comme « la garantie d'une poursuite adéquate des objectifs de la réglementation sectorielle » pourraient bien justifier des interventions arbitraires. Enfin, il importe de veiller à ce que la coordination entre les organismes nationaux et régionaux de la concurrence reste harmonieuse afin d'éviter les risques de segmentation des marchés qui pourraient émerger si ces institutions territoriales disposaient de pouvoirs plus larges, par exemple, dans le domaine des fusions entre firmes d'une même région.

La réglementation des industries de réseau peut être améliorée

La libéralisation des industries de réseau est plus avancée en Espagne que dans la moyenne de l'UE. Néanmoins, le fonctionnement de certains de ces marchés reste perturbé par des distorsions nombreuses que les autorités s'emploient à résoudre.

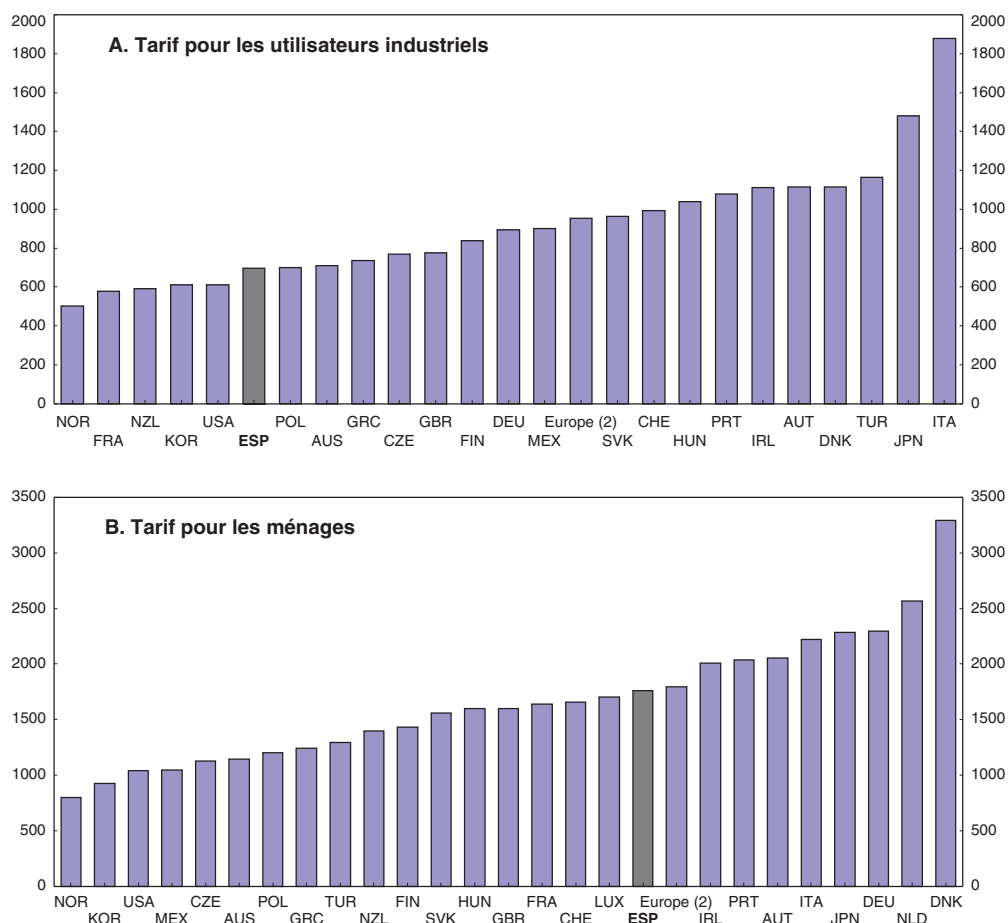
Électricité

Le secteur de l'électricité, dont la demande est en forte croissance depuis quelques années (4.7 % par an en moyenne de 2000 à 2005 contre 3.1 % pour le PIB réel), a été au centre de débats intenses au cours de la période récente, que ce soit en raison des OPA lancées sur l'une des principales entreprises espagnoles de cette branche ou des problèmes de fonctionnement de ce marché, même si le prix de l'électricité est plus faible que la moyenne européenne dans l'industrie (graphique 5.1). De fait, des réformes sont en cours dans ce secteur, comme prévu par le PNR après la publication en juin 2005 d'un Livre blanc recommandant des améliorations réglementaires (Pérez Arriaga, 2005).

Bien que le marché de l'électricité soit libéralisé, son fonctionnement souffre encore d'importantes lacunes liées en premier lieu à sa structure (encadré 5.1). Ce secteur est en effet très peu ouvert sur l'extérieur, ce qui limite les pressions concurrentielles. Il est dominé par deux grandes firmes (*Endesa* et *Iberdrola*), qui contrôlent une grande partie de l'offre mais aussi de la demande (en tant qu'intermédiaire), ce qui pourrait inciter l'une et l'autre de ces entreprises à abuser de leur pouvoir de marché en imposant aux consommateurs des tarifs supérieurs aux niveaux concurrentiels. La forte intégration verticale leur donne la capacité de dissuader les vendeurs indépendants d'électricité ayant une faible capacité de production d'entrer sur le marché⁵. Le pouvoir de marché résultant de cette situation est renforcé par la rigidité de la demande sur le marché de gros, qui fonctionne au comptant. Il existe en effet peu de possibilité de substitution à court terme; or 90 % des transactions se négocient au comptant. Elles bénéficient *de facto* d'un traitement privilégié par rapport aux contrats bilatéraux à terme qui sont très peu développés (voir ci-après) (Beato Blanco, 2005).

Les prix du marché de l'électricité sont d'autre part soumis à des distorsions qui réduisent leur influence sur le comportement des consommateurs. Jusqu'à récemment, leur détermination est restée perturbée par l'indemnisation des coûts échoués (CTC, *Costes de transición a la competencia*)⁶ payés aux compagnies électriques pour amortir les centrales construites pour fonctionner dans un cadre réglementé après la déréglementation. Ces aides, qui n'étaient versées que si le prix du marché était inférieur à € 36 par MWh, incitaient

Graphique 5.1. **Tarifs de l'électricité pour les utilisateurs industriels et les ménages**
Dollars/tep, 2004¹



1. Tarif hors taxes pour les États-Unis.

2. OCDE-Europe. Moyenne pondérée.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 2nd quarter 2006, AIE/OCDE, Paris.

Encadré 5.1. Principales caractéristiques du marché de l'électricité

Le marché de l'électricité, dont la libéralisation s'est achevée en 2003, est très étroit. En raison de la faiblesse des interconnexions avec le Portugal et surtout la France (barrière des Pyrénées), les importations d'électricité représentent moins de 3 % de la production nationale. Ce secteur, qui est supervisé par la CNE et par le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce, est organisé autour d'un marché de gros fonctionnant au comptant. Tous les consommateurs peuvent librement choisir leur fournisseur et obtenir de l'électricité sur la base de prix librement négociés auprès de « commercialisateurs » ou à partir de tarifs fixés par le gouvernement auprès de distributeurs. Une séparation juridique existe entre les activités de production et de commercialisation de l'électricité et celle de transport et de distribution, le transport étant contrôlé par une entreprise indépendante. Toutefois, le marché est dominé par deux groupes (*Endesa* et *Iberdrola*), qui interviennent dans tous les autres domaines d'activité. La part de la production totale détenue par ces deux compagnies, qui atteint 60 %, n'est certes pas exceptionnelle par rapport à d'autres pays, et elle traduit en partie l'existence d'économies d'échelle. Toutefois, ces groupes gèrent aussi 80 % de la demande d'électricité, via des commercialisateurs ou des distributeurs.

les gros producteurs, à maintenir des prix au-dessous de ce niveau, ce qui a engendré des distorsions sur le marché. Un problème plus important concerne la réglementation publique des tarifs, dont la hausse a été plafonnée à 2 % par an de 2003 à juillet 2006, ce qui n'a pas permis de refléter pleinement la hausse des prix du pétrole et du gaz. La nouvelle réglementation publique des tarifs de l'électricité qui prend effet en 2007 implique une hausse moyenne de 2.8 % pour les ménages et de 5.5 % pour l'industrie. Toutefois, la possibilité de révisions trimestrielles des tarifs à partir de juin 2007 n'est pas exclue. De nouvelles hausses seront nécessaires à terme pour intégrer l'accroissement cumulé des coûts de production effectifs ces dernières années. La sous-estimation de ces coûts, mesurée par l'écart entre les tarifs et les prix du marché de gros, génère des déficits tarifaires qui se sont fortement creusés ces dernières années pour atteindre € 3.8 milliards en 2005 (0.4 % du PIB) et qui doivent être remboursés aux entreprises⁷. Or, la répercussion des hausses de coûts sur les tarifs est extrêmement lente puisqu'elle se poursuivra par exemple jusqu'en 2020 pour compenser le déficit de 2005. Dans ces conditions, peu de grands consommateurs achètent sur le marché libre et seulement 35 % de l'approvisionnement électrique total se fait à des prix non régulés. La réglementation des tarifs a aussi fait obstacle à l'entrée de nouveaux opérateurs et inhibé le développement du marché des contrats à terme. La demande d'électricité est donc peu affectée par le prix de marché, ce qui explique en partie sa forte croissance des dernières années.

Plusieurs mesures ont été prises en 2005 et au début 2006 pour résoudre ces problèmes. Des adaptations réglementaires ont été adoptées pour faire progresser la mise en œuvre du marché ibérique de l'électricité avec le Portugal (MIBEL) décidée depuis 2001, ce qui s'est accompagné d'une hausse des capacités d'interconnexion avec ce pays. Un renforcement des capacités physiques d'interconnexion a aussi été négocié avec la France pour atteindre 10 % du marché espagnol d'ici 2010. La transparence et l'homogénéisation des informations concernant la consommation électrique des usagers ont été améliorées pour faciliter leur changement de fournisseur. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour réduire les déficits tarifaires et les distorsions du marché de gros. Le plafonnement de la hausse des tarifs de l'électricité a été supprimé de même que le versement des CTC. Depuis mars 2006, un plafond de € 42.5 par MWh a aussi été imposé de façon transitoire sur le prix des transactions du marché de gros, en principe jusqu'à ce qu'une nouvelle réglementation soit définie. Celle-ci sera aussi temporaire car les tarifs régulés seront progressivement supprimés d'ici 2011, en accord avec la directive européenne sur l'électricité. Les autorités ont également annoncé leur intention de favoriser le développement des contrats bilatéraux à terme. En outre, les autorités ont limité le pouvoir de marché des entreprises dominantes sur la fixation du prix de gros de l'électricité en interdisant l'achat et la vente d'électricité pour un même créneau horaire par des établissements d'une même compagnie. Enfin, il est envisagé de mettre en place un système d'enchères virtuelles obligeant les opérateurs dominants à céder à des tiers la gestion d'une part de leur offre d'électricité⁸.

Dans ce contexte, deux OPA concurrentes ont été lancées sur l'entreprise *Endesa* : l'une par la société *Gas Natural*, leader sur le marché du gaz en Espagne, et l'autre par E.ON, principale entreprise allemande d'électricité. Dans le premier cas, l'opération a été autorisée par le gouvernement avec des conditions strictes de ventes d'actifs. Dans le second, relevant de la compétence de la Commission européenne, celle-ci a aussi donné son aval, mais en mars 2006 le gouvernement espagnol a doté la CNE d'un droit de regard sur cette opération pour évaluer son impact sur les activités du secteur soumises à réglementation, afin de combler une lacune de la réglementation⁹. En juillet 2006, la CNE a ainsi fixé 19 conditions

incluant la vente d'actifs considérés comme stratégiques, représentant un tiers de la capacité de production d'Endesa dans la péninsule ibérique, pour autoriser l'opération¹⁰. La Commission européenne a indiqué que la plupart de ces 19 conditions étaient contraires au droit de l'UE, et elle a demandé aux autorités espagnoles de modifier le décret étendant les pouvoirs de la CNE. En dépit des efforts déployés par le gouvernement espagnol pour prendre en compte les recommandations de la Commission, un désaccord persiste entre les autorités espagnoles et européennes concernant les conditions de l'offre de rachat d'E.ON et le renforcement des pouvoirs de la CNE. Il faut donc continuer de rechercher un accord garantissant une solution de marché pour cette opération et évitant toute mesure discriminatoire contre une entreprise quelconque. Il semblerait également préférable que les autorités espagnoles renforcent l'indépendance de la CNE au lieu d'accroître ses pouvoirs formels.

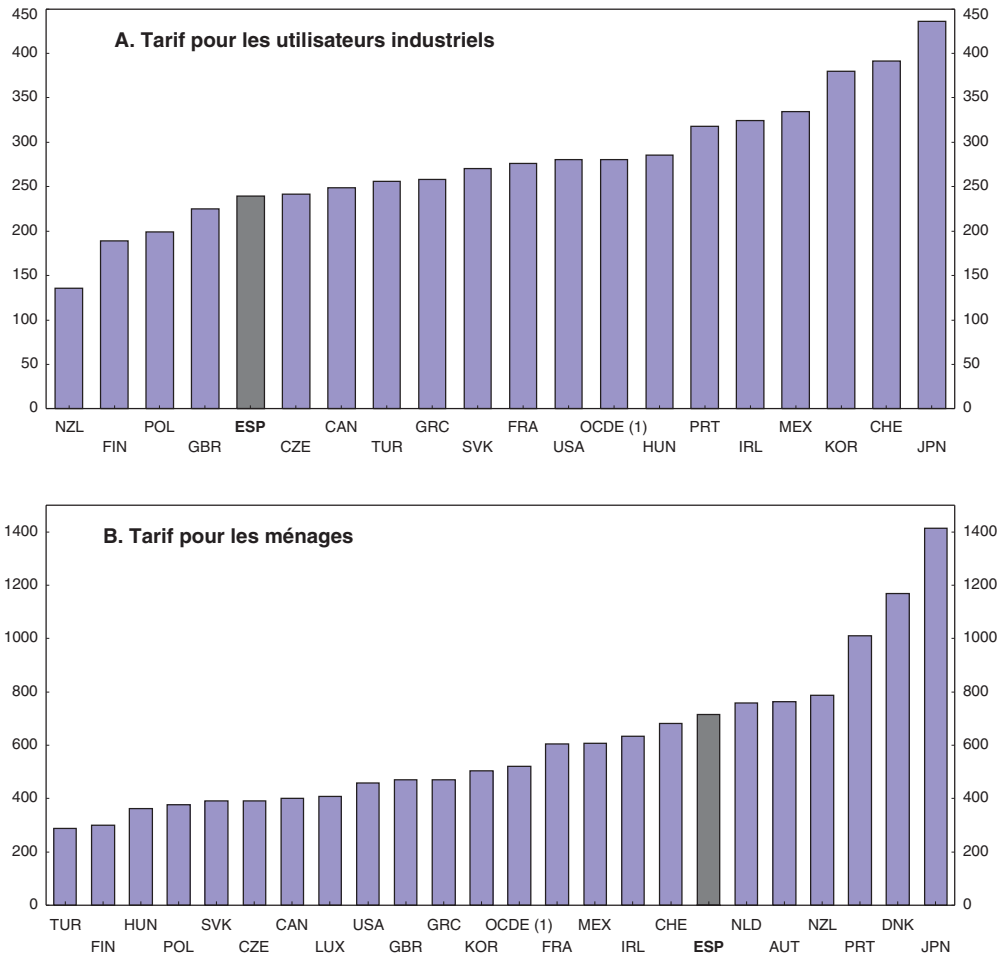
Mais surtout, l'amélioration du fonctionnement de ce secteur passe par une meilleure réglementation du marché. Celle-ci requiert la suppression du plafonnement temporaire du prix de gros sur le marché de l'électricité. De fait, la nouvelle réglementation des tarifs adoptée par le gouvernement, qui prend effet en 2007, n'envisage pas un tel plafond. Il convient aussi de mettre en œuvre rapidement les réformes envisagées, qui semblent aller dans la bonne direction. C'est le cas en particulier du développement des contrats bilatéraux à terme qui favoriseront l'émergence d'une demande plus élastique par rapport aux prix et permettront une meilleure planification des investissements de capacité de production et l'entrée de nouveaux acteurs. Ces mesures devraient être accompagnées de l'adoption d'une règle d'ajustement plus rapide et plus transparente des tarifs de l'électricité en fonction de l'évolution des coûts de l'énergie. Enfin, comme le recommande le Livre blanc, il faudrait séparer plus clairement les activités de distribution non concurrentielles de celles relevant de la production et de la commercialisation.

Gaz

Le secteur du gaz, comme celui de l'électricité, est dominé par une grande entreprise verticalement intégrée ayant la capacité de faire obstacle à de nouveaux entrants. En 2004, *Gas Natural* contrôlait en effet 45 % de l'approvisionnement, 85 % de la distribution et 52 % de la commercialisation, et elle est de surcroît l'un des principaux actionnaires de *Enagas*, compagnie qui gère les infrastructures gazières de l'Espagne. La libéralisation dans ce secteur, qui est complète depuis 2003, paraît cependant avoir été assez efficace, bien que les prix semblent relativement élevés pour les ménages, en partie à cause d'une consommation par tête plus faible et d'une densité de population qui rend la distribution plus coûteuse (graphique 5.2). La part des transactions réalisées à prix libres s'est accrue de moins de 10 % à plus de 80 % entre 2000 et 2004. La situation concurrentielle s'est aussi améliorée sur le plan de l'approvisionnement en gaz avec la baisse de la part de marché de *Gas Natural* depuis la mise aux enchères de 25 % de ses contrats d'importation avec l'Algérie en 2001, et avec la construction de centrales à cycle combiné qui oblige les compagnies d'électricité à chercher des contrats d'approvisionnement gazier¹¹. Des réformes doivent cependant être poursuivies pour réduire la position dominante de *Gas Natural* dans la distribution et la commercialisation, comme le prévoit le gouvernement. Après avoir élaboré un système de redevances transparent visant à assurer un accès équitable au réseau de distribution par des entreprises tierces, le gouvernement compte plafonner à 1 % les droits de vote et la participation au capital de *Enagas* des entreprises actives sur le marché du gaz¹². Il est aussi prévu de séparer de façon fonctionnelle et comptable les activités de gestion de réseau de

Graphique 5.2. **Tarifs du gaz naturel pour les utilisateurs industriels et les ménages**

Dollars/tep



1. Moyenne pondérée.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 2nd quarter 2006, AIE/OCDE, Paris.

Enagas des activités de distribution qu'elle mène avec *Gas Natural*. L'accès à l'information nécessaire au développement des offres de services complémentaires des commercialisateurs sera également amélioré, de même que la transparence des prix de ces services, ce qui facilitera le changement de fournisseur. Ces efforts, qui vont dans la bonne direction, pourraient être complétés par l'organisation d'un marché secondaire de gros pour améliorer la liquidité du secteur; à cet effet, il faudrait accroître les capacités de stockage.

Distribution du pétrole

La distribution de pétrole est dominée par deux grands opérateurs (*Repsol* et *Cepsa*) qui contrôlent plus de 90 % des capacités de raffinage installées en Espagne et environ 60 % de la distribution de détail. Le nombre de stations-services par habitant est plus réduit que dans la moyenne des autres pays de l'UE et les stations-services rattachées à des super ou hypermarchés sont peu nombreuses (2.2 % du total) en raison des barrières administratives érigées par les autorités locales. De nombreuses stations-services sont aussi liées aux deux principales compagnies par des contrats très longs (25 à 40 ans), même si un changement de

réglementation interdit depuis 2000 que ceux-ci dépassent cinq ans après renouvellement. En vertu des anciens contrats, *Repsol* dispose encore de droits exclusifs sur plus de 500 stations (16 % du réseau). Pour accroître la transparence et l'équité d'utilisation des installations de transport et stockage de ce secteur, la participation des principales compagnies dans le monopole CLH (*Corporación Logística de Hidrocarburos*) gérant ces infrastructures a été réduite à moins de 50 % et la CNE a renforcé sa surveillance dans ce domaine avec la publication des conditions des contrats de stockage et de transport.

Une contestabilité accrue dans le secteur de la distribution reste cependant nécessaire. La part de *Repsol* et *Cepsa* dans le commerce de détail n'a en effet diminué que modérément ces dernières années (de 63.5 % à 59.5 % entre 2001 et 2004) malgré un gel temporaire de l'expansion de leurs points de vente qui s'est achevé en 2003. Le gouvernement a récemment décidé de stimuler la concurrence en autorisant les coopératives agricoles à distribuer du carburant au détail pour le public. De plus, après deux ans d'enquête, la Commission européenne s'est entendue avec *Repsol* pour que celle-ci accepte une remise en cause des accords de long terme qui lui donnent encore des droits exclusifs d'exploitation sur de nombreuses stations-services (CE, 2006a). La liste des stations pouvant changer de contrats sera publiée sur Internet afin d'informer d'éventuels concurrents. Toutes les compagnies de ce réseau pourront en outre appliquer des prix plus bas que ceux recommandés par *Repsol*. Enfin, cette compagnie ne pourra acquérir de nouvelles stations indépendantes pendant deux ans. Ces mesures bienvenues pourraient peut-être être étendues à *Cepsa*, si son pouvoir de marché le justifie. De plus, il serait souhaitable de garantir que les limitations d'ouverture de stations dans les super ou hypermarchés répondent bien à des règles de sécurité et ne constituent pas de simples obstacles à l'entrée érigés par les gouvernements locaux. À cet effet, on pourrait par exemple instaurer des possibilités de recours auprès des autorités nationales de la concurrence en cas de refus d'autorisation d'ouverture de ces stations.

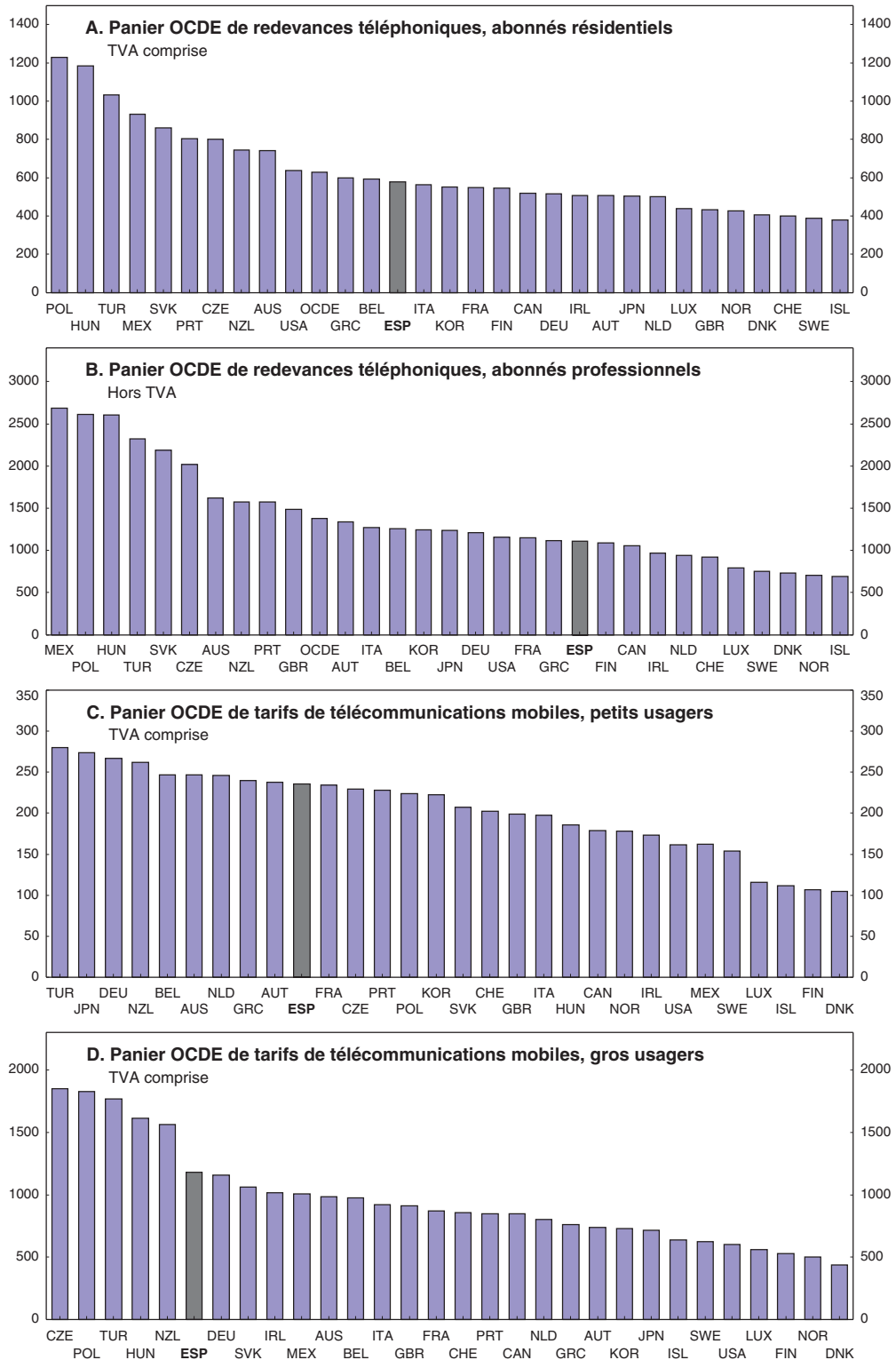
Télécommunications

Depuis plusieurs années, les télécommunications subissent de profondes mutations technologiques qui ont requis des évolutions du cadre réglementaire. La stratégie de libéralisation de ce secteur, qui suit celle définie au niveau européen, est désormais centrée sur une évaluation de la concurrence par service plutôt que par technologie. Conformément à la directive communautaire, le régulateur sectoriel, la CMT, a ainsi effectué une révision réglementaire des 18 différents marchés identifiés de ce secteur. L'idée est de déterminer dans chacun d'eux les éventuels opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif et d'apporter des remèdes appropriés si des dysfonctionnements sont clairement repérés, ou de libéraliser les prix si une concurrence efficace existe.

Dans la téléphonie fixe, où les prix des communications sont plus faibles que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE (graphique 5.3), l'analyse des marchés a conduit à mettre fin, à partir du second semestre 2006, au système de plafonnement des prix des communications imposé jusqu'à présent à l'opérateur dominant (*Telefónica*). La CMT supervisera cependant les offres des opérateurs sur ce marché pour vérifier leur conformité au droit de la concurrence. Le plafonnement des prix sera en revanche maintenu pour les abonnements car la libéralisation sur ce segment du marché, qui implique un accès direct aux utilisateurs et des investissements en infrastructure, est plus lente à faire sentir ses effets. De fait, la part de marché de *Telefónica*, qui était en situation de monopole jusqu'en 1997, atteignait encore environ 90 % dans ce secteur en 2004.

Graphique 5.3. Tarifs téléphoniques

Dollars (PPA), août 2004



Source : OCDE, Perspectives des communications, 2005, Paris.

Concernant les connexions à Internet, les prix d'accès via des bandes étroites ont été libéralisés, et ceux-ci sont faibles par rapport aux autres pays. En revanche, le développement des accès à haut débit, dont les prix sont élevés en comparaison internationale, reste plus limité que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.10). Sur le créneau de l'accès à Internet via l'ADSL, *Telefónica* reste en position dominante avec 89 % du marché malgré le dégroupage des boucles locales qui est effectif depuis janvier 2001. Cette entreprise a été accusée de pratiques déloyales en raison de prix de gros trop élevés laissant des marges commerciales insuffisantes. Pour améliorer la situation, la CMT, qui fixe ces prix de gros, les a réduits sensiblement à l'automne 2006 (d'environ 20 %) et elle a décidé de réviser leur mécanisme de détermination sur la base d'un système de comptabilité analytique, ce qui imposera à *Telefónica* de séparer, dans ses comptes, les coûts et marges concernant son offre de gros d'accès à Internet de ses autres services (CMT, 2006). Cette société devra aussi permettre à ses concurrents de développer des offres de services Internet à très haut débit (ADSL2 + à 10 à 20 mégabits) qu'ils ne pouvaient pas réaliser jusqu'à présent. Par ailleurs, le développement de la technologie par câble devrait aussi accroître la concurrence suite à la fusion des deux principaux opérateurs actifs dans ce domaine où les investissements progressent rapidement¹³. Compte tenu des nombreuses plaintes déposées du fait des abus de certaines entreprises d'accès à Internet ou de la mauvaise qualité de leurs services (publicité mensongère sur les vitesses d'accès, aide téléphonique en ligne ne fonctionnant pas, blocage des lignes téléphoniques,...), le gouvernement a adopté plusieurs mesures pour mieux assurer la défense des droits des consommateurs, laquelle ne fait pas partie des attributions de la CMT. Ces mesures visent notamment à sanctionner les firmes contractant des changements d'abonnement non sollicités (*slamming*) et à imposer des obligations de remboursement des abonnements en cas de défaillance des services fournis. Un avant-projet de loi est aussi en préparation afin de garantir aux usagers des conditions de désabonnement aussi aisées que les conditions d'abonnement, de supprimer les pénalités abusives et appliquées unilatéralement par les sociétés lors des résiliations de contrat par les consommateurs et, de façon plus générale, d'imposer une facturation des services sur la base du temps réel d'utilisation et non plus à la minute ou par tranche de 30 secondes.

Dans la téléphonie mobile, où le marché est réparti entre trois opérateurs actifs de façon assez équilibrée, les prix fluctuent librement. Ils ont continué de fléchir ces dernières années, mais à un rythme plus lent¹⁴, et leur niveau est toujours plus élevé que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 5.3). En février 2006, la CMT a constaté que les trois opérateurs actifs avaient un pouvoir de marché substantiel et elle a réformé la réglementation applicable aux opérateurs mobiles virtuels (OMV) afin d'intensifier la concurrence. Ces opérateurs pourront donc négocier des accès aux réseaux des trois compagnies dominantes qui devront le leur accorder à des prix raisonnables. En décembre 2006, trois OMV étaient présents sur le marché. Enfin, une baisse des tarifs d'interconnexion qui sont perçus par les compagnies lors des réceptions d'appels émis par un opérateur mobile différent a été décidée en septembre 2006. Ces tarifs seront réduits de plus de 40 % d'ici septembre 2009. En outre, le titulaire de la quatrième licence UMTS (*Yoigo*) a renégocié ses conditions d'entrée avec le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et a lancé ses activités commerciales en décembre 2006.

Au total, les efforts visant à stimuler la concurrence dans les télécommunications sont utiles et ils devront être poursuivis. Là où des opérateurs dominants persistent, comme dans le cas de l'accès rapide à Internet, il importe d'adopter des régulations adéquates, d'une part pour faire émerger une concurrence effective et d'autre part pour maintenir des incitations

suffisantes pour les investissements de développement des réseaux¹⁵. D'un autre côté, pour accompagner ces mesures, le gouvernement pourrait aussi envisager de confier à la CMT la responsabilité de veiller à la défense des consommateurs, compte tenu des complémentarités de cette surveillance avec les tâches de supervision de la concurrence.

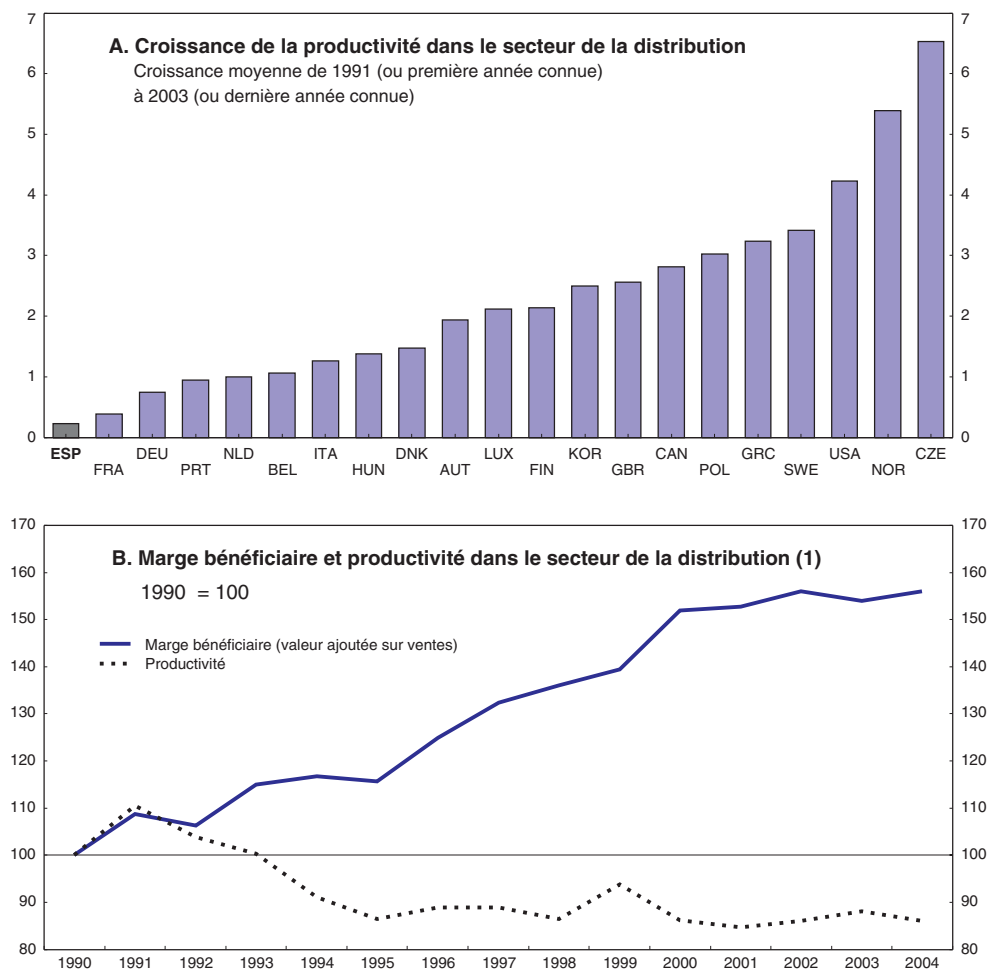
Le secteur de la distribution commerciale reste à libéraliser

La performance du secteur de la distribution commerciale, qui représente respectivement 15.3 % et 10.9 % du total de l'emploi et de la valeur ajoutée, est importante pour l'ensemble de l'économie. Or, la réglementation de ce secteur, qui conditionne fortement son fonctionnement, est l'une des plus rigides de la zone OCDE (graphique 1.13). Cette évaluation, qui coïncide avec celle de Copenhagen Economics (2005), est étayée par les analyses du Tribunal de la concurrence (TDC, 2003). Un durcissement réglementaire est intervenu depuis le début des années 90 parallèlement à l'accroissement des pouvoirs de régulation des régions sur ce secteur suite à diverses décisions du Tribunal constitutionnel. La liberté des horaires d'ouverture des magasins décrétée par le gouvernement central au milieu des années 80 a ainsi été graduellement réduite par l'intervention des communautés autonomes pour les boutiques dépassant une certaine taille¹⁶ (normalement 150 m²). La réglementation nationale, qui autorisait les magasins à ouvrir au maximum 90 heures hebdomadaires et douze dimanches par an, s'est encore resserrée au début 2005 pour éviter des litiges avec les régions, de sorte que ces plafonds ont été abaissés à 72 heures par semaine et huit dimanches par an. De façon plus importante, l'entrée de nouveaux concurrents a été restreinte depuis le milieu des années 90 avec l'introduction, au niveau régional, d'une deuxième licence pour ouvrir un hypermarché (en plus du permis municipal). Les restrictions imposées sont en outre variables entre les régions et bien plus larges que celles fixées au niveau national, où les hypermarchés sont définis comme des points de vente de plus de 2 500 m². Dans certains cas, des licences ont été imposées pour des magasins de taille réduite (de moins de 500 m²) ou ont spécifiquement porté sur des solderies. Dans d'autres, elles ont parfois dépendu d'étude de viabilité. En 2003, dix régions sur 17 avaient adopté un moratoire sur la construction d'hypermarchés.

Cette rigidité croissante de la réglementation a plusieurs motivations. Elle a répondu en partie à la volonté de préserver les commerces de proximité, qui joue un rôle positif dans l'animation de certains centres urbains et sont utiles notamment pour les personnes âgées peu mobiles. Les restrictions horaires ont aussi été justifiées par la nécessité de ne pas contraindre les employés à travailler tardivement ou les week-ends, mais aussi en raison de la concurrence jugée « déloyale » que cela pouvait induire pour les petits commerces. Toutefois, ce durcissement de la réglementation s'oppose aussi au souhait souvent exprimé des consommateurs de bénéficier d'horaires d'ouverture plus souples pour mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. Les autorités locales sont aussi moins disposées à accorder des autorisations d'implantation de grandes surfaces car elles sont en général sensibles aux pressions des commerçants en place. Ces restrictions réglementaires réduisent la concurrence au profit des entreprises déjà installées, y compris celles de grande taille, ce qui a un effet néfaste sur la croissance de la productivité et l'inflation. Des études récentes, comme celle de van Ark *et al.* (2002), ont montré qu'une bonne partie de l'écart de croissance de la productivité entre les États-Unis et les pays européens, notamment l'Espagne, depuis le milieu des années 90 résulte d'une moins bonne performance dans les services et, plus spécialement, dans la distribution (Banque d'Espagne, 2006)¹⁷. Comme dans d'autres pays ayant une réglementation rigide, par

exemple l'Allemagne, les gains de productivité ont été faibles dans le commerce de détail (graphique 5.4, partie A). De plus, la productivité apparente du travail dans ce secteur a progressé moins vite que dans le reste de l'économie depuis 1990 alors que les marges de profit semblent avoir augmenté plus fortement (graphique 5.4, partie B). Bien que les grandes sociétés de distribution aient ajusté leurs stratégies pour faire face aux restrictions et développé d'autres formes d'établissements plus petits¹⁸, les effets bénéfiques sur la productivité et la modération des prix associés à la pression concurrentielle des hypermarchés ont été limités en Espagne (Cruz et Oubina, 2006). En outre, selon Múgica (2006), du fait que la quasi-totalité des nouveaux entrants sont des micro-entreprises, la croissance de la productivité n'a guère été stimulée par la dynamique de création/destruction d'entreprises et, partant, par l'utilisation différenciée des TIC en fonction de la taille des entreprises. Pourtant les gains de productivité associés à des économies d'échelle et de gamme pourraient être importants, si la réglementation était moins restrictive, car la densité des points de vente par habitant est très élevée : en 2002, elle atteignait presque le double de la moyenne UE (ICE, 2006).

Graphique 5.4. **Productivité et marge bénéficiaire dans le secteur de la distribution**



Note : La productivité est égale à la valeur ajoutée divisée par l'emploi.

1. Par rapport à l'ensemble de l'économie. Commerce de détail dans le secteur de l'alimentation et des boissons.

Source : Central de Balances Anual (CBA) de la Banque d'Espagne; OCDE, base de données STAN.

Certains gouvernements régionaux ont fait évoluer quelque peu leur réglementation, comme la Catalogne au début 2006, mais celle-ci reste très restrictive¹⁹. À la mi-2006, une seule région (Baléares) n'avait encore pas mis un terme au moratoire d'ouverture d'hypermarchés, qui porte également sur le commerce de gros. Récemment, le gouvernement central a adopté deux plans destinés à améliorer le fonctionnement de la distribution de détail : le plan 2005-2008 visant à améliorer la qualité du secteur de la distribution et le plan 2005-2008 visant à améliorer la concurrence et l'efficacité dans le secteur de la distribution. Dans ce contexte, des mesures ont été prises pour stimuler la concurrence dans le commerce de gros et renforcer la transparence des marchés via la diffusion régulière d'indicateurs et d'information sur les prix et les marges, notamment dans le commerce des produits alimentaires. Néanmoins, une réduction importante des barrières à l'entrée dans le commerce de détail reste nécessaire et une plus grande flexibilité des horaires d'ouverture des magasins serait souhaitable. À cet égard, la stratégie des autorités de s'appuyer sur la directive européenne concernant les services pour éliminer les principaux obstacles régionaux à l'ouverture de commerce est tout à fait opportune. Certaines régions (Cantabrie) ont déjà commencé à lever les barrières empêchant le développement de grands centres commerciaux. Dans tous les cas, il faudrait que l'État intervienne fermement pour réduire l'hétérogénéité des réglementations régionales qui tendent à fragmenter le marché espagnol, dont l'unité est garantie par la Constitution, comme l'a fait observer le Tribunal de la concurrence.

Des réformes seraient nécessaires dans plusieurs autres secteurs

Dans le secteur de la *distribution pharmaceutique*, où la législation-cadre relève de l'administration centrale et où la réglementation est approuvée par les régions, des obstacles à l'entrée existent encore, comme l'a relevé récemment un avis émis par la Commission européenne (CE, 2006c). Les officines sont soumises à des règles de planification en fonction de la population (une population minimum comprise entre 2 800 et 4 000 personnes est requise, mais certaines administrations régionales ont adopté une limite plus basse) et de la distance qui les sépare (250 mètres au minimum, distance également plus faible dans certaines régions). Dans certaines communautés, les procédures d'autorisation accordent une priorité aux pharmaciens qui ont déjà travaillé dans la région, et les pharmaciens hospitaliers des autres États membres de l'UE ont des difficultés à obtenir le droit d'exercer leur profession en Espagne (CE, 2006c). Enfin, il est interdit à un même pharmacien de détenir plus d'une officine, ce qui semble excessif car chaque officine peut être gérée par un pharmacien sans qu'il en soit obligatoirement le propriétaire. Ces restrictions exagérées et parfois discriminatoires mériteraient d'être amendées.

Des efforts de libéralisation sont engagés dans les *transports ferroviaires*. Depuis le début de 2005, l'opérateur historique, Renfe, a été séparé en une entreprise gérant le réseau, ADIF (*Administrador de Infraestructura ferroviaria*), et un transporteur, RO (Renfe-Operadora), qui devra affronter la concurrence. Des licences d'exploitation et des demandes d'attribution de sillons ont d'ailleurs été déjà sollicitées, même si RO est toujours le seul opérateur ayant une activité commerciale. Des réformes restent à mener pour instaurer une concurrence effective dans l'exploitation du réseau afin de garantir des règles non discriminatoires et transparentes d'attribution et de fixation des prix d'utilisation des sillons. À cet effet, le ministère de l'Équipement (*Ministerio de Fomento*) doit préparer un projet de loi visant à renforcer l'indépendance et à élargir les compétences et

les fonctions de l'organe de régulation de ce secteur. Dans ce contexte, les autorités pourraient aussi prévoir de soumettre, sur une base obligatoire et régulière, les services de transports régionaux de passagers et de fret à des appels d'offres, comme d'autres pays de l'OCDE le font déjà ou l'envisagent (OCDE, 2006).

Des avancées réglementaires seraient aussi utiles dans les *transports routiers de marchandises lourdes* (plus de 3.5 tonnes), où des contraintes excessives sont appliquées. Pour obtenir une licence d'exploitation, ces entreprises sont en effet tenues de disposer d'au moins trois véhicules de moins de deux ans ayant une charge utile totale de plus de 60 tonnes. Comme le note le Tribunal de la concurrence (TDC, 2005), une telle obligation, qui n'existe pas chez les principaux partenaires de l'Espagne, paraît disproportionnée. Elle est de nature à limiter l'entrée de nouveaux concurrents sur ce marché, de taille très réduite en Espagne, même s'il importe, bien sûr, de maintenir des exigences adéquates de capacité professionnelle et de sécurité. Le principal problème de ce secteur tient à la forte présence des micro-entreprises, à la différence des autres pays de l'UE. En novembre 2006, les autorités ont adopté quelques mesures pour accroître la concurrence sur le marché du fret routier. Il a été décidé par exemple de réformer le système de licences de façon que les sociétés de transport puissent opérer à l'échelle nationale indépendamment de l'autorité ayant délivré la licence. Auparavant, les licences pouvaient être délivrées pour des activités de transport local, régional ou national.

De sérieux obstacles à la concurrence entravent également le *marché du ciment*. Le TDC, qui a récemment mené une enquête sur ce secteur, a mis en lumière l'ampleur des barrières non tarifaires limitant les importations. Celles-ci prennent la forme de requêtes excessives en termes de documentation et d'essais de contrôle pour garantir le respect des normes techniques, y compris sur des ciments courants, ainsi que l'obligation de souscrire une assurance en responsabilité civile d'un montant minimum de € 5 millions indépendamment de la taille du fabricant, ce qui constitue une contrainte disproportionnée pour des petites firmes. Ces exigences, qui affectent à la fois les entreprises nationales et étrangères, contreviennent aux règles communautaires, de sorte que la Commission européenne a menacé d'engager des poursuites devant la Cour de justice européenne si elles ne sont pas abrogées. De fait, la part des importations de ciment dans la production a fléchi au cours des dernières années contrairement à l'évolution observée pour la moyenne des autres biens. De plus, la structure du marché est devenue de plus en plus concentrée, les entreprises principales contrôlant 40 à 50 % du marché dans certaines régions. Ce phénomène est accentué par la forte intégration verticale des firmes qui leur permet de pratiquer une stratégie de limitation des prix et les fixer parfois au-dessous des coûts marginaux pour empêcher l'entrée de nouveaux concurrents (TDC, 2006).

Le secteur des *marchés publics*, qui représente environ 20 % du PIB, comme dans la moyenne des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2002), est d'une taille considérable. En 2005 les adjudications réalisées dans le seul domaine des travaux publics ont atteint € 39.5 milliards (4.3 % du PIB), dont 70 % ont été soumissionnés par les administrations locales et régionales et 30 % par l'administration centrale (Seopan, 2006). Peu d'analyses ont été réalisées sur le fonctionnement de ce secteur, mais divers indices suggèrent que la vigueur de la concurrence pourrait sans doute être intensifiée. En juin 2006, la Commission européenne a demandé à l'Espagne de modifier sa réglementation pour la mettre en conformité avec les directives UE en ce qui concerne l'attribution de certains marchés sans publication d'avis (CE, 2006d). Deux projets de loi ont été approuvés par le gouvernement et sont en cours d'examen au Parlement. Au début des années 2000, divers rapports

réalisés par la Cour des comptes et par l'INSALUD, l'organisme qui gérait jusqu'en 2002 les services de santé non encore décentralisés, avaient déjà montré que les règles légales de publicité et de concurrence concernant la soumission des marchés publics n'étaient appliquées que dans la moitié des contrats hospitaliers. Certains hôpitaux payaient ainsi jusqu'à deux fois plus cher que d'autres un même produit pharmaceutique (OCDE, 2003). En outre, comme dans d'autres pays très décentralisés, la présomption existe que les autorités territoriales privilégient souvent les offreurs locaux en imposant des conditions restrictives. La Commission européenne l'a récemment démontré dans le cas des services de santé de l'Espagne pour lesquels les entreprises soumissionnaires devaient disposer, au moment de la présentation de l'offre, d'un bureau ouvert au public dans la province ou la capitale de la province où le service devait être rendu (CE, 2006d). Pour améliorer le fonctionnement de ce secteur, un portail Internet « marchés publics », qui pourra aussi publier les appels d'offres des communautés autonomes, est en cours de développement. Une telle initiative est bienvenue pour accroître la transparence de ce marché et baisser les coûts de gestion des adjudications dans le cas des achats standardisés. Cela devrait permettre de réduire les seuils au-dessus desquels, des appels d'offres publics sont obligatoires. De façon générale, les autorités de la concurrence devraient surveiller plus attentivement ce secteur où des économies importantes peuvent être réalisées.

Des changements opportuns du code de gouvernement d'entreprise sont en cours

Comme la plupart des autres pays de l'OCDE, l'Espagne s'est dotée depuis plusieurs années de principes définissant un bon gouvernement d'entreprise afin de répondre aux problèmes liés à la séparation entre la propriété et la gestion des sociétés cotées en bourse. Un premier code, *Olivencia*, rédigé dès 1997, complété en 2003 par le code *Aldama*, fournit ainsi les principales recommandations en vigueur pour favoriser une bonne organisation et une conduite adéquate des conseils d'administration, éviter les conflits d'intérêt et assurer la transparence de la gestion des firmes cotées, ce qui est important pour encourager une concurrence saine sur les marchés des produits (CNMV, 2005). En accord avec la pratique internationale, ces recommandations sont généralement non contraignantes mais reposent sur le principe « appliquer ou expliquer » selon lequel les sociétés doivent fournir des justifications quand elle ne respectent pas certains éléments de ces codes²⁰. Un durcissement de ces recommandations a cependant été enregistré dans de nombreux pays ces dernières années, suite à divers scandales financiers, comme en témoignent les révisions récentes des principes de gouvernance promus par l'OCDE ou l'UE. Le respect de ce type de règles jouant un rôle croissant sur les décisions des investisseurs sur des marchés financiers mondialisés, le gouvernement espagnol a procédé à une mise à jour et à une unification des recommandations des codes *Olivencia* et *Aldama* afin de renforcer la confiance des marchés financiers et la sécurité juridique.

Le nouveau code unifié, qui sera appliqué à partir de 2008, comprend de nombreuses modifications (CNMV, 2006). L'une des plus importantes a pour effet d'imposer une définition stricte des conseillers indépendants (sans lien avec des actionnaires significatifs ni avec les dirigeants de la société) et de suggérer un renforcement de leur présence dans les conseils où ils devraient représenter au moins un tiers des membres. La définition floue de l'indépendance utilisée jusqu'ici a en effet souvent conduit à la nomination de personnalités qui n'ont pas préservé les intérêts des actionnaires minoritaires. Le nouveau code recommande aussi de promouvoir la coordination et la représentation des petits

Encadré 5.2. **Recommandations pour améliorer le fonctionnement des marchés des produits**

Réforme et application du droit de la concurrence

- Adopter le projet de réformes en discussion, en particulier le programme de clémence.
- Étendre les dispositions visant accroître l'indépendance de la CNC à tous les organismes sectoriels de régulation.
- Éviter les interventions arbitraires en utilisant la liste des questions d'intérêt général pouvant être invoquée par le gouvernement pour justifier son intervention dans une opération de concentration, liste qui a été instituée en vue d'accroître la transparence.
- Veiller à ce que la coordination entre les autorités de régulation nationales et régionales évite les risques de segmentation des marchés. Être plus actif dans l'évaluation de l'impact sur la concurrence de certaines réglementations sectorielles.

Industries de réseau

- Favoriser le développement des contrats bilatéraux à terme sur le marché de l'électricité. Adopter une règle d'ajustement des tarifs plus transparente et plus rapide sur les coûts de production. Séparer plus clairement les activités de distribution non concurrentielles des entreprises de celles liées à la production et à la commercialisation.
- Réduire le plafond de la participation des *entreprises gazières* à *Enagas* et mieux séparer les activités de distribution de celles de gestion du réseau dans cette entreprise. Favoriser l'émergence d'un marché secondaire de gros dans le secteur du gaz.
- Étendre à toutes les entreprises dominantes dans la *distribution de pétrole* les mesures remettant en cause leurs accords de long terme avec des stations-services. Développer de nouvelles procédures garantissant que les obstacles locaux à l'ouverture de stations-services dans les super et hypermarchés ne soient pas des barrières artificielles à l'entrée.
- Poursuivre les efforts de libéralisation engagés dans les *télécommunications*. Envisager de confier à la CMT la responsabilité de veiller à la protection des consommateurs sur ce marché.

Distribution

- S'appuyer sur la directive européenne sur les services pour réduire les barrières régionales à l'entrée affectant les hypermarchés. Dans tous les cas, intervenir plus fermement pour réduire le nombre et la diversité des réglementations régionales, au moins en ce qui concerne les critères définissant un hypermarché.

Autres secteurs et gouvernement d'entreprise

- Amender les restrictions excessives et parfois discriminatoires dans le secteur des *pharmacies*.
- Dans le *secteur ferroviaire*, renforcer l'indépendance et élargir les compétences du régulateur sectoriel. Soumettre les services de fret et de transports régionaux de passagers à des appels d'offre obligatoires et réguliers.
- Supprimer les dernières contraintes injustifiées imposées pour l'obtention d'une licence d'exploitation de *transport routier lourd*.
- Abroger les restrictions à l'importation de ciment figurant dans le Décret royal 1797/2003.
- Dans le domaine des *marchés publics*, renforcer activement le portail Internet pour réduire les coûts de gestion et améliorer la transparence de ces marchés. Utiliser les potentialités de ce site pour abaisser les seuils au-dessus desquels un appel d'offres public est obligatoire. Surveiller attentivement le fonctionnement de ce marché.
- Favoriser la diversité de représentation dans les conseils d'administration, en favorisant leur internationalisation sans toutefois recourir à des approches législatives ou réglementaires.

actionnaires dans les assemblées générales²¹ car leur trop grande passivité risque de nuire à la revalorisation de leur capital en cas, par exemple, d'adoption par le conseil de mesures anti-OPA ou de plans de stock-options ou d'indemnités excessifs au profit des dirigeants ou des conseillers. Une transparence accrue des rémunérations et indemnités de ces responsables est d'ailleurs recommandée, avec un vote au moins consultatif sur ces questions en assemblée générale. D'un autre côté, le nouveau texte suggère d'instaurer des mécanismes permettant aux employés de dénoncer de façon confidentielle les irrégularités observées dans leur société, en particulier dans les domaines financier et comptable. Enfin, il est recommandé de promouvoir la participation (très faible) des femmes aux conseils d'administration²², ce qui paraît avoir un effet positif sur la valeur des entreprises selon certaines analyses (Carter *et al.*, 2003). L'ensemble de ces modifications sont très opportunes, y compris celle de mettre fin à la sous-représentation féminine dans les conseils, qui est contestée par de nombreuses entreprises. Favoriser une plus grande diversité des conseils, y compris en renforçant la présence d'experts étrangers, qui semble également réduite au vu des comparaisons internationales²³, contribuerait probablement à diversifier les comportements stratégiques des sociétés et donc à stimuler la concurrence en empêchant des collusions tacites. En revanche, il ne semble pas opportun de remédier au manque de diversité des conseils par des approches trop dirigistes comme celle prévue par le projet de loi sur l'égalité, qui fixe comme objectif de porter à 40 % la participation des femmes aux conseils dans un délai de huit ans en favorisant les entreprises respectant cette norme lors de l'octroi des marchés publics.

Notes

1. Les entraves à la concurrence affectant plus d'une seule région sont de la compétence de l'autorité nationale. Huit régions sur 17 ont des organismes régionaux de concurrence organisés selon des schémas variables. Alors que certains pays fédéraux, comme l'Allemagne ou les États-Unis, ont des structures analogues, ce qui a donné lieu parfois à des problèmes de coordination, les administrations territoriales de l'Australie, du Canada et du Mexique ne sont pas impliquées dans l'application du droit général de la concurrence.
2. Cette liste inclut des raisons de défense nationale, de protection de la sécurité et de la santé publique, de droits et libertés constitutionnelles, de libre circulation des biens et services sur le territoire et d'unité du marché, d'équilibre territorial, de protection de l'environnement, de protection sociale, de protection du pluralisme de l'information, de promotion de l'innovation et du développement technologique et de garantie d'une poursuite adéquate des objectifs de la réglementation sectorielle.
3. Comme le note Alcaide (2005), le rôle du TDC pour stimuler la concurrence a diminué depuis 1999. De fait, seulement trois analyses ont été réalisées depuis le transfert de cette compétence du TDC au SDC.
4. Le mode actuel de nomination des membres des autorités sectorielles de régulation pourrait mieux garantir l'indépendance de ces institutions. Les mandats des membres de la CNE et de la CMT sont par exemple renouvelables une fois. Ceci a également été critiqué récemment par le FMI (2006).
5. La séparation juridique entre les fonctions de production, de distribution et de commercialisation n'empêche pas les subventions croisées entre ces activités (Beato Blanco, 2005).
6. Ces compensations transitoires du gouvernement central aux firmes du secteur, qui prennent en compte les coûts de transition à la concurrence (CTC), visent à amortir les centrales construites pour fonctionner dans un cadre réglementé après la déréglementation.
7. Des banques financent ces déficits tarifaires en titrisant les droits à compensation dont bénéficient les entreprises, ce qui génère cependant un coût financier additionnel pour les producteurs d'électricité.
8. Ce système revient à limiter la quantité d'électricité que les entreprises dominantes pourront vendre elles-mêmes sur le marché de gros.

9. Cette évaluation ne concerne pas la concurrence mais des activités qui comprennent la gestion des centrales nucléaires, des centrales thermiques utilisant du charbon produit nationalement, le développement des systèmes électriques hors péninsule, et la sécurité de l'approvisionnement et du transport du gaz. Selon le gouvernement espagnol, la réforme récente accordant de nouveaux pouvoirs à la CNE corrige une lacune réglementaire, car cet organisme ne pouvait intervenir jusqu'à présent que pour autoriser des opérations d'entreprises déjà actives sur le marché régulé de l'énergie mais pas pour des opérations d'entreprises non impliquées dans de telles opérations. Ainsi, dans le cas du rachat des grands magasins *El Corte Inglés* par *Gas Natural*, l'autorisation de la CNE était nécessaire, mais elle ne l'aurait pas été pour l'opération inverse.
10. Ces ventes d'actifs concernent les centrales nucléaires et thermiques utilisant le charbon produit nationalement ainsi que la production et la distribution d'électricité dans les îles Baléares, les Canaries et à Ceuta et Melilla. Parmi les autres conditions fixées par la CNE figurent des garanties concernant l'approvisionnement et les investissements dans les secteurs du gaz et de l'électricité.
11. Ceci a conduit à la construction d'entreprises de regazéification et d'un nouveau gazoduc (Medgaz) en provenance d'Algérie, qui entrera en service en 2009.
12. En novembre 2006, *Gas Natural* détenait 20 % du capital de *Enagas* et 5 % des droits de vote, tandis que Chase Nominees détenait 9.9 % des actions et des droits de vote.
13. En 2004, l'accès à Internet par cette technologie couvrait 20 % des abonnés et représentait 12 % des recettes.
14. Depuis 2001, la réglementation permet aux consommateurs de conserver leur numéro de téléphone mobile en cas de changement d'opérateur. Plutôt que de baisser leurs tarifs pour attirer de nouveaux clients, les firmes leur ont souvent proposé de nouveaux téléphones portables.
15. Wallsten (2006) suggère que la libéralisation des accès à Internet fondée sur le dégroupage de boucles locales et des régulations de prix peut avoir effectivement des incitations négatives sur les investissements.
16. Dans ce contexte, le gouvernement central est désormais chargé de créer un cadre de référence pour l'ensemble du pays en fixant un seuil maximum d'heures et de jours d'ouverture, tout en laissant aux communautés autonomes une certaine latitude pour établir des conditions plus flexibles sur leur territoire.
17. Certaines différences entre pays concernant le traitement statistique de la mesure de la production du secteur de la distribution pourraient cependant biaiser quelque peu les comparaisons internationales. Ces difficultés sont reconnues par les comptes nationaux qui s'emploient à résoudre (Ahmad *et al.*, 2002)
18. Par exemple dans le domaine alimentaire, entre 1995 et 2005, la part des ventes en supermarché a progressé de près de 9 points de pourcentage pour atteindre 44.7 % du total (ICE, 2006).
19. Les autorités catalanes ont tenté de mieux prendre en compte les règles de jurisprudence de la Cour de justice européenne sur la distribution lors de l'élaboration du nouveau plan territorial d'équipements commerciaux. Toutefois, sur les 417 000 m² de nouvelles superficies commerciales constructibles prévues, seulement 23 667 m², soit 5.7 %, sont réservés à des hypermarchés (Cinco días, 2006).
20. Certaines pratiques ont toutefois été incorporées au cadre légal espagnol à partir de 2003, par exemple l'obligation pour toutes les sociétés cotées de créer un comité d'audit ayant une indépendance suffisante par rapport à la direction exécutive, mais aussi de garantir la diffusion d'un minimum d'informations relatives à la gouvernance de l'entreprise.
21. La loi sur les sociétés anonymes établit à 5 % des droits de vote le seuil minimum de représentation des actionnaires nécessaire pour inclure un point à l'ordre du jour de l'assemblée des actionnaires. Or, ce seuil est rarement atteint pour les petits actionnaires, qui ne sont pas non plus représentés par les fonds de pension ou d'investissement comme dans les pays anglo-saxons.
22. Cette participation aux conseils d'administration, qui est inférieure à 4 %, s'explique en partie par l'arrivée tardive des femmes sur le marché du travail.
23. À partir d'un panel de 270 entreprises européennes parmi les plus importantes, avec une représentation satisfaisante de tous les pays considérés, Egon Zehnder (2004) constate que seulement 2 % des membres des conseils d'administration des sociétés espagnoles étaient des non-nationaux. Ce ratio se situait à 12 % en Italie, 20 % en France, et plus de 30 % au Royaume-Uni, en Suisse ou aux Pays-Bas.

Bibliographie

- Ahmad, N., F. Lequiller, P. Marianna, D. Pilat, P. Schreyer et A. Wölfl (2003), « Comparing Labour Productivity Growth in the OECD area – The Role of Measurement », paper presented at the OECD National Account Experts Meeting, 7-10 octobre, Paris.
- Alcaide, C. (2005), « La evolución de la política de defensa de la competencia », *Información Comercial Española*, ICE n° 826, novembre.
- Banco de España (2006), *Informe anual, 2005*, La economía española.
- Beato Blanco, P. (2005), « La liberalización del sector eléctrico en España, ¿un proceso incompleto o frustrado? », *Información Comercial Española*, ICE n° 826, novembre.
- Carter, D., B. Simkins et G. Simpson (2003), « Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value », *The Financial Review*, Eastern Finance Association, n° 35.
- Cinco Días (2006), « Cataluña duplica el espacio para centros comerciales », 13 avril.
- Comisión del Mercado de la Telecomunicación (2006), « La CMT fija las condiciones del acceso mayorista de banda ancha », nota de prensa, 1^{er} juin.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores (2005), *Corporate Governance Report of Entities with Securities Admitted to Trading on Official Secondary Markets*, décembre.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores (2006), *Informe del grupo de trabajo sobre buen gobierno de las sociedades cotizadas*, 19 mai.
- Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen, janvier.
- Cruz, I. et J. Oubina (2006), « Estructura de competencia y dispersión de precios en el comercio minorista », *Información Comercial Española*, ICE No. 828, janvier-février.
- Egon-Zehnder (2004), « 2004: The First European PWN Board Women Monitor », European Professional Women's Network.
- Commission européenne (2006a), « Competition: Commission Increases Competition in Spanish Service Station Market », Bruxelles, Memo/06/163 et IP/06/495.
- Commission européenne (2006b), « Marché intérieur : procédures d'infraction concernant l'Italie, l'Autriche et l'Espagne dans le domaine des pharmacies », Bruxelles, IP/06/858.
- Commission européenne (2006c), « Qualifications professionnelles : des procédures d'infraction contre la France, la Grèce et l'Espagne », Bruxelles, IP/06/888.
- Commission européenne (2006d), « Marchés publics : procédures d'infraction contre la Grèce, l'Espagne et le Portugal, Bruxelles », IP/06/887.
- FMI (2006), *Staff report. Spain: 2006 Article IV consultation*, IMF country report n° 06/211, juin.
- Información Comercial Española (2006), « La distribución comercial en la Unión Europea », Capítulo 7 in *La distribución comercial de España en 2005. Boletín económico* n° 2877.
- Múgica, J.M. (2006), « La productividad del comercio minorista de España », *Información Comercial Española*, ICE n° 828, janvier-février.
- OCDE (2002), « The Size of Government Procurement Markets », offprint from *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1, n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, vol. 2003/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « La concurrence sur les marchés de produits dans les pays de l'OCDE : Synthèse », ECO/CPE/WP1(2005)17, OECD, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, vol. 2006/1, OCDE, Paris.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher and G. Nicoletti (2007), « Product market competition in OECD countries: A synthesis », *OECD Economic Department Working Papers*, à paraître.
- Pérez Arriaga, J.I. (2005), *Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*, 30 juin.
- Seopan (2005), *Licitación pública*, décembre.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (2003), *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial*, I 100/02.

Tribunal de Defensa de la Competencia (2005), *Restricciones legales a la competencia en el transporte de mercancías por carretera*, I 99/02.

Tribunal de Defensa de la Competencia (2006), *Las Barreras a la entrada en el sector del cemento*, mars.

van Ark, B., R. Inklaar et R. McGuckin (2002), « Changing Gear. Productivity, ICT and Services: Europe and the United States », Groningen Growth and Development Centre, *Research memorandum GD-60*, décembre.

Wallsten, S. (2006), « Broadband and Unbundling Regulations in OECD countries », AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, *Working Paper 06-16*, juin.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux enjeux de politique économique	21
L'expansion de l'économie espagnole s'est poursuivie à un rythme rapide.....	22
... mais il importe de corriger ses déséquilibres pour garantir sa soutenabilité	23
De nouveaux efforts s'imposent pour conserver des finances publiques saines à moyen et long terme	27
Renforcer la productivité pour maintenir une croissance robuste à long terme	30
Il est nécessaire de renforcer les performances de recherche et d'innovation	35
Il existe des marges importantes de renforcement de la concurrence	45
Les efforts pour combattre le changement climatique doivent être poursuivis.....	48
La stratégie du gouvernement en perspective.....	50
Notes	52
Bibliographie.....	53
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	56
Chapitre 2. Retrouver un sentier de croissance plus viable	61
Évolution récente	62
Politique budgétaire à court terme et orientation globale de la politique macroéconomique.....	66
Perspectives à court terme	71
Des réformes structurelles s'imposent pour réduire l'écart d'inflation et renforcer la résilience de l'économie	73
L'envolée du marché du logement se poursuit.....	80
Notes	91
Bibliographie.....	93
Annexe 2.A1. Principales caractéristiques de la politique du logement	95
Chapitre 3. Enjeux budgétaires à moyen et long terme	97
Facteurs affectant les recettes	98
Facteurs affectant les dépenses.....	103
Comment gérer la politique budgétaire dans une optique de long terme?	114
Notes	117
Bibliographie.....	119
Annexe 3.A1. Principales dispositions de la réforme fiscale de 2007.....	121

Chapitre 4. Renforcer l'innovation	123
Renforcer l'efficacité de la politique d'innovation	124
Améliorer les performances du système éducatif	134
Rendre les conditions-cadres plus favorables à l'innovation	144
Améliorer l'équilibre de la stratégie de réforme pour renforcer la performance d'innovation	155
Notes	157
Bibliographie	160
Annexe 4.A1. L'organisation et les principaux instruments de la politique d'innovation	163
Annexe 4.A2. Évaluation des aides à l'embauche de chercheurs dans les entreprises	165
Annexe 4.A3. Le rôle des centres de technologie	166
Chapitre 5. Améliorer le fonctionnement des marchés des biens et services	167
Une réforme du cadre général de la politique de concurrence est engagée	168
La réglementation des industries de réseau peut être améliorée	170
Le secteur de la distribution commerciale reste à libéraliser	178
Des réformes seraient nécessaires dans plusieurs autres secteurs	180
Des changements opportuns du code de gouvernement d'entreprise sont en cours	182
Notes	184
Bibliographie	186

Encadrés

1.1. Quel est l'impact estimatif des fortes entrées de migrants sur l'économie espagnole?	23
1.2. Vers une révision de la politique de l'immigration?	32
2.1. Le déficit extérieur de l'Espagne	64
2.2. L'élasticité des recettes fiscales en Espagne	69
2.3. Le système espagnol de négociation collective des salaires	78
2.4. Le régime fiscal du logement	84
2.5. Recommandations pour retrouver un sentier de croissance plus viable	90
3.1. Recommandations concernant la gestion de la politique budgétaire à moyen et à long terme	116
4.1. La valorisation des études universitaires	136
4.2. Recommandations pour améliorer les performances d'innovation	156
5.1. Principales caractéristiques du marché de l'électricité	171
5.2. Recommandations pour améliorer le fonctionnement des marchés des produits	183

Tableaux

1.1. Décomposition de la croissance du PIB de l'Espagne dans la période 1996-2005	24
1.2. Décomposition de la croissance de la production potentielle	31
1.3. Taux d'emploi dans certains groupes de pays de l'OCDE	31
1.4. Perspectives à long terme	34

1.5. Distribution des entreprises par taille	39
1.6. Le Programme national de réforme	51
2.1. Évolution récente	62
2.2. Transactions financières nettes des différents secteurs de l'économie	63
2.3. Le processus d'assainissement budgétaire	69
2.4. Comptes des administrations publiques	70
2.5. Perspectives à court terme	72
2.6. Modes d'occupation des logements au début des années 2000	88
3.1. Coin fiscal moyen en Espagne et dans les autres pays de l'OCDE	99
3.2. Densité de l'infrastructure de transport en Europe	104
3.3. Évolution des dépenses de santé	109
3.4. Dépenses de retraite totales en pourcentage du PIB	112
4.1. Coûts de création d'une entreprise	146
4.2. Indicateur global de la LPE et indemnités de licenciement des travailleurs titulaires de contrats permanents	151

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale	25
1.2. Part de l'investissement en logements	26
1.3. La situation budgétaire s'est améliorée	28
1.4. Vieillesse	30
1.5. Indicateurs généraux de R-D et d'innovation	36
1.6. Indicateurs d'innovation dans le secteur des entreprises et PIB par tête	37
1.7. Part du secteur des entreprises dans l'innovation	38
1.8. Intensité de la R-D et densité d'innovation	39
1.9. Principales caractéristiques de l'innovation dans le secteur privé	40
1.10. Part des TIC dans l'économie totale	41
1.11. Utilisation professionnelle de l'Internet	43
1.12. Spécialisation du secteur manufacturier	44
1.13. Indicateurs de la réglementation des marchés de produits dans certains pays de l'OCDE	46
1.14. Impact de la réglementation des marchés de produits	47
1.15. Utilisation d'énergie et projets de réduction des émissions	49
2.1. Évolution de la demande intérieure et de la demande étrangère	63
2.2. Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation	65
2.3. L'orientation de la politique macroéconomique	67
2.4. Soldes budgétaires	68
2.5. Écart d'inflation annuel moyen entre l'Espagne et la zone euro	74
2.6. Écart de production et pressions de la demande intérieure en Espagne et dans la zone euro	75
2.7. Facteurs expliquant l'écart d'inflation entre l'Espagne et la zone euro	77
2.8. Écart de croissance des salaires par rapport à la zone euro	78
2.9. Les prix de l'énergie ont été le principal déterminant de l'inflation globale	79
2.10. Prix des logements et indicateurs d'accessibilité	81
2.11. Les déterminants de la demande de logements	82
2.12. Taux de migration interne	88
3.1. La pression fiscale	99

3.2. Emploi par niveau d'administration	107
4.1. Indicateurs de la recherche publique	126
4.2. Programmes-cadres de l'UE : contributions versées et projets récupérés par l'Espagne	127
4.3. Dépenses de recherche universitaire par chercheur	127
4.4. Incitations fiscales et subventions	130
4.5. Résultats des élèves en sciences et en mathématiques	135
4.6. Dépenses d'enseignement par élève/étudiant	137
4.7. Participation à la formation continue	143
4.8. Indicateurs de l'entrepreneuriat	145
4.9. Flux d'investissements en capital-risque	147
4.10. Réglementation des marchés des produits et dépenses de R-D	149
4.11. Travail temporaire et législation sur la protection de l'emploi (LPE)	152
5.1. Tarifs de l'électricité pour les utilisateurs industriels et les ménages	171
5.2. Tarifs du gaz naturel pour les utilisateurs industriels et les ménages	174
5.3. Tarifs téléphoniques	176
5.4. Productivité et marge bénéficiaire dans le secteur de la distribution	179

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de l'Espagne ont été évaluées par le Comité le 30 novembre 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 décembre 2006. La date limite des informations utilisées pour la préparation de cette Étude est le 21 décembre 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno et Eduardo Camero sous la direction de Peter Jarrett.

L'étude précédente de l'Espagne a été publiée en avril 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESPAGNE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Villes principales (milliers d'habitants)	
Total	506.0	Madrid	3 155
Terres cultivées (1999)	183.0	Barcelone	1 593
		Valence	796
		Séville	704

LA POPULATION

En milliers		Emploi (milliers)	18 973
Population	43 398	Emploi par secteur (en % du total)	
Accroissement naturel net	79	Agriculture	5.3
Solde migratoire (2002)	460	Industrie	17.3
Densité au km ²	85.8	Construction	12.4
		Services	65.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB)		Formation brute de capital fixe	
En millions de €	905 455	En % du PIB	29.3
Par tête en \$	25 964	Par tête en \$	7 610

L'ÉTAT

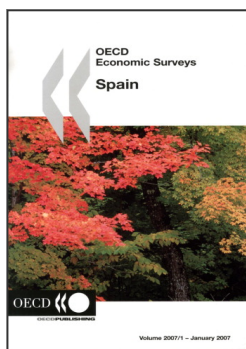
En % du PIB		Composition du Parlement (sièges en mars 2004)	350
Consommation	18.0	Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	164
Recettes	38.6	Parti populaire (PP)	148
Excédent	1.1	Convergence et Union (CIU)	10
Investissement fixe		Gauche républicaine de Catalogne (ERC)	8
(en % de la formation brute de capital fixe)	12.1	Parti nationaliste basque (PNV)	7
		Gauche unie (IU)	5
		Autres	8
		Prochaines élections générales : mars 2008	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	25.5	Importations de biens et services (en % du PIB)	30.9
Exportations en % du total des biens exportés		Importations en % du total des biens importés	
Produits alimentaires	12.1	Produits alimentaires	6.1
Autres biens de consommation	26.8	Autres biens de consommation	23.0
Énergie	3.4	Énergie	14.1
Autres biens intermédiaires	48.1	Autres biens intermédiaires	45.4
Biens d'équipement	9.6	Biens d'équipement	11.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		Nombre d'unités monétaires par \$, moyenne journalière	
		Année 2006	0.797
		Décembre 2006	0.758



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Spain 2007

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2007-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Améliorer le fonctionnement des marchés des biens et services », dans *OECD Economic Surveys: Spain 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2007-7-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.