

La Réforme de la Réglementation en Espagne

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la
réforme de la réglementation



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Espagne. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* en Espagne publié en 2000. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été préparé principalement par Denis Audet, de la Direction des échanges, avec la participation de Sophie Bismut, Didier Campion et Mark Warner, de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE, du gouvernement de l'Espagne. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : LE CONTEXTE ESPAGNOL	6
Secteur.....	9
2. LE CADRE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ : LES SIX « PRINCIPES DE RÉGLEMENTATION EFFICIENTE ».....	10
2.1. Transparence, ouverture de la prise de décision et procédures de recours	11
2.2. Mesures antidiscriminatoires.....	22
2.3. Mesures visant à éviter les effets restrictifs non nécessaires sur les échanges	25
2.4. Utilisation de mesures harmonisées au niveau international.....	26
Graphique 2. Activités de normalisation de l'AENOR	30
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures prises dans d'autres pays	32
2.6. Application des principes de la concurrence du point de vue international	36
3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS DANS CERTAINS SECTEURS.....	38
3.1. Services de télécommunications.....	38
Tableau 6. Commerce extérieur dans le domaine des matériels de télécommunications en Espagne – 1996 (milliers de US\$).....	42
3.2. Automobiles et pièces pour automobiles.....	42
3.3. Électricité.....	46
4. CONCLUSIONS ET OPTIONS POUR LA RÉFORME.....	48
4.1. Évaluation générale des atouts et des faiblesses aujourd'hui.....	48
4.2. L'analyse dynamique : le rythme et le sens du changement	49
4.3. Coûts et avantages potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation	50
Exportations totales de biens.....	51
Importations totales de biens.....	51
4.4. Options à examiner.....	52
BIBLIOGRAPHIE.....	57

Résumé exécutif

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation

Rapport de référence

L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes (aujourd'hui l'Union européenne) en 1986, la transposition dans sa législation des directives européennes relatives au marché unique et sa récente qualification à l'Union monétaire européenne ont modifié en profondeur l'environnement des échanges et de l'investissement en Espagne. La politique de contrôle de la concurrence étrangère a cédé le pas à la totale liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans les relations avec les États membres de l'UE et à un commerce beaucoup plus ouvert avec les pays non membres. Les directives relatives au marché unique, destinées à éliminer les obstacles intérieurs au commerce, ont servi de point de référence et plusieurs de leurs grands principes, notamment la transparence et la non-discrimination, ont été bénéfiques pour la communauté mondiale. L'Espagne est en général louée pour la célérité dont elle fait preuve pour transposer les directives de l'UE, qui ont nécessité des réformes considérables de l'ensemble du système juridique espagnol.

Les autorités se sont efforcées récemment d'améliorer le processus d'élaboration des lois et règlements en instaurant des procédures plus transparentes et des mécanismes de justification et d'évaluation des nouveaux textes. L'élaboration des réglementations nationales et des règles techniques reste empreinte d'un grand juridisme et, dans la pratique, il est rare que les coûts et les avantages économiques des réglementations soient évalués à l'aune d'instruments économiques. En outre, les ministères auteurs de réglementations usent d'un certain pouvoir discrétionnaire dans le processus de consultation publique. Les projets de réglementation ne sont pas systématiquement évalués à au regard des « principes de réglementation efficiente », mais l'expérience montre que la non-discrimination, l'utilisation de normes harmonisées au niveau international et la reconnaissance de l'équivalence sont abondamment appliquées.

Les pouvoirs publics font connaître les formalités et les réglementations qu'ils mettent en place à l'aide d'Internet. Afin d'accroître la transparence, il serait possible d'utiliser davantage ce moyen de communication pour solliciter des commentaires sur les projets de réglementations et pour faciliter la passation des marchés publics. L'Espagne, au sein de l'UE, est l'un des pays les plus avancés pour la mise en œuvre d'un système électronique de dédouanement. L'UE devrait accorder une plus grande priorité à l'accélération de la mise en œuvre d'un système électronique européen de procédures douanières, dans le but de mieux répondre aux exigences du marché unique, y compris en ce qui concerne les opérations de transit.

Des efforts considérables ont été déployés, dans le cadre d'un vaste programme de privatisation, pour réduire le rôle de l'État dans les activités économiques. D'autres l'ont été pour créer une infrastructure institutionnelle chargée de la concurrence, qui se compose du Service de défense de la concurrence, du Tribunal de défense de la concurrence et d'autorités sectorielles de régulation pour les télécommunications et l'énergie. Les pouvoirs publics espagnols se montrent très attachés à la libéralisation des télécommunications et de l'énergie et à la promotion de la concurrence dans ces secteurs. Néanmoins, il convient de veiller à minimiser les possibilités d'abus de position de dominante de la part de certaines entreprises et les effets négatifs que cela peut avoir sur la capacité concurrentielle des entreprises nationales et étrangères en Espagne. Dans le secteur de l'automobile, le pays a bénéficié d'investissements étrangers importants, ce qui a considérablement stimulé les exportations. Cependant, ce succès a eu pour toile de fond une protection douanière relativement forte (le tarif extérieur commun de l'UE) et une position de la Commission européenne ambiguë au sujet de la concurrence, bien que la Commission se soit résolument prononcée, plus récemment, en faveur du libre jeu de la concurrence.

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : LE CONTEXTE ESPAGNOL

L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes (aujourd'hui l'Union européenne) en 1986 et sa participation ultérieure aux autres initiatives d'intégration de l'UE ont modifié en profondeur l'environnement des échanges et de l'investissement dans le pays. Au cours de ce processus, la politique de contrôle de la concurrence étrangère a cédé le pas à la participation pleine et entière au marché unique et à des relations commerciales plus ouvertes avec les pays non membres. Consécutivement à son adhésion aux Communautés européennes, les Nations Unies ont classé l'Espagne parmi les pays développés et non plus parmi les pays en développement. Ce classement revêt un caractère symbolique mais, au-delà, l'Espagne a pris dans le cadre de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) des engagements irréversibles qui ont impliqué des changements systémiques dans l'action des pouvoirs publics, transformé l'économie espagnole et bénéficié à la communauté mondiale.

Compte tenu de la portée et du rythme de la réforme qu'elle a entraînée, l'adhésion à l'UE a exercé une grande influence sur la formulation des politiques en Espagne. En prenant part à l'union douanière de l'UE, l'Espagne a renoncé au droit de conduire une politique commerciale indépendante, mais en contrepartie, elle a amélioré son accès aux marchés des autres États membres et obtenu la possibilité d'influer sur l'élaboration de la politique commerciale extérieure commune. En particulier, l'Espagne devait supprimer en sept ans les droits de douane auparavant applicables à la plupart des produits provenant des pays de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) (pour certains produits agricoles, le délai était de dix ans). S'agissant des importations provenant des autres pays, l'Espagne disposait d'une période transitoire de sept ans pour aligner ses taux de droits de douane sur ceux du tarif extérieur commun de l'UE¹.

Outre les droits de douane, plus de 4 500 restrictions quantitatives étaient en vigueur en Espagne en 1986 et concernaient tout un éventail d'importations provenant des États membres et non membres de l'UE. Dans le cadre de la mise en place du marché unique, en 1993, ces restrictions ont été supprimées, de même que celles que continuaient d'appliquer d'autres États membres. A cette occasion, environ 6 000 restrictions quantitatives appliquées par les États membres de l'UE ont été abolies unilatéralement et quelques-unes ont été converties en contingents communautaires².

Du fait de son adhésion, l'Espagne a également dû faire siens tous les droits et obligations en vigueur dans l'UE -- l'acquis communautaire --, en partie immédiatement et en partie au terme d'une période de transitoire³. L'Espagne devait essentiellement laisser circuler librement, comme les autres États membres, les biens, les services, les capitaux et les personnes (les quatre libertés). Il a fallu pour cela modifier en profondeur le système juridique espagnol dans son ensemble, y compris la Constitution et le droit administratif, fiscal, du travail et commercial. A titre d'illustration de l'ampleur des réformes législatives nécessaires, on notera que l'Espagne et les autres États membres ont transposé quelque 1 400 directives européennes entre 1985 et 1997⁴. Les directives relatives au marché unique, destinées à éliminer les obstacles intérieurs aux échanges, ont servi de point de référence et ont eu un effet dissuasif non négligeable contre la tentation de faire machine arrière.

Avant l'adhésion, en 1985, les autorités espagnoles estimaient que le taux moyen des droits de douane appliqués aux produits industriels provenant des pays non membres de l'UE était de 11,3 %. En 2001, une fois que l'UE aura procédé à toutes les réductions des droits de douane prévues lors du cycle d'Uruguay, le taux moyen non pondéré applicable aux produits industriels devrait être de 3,7 % (3,0 % si l'on tient compte de la suppression des droits résultant du récent Accord de l'OMC sur les technologies de l'information)⁵. Comme prévu, le processus d'intégration régionale a sensiblement modifié la répartition géographique des échanges de l'Espagne, la proportion des importations en provenance des autres pays de l'UE passant de 39,1 % en 1985 à 62,7 % en 1990 et à plus de 67 % en 1998 (voir tableau 9). Reflétant les

mesures de libéralisation des échanges, la propension de l'Espagne aux échanges de biens et services, évaluée en pesetas constantes et courantes, a considérablement augmenté, notamment après 1990 (voir tableau 1). La propension aux échanges de biens (importations plus exportations en pesetas courantes) a d'abord diminué entre 1986 et 1990, mais elle a ensuite augmenté régulièrement, passant de 29.1 % en 1990 à 43.7 % en 1998.

Tableau 1. **Propension de l'Espagne aux échanges**

Propension aux échanges (%)	1986	1990	1995	1998
Biens et services (ptas constantes) ¹	37.58	45.05	60.96	n.d.
Biens et services (ptas courantes) ¹	37.37	37.34	46.77	58.4
Propension aux échanges de biens ²	32.5	29.1	36.9	43.7
Propension à importer	14.5	11.3	16.4	19.7
Propension à exporter	18.0	17.8	20.5	24.0

1. La propension aux échanges de biens et services en pesetas constantes et courantes représente les importations et les exportations de biens et de services en pourcentage du produit intérieur brut (PIB).

Source : Préparé par le *Ministerio de Economía y Hacienda*.

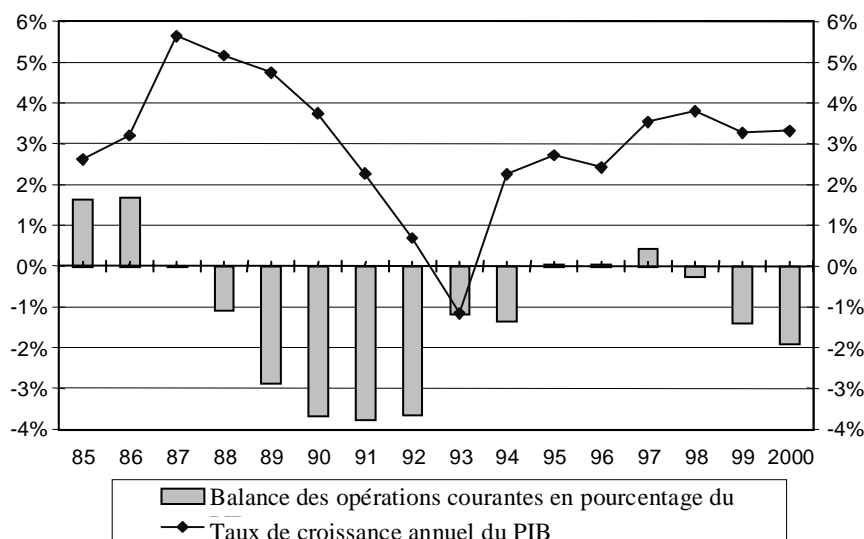
2. La propension aux échanges de biens correspond à la somme des propensions à importer et à exporter et elle ne comprend pas les échanges de services. La propension à importer ou à exporter représente les importations ou les exportations en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Dans la perspective de l'adhésion, la réglementation des investissements étrangers en Espagne a été radicalement modifiée en 1985. Une série de restrictions à la libre circulation des capitaux ont été abolies et des réglementations techniques compatibles avec celles de l'UE ont été adoptées. Certaines restrictions ont été maintenues, notamment l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour investir dans les activités liées au jeu, à la radiotélévision, aux transports aériens et à la défense, l'obligation d'enregistrement par l'intermédiaire d'un notaire espagnol et divers obstacles au transfert à l'étranger des bénéfices et dividendes et au rapatriement des capitaux⁶. En 1992, le contrôle des changes a été supprimé à l'occasion de la transposition de la directive de l'UE sur la déréglementation des mouvements de capitaux. En avril 1999, les investissements ont été soumis à un nouveau régime en vertu d'un décret royal transposant diverses dispositions de l'UE relatives à l'application du traité de Maastricht. Ce texte élimine également les derniers obstacles concernant le régime de déclaration, l'enregistrement par l'intermédiaire d'un notaire espagnol et l'autorisation préalable imposée aux non-résidents de l'UE pour investir dans les secteurs spéciaux (sauf en ce qui concerne les activités relevant de la défense).

Les engagements pris dans le domaine de la libéralisation des échanges et de l'investissement ont contribué à stimuler la croissance économique et à instiller une dose de concurrence dans l'économie, auparavant fermée ou semi-fermée. La croissance réelle du PIB est passée de 2.6 % environ en 1985 à plus de 5 % en 1987 et 1988 et à 4.7 % en 1989. L'ouverture de l'économie s'est aussi accompagnée, pendant plusieurs années, d'un ample déficit de balance courante. La balance des opérations courantes s'est à peu près stabilisée depuis 1995, affichant un léger excédent pendant trois années de suite. Les perspectives pour 1999 et 2000 laissent présager un déficit modeste, mais croissant.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel et balance des opérations courantes en Espagne



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1999 (1999 : estimations ; 2000 : prévisions).

A la faveur de la libéralisation des échanges et de l'investissement en Espagne, les investissements directs étrangers (IDE), physiques et de portefeuille, ont afflué (voir tableau 2 ; les données ne sont disponibles qu'à partir de 1992 à cause de modifications des séries statistiques chronologiques). Pour diverses raisons conjoncturelles, les investissements directs ont marqué une pause entre 1995 et 1997, mais ils ont repris leur progression en 1998. Les investissements de portefeuille ont beaucoup fluctué au cours des années 90 et, compte tenu de leur nature instable, il est très difficile d'identifier les facteurs qui peuvent expliquer ces variations. En 1997, les capitaux sont sortis du pays en masse (investissements espagnols à l'étranger), à la faveur d'une épargne intérieure soutenue et du dynamisme d'institutions financières à la recherche de débouchés dans le monde entier et notamment en Amérique latine. Les investisseurs espagnols ont réalisé des investissements considérables dans les pays latino-américains, profitant des privatisations réalisées dans cette région. Entre 1996 et 1998, les sorties de capitaux ont plus que septuplé.

Tableau 2. Investissements directs étrangers en Espagne — entrées et sorties (milliards d'euros)

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Entrées	15.8	48.3	-9.1	20.4	7.5	16.7	25.6
IDE directs	8.2	6.2	7.6	4.7	5.1	5.6	10.2
IDE de portefeuille	7.6	42.1	-16.7	15.7	2.4	11.1	15.4
Sorties	3.0	7.3	4.7	3.1	7.0	25.3	55.1
IDE directs	1.3	2.0	3.1	2.7	4.2	11.0	16.5
IDE de portefeuille	1.7	5.3	1.6	0.4	2.8	14.3	38.6

Source : Banco de España, Boletín Económico, décembre 1999.

Compte tenu du manque à gagner imputable aux mauvaises performances des entreprises publiques fournissant des biens de production et des biens intermédiaires au reste de l'économie, une réforme du secteur public a été lancée en vue d'accélérer le processus de restructuration et de privatisation. Les premières initiatives ont été prises en 1985 avec la privatisation de quelques entreprises publiques et la restructuration des activités non rentables, entraînant des licenciements massifs dans le secteur du charbon, dans les chantiers navals et dans les compagnies de transport ferroviaire et aérien. Entre 1985 et 1996, quelque 65 entreprises ont été totalement ou en partie privatisées dans plusieurs secteurs, dont ceux du textile, de la chaussure, des engrais, de l'automobile et des produits alimentaires. En 1996, le gouvernement espagnol a lancé un « Programme de modernisation », plus ambitieux encore, dans le but d'améliorer l'efficacité des entreprises d'État pendant le processus de restructuration et de privatisation et de toutes les céder, à quelques exceptions près, sur une période de cinq ans. Cette logique de marché a offert de vastes possibilités aux investisseurs étrangers. Le tableau 3 donne une idée de la portée du programme de privatisation et des recettes qu'il a procurées. Endesa, Repsol, Telefónica et Gas Natural sont désormais entièrement privées.

Dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité, le programme de privatisation est allé au-delà des exigences de l'UE en matière d'ouverture des marchés nationaux et il n'était pas destiné à satisfaire les critères de convergence pour la participation à l'Union monétaire européenne. La vente des actions des sociétés des secteurs du téléphone, du pétrole, du gaz, de l'acier, de l'aluminium et de l'électricité, entre autres, a rapporté plus de 2 000 milliards de pesetas en 1996 et 1997, soit l'équivalent de 3 % du PIB de 1997, mais aux termes du traité de Maastricht, le produit des privatisations n'est pas comptabilisé dans les recettes publiques⁷. Si l'on tient compte des privatisations de 1998, ce sont plus de 4 000 milliards de pesetas qui ont été encaissés. A l'heure actuelle, les dernières entreprises publiques se trouvent dans les secteurs de l'extraction du charbon et de la télévision. Le gouvernement espagnol ne projette pas de les privatiser dans l'immédiat, car elles participent à la mise en œuvre de politiques publiques. Les services postaux ont été privatisés en partie et l'État n'a plus le monopole des transports ferroviaires. L'ouverture des services postaux nationaux à la concurrence fait l'objet de directives de l'UE.

Tableau 3. Principales privatisations en Espagne, 1985-1998

Secteur	Société	Date	Pourcentage du capital vendu	Recettes (milliards ptas)
Électronique	Secoinsa	1985	69.0	-
	Telesincro	1986	100.0	-
Tourisme	Viajes Marsans	1985	100.0	-
	Entursa	1986	100.0	-
Textiles	Textil Tarazona	1985	70.0	-
	Intelhorce	1989	100.0	-
Automobile	Seat	1986	75.0	19
	Seat	1990	25.0	20
	Enasa-Pegaso	1991	100.0	-
Électricité	Endesa	1988	20.0	74
	Endesa	1994	8.7	138
	Endesa	1997	25.0	660
	Endesa	1998	41.1	1 490
Pétrole	Repsol	1989-93	57.4	345
	Repsol	1995	19.0	130
	Repsol	1996	11.0	140
	Repsol	1997	10.0	169
Banque	Argentaria	1993	49.9	168

Secteur	Société	Date	Pourcentage du capital vendu	Recettes (milliards ptas)
	Argentaria	1996	25.0	155
	Argentaria	1998	25.1	325
Téléphone	Telefónica	1987	-	82
	Telefónica	1995	12.0	165
	Telefónica	1997	20.9	630
	Telefónica International	1997	23.8	131
	Retevisión	1997	70.0	181
Gaz	Gas Natural	1996	3.8	36
--	Auxini	1997	100.0	-
Sidérurgie	CSI (Aceralia)	1997	100.0	222
--	Elcano	1997	100.0	6
Aluminium	Inespal	1998	100.0	62
Magasins hors taxes	Aldeasa	1997	100.0	56
Tabac	Tabacalera	1998	52.4	310

Source : La Caixa, *Informe Mensual*, janvier 1999, et Secrétariat de l'OCDE.

Plus récemment, stimulée par l'obligation de satisfaire aux critères de convergence pour participer à l'Union monétaire européenne, l'Espagne a considérablement amélioré sa situation budgétaire. A l'instar des autres États membres qualifiés, elle n'a plus la possibilité de dévaluer sa monnaie pour améliorer la compétitivité de ses entreprises sur le marché international. Dans ce nouveau contexte, la création d'un cadre réglementaire judicieux, qui minimise les obstacles intérieurs à la croissance, est plus vitale que jamais. Si elle consentait de nouveaux efforts dans l'application des principes de réglementation efficiente, l'Espagne optimiserait les dividendes de ses initiatives générales de libéralisation et de sa démarche fondée sur la logique du marché, comme nous le verrons ci-après.

2. LE CADRE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ : LES SIX « PRINCIPES DE REGLEMENTATION EFFICIENTE »

Afin de garantir que la réglementation ne réduise pas inutilement l'ouverture du marché, il est important d'introduire les principes « de réglementation efficiente » dans le système réglementaire national, tant en ce qui concerne les réglementations sociales et économiques que les pratiques administratives. En l'occurrence, « l'ouverture du marché » renvoie à la possibilité, pour les fournisseurs étrangers, de livrer concurrence sur le marché national sans devoir faire face à des conditions discriminatoires, trop lourdes ou restrictives. Ces principes, qui ont été décrits dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (1997) et affinés par le Comité des échanges, sont les suivants :

- Transparence et ouverture de la prise de décision.
- Non-discrimination.
- Souci d'éviter les restrictions commerciales non nécessaires.
- Utilisation de mesures harmonisées au niveau international.
- Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays.

- Application des principes de concurrence.

Les responsables des politiques commerciales considèrent que ces critères sont essentiels pour l'élaboration d'une réglementation respectueuse des lois du marché et propice aux échanges et à l'investissement ; ils font écho aux principes fondamentaux qui régissent le système commercial multilatéral et pour lesquels les pays ont pris des engagements dans le cadre, notamment, de l'OMC. L'objet des examens par pays de la réforme de la réglementation auxquels procède l'OCDE, n'est pas de déterminer dans quelle mesure un pays respecte ses engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais d'évaluer si les instruments, les procédures et les pratiques en vigueur dans un pays mettent en œuvre les principes en question et contribuent efficacement à l'ouverture du marché. En outre, ces examens par pays ne consistent pas à évaluer les politiques et les pratiques commerciales des pays Membres.

En résumé, ce rapport vise à déterminer dans quelle mesure les procédures et le contenu de la réglementation espagnole influent sur la qualité de l'ouverture du marché et la présence étrangère dans le pays. Quoique importante, la question inverse (dans quelle mesure le commerce extérieur et l'investissement étranger influent sur la réalisation des objectifs légitimes que reflète la réglementation sociale) sort du cadre du présent examen. Elle a été amplement débattue sous de nombreux angles, tant au sein de l'OCDE qu'ailleurs. A ce jour, toutefois, les discussions conduites au sein de l'OCDE n'ont jamais permis d'établir que le commerce et l'investissement, en eux-mêmes, ont un impact négatif sur la poursuite et la réalisation d'objectifs nationaux au moyen, entre autres, de la réglementation⁸.

2.1. Transparence, ouverture de la prise de décision et procédures de recours

Pour que les entreprises et les particuliers étrangers qui le souhaitent puissent accéder à un marché (ou y étendre leurs activités), ils doivent disposer d'informations pertinentes sur les réglementations nouvelles ou sur les modifications apportées à la réglementation en vigueur, de façon à pouvoir fonder leurs décisions sur une évaluation précise des coûts, des risques et des débouchés commerciaux. Les réglementations doivent être transparentes pour les exportateurs, les importateurs et les investisseurs étrangers. Divers moyens permettent d'assurer cette transparence au niveau national et international : publication systématique des projets de réglementation avant leur adoption, diffusion des informations à l'aide des médias électroniques (Internet, par exemple), consultation du public de manière à ce qu'il ait le temps de formuler des commentaires, mécanismes rigoureux de prise en considération de ces observations avant l'approbation de la réglementation dans sa version finale, etc⁹. Des voies de recours doivent permettre aux acteurs du marché de contester la façon dont sont appliquées les réglementations en vigueur. La présente section aborde ces questions de transparence et leurs aspects connexes, ainsi que les réponses qui y sont apportées.

2.1.1. Transparence dans l'élaboration des réglementations en Espagne

Les procédures administratives qui régissent l'élaboration et l'adoption des réglementations nationales jouent un grand rôle dans la transparence. Il est donc essentiel d'en examiner les principales étapes afin d'évaluer leur conformité à ce principe. Le rapport de référence sur la capacité du gouvernement de produire des réglementations de grande qualité décrit en détail le processus d'élaboration des réglementations nouvelles en Espagne et contient des recommandations précises susceptibles d'améliorer sa transparence et le dispositif institutionnel.

La loi sur l'appareil administratif (50/1997), adoptée en 1997, a réformé les procédures administratives espagnoles. Lorsqu'ils proposent une nouvelle réglementation, les ministères (« organismes de réglementation ») doivent préparer un « dossier de réglementation ». La « Commission générale » (*Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*, CGSYS) approuve les projets et les transmet au Conseil des ministres pour adoption finale. Lorsque des intérêts économiques sont en jeu, les projets doivent au préalable recevoir l'aval de la Commission des affaires économiques (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos*). Les réglementations entrent généralement en vigueur vingt jours après leur publication au journal officiel espagnol (*Boletín Oficial del Estado*). L'élaboration des arrêtés ministériels, qui édictent certaines des règles les plus importantes émanant des ministères, exige elle aussi la préparation d'un dossier de réglementation, mais ces arrêtés font rarement l'objet d'un contrôle autre que celui exercé par le ministère concerné.

Dans le cadre de la préparation du dossier de réglementation, l'organisme de réglementation doit organiser des consultations publiques et préparer une série de rapports qui viennent s'ajouter au dossier au fur et à mesure du déroulement de la procédure. Le dossier se compose des pièces suivantes : un rapport sur la nécessité de la réglementation envisagée ; un « mémorandum économique » ; l'avis du Conseil d'État (*Consejo de Estado*) sur la légalité du projet de texte ; une évaluation du déroulement de la procédure de consultation ; et, le cas échéant, l'avis du ministère de l'Administration publique¹⁰. Les projets de loi et de règlement soumis au Conseil des ministres doivent être accompagnés d'un « questionnaire d'évaluation ». Celui-ci fait la synthèse du dossier de réglementation et il n'est transmis qu'au Conseil des ministres.

Les faits démontrent que, dans la pratique, le dossier de réglementation et le mémorandum économique sont soigneusement préparés en ce qui concerne les projets de loi qui ont un impact économique important. En revanche, dans le cas de l'élaboration des projets de règlement, l'évaluation qualitative du mémorandum économique se limite souvent à l'incidence sur le budget de l'État. La préparation du dossier de réglementation, y compris le mémorandum économique, est comparable à une analyse d'impact de la réglementation (AIR), au sens des meilleures pratiques observées dans l'OCDE¹¹. Cependant, les organismes de réglementation ne sont pas explicitement tenus, dans le cadre de la constitution du dossier, d'évaluer l'impact quantitatif de la réglementation proposée sur la société, ni de procéder à une véritable analyse coûts-avantages. De même, il ne leur est pas demandé de vérifier si les principes d'efficacité de la réglementation sont respectés, en particulier en ce qui concerne la non-discrimination et le degré minimal de restrictivité sur le plan des échanges.

En Espagne, l'obligation de consulter le public sur les questions réglementaires, appelée *trámite de audiencia*, est inscrite dans la constitution. La loi de 1958 sur la procédure administrative a instauré des modalités de consultation précises. Celles-ci ont été modifiées en novembre 1997 par la loi sur l'appareil administratif (50/1997) et en 1992 par la loi sur le régime juridique de l'administration publique et les procédures administratives communes (30/1992). Les organismes de réglementation sont tenus de prévoir un laps de temps suffisant pour la consultation du public, qui est en général de quinze jours ouvrables au minimum, mais qui peut être ramené à sept jours ouvrables dans certaines circonstances¹². Ils doivent joindre au dossier de réglementation un document dans lequel ils résument le déroulement des consultations et justifient la méthode de consultation employée. Ils doivent répondre à tous les commentaires. Ces réponses peuvent être génériques et donc s'adresser simultanément à toutes les parties intéressées consultées, mais uniquement si elles se réfèrent à des questions du même ordre. Trois méthodes de consultation différentes sont prévues : consultation des parties intéressées ; consultation des groupes organisés ; mécanisme de notification et commentaires. Au terme de la procédure d'élaboration des projets de réglementation, le Conseil d'État évalue la portée et les résultats de la consultation (sauf en ce qui concerne les arrêtés ministériels et certaines lois).

La loi 50/1997 stipule que les organismes de réglementation doivent consulter les citoyens dès lors qu'un projet affecte leurs « droits et intérêts légitimes », « directement ou par l'intermédiaire des organisations et associations représentatives légalement constituées... et dont l'objet présente un lien direct avec les finalités de la proposition ». La loi prévoit plusieurs mécanismes de consultation, mais ne précise ni le moment où la consultation doit être lancée, ni les éléments du dossier de réglementation devant être transmis aux parties consultées, ni les critères d'évaluation de la qualité de la consultation et de choix du mécanisme par l'organisme de réglementation. Concrètement, ce dernier a toute latitude pour décider qui sera invité à participer au processus de consultation et quelles informations seront fournies aux parties consultées aux fins d'évaluation du projet.

Le 23 avril 1999, le décret royal 670/99 a créé la Commission interministérielle pour la simplification des formalités administratives. Composée de plusieurs secrétaires d'État et des secrétaires adjoints de tous les ministères, elle est présidée par le ministre de l'Administration publique. Sa mission consiste spécifiquement à « supprimer toutes les formalités inutiles avant avril 2000 ». La création de cette commission va probablement conférer une plus grande priorité à la simplification des formalités, permettre de diminuer le nombre d'autorisations, de permis et de licences et améliorer la mise en œuvre de ceux qui resteront en vigueur. Néanmoins, la commission n'a pas été chargée d'évaluer les réglementations existantes en fonction de critères économiques, en se fondant par exemple sur des analyses coûts-avantages ou sur les principes d'efficience de la réglementation.

Au total, des efforts importants ont été déployés récemment pour améliorer le processus d'élaboration de la législation nationale grâce à des procédures plus transparentes et au renforcement des obligations en matière de justification et d'évaluation des nouvelles lois et réglementations. La procédure de consultation du public au sujet des réglementations nationales pourrait être améliorée. Par exemple, elle serait plus transparente si les projets de réglementation étaient publiés au journal officiel et diffusés sur Internet. De même, les parties consultées devraient avoir accès au dossier de réglementation. Ces mesures contribueraient à minimiser le pouvoir discrétionnaire qu'exercent les organismes de réglementation en ce qui concerne l'identification des parties intéressées et le choix des informations mises à leur disposition pour évaluer les projets. De plus, le processus d'élaboration n'impose pas explicitement l'évaluation des projets de loi et de règlement sur la base des principes d'efficience de la réglementation ou d'une véritable analyse coûts-avantages. Par conséquent, ce processus serait plus satisfaisant si l'on mettait en œuvre, dans toute l'administration, un programme graduel d'amélioration de l'évaluation de l'impact de la réglementation conformément aux pratiques recommandées par l'OCDE pour toutes les réglementations nouvelles ou modifiées. Du point de vue de l'ouverture du marché, il conviendrait de tenir compte, dans l'analyse d'impact de la réglementation, des principes de non-discrimination et de minimisation des effets restrictifs sur le commerce. Le rapport de référence sur la capacité du gouvernement de produire des réglementations de grande qualité contient des recommandations détaillées sur l'amélioration de la transparence et du dispositif institutionnel et sur la limitation du pouvoir discrétionnaire des organismes de réglementation.

2.1.2. Transparence dans l'élaboration des réglementations techniques adoptées sous l'égide des pouvoirs publics

L'élaboration des réglementations techniques adoptées sous l'égide des pouvoirs publics (réglementations techniques) obéit à la même procédure que celle applicable aux autres réglementations. Cependant, en vertu des procédures de notification que l'Espagne est tenue de respecter en tant que membre de l'Union européenne et de l'OMC, les parties intéressées étrangères ont davantage de possibilités d'y participer. Ces procédures ont pour objet d'éviter la création d'entraves techniques au commerce. Elles permettent aux parties intéressées de s'exprimer à un stade relativement précoce, c'est-à-dire avant la publication ou l'entrée en vigueur des réglementations techniques, et d'émettre des objections contre celles qui sont susceptibles de créer des entraves techniques au commerce. En outre, elles prévoient la mise en place de points d'information contribuant à la diffusion de l'information sur les réglementations.

Dans tous les États membres de l'UE, lorsqu'un projet de réglementation technique n'est pas la pure et simple transposition d'une directive d'harmonisation, il doit être notifié à la Commission européenne¹³. Cette obligation donne à la Commission et aux autres États membres la possibilité de commenter les règles nationales nouvelles ou modifiées pendant une période de trois mois, laquelle peut être prorogée de trois ou douze mois selon les circonstances. Il est possible, par exemple, de soulever des problèmes d'interprétation, de demander des détails supplémentaires ou de contester la conformité des règles envisagées au droit communautaire alors qu'elles en sont encore au stade de la préparation. L'absence de notification ou de réponse aux commentaires peut amener la Commission à ouvrir une procédure d'infraction (voir l'encadré 1 pour plus de détails).

Encadré 1. **Obligations de notification dans l'UE**

Procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques dans l'Union européenne

Pour que l'adoption de règles techniques au niveau national ne se traduise par de nouvelles entraves à la libre circulation des biens, la directive 98/34 (qui codifie la directive 83/189) fait obligation aux États membres de l'UE de notifier tous les projets de règles techniques sur les produits, dès lors qu'il ne s'agit pas de la transposition d'une directive européenne harmonisée. Cette obligation de notification vaut pour toutes les réglementations de portée nationale ou régionale qui prévoient des spécifications techniques dont l'observation est obligatoire pour la commercialisation ou l'utilisation, mais aussi pour les mesures fiscales ou financières destinées à encourager le respect de ces spécifications et les accords volontaires auxquels l'autorité publique est partie. La directive 98/48 a récemment étendu la portée de l'obligation de notification aux réglementations s'appliquant aux services de la société de l'information. Les textes notifiés sont transmis par la Commission aux autres États membres et ne sont normalement pas considérés comme confidentiels, sauf mention expresse.

A la suite de la notification, l'État membre concerné s'abstient d'adopter le projet pendant une période de trois mois au cours de laquelle la Commission et les autres États membres évaluent avec soin ses effets potentiels sur le marché unique. Si la Commission ou un État membre émet un avis circonstancié estimant que la réglementation proposée constitue un obstacle au commerce, le délai est prorogé de trois mois. Si l'Union européenne entreprend la préparation d'une directive dans le même domaine, la Commission peut proroger le délai de douze mois. Si un État membre ne respecte pas son obligation de notification ou ne tient pas compte d'un avis circonstancié, il peut faire l'objet d'une procédure d'infraction.

De même, en ce qui concerne les normes, la directive 83/189 prévoit l'échange d'informations relatives aux initiatives des organismes nationaux de normalisation et, sur demande, à leurs programmes de travail, ce qui améliore la transparence et favorise la coopération entre ces organismes. Les premiers bénéficiaires de l'obligation de notification des projets de normes sont les États membres, leurs organismes de normalisation et les organismes de normalisation européens (CEN, CENELEC et ETSI). Les personnes de droit privé peuvent prendre part indirectement aux procédures de normalisation dans d'autres pays que le leur, par l'intermédiaire de leurs organismes de normalisation nationaux, lesquels ont la possibilité de jouer un rôle actif ou passif dans les activités de normalisation de leurs homologues étrangers.

D'abord conçue à l'intention des États membres, cette procédure profite au secteur privé de l'Union européenne en ce qu'elle ouvre une fenêtre sur les activités nationales de réglementation. Chaque semaine, la Commission européenne publie les titres des projets nationaux de règles techniques au Journal officiel des Communautés européennes. N'importe quel particulier ou entreprise privée intéressé par l'un des projets notifiés peut se procurer le texte auprès de l'administration. Ainsi, les entreprises peuvent anticiper l'adoption d'une réglementation ou participer plus ou moins directement à son élaboration. Elles peuvent soumettre leurs commentaires à la Commission ou à leur gouvernement (qui peuvent adresser des commentaires officiels à l'État membre notifiant). Le site Internet de la Commission fournira bientôt des informations sur les notifications. Cette initiative devrait grandement contribuer à sensibiliser l'ensemble des parties concernées, qu'elles soient européennes ou non, aux activités nationales de réglementation conduites au sein de l'UE.

Le régime de notification a amélioré la transparence des procédures d'élaboration des réglementations dans toute l'Union européenne, ce qui limite le risque de captation réglementaire. Depuis son adoption en 1985, il a contribué à ancrer le principe de la transparence dans les pratiques réglementaires des pays européens pour ce qui concerne les règles et normes techniques. L'application est assurée au moyen de la procédure d'infraction, que la Commission peut engager lorsqu'un pays omet de notifier un projet de réglementation. Entre 1995 et 1997, la Commission a engagé six procédures d'infraction contre l'Espagne, sur un total de 96 pour l'ensemble des États membres. Les pays sont encore plus incités à notifier -- et le système est par conséquent d'autant plus efficace -- depuis l'arrêt « Securitel » rendu par la Cour de justice européenne en 1996¹⁴. Cet arrêt a posé le principe que l'inobservation de l'obligation de notification entraîne l'impossibilité d'appliquer des règles techniques concernées, de sorte qu'elles ne sont pas opposables aux administrés.

L'obligation de notification a récemment été complétée par une nouvelle procédure obligeant les États membres à notifier à la Commission les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'UE¹⁵. Cette procédure a été mise en place en raison de la persistance d'entraves à la libre circulation des marchandises au sein du marché unique. Les États membres doivent notifier toute mesure, autre qu'une décision judiciaire, qui empêche la libre circulation de produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre pour des raisons, notamment, de sécurité, de santé ou de protection de l'environnement. Par exemple, les États membres doivent notifier toute mesure qui entraîne l'interdiction générale d'un produit ou impose sa modification ou son retrait du marché. Alors que l'obligation de notification des projets de réglementation technique commentée ci-dessus porte sur la période précédant l'adoption, cette procédure concerne les mesures prises après l'adoption des réglementations techniques. Pour l'instant elle a donné peu de résultats. Le nombre des notifications reste peu élevé (33 en 1997, 68 entre le 1/1/1998 et le 15/10/1998), ce qui pourrait indiquer, selon la Commission européenne, que ce mécanisme est sous-employé¹⁶.

Dès lors que les réglementations envisagées notifiées ne se fondent pas sur les normes internationales pertinentes, la Commission européenne transmet l'information au Secrétariat de l'OMC et aux pays membres de cette organisation, conformément à l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. De même, la Commission européenne se charge, au nom des États membres, des notifications imposées par d'autres dispositions de l'OMC telles que l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, ou des notifications régulières prévues par les accords sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc. Les pays membres de l'OMC peuvent commenter les projets et le pays notifiant doit réagir, faute de quoi la question peut être portée devant le Comité des obstacles techniques au commerce (Comité OTC). Si aucune solution acceptable ne se dégage, la question est traitée dans le cadre de la procédure de règlement des différends. En vertu des accords sur les obstacles techniques au commerce et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, un point d'information sur les normes et les règles techniques a été créé en Espagne.

Au total, la soumission des projets de réglementation technique aux directives de l'UE sur les obligations de notification contribue à limiter l'apparition d'obstacles à la libre circulation des biens à l'intérieur de l'UE. L'efficacité de l'obligation de notification est probablement proportionnelle à la quantité d'informations disponibles et au degré auquel les parties intéressées pourront mettre à profit la période de trois mois pour exercer leur influence ou empêcher l'adoption de dispositions entravant le commerce. A cet égard, il convient d'insister sur deux aspects de l'obligation de notification. Premièrement, seuls les titres des projets de réglementation technique sont publiés au Journal officiel des Communautés européennes ; or, un titre abstrait peut receler des aspects importants qui risquent d'échapper au lecteur. Deuxièmement, la procédure de notification fonctionne fondamentalement d'État à État : les préoccupations exprimées par les administrés doivent d'abord transiter par le gouvernement de l'un des États membres ou par la Commission européenne avant de parvenir à l'État membre à l'origine du projet de réglementation technique. L'accès est donc indirect. Le site Internet que la Commission doit créer pour diffuser des informations sur les projets de réglementation technique pourra sans doute améliorer encore la transparence de l'élaboration des réglementations de ce type.

2.1.3. *Transparence dans l'élaboration des normes techniques volontaires*

En Espagne, le seul organisme de normalisation national chargé de préparer des normes techniques volontaires (normes) est l'AENOR (*Asociación Española de Normalización y Certificación*). Il n'est pas autorisé à sous-traiter l'élaboration des normes et la loi lui fait obligation de définir les normes nationales avec la participation de toutes les parties intéressées, sans discrimination de nationalité. L'AENOR représente l'Espagne au sein du Comité européen de normalisation (CEN) et du Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC).

L'AENOR participe à l'élaboration des normes européennes et est responsable de la transposition de toutes les normes publiées par les autres organismes européens de normalisation sous la forme de normes UNE (*Una Norma Española*), ainsi que de leur diffusion, promotion et commercialisation. Elle est le relais, en Espagne, de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI) et elle est chargée de la mise en oeuvre de la procédure de consultation publique dans le pays et de l'adoption des normes de l'ETSI. Elle est aussi membre de la Commission panaméricaine de normes techniques (COPANT). A l'échelon international, elle représente l'Espagne au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI). L'AENOR a adopté le Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes du Comité OTC de l'OMC.

Les UNE ou les normes volontaires sont élaborées par l'un des 136 comités techniques de normalisation de l'AENOR chargés de concevoir des normes dans des domaines d'activité particuliers. Ces comités regroupent des fabricants, des associations de consommateurs, des représentants des pouvoirs publics, des laboratoires d'essais et des organismes d'homologation, ainsi que d'autres entités susceptibles d'être concernées par les normes. Lorsqu'un projet est en préparation, les entreprises et les autres parties jugées les plus concernées sont informées et invitées à participer aux réunions. Le règlement de l'AENOR stipule que les comités doivent envisager la participation d'autres organismes de normalisation membres du CEN ou du CENELEC. Plus généralement, la participation d'étrangers, y compris de non-ressortissants de l'Union européenne, ne fait l'objet d'aucune restriction. Dans toute la mesure du possible, les décisions sont adoptées par consensus et tout est mis en oeuvre pour éviter un vote. Toute organisation commerciale ou professionnelle et tout fabricant ou particulier peut demander la création d'une norme édictant des spécifications techniques concrètes.

Une fois le projet de norme approuvé par le comité technique concerné, son titre est publié au journal officiel espagnol. Toutes les personnes physiques ou morales sont invitées à soumettre leurs commentaires. La durée de la période de consultation publique est fixée au cas par cas. La revue de l'AENOR, *UNE magazine*, contribue à l'information des secteurs intéressés en publiant la liste des nouveaux travaux et des projets devant être soumis à consultation. Après examen des commentaires, le comité technique prépare une proposition définitive, qui doit être approuvée par les instances dirigeantes de l'AENOR.

La norme définitive paraît au journal officiel et vient s'ajouter au catalogue de l'AENOR. L'AENOR fournit des informations sur toutes les étapes de la procédure dans sa revue mensuelle, depuis le démarrage des travaux jusqu'à la publication. Son site Internet (www.aenor.es) propose un moteur de recherche répertoriant les normes et projets de norme espagnols. Les normes volontaires nouvelles ou modifiées sont également soumises aux obligations de notification prévues par la directive 98/34 de l'UE. Au total, les procédures de garantie de la transparence et de consultation publique auxquelles sont soumises les normes techniques volontaires sont plus strictes que celles qui s'appliquent aux réglementations techniques arrêtées par les pouvoirs publics.

Encadré 2. Structure de l'AENOR

L'AENOR a été créée en 1986. Il s'agit d'une association privée, indépendante et à but non lucratif. Elle est le seul organisme de normalisation national, en Espagne, chargé de préparer des normes techniques volontaires. L'AENOR est accréditée par l'ENAC (Entidad Nacional de Acreditación), l'agence espagnole d'accréditation, comme organisme certificateur pour les systèmes qualité ISO 9000, le système de management environnemental ISO 14001, le système qualité QS 9000 en ce qui concerne le secteur automobile et l'homologation des produits (EN 45011 et EN 45018).

En vertu de ses statuts, toute personne physique ou morale publique ou privée qui se montre spécialement intéressée par l'élaboration des normes et les activités de certification peut devenir membre de l'association. La nationalité importe peu. Parmi les 937 membres figurent 139 affiliés dotés de la personnalité morale (organisations professionnelles représentant tous les secteurs économiques et associations nationales de consommateurs), 660 membres associés (entreprises) et 138 adhérents individuels.

L'AENOR, qui a à sa tête un président, se compose d'un conseil d'administration et d'un comité permanent. Le conseil d'administration ne peut pas compter plus de 70 membres et sa composition doit garantir une juste représentation des différentes catégories de membres et parties intéressées. Il comprend dix représentants des pouvoirs publics et huit membres choisis par l'assemblée parmi les organisations s'intéressant aux activités de l'AENOR. Les autres membres sont élus sur une base sectorielle. Le comité permanent est composé du président, de six membres au minimum et d'un représentant des pouvoirs publics.

Récemment, la Commission européenne a pris de nouvelles initiatives pour améliorer la transparence et faciliter la compréhension, par les acteurs du marché, des réglementations relatives au marché unique. Dans un rapport de 1998, la Commission souhaitait que de nouveaux efforts soient consentis pour sensibiliser les acteurs du marché à la normalisation et aux normes, en particulier les PME¹⁷. Elle a créé de nouveaux points d'information, en particulier sur son site Internet et notamment un guichet Internet unique destiné aux entreprises dans le cadre de son service intitulé « Dialogue avec les entreprises »¹⁸. Ce guichet fournit des informations générales sur les règles relatives au marché unique et sur certaines questions importantes telles que les normes techniques et les marchés publics. Le site est relié aux « Euro-guichets » disséminés dans toute l'Union européenne et spécialisés dans les normes techniques. Ceux-ci fournissent aux entreprises des informations sur l'application des normes, les procédures d'évaluation de la conformité, la marque CE et les initiatives en faveur de la qualité en Europe. De même, très récemment, la Commission a créé en coopération avec les organismes européens de normalisation un nouveau site web qui donne des renseignements sur les directives et sur les normes harmonisées entrant dans le cadre de la Nouvelle approche européenne¹⁹.

Au total, l'élaboration des normes techniques volontaires est soumise à des critères rigoureux en matière de transparence et de consultation publique. Premièrement, les titres des projets de normes sont publiés au journal officiel espagnol. Deuxièmement, en ce qui concerne les consultations publiques, la participation aux comités techniques de normalisation de l'AENOR ne donne lieu à aucune restriction. Troisièmement, l'AENOR fournit des informations sur toutes les étapes du processus d'élaboration des normes volontaires et diffuse sur Internet les versions préliminaires et finales de ces textes. Ce dispositif limite considérablement l'apparition d'obstacles à la libre circulation des biens à l'intérieur de l'UE. La communauté mondiale bénéficie directement de l'application des procédures relatives à la transparence et elle en retire des avantages indirects du fait que le risque de captation réglementaire se trouve réduit.

2.1.4. *Marchés publics*

Dans les pays de l'OCDE, les procédures régissant les marchés publics sont en principe transparentes, mais l'obtention d'informations, dans ce domaine, peut se révéler coûteuse pour les petites et moyennes entreprises et pour les entreprises étrangères. Des spécifications sans rapport évident avec la nature du marché concerné peuvent être invoquées pour rejeter une offre. Les procédures de recours ne

sont pas toujours bien établies ou se révèlent parfois si compliquées que les entreprises n'envisagent pas d'intenter un recours, même si elles soupçonnent que les règles n'ont pas été respectées. En l'occurrence, les participants nationaux et étrangers sont en droit de s'attendre à ce que les procédures relatives aux marchés publics d'un État soient transparentes.

Le cadre juridique où s'inscrivent ces procédures en Espagne transpose les principes directeurs édictés par l'UE dans sa réglementation sur les marchés publics, qui s'appuie sur six directives de fond²⁰. Ces textes s'appliquent à tous les États membres et à leurs administrations régionales et municipales. Ils s'appuient sur les principes de la transparence, de la non-discrimination et de l'égalité de traitement, qui, tous, sont une garantie de concurrence.

Encadré 3. Réglementation de l'UE concernant les marchés publics

Le principe de la transparence trouve son application concrète dans diverses obligations. Les entités adjudicatrices doivent dresser chaque année une liste indicative de tous les marchés qu'elles envisagent d'attribuer dans les douze mois suivants, par types de produits, et ce à partir d'un seuil annuel minimum. Cette liste indicative et les marchés dont la valeur estimée dépasse les seuils spécifiques doivent être publiés au Journal officiel des Communautés européennes. La procédure autorisée employée doit être précisée (ouverte, restreinte ou de gré à gré) et le choix des candidats et des offres doit s'opérer sur des critères objectifs, lesquels doivent être connus à l'avance. Les entités adjudicatrices sont également tenues de faire connaître le résultat des procédures de passation des marchés au moyen d'un avis au Journal officiel des Communautés européennes.

De plus, obligation est faite aux États membres de mettre en place des procédures de contrôle judiciaire des décisions adoptées par les entités adjudicatrices en violation du droit communautaire ou des textes d'application nationaux. Ces procédures doivent prévoir en particulier des mesures provisoires (y compris la suspension des procédures d'attribution des marchés), l'annulation des décisions prises en violation du droit et l'octroi de dommages-intérêts aux personnes lésées à la suite d'une infraction. Les directives de l'UE imposent d'appliquer ces procédures avec efficacité et célérité. L'appréciation de ces critères qualitatifs sera probablement difficile dans la pratique, compte tenu des différences culturelles et de la diversité des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE.

En ce qui concerne les principes jumeaux de non-discrimination et d'égalité de traitement, les obligations essentielles sont les suivantes : les délais minimaux de soumission doivent être fixés ; il y a lieu de se référer à des normes techniques reconnues, les normes européennes ayant la priorité sur les normes nationales ; et la discrimination est interdite, conformément au traité de Rome. Ce dernier interdit, pour l'attribution des marchés, toute discrimination ou restriction liée à la nationalité, ainsi que le recours aux restrictions quantitatives à l'importation ou aux mesures d'effet équivalent. Il instaure en outre la liberté d'établissement des ressortissants de l'un des États membres sur le territoire d'un autre État membre et la liberté de prestation de services à partir de n'importe quel État membre. Les directives de l'UE sur la reconnaissance mutuelle des services professionnels et la Nouvelle approche des normes techniques (voir encadré 3, section 2.4) contribuent elles aussi à minimiser les conséquences potentielles de la discrimination.

En Espagne, la « *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* » (loi 13/1995) codifie les divers instruments législatifs de transposition des directives européennes en vigueur. L'Espagne a bénéficié de délais supplémentaires pour transposer la directive sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (92/13/CEE) et la directive sur les marchés publics de fournitures (93/36/CEE) (des dérogations similaires ont été accordées au Portugal et à la Grèce). La Commission a certes adressé des mises en demeure à l'Espagne suite au défaut de transposition des directives relatives aux marchés publics dans les délais impartis, mais les problèmes ont été résolus sans qu'il soit nécessaire d'aller plus avant dans la procédure d'infraction de l'UE (avis motivé de la Commission et saisine de la Cour de justice). Une réforme de la loi 13/1995 a récemment été soumise au parlement, dans le but d'y intégrer les modifications récemment apportées aux directives de l'UE aux fins de mise en œuvre de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics. Le nouveau texte proposé édicte également des règles strictes destinées à mieux protéger les entités adjudicatrices contre les attributaires qui réclament une révision à la hausse des prix contractuels pour dépassements imprévus des coûts.

En définitive, les entreprises et les particuliers des États membres de l'UE retirent des avantages directs et très substantiels de l'application des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement, dans la mesure où ils peuvent concourir à égalité de chances pour les marchés publics espagnols. Les entreprises et les particuliers extérieurs à l'UE profitent eux aussi directement de la transparence générale des règles européennes applicables aux marchés publics, mais aussi indirectement, en raison de l'amélioration des conditions de concurrence rendue possible par une réglementation espagnole de l'investissement reposant sur les principes d'ouverture de non-discrimination et d'égalité de traitement. Par ailleurs, la Commission européenne a pris des engagements précis dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics, qui répertorie les entités adjudicatrices de chaque État membre, dont l'Espagne, soumises à l'accord.

2.1.5. Procédures douanières

Dans tous les pays, les importateurs peuvent avoir à supporter des surcoûts lorsque leur marchandise est retenue dans les entrepôts des douanes en raison de la lenteur des procédures de dédouanement. Par ailleurs, lorsque la réglementation confère de larges pouvoirs discrétionnaires aux douaniers, elle favorise leur corruption. Dans la mesure où les droits de douane sont en général peu élevés dans les pays de l'OCDE, la lourdeur des formalités douanières est de plus en plus souvent assimilée par les exportateurs et les importateurs à une entrave au commerce et à une barrière non tarifaire. De ce point de vue, la libéralisation des échanges va de pair avec des formalités douanières plus efficaces et des procédures transparentes et appliquées uniformément (non-discrimination).

De même, l'opacité des réglementations et procédures douanières ou les différences dans l'application d'un point d'entrée à l'autre peuvent inciter les importateurs à rechercher celui qui leur assurera les conditions les plus favorables. Les conséquences vont bien au-delà du simple manque à gagner pour l'État. Les incohérences et l'opacité des règles sapent les bases de la politique commerciale et confèrent un avantage compétitif aux importateurs qui bénéficient d'un traitement plus favorable. Les courants d'échanges peuvent dès lors être détournés de certains points d'entrée pour des raisons indépendantes de l'efficacité des transports.

Encadré 4. Les procédures douanières de l'UE

Il existe plus de 3 000 points d'entrée douaniers dans l'Union européenne, répartis dans les quinze États membres et correspondant à des points de passage frontaliers terrestres, maritimes et aériens. Les formalités douanières sont effectuées dans les onze langues officielles de l'UE. Les douaniers sont chargés de l'administration des mesures de politique commerciale, dont les droits de douane, les règles d'origine et les contingents tarifaires, mais aussi de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises en vigueur dans leur pays respectif et de tout un éventail de réglementations spécifiques à chaque État concernant la pornographie, les armes, la santé et la protection sanitaire. Les autorités douanières de l'UE estiment qu'elles sont responsables de l'application de plus de 400 mesures réglementaires différentes au total. Assurer une gestion cohérente de cet ensemble, et donc garantir l'application uniforme des procédures douanières par les quinze administrations nationales, est une tâche à tous points de vue colossale.

A l'intérieur de l'UE, l'administration des procédures douanières est déléguée aux États membres et la Commission joue un rôle de coordination. L'harmonisation de ces procédures est assurée par l'application dans tous les États membres du Code des douanes communautaire et une structure formée de comités européens veille à la cohésion de l'ensemble. Parmi ces derniers, le Comité du code des douanes étudie les modifications à apporter au code. Celui-ci contient plus de 250 articles et quelque 900 modifications ont été adoptées depuis 1996, date de la dernière codification. En mars 1998, l'Espagne a publié une compilation en espagnol du Code des douanes communautaire et de ses modifications, désormais disponible sur Internet.

Les modifications du Code des douanes communautaire doivent être publiées au Journal officiel des Communautés européennes avant leur entrée en vigueur. Se tenir informé de ces changements fait partie du quotidien des agents en douane. Les ignorer peut entraîner des coûts de transaction supplémentaires non négligeables et un surcroît de formalités administratives pour eux-mêmes ou leurs clients. Le Code des douanes communautaire et ses modifications ne sont pas encore spécifiquement consultables sur Internet, mais la Commission étudie actuellement la possibilité de créer un site pour diffuser des informations à ce sujet.

La mise en œuvre du marché unique, en 1993, et le traité de Schengen, qui supprime les contrôles aux frontières entre plusieurs États membres, ont montré les limites et les faiblesses d'un régime de transit fondé sur des documents sur papier¹. En décembre 1995, le Parlement européen a créé une commission d'enquête chargée d'étudier les problèmes imputés au régime de transit communautaire. Le rapport en quatre volumes rédigé par cette commission a conclu que ce régime était indispensable au fonctionnement du marché unique et il a formulé une série de recommandations, dont l'adoption d'un système de transit entièrement informatisé et la réforme du régime de cautionnement². La Commission a effectivement modifié plusieurs dispositions du régime de transit et investi dans le développement d'un nouveau système informatisé. Elle espère mettre en œuvre son premier projet pilote pour ce nouveau système en 1999. L'Espagne a été sélectionnée pour faire partie des premiers États membres qui appliqueront le projet en question, car elle est très avancée dans le développement de son système de transit informatisé.

1. Le régime de transit vise à faciliter les échanges à l'intérieur d'un territoire douanier donné ou entre plusieurs territoires douaniers. Essentiellement, il permet de suspendre temporairement l'obligation de versement des droits de douane, des droits d'accises et de la TVA dus sur des biens provenant d'un pays tiers ou lui étant destinés, le temps d'assurer leur transport à travers le territoire d'une zone douanière définie.

2. Pour plus de détails, voir Commission d'enquête sur le régime de transit communautaire, Rapport final et recommandations, février 1997, Parlement européen, PE 220.895.

Les autorités douanières espagnoles supervisent 125 points d'entrée répartis sur tout le territoire du pays. Elles utilisent avec efficacité un système informatisé fondé sur les Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisées (EDIFACT), et ce depuis 1994 pour les exportations et depuis 1996 pour les importations²¹. Le système EDI permet à ses utilisateurs de soumettre leurs déclarations d'importation et/ou d'exportation aux autorités douanières et de recevoir les autorisations requises par la voie électronique. Les autorités espagnoles estiment que les formulaires de déclaration de type EDI sont utilisés pour environ 70 % des déclarations d'importation et 95 % des déclarations d'exportation. Si les formulaires de déclaration de type EDI sont utilisés correctement, les marchandises peuvent être dédouanées en quelques secondes. Avant l'application de ce système aux importations, selon les estimations des autorités espagnoles, le dédouanement prenait en moyenne quatre heures par opération.

Les autorités espagnoles, comme celles des autres pays de l'UE, appliquent le principe de l'évaluation du risque pour l'inspection physique des marchandises et la vérification approfondie des pièces justificatives. Inspecter physiquement toutes les marchandises entraînerait des retards importants pour les usagers et serait en outre inefficace à la fois pour les usagers et pour les autorités douanières. Il existe aussi un système de déclaration simplifiée : il s'appuie sur des déclarations d'importation périodiques qui facilitent les formalités douanières aux usagers réguliers et fiables. D'après les estimations, cette procédure simplifiée est utilisée pour environ 30 % de l'ensemble du trafic à l'importation.

Globalement, compte tenu du nombre de points d'entrée que compte l'UE et des différences culturelles entre les États membres, il est très difficile de faire respecter pleinement les principes de transparence et de non-discrimination dans le cadre de l'application des procédures douanières de l'UE. Les formalités très compliquées pouvant entraver le commerce et imposer des coûts de transaction élevés aux importateurs et exportateurs, il est nécessaire, parallèlement aux initiatives de libéralisation des échanges, de poursuivre l'effort de simplification et d'harmonisation des procédures douanières. Au vu des gains d'efficacité pour les parties concernées, la Commission européenne devrait considérer les actions suivantes comme tout à fait prioritaires : mise en place d'un système communautaire informatisé des procédures douanières ; déploiement d'un nouveau système de transit informatisé dans toute l'UE ; création d'un site Internet complet ; préparation d'une nouvelle édition à jour du Code des douanes communautaire.

2.1.6. *Accords multilatéraux concernant la transparence*

Le secrétariat général au Commerce extérieur du ministère de l'Économie et des Finances (*Ministerio de Economía y Hacienda*) supervise la mise en œuvre des obligations de l'Espagne relevant des dispositions relatives à la transparence contenues dans les accords de l'OMC et d'autres accords commerciaux. Il veille également au respect des obligations en matière de non-discrimination et de traitement national. La Commission européenne joue un rôle similaire au niveau de l'Union, pour les questions qui relèvent de sa compétence. En ce qui concerne l'élaboration des réglementations nationales, le secrétariat général examine tous les projets susceptibles d'avoir des incidences sur le commerce et l'investissement.

De plus, le secrétariat général participe activement à la commission interministérielle chargée des négociations conduites sous l'égide de l'OMC, qui a deux fonctions principales. Premièrement, elle coordonne les activités destinées à déterminer la position de l'Espagne dans les négociations. Deuxièmement, elle coordonne les actions qui visent à sensibiliser l'administration à la nécessité de respecter les obligations internationales relatives aux questions réglementaires nationales, découlant entre autres de l'article III du GATT (traitement national en matière de fiscalité et de réglementation intérieures) et des engagements concernant la réglementation qui sont liés aux autres accords de l'OMC, tels que celui sur les obstacles techniques au commerce et celui sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Les unités du secrétariat général servent de points de contact pour ces deux derniers accords.

2.1.7. *Les Communautés autonomes en Espagne*

En Espagne, les niveaux infra-national et supranational sont des éléments indissociables du cadre réglementaire et les changements qui interviennent à un niveau peuvent rejaillir sur l'autre. Le pays est passé d'un système très centralisé, où il existait deux niveaux d'administration, à un système à trois échelons comprenant des administrations centrales, régionales et locales. L'échelon régional se compose de 17 communautés autonomes instituées entre 1978 et 1983. L'échelon local se subdivise en deux niveaux : 50 provinces et environ 8 000 communes. Compte tenu des vastes attributions des communautés autonomes et des grandes villes, on pourrait craindre que des réglementations contradictoires n'entravent la circulation des biens et des services sur le territoire espagnol. Néanmoins, dans la mesure où les directives de l'UE relatives au marché unique s'appliquent aussi à ces régions et à ces villes, le risque potentiel de conflit entre réglementations est considérablement réduit.

L'accent étant mis sur la décentralisation, le gouvernement central concentre ses ressources sur le renforcement des instruments de coopération. Un réseau de commissions inter-administrations, dites « conférences sectorielles », a été mis en place à partir du début des années 80 afin d'éviter les conflits et d'améliorer la communication entre le gouvernement national et les communautés autonomes. A la mi-1999, les conférences sectorielles étaient au nombre de vingt-sept. Présidée par le ministre national compétent, chaque conférence est spécialisée dans un domaine particulier (éducation, santé, industrie et énergie, travail, etc.). Les réunions sont consacrées aux questions qui présentent un intérêt pour les deux parties, mais c'est le gouvernement central qui décide si une consultation est nécessaire. Dans le cadre de ces conférences, chaque ministère national consulte les communautés autonomes au sujet des projets de loi et des directives européennes avant leur examen par le parlement.

En complément des conférences sectorielles, le gouvernement central a créé, en janvier 1999, de nouvelles institutions et de nouveaux instruments de coopération. Les commissions bilatérales de coopération (*Comisiones Bilaterales de Cooperación*) entre l'administration nationale et chacune des communautés autonomes sont destinées à favoriser une prise en considération plus fine et plus rapide des

problèmes. La réforme de 1999 a également institué un nouveau type d'accords, les « conventions de coopération », qui créent un cadre institutionnel pour l'élaboration de projets et programmes communs aux différents niveaux d'administration et consacrés à des thèmes particuliers. L'évaluation du respect des principes d'efficacité de la réglementation par les communautés autonomes et les grandes villes n'entre pas dans le champ de la présente étude. Il appartient à l'administration centrale de faire connaître ces principes et de favoriser leur application, par l'intermédiaire des institutions de coopération où sont réunis le gouvernement national et les communautés autonomes. Le rapport de référence concernant le chapitre 2 fournit des informations plus détaillées sur la coordination entre les différents niveaux d'administration.

2.2. Mesures antidiscriminatoires

L'application du principe de non-discrimination a pour but de créer les conditions d'une concurrence égale entre des produits et services similaires quel que soit leur pays d'origine. A ce titre, l'action menée par un pays pour encourager le respect, dans l'élaboration et l'application des réglementations, des deux principes essentiels du système commercial international que sont le régime de la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national, est révélatrice de sa volonté d'œuvrer à une réglementation propice aux échanges et à l'investissement.

L'article premier de la constitution espagnole interdit de façon générale la discrimination et, de par son appartenance à l'OMC, l'Espagne souscrit aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Il incombe au secrétariat général au Commerce extérieur de veiller à la mise en œuvre des dispositions relatives à la non-discrimination et au traitement national contenues dans les accords de l'OMC et dans les autres accords relatifs au commerce international et aux investissements étrangers. Dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'OMC, les partenaires commerciaux ont la possibilité de demander l'organisation d'une consultation avec l'Espagne et/ou la Commission européenne, selon le domaine de compétence, en cas de présomption d'infraction aux obligations imposées par l'OMC, notamment aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Si la consultation n'aboutit pas à une solution mutuellement satisfaisante, les partenaires commerciaux sont en droit de demander la création d'un groupe spécial, chargé d'examiner le différend et de préparer un rapport sur la compatibilité des mesures incriminées avec les obligations de l'OMC.

Début 1999, aucune consultation et aucun groupe spécial n'était saisi spécifiquement de mesures adoptées par l'Espagne. En revanche, compte tenu de la compétence de la Commission européenne pour ce qui a trait aux questions commerciales, plusieurs procédures de règlement des différends de portée majeure ont été engagées, les partenaires commerciaux invoquant une violation, par l'UE, de ses obligations dans le cadre de l'OMC. Dans la mesure où l'UE agit au nom de ses États membres en ce qui concerne la politique commerciale, aucun État membre, y compris l'Espagne, ne peut être dissocié des positions de l'UE en la matière. Les plaintes concernaient dans leur majorité la politique agricole commune et le régime d'importation de certains produits alimentaires : bananes, beurre, café, riz, céréales, fromages fondus et viande (hormones). Inversement, l'UE a engagé au nom de ses États membres plusieurs procédures de règlement des différends contre des mesures adoptées par ses partenaires commerciaux qu'elle juge incompatibles avec leurs obligations. L'UE est l'une des principales puissances commerciales au monde et elle a tout intérêt à préserver l'intégrité des procédures de règlement des différends de l'OMC. Globalement, elle fait preuve de bonne foi dans ses réponses aux plaintes de ses partenaires commerciaux et elle respecte les décisions des groupes spéciaux.

Les mesures réglementaires ouvertement discriminatoires sont tout à fait exceptionnelles si l'on se place dans une perspective économique globale et si l'on considère les engagements pris par l'UE dans le cadre de l'OMC et d'accords commerciaux régionaux. Les mesures discriminatoires contre les prises de participation étrangères constituent des exceptions au vu du régime globalement libéral auquel les

investissements sont soumis. Ainsi, les investisseurs étrangers, qu'ils appartiennent ou non à l'UE, doivent encore obtenir des autorisations pour le secteur de la défense. Les exceptions de ce type ont une portée relativement limitée et la déréglementation complète ou partielle dont ont fait l'objet de nombreux secteurs économiques a déjà produit des effets proconcurrentiels qui vont dans le sens de l'ouverture des marchés à l'échelle internationale. Cependant, certains aspects méritent une attention particulière, notamment les accords commerciaux préférentiels et les échanges de services. Ces deux sujets sont abordés ci-après.

2.2.1. *Accords commerciaux préférentiels*

Les accords préférentiels font bénéficier certains pays d'un traitement privilégié et dérogent donc par nature aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national, mais la participation d'un État à des accords de ce type n'est pas en soi révélatrice d'un renoncement au principe de non-discrimination. Pour évaluer l'attachement à ces principes, il faut considérer l'attitude des pays participants envers les non-membres pour ce qui est de la transparence et des éventuels effets discriminatoires. Les pays tiers ont besoin d'informations sur le contenu et le fonctionnement des accords préférentiels afin de déterminer en connaissance de cause s'ils peuvent avoir des répercussions sur leurs intérêts commerciaux. Par ailleurs, certaines formes de réglementation telles que les normes et les évaluations de conformité peuvent éventuellement, de par leur nature, se traduire par une discrimination à l'égard des pays tiers dès lors que ces derniers, par exemple, peuvent difficilement satisfaire aux normes admises par les parties à l'accord préférentiel.

Depuis son adhésion à l'UE, en 1986, l'Espagne participe *de jure* à tous les accords commerciaux préférentiels souscrits par l'Union. Les plus importants sont les accords de libre-échange conclus avec l'Association européenne de libre-échange (AELE) dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE), divers accords conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les accords euro-méditerranéens²². L'Union européenne a conclu des accords préférentiels non réciproques avec plusieurs pays méditerranéens et également dans le cadre de la Convention de Lomé et du Système de préférences généralisés (SPG) en faveur des pays en développement.

Dans la mesure où ces différents accords de libre-échange ont une portée générale, il est probable que les nouveaux échanges qu'ils engendreront seront plus importants que les détournements des courants d'échanges inhérents à tous les dispositifs de ce type. Compte tenu du nombre croissant des accords de libre-échange conclus par l'UE, l'Espagne est progressivement exposée à une concurrence de plus en plus vive et, inversement, obtient un accès privilégié à de nouveaux marchés. La Commission européenne négocie actuellement un accord de libre-échange avec le Mexique.

L'attitude des pays parties à des accords préférentiels à l'égard des pays tiers peut être évaluée à l'aune de leur volonté d'étendre, dans un cadre multilatéral, les avantages conférés par ces accords. À cet égard, l'Espagne soutient la Commission européenne, qui milite pour la poursuite de la libéralisation des échanges et pour la tenue d'un grand cycle de négociations commerciales multilatérales sous les auspices de l'OMC. La Commission souhaiterait en particulier que ces négociations obéissent à une approche globale visant à améliorer l'accès aux marchés pour les produits industriels et agricoles et les services. L'objectif serait également d'améliorer les règles multilatérales dans les domaines de la facilitation des échanges, des marchés publics, de l'investissement et de la concurrence.

2.2.2. *Commerce des services*

En tant que signataire de l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS), l'Espagne a contracté des engagements internationaux dans le domaine des services, notamment en ce qui concerne les secteurs énumérés dans les annexes à cet accord. Plus récemment, elle a souscrit aux accords sur les services financiers et sur les services de télécommunications de base, conclus en 1997. Aux termes de l'AGCS, les engagements spécifiques et la liste des dérogations au régime de la nation la plus favorisée sont établis en fonction de quatre modes de fourniture pour chacun des types de services concernés (fourniture transfrontière, consommation à l'étranger, présence commerciale et présence de personnes physiques). En ce qui concerne les États membres de l'UE, qui étaient alors au nombre de douze, une liste d'engagements unique a été arrêtée à l'échelon européen et déposée à l'OMC au nom de l'Union. Cette liste répertorie les engagements et les dérogations valables pour l'ensemble de l'UE, avec les restrictions additionnelles propres à chacun des États membres.

Pour évaluer l'ouverture des marchés de l'UE et, en particulier, de l'Espagne, ainsi que l'application du traitement national, il convient d'examiner la gamme des activités couvertes dans chaque branche du secteur des services et les limitations imposées à l'accès aux marchés et au traitement national pour les différents modes de fourniture, y compris les restrictions additionnelles propres à l'Espagne. De plus, l'UE se prévaut de plusieurs dérogations à la règle de la nation la plus favorisée ; il est nécessaire de les examiner pour évaluer la portée du traitement préférentiel accordé par l'UE à un ou plusieurs partenaires commerciaux ou pour déterminer si elle leur impose un traitement discriminatoire.

Il n'entre pas dans le champ de la présente étude d'examiner en détail la portée des engagements contractés par l'UE et l'Espagne dans le cadre de l'AGCS, ni celle de leurs régimes dérogatoires, mais nous citerons quelques exemples. Comme en témoigne sa liste, l'UE a contracté des engagements spécifiques dans un grand nombre de secteurs. Cependant, elle n'en a pas pris dans les domaines suivants : services postaux, services de messagerie ; services audiovisuels ; autres services d'éducation ; bibliothèques, archives, musées et autres services culturels ; transports maritimes ; transports fluviaux intérieurs ; transports spatiaux ; transports par pipelines.

Par mode, les limitations valables dans l'UE s'appliquent principalement au niveau des États membres en ce qui concerne la fourniture transfrontière (secteurs des services commerciaux et financiers, par exemple), alors que la consommation à l'étranger ne donne lieu à pratiquement aucune restriction. Les principales limitations concernant la présence commerciale sont liées aux obligations qui ont trait à la forme juridique des prestataires de services, à l'échelon de l'UE et à celui des États membres ; certaines d'entre elles portent sur le traitement national, dans la mesure où elles s'appliquent uniquement aux prestataires des pays tiers. La circulation des personnes physiques fait l'objet de limitations générales qui s'appliquent à l'ensemble des secteurs, hormis quelques limitations additionnelles touchant des secteurs particuliers à l'échelon national (enseignement, professions libérales et services financiers, entre autres). En ce qui concerne le régime de la nation la plus favorisée, la liste déposée par l'UE fait état de plusieurs dérogations sectorielles qui s'appliquent en Espagne et qui portent entre autres sur l'audiovisuel, les transports routiers de voyageurs et de marchandises, la vente de services de transport aérien et les assurances directes autres que sur la vie.

Dans le domaine des services professionnels, les limitations additionnelles applicables en Espagne sont peu nombreuses et sont essentiellement liées à la présence commerciale. Dans les télécommunications, le pays a limité l'accès au marché à une licence nationale supplémentaire de janvier à décembre 1998, après quoi ce secteur a été totalement libéralisé. En ce qui concerne les services d'architecture et d'ingénierie, l'Espagne restreint l'accès au marché aux personnes physiques et les qualifications professionnelles de celles-ci doivent être reconnues.

2.3. *Mesures visant à éviter les effets restrictifs non nécessaires sur les échanges*

Dans la poursuite des objectifs légitimes d'une réglementation donnée, les responsables doivent s'efforcer d'adopter des mesures qui ne restreignent pas les échanges plus que nécessaire, compte tenu des risques de non-exécution de ces objectifs. Ainsi, il vaut mieux fonder la réglementation technique sur des normes de résultat plutôt que sur des normes de conception, appliquer des droits de douane plutôt que des restrictions quantitatives nécessitant l'attribution de licences d'importation ou encore envisager, dans la poursuite d'un objectif légitime donné, des taxes ou des permis négociables au lieu de mesures réglementaires. Du point de vue des procédures, plusieurs conditions doivent être remplies pour assurer une véritable adhésion à ce principe : incite-t-on ou oblige-t-on les organismes de réglementation, par des dispositions spécifiques, à éviter les mesures qui restreignent inutilement les échanges ? S'il existe des exceptions, à quelle logique obéissent-elles ? Comment les répercussions des nouvelles réglementations sur le commerce international et sur les investissements internationaux sont-elles évaluées ? A quel degré les organismes chargés de la politique commerciale et les exportateurs, importateurs et investisseurs étrangers sont-ils consultés lors de l'élaboration de la réglementation ? Et quels sont les moyens à mettre en œuvre pour que les parties étrangères aient accès à aux mécanismes de règlement des différends ?

En Espagne, le principal outil employé pour mesurer les effets potentiels des réglementations envisagées est le questionnaire d'évaluation, qui est préparé par les ministères. Comme on l'a vu à la section 2.1.1, il s'agit uniquement d'une évaluation quantitative limitée à l'incidence budgétaire. Il n'existe pas de paramètres spécifiques permettant d'analyser les conséquences économiques des réglementations envisagées, ni de principes d'efficacité pouvant aider les responsables à choisir les instruments réglementaires les plus adaptés aux circonstances. A cet égard, rien n'est fait pour évaluer les projets de réglementation au regard du principe selon lequel les mesures qui restreignent inutilement le commerce doivent être évitées.

On peut faire valoir que ce principe est pris en considération de manière informelle lorsque la commission interministérielle chargée des négociations à l'OMC se réunit pour étudier les projets de réglementation susceptibles d'avoir des répercussions sur le commerce et l'investissement. De même, rien n'empêche le secrétariat général au Commerce extérieur de suggérer ou d'encourager d'autres solutions réglementaires qui restreignent moins les échanges. Quoiqu'il en soit, le principe selon lequel les mesures qui restreignent inutilement les échanges doivent être évitées n'est énoncé dans aucun document officiel. Sa prise en considération en bonne et due forme dans le cadre de l'élaboration et de l'examen des projets de réglementation n'est donc aucunement garantie.

Au moins un exemple illustre l'absence de prise en compte de ce principe. Il a trait au régime d'importation des bananes dans l'UE, qui s'appuie sur deux instruments réglementaires : un contingent en faveur de certains pays en développement et des droits de douane. La Commission européenne étant compétente pour ce qui est des questions commerciales, les États membres sont conjointement responsables de la politique de l'UE dans ce domaine. Cet exemple concerne directement l'Espagne, puisque les bananes qu'elle produit aux îles Canaries représentent environ 80 à 85 % de sa propre consommation et à peu près 10 % de celle de l'UE. L'existence de licences d'importation limite les échanges et provoque de fortes distorsions. Cette réglementation fait depuis longtemps l'objet de différends commerciaux avec les partenaires commerciaux dans le cadre du GATT et de l'OMC. Il n'est pas question, ici, de remettre en cause la légitimité politique du régime d'importation des bananes de l'UE ni sa compatibilité avec les accords de l'OMC, mais on peut se demander si d'autres instruments réglementaires ne permettraient d'atteindre les objectifs poursuivis et, simultanément, n'éviteraient pas de restreindre inutilement les échanges. Cet exemple illustre la nécessité de vérifier systématiquement, lors de l'élaboration des projets de réglementation, s'ils sont compatibles avec le principe de non-recours aux mesures inutilement restrictives et avec les autres principes économiques. Cet exemple de réglementation des importations de bananes qui restreint les échanges indique également que la Commission devrait appliquer les principes d'efficacité lorsqu'elle élabore des réglementations commerciales au nom des États membres.

2.4. *Utilisation de mesures harmonisées au niveau international*

Du fait de l'existence de normes et de réglementations différentes d'un marché à l'autre pour des produits similaires, les entreprises qui souhaitent exporter ou importer doivent souvent supporter des coûts élevés, voire prohibitifs. Fonder les réglementations nationales sur des mesures harmonisées à l'échelon international (normes internationales, par exemple), lorsque c'est faisable, peut faciliter les échanges. Les efforts déployés au niveau national pour favoriser l'adoption de réglementations fondées sur des mesures harmonisées, les procédures de suivi de l'élaboration et de l'adoption des normes internationales et les dispositifs incitant les autorités réglementaires à les étudier et à les appliquer sont donc révélateurs de l'attachement d'un pays à l'efficacité de sa réglementation.

En tant qu'État membre de l'UE, l'Espagne prend part au processus d'harmonisation des réglementations et des normes techniques, dans le cadre de la mise en place du marché unique. Depuis 1985, cette harmonisation obéit à la « nouvelle approche » adoptée par le Conseil de l'Union européenne. Dans ce cadre, les réglementations techniques de l'UE ne visent plus à définir des règles détaillées, mais les « exigences essentielles » que doivent satisfaire les produits mis sur le marché pour pouvoir circuler librement dans et entre les États membres. Cette démarche plus souple est appliquée, lorsque c'est possible, en lieu et place de l'harmonisation des spécifications techniques précises applicables aux produits.

Compte tenu de la mission qui leur a été confiée par la Commission européenne, les organismes de normalisation européens doivent élaborer des spécifications techniques compatibles avec ces exigences essentielles (ces spécifications sont appelées « normes harmonisées »). Le respect des normes harmonisées est facultatif, mais il confère aux produits une présomption de conformité aux exigences essentielles. En vertu de la nouvelle approche, les fabricants sont libres de recourir aux spécifications techniques qu'ils jugent appropriées pour satisfaire les exigences essentielles définies dans les directives de l'UE. La nouvelle approche bénéficie aux fabricants européens, mais aussi non européens, car ces derniers ne sont pas tenus eux non plus d'utiliser des règles techniques spécifiques : ils doivent simplement faire la preuve de la conformité aux exigences essentielles (pour plus de détails sur la nouvelle approche, voir l'encadré 5).

La procédure de notification des projets nationaux de normes et de règles techniques dans le cadre de la législation européenne vise à assurer la transparence des initiatives nationales et, parallèlement, stimule le processus d'harmonisation européen. La procédure de notification permet à la Commission de proposer le rapprochement des législations dès lors que des obstacles sont susceptibles de surgir et que l'harmonisation est nécessaire. La Commission peut intervenir à un stade précoce et suggérer une harmonisation avant l'apparition d'obstacles. Lorsqu'un projet national porte sur une question qui fait parallèlement l'objet d'une proposition de la Commission, celle-ci peut le bloquer pendant douze mois. En outre, la directive instaurant la procédure de notification donne à la Commission la possibilité de charger les organismes européens de normalisation d'élaborer des normes européennes dans un domaine précis. Dans ces cas, les organismes nationaux de normalisation doivent observer une période d'abstention pendant laquelle ils ne peuvent conduire aucune activité sur le sujet qui fait l'objet d'un mandat.

Encadré 5. La nouvelle approche et l'approche globale

Les articles 100 et 102 du traité de Rome sur le rapprochement des législations établissaient la nécessité d'harmoniser les réglementations techniques des États membres lorsque des divergences faisaient obstacle au fonctionnement du marché commun. En 1985, il était manifeste que l'harmonisation telle qu'elle était pratiquée jusqu'alors ne permettrait pas la mise en œuvre du marché unique. Cette démarche était très lourde du fait de spécifications très précises qu'il était long et difficile d'adopter au niveau politique, dont le contrôle se révélait complexe et qui nécessitaient de fréquentes mises à jour aux fins d'adaptation au progrès technique. Il fallait donc mettre en place une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation pour garantir la libre circulation des biens prévue par le marché unique.

La voie a été ouverte par la Cour de justice européenne et par son célèbre arrêt *Cassis de Dijon*¹, qui interprétait l'article 30 du traité CEE. En vertu de cet arrêt, les biens commercialisés légalement dans un État membre devaient être acceptés dans les autres, à moins que leur réglementation nationale n'impose un degré de protection plus élevé pour satisfaire à une ou plusieurs exigences impérieuses, mais très peu nombreuses. Cela a ouvert la voie à une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection requis et à une harmonisation axée uniquement sur ces niveaux et non pas sur les solutions techniques à employer pour les respecter.

En 1985, le Conseil a adopté la « **nouvelle approche** », en vertu de laquelle l'harmonisation, au lieu de se traduire par des règles techniques détaillées, se limite à définir les exigences essentielles de santé et de sûreté, notamment², auxquelles les produits industriels doivent satisfaire pour pouvoir être commercialisés. Cette nouvelle approche de l'harmonisation a été complétée, en 1989, par l'« **approche globale** », qui a instauré des procédures d'évaluation de la conformité et défini les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation.

Conformément à la nouvelle approche, les exigences essentielles doivent être harmonisées et des directives doivent leur conférer un caractère obligatoire. Cette démarche n'est appropriée que lorsqu'il est possible de distinguer sans ambiguïté entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, lorsque l'existence d'une vaste gamme de produits suffisamment homogènes ou d'un risque horizontal identifiable permet de définir des exigences essentielles communes et lorsque le domaine auquel appartient le produit ou le risque en cause se prête à la normalisation. En outre, la nouvelle approche ne s'applique pas aux secteurs dans lesquels l'élaboration de la législation communautaire avait beaucoup progressé avant 1985.

Aux termes de la nouvelle approche, les fabricants ne sont tenus qu'à la conformité aux exigences essentielles, qui sont formulées de telle manière qu'elles revêtent un caractère générique, n'ont pas besoin d'être mises à jour et n'imposent pas une seule et unique solution technique. Ils sont libres de recourir à la solution technique qu'ils jugent appropriée pour satisfaire à ces exigences. Les produits conformes peuvent circuler librement sur le marché européen.

Dans le cadre de la nouvelle approche, des normes harmonisées détaillées ne sont pas indispensables. Cependant, elles constituent un instrument privilégié pour établir la conformité aux exigences essentielles. L'élaboration, au niveau européen, des spécifications techniques qui répondent à ces dernières ne relève plus de la responsabilité des organismes publics des États membres de l'UE. Sur la base d'orientations générales définies d'un commun accord, elle a été confiée par la Commission à trois organismes de normalisation européens : le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication), tous signataires du Code de pratique OTC de l'OMC.

Lorsque la Commission considère qu'une norme harmonisée élaborée par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI correspond à un groupe d'exigences essentielles, ses références sont publiées au Journal officiel. Elle prend effet dès qu'un État membre au moins l'a transposée dans sa réglementation. Le respect de ces normes n'est pas obligatoire. Cependant, il crée une présomption de conformité des produits aux exigences essentielles fixées par les directives fondées sur la nouvelle approche, applicables dans tous les États membres. Dès lors, les produits concernés peuvent recevoir la marque CE.

Le fabricant est libre de choisir d'autres moyens pour démontrer que ses produits sont en conformité avec les exigences essentielles. Cela est bien entendu nécessaire lorsqu'il n'existe pas (ou pas encore) de norme harmonisée. Chaque directive fondée sur la nouvelle approche précise la procédure à employer pour évaluer la conformité. Celle-ci est choisie dans la liste des procédures équivalentes établie dans le cadre de l'**approche globale** (décision « modules ») et répond à différents besoins en fonction de chaque situation. Elle peut imposer, entre autres, une déclaration de conformité au fabricant, une vérification par une tierce partie ou une assurance complète.

Les pouvoirs publics des États membres désignent et notifient les organismes compétents chargés de procéder à l'évaluation de la conformité, mais ils n'interviennent pas dans le déroulement de celle-ci. Lorsque l'intervention d'une tierce partie est nécessaire, les fournisseurs peuvent s'adresser à n'importe lequel des organismes notifiés à l'intérieur de l'Union européenne. Les produits jugés conformes à l'issue de la procédure d'évaluation pertinente reçoivent la marque CE, qui leur garantit la libre circulation dans tous les États membres, mais suppose également que le fabricant assume la pleine et entière responsabilité pour le produit*.

L'avantage de la nouvelle approche et de l'approche globale réside en ce qu'elles limitent les obligations légales à l'essentiel et laissent au producteur le choix de la solution technique permettant de satisfaire à ces obligations. Parallèlement, les organismes notifiés sont mis en concurrence à l'échelle de l'UE tout entière et la reconnaissance de leur compétence est confortée par le système d'accréditation, ce qui dissocie l'évaluation de la conformité du contrôle national. Le système de normalisation, au lieu d'être le moyen d'imposer des exigences définies par les pouvoirs publics, est mis au service de l'industrie de façon à apporter des solutions viables à la nécessité de satisfaire les exigences essentielles, ces solutions n'étant toutefois en principe contraignantes.

Pour que la nouvelle approche et l'approche globale aboutissent à la création, dans l'Union européenne, d'un processus de normalisation harmonisé plus souple et plus performant, il est très important que les organismes de normalisation et de certification européens soient fiables et que les contrôles exercés par les États membres soient réellement efficaces. Premièrement, les organismes en question doivent présenter un haut degré de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis des groupes d'intérêts, et se montrer capables d'élaborer avec célérité des normes à même de donner une expression concrète aux exigences essentielles. Deuxièmement, il appartient à chaque État membre de veiller à ce que la marque CE soit respectée et à ce que seuls les produits conformes aux exigences essentielles soient mis sur le marché. Si les essais conduits par un organisme notifié sont mis en doute, les autorités de tutelle de l'État membre concerné se doivent d'agir en conséquence.

1. Arrêt du 20 février 1979, Cassis de Dijon, affaire 120/78, CJCE, p. 649.

2. Rendement énergétique, étiquetage, protection de l'environnement, bruit.

* Voir la directive du Conseil 85/374/CEE du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.

L'organisme de normalisation espagnol, l'AENOR, est tenu d'utiliser les normes internationales pour l'élaboration des normes nationales. Cela résulte clairement de ses statuts, où figure entre autres l'objectif suivant : « *Promouvoir la coordination des travaux de normalisation et de rédaction des normes, ainsi que leur harmonisation avec les normes et recommandations reconnues internationalement* ». Conformément à cet objectif, l'AENOR a signé le Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Elle a donc obligation de s'appuyer sur les normes internationales pour élaborer les siennes. En outre, la législation

espagnole stipule expressément que les organismes de normalisation nationaux doivent adhérer aux organismes européens et internationaux de normalisation et participer activement à leurs travaux²³. L'AENOR est donc membre des organismes de normalisation régionaux et internationaux et prend part à l'élaboration et à la diffusion des normes internationales.

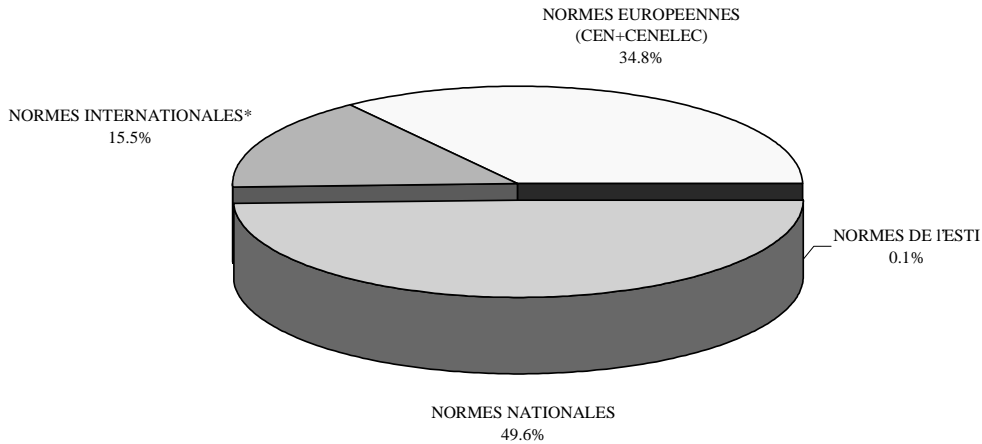
Étant membre des organismes de normalisation européens, l'AENOR est tenue de transposer pour l'Espagne toutes les normes européennes élaborées par le Comité européen de normalisation (CEN) et par le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). Lorsqu'une norme européenne est approuvée, l'AENOR doit faire connaître au public sa référence et son titre, la transposer dans le système de normalisation espagnol dans les six mois qui suivent sa publication dans les trois langues officielles et supprimer les éventuelles normes espagnoles techniquement divergentes. Ces obligations s'appliquent y compris lorsque l'AENOR vote contre l'adoption de la norme concernée. Il incombe également à l'AENOR d'adopter, de publier et de commercialiser les normes émanant de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI), qui peuvent être consultées sur le site Internet de cet organisme (<http://www.etsi.org>).

Conformément à l'effort d'harmonisation au sein de l'UE, les normes espagnoles sont de plus en plus souvent issues de la transposition de normes européennes. Ces dernières années, le nombre de normes inscrites au catalogue de l'AENOR a considérablement augmenté, du fait que cet organisme transpose de plus en plus de normes européennes. Il a progressé de 50 % entre 1996 et 1998, tendance confirmée par le nombre élevé de normes européennes en cours de transposition (plus de 4 000 projets de normes à l'heure actuelle, soit 80 % du total). Le pourcentage de normes strictement nationales inscrites au catalogue est donc en baisse. Entre 1996 et 1998, soit en l'espace de deux ans, il est tombé de près de 50 % à 40 % du total. Les normes strictement nationales représentent moins de 10 % des normes en cours d'élaboration et leur nombre dans le catalogue a diminué ces dernières années, les nouvelles normes ne remplaçant pas dans leur totalité celles qui sont supprimées.

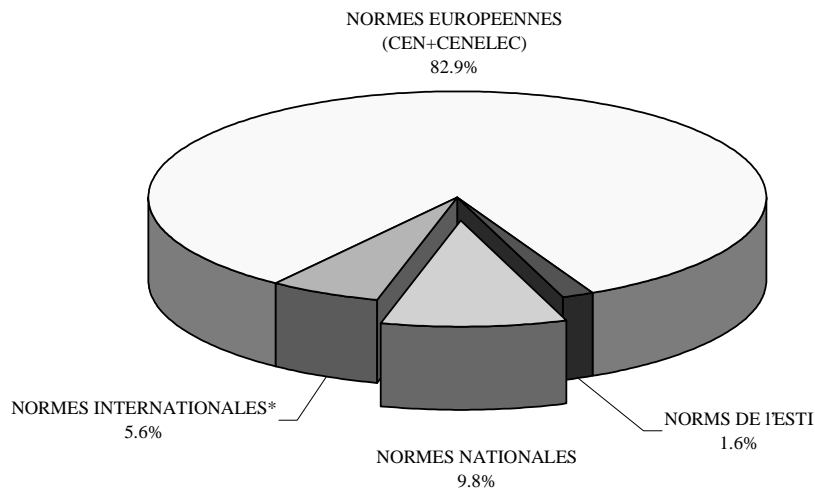
La transposition des normes internationales dans le système espagnol s'opère essentiellement dans le cadre du processus d'harmonisation mis en œuvre au niveau européen. A cet égard, les organismes européens de normalisation se réfèrent de plus en plus aux normes internationales. Un nombre croissant de normes européennes adoptées par l'AENOR sont issues en fait de la transposition des normes internationales. De surcroît, certaines normes internationales sont adoptées directement par l'AENOR (5 % des normes actuellement en cours d'élaboration). Le principe fondamental auquel obéit la normalisation européenne est la « subsidiarité » par rapport aux normes mondiales, l'idée de base étant que la conformité des normes européennes aux normes mondiales est susceptible de faciliter l'accès des produits européens aux marchés internationaux.

Graphique 2. Activités de normalisation de l'AENOR

Normes en 1996



Projets de normes à la fin mars 1999



Source : OCDE, à partir de chiffres fournis par l'AENOR.

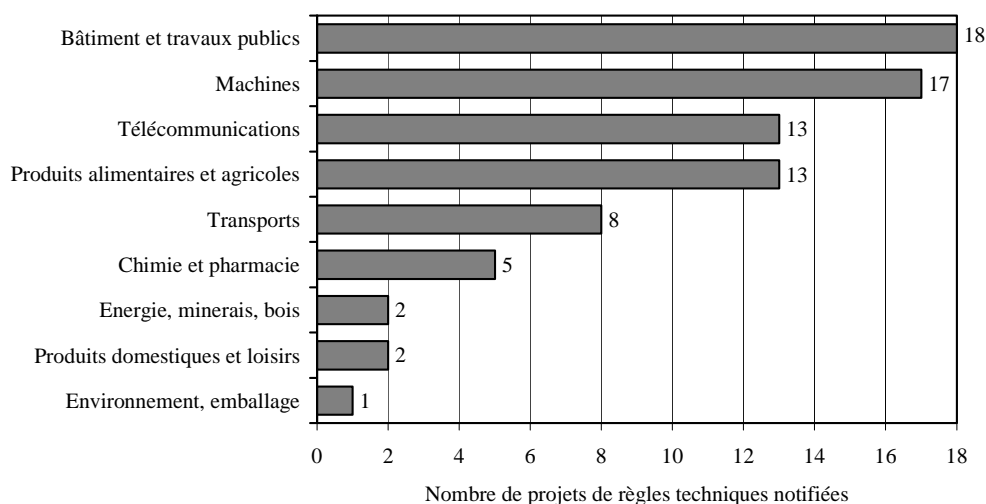
Par ailleurs, plusieurs initiatives ont été prises pour promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la normalisation. Les organismes européens ont conclu des accords avec leurs homologues internationaux de façon à ce que les normes européennes et internationales soient aussi compatibles que possible et à ne pas répéter inutilement les travaux de normalisation. En 1991, le CEN a conclu un accord avec l'Organisation internationale de normalisation (ISO), également connu sous l'appellation « accord de Vienne ». Cet accord crée divers mécanismes de coopération technique entre les deux organismes : échanges d'informations ; possibilité, pour l'ISO, d'assister aux réunions des comités techniques du CEN en qualité d'observateur, et inversement ; examen par le CEN de la possibilité de demander à l'ISO de se charger de l'élaboration d'une norme lorsqu'un besoin nouveau se fait jour ;

approbation en parallèle des projets par les comités techniques de l'ISO et du CEN ; adoption par le CEN des normes ISO existantes. Le CENELEC et la Commission électrotechnique internationale (CEI) ont conclu un accord similaire (« accord de Dresde ») et l'ETSI a conclu plusieurs accords de coopération internationale, notamment avec l'ISO, la CEI et l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Compte tenu de la mise en place du marché unique et de l'application du principe de subsidiarité, les initiatives destinées à encourager le recours aux mesures harmonisées au niveau international découlent essentiellement de l'appartenance de l'Espagne à l'Union européenne. La participation au marché unique signifie que l'Espagne adopte les directives européennes, prend part à l'harmonisation des réglementations techniques et transpose les normes européennes dans ses propres normes. En favorisant la transparence et les consultations, les procédures de notification des réglementations techniques de l'UE font office de garde-fou. Elles mettent un frein à l'élaboration de réglementations techniques spécifiques par les autorités nationales et évitent l'apparition d'obstacles au commerce, du moins à l'intérieur du marché unique. L'AENOR élabore chaque année un nombre élevé de normes strictement nationales, mais de toute évidence, ses normes sont de plus en plus souvent d'origine européenne (les normes européennes étant quant à elles, de plus en plus fréquemment, l'émanation de normes internationales).

Cependant, l'harmonisation avec les règles du marché unique n'est pas totale et de nombreuses réglementations nationales spécifiques sont encore édictées chaque année. Au cours de la période 1995-1997, l'Espagne a notifié 79 réglementations techniques qui revêtaient un caractère strictement national. Plus de 75 % de ces notifications concernaient quatre secteurs : le bâtiment et les travaux publics, les machines, les télécommunications et les produits alimentaires et agricoles (voir le graphique 3). La persistance d'une activité nationale importante dans le domaine de l'élaboration des réglementations techniques, qui est loin d'être propre à l'Espagne, peut être attribuée à l'absence d'harmonisation européenne dans certains secteurs. Toutefois, on la constate aussi dans certains domaines où il existe une législation européenne, mais pas de normes communes. Les États membres peuvent dans ce cas élaborer de nouvelles règles dans les domaines où la technologie évolue rapidement, par exemple dans le secteur des télécommunications. Ils peuvent considérer que la sécurité impose d'adopter des réglementations détaillées précisant la mise en œuvre des exigences essentielles.

Graphique 3. **Projets de réglementations techniques notifiés par l'Espagne à la Commission européenne entre 1995 et 1997**



Source : Journal officiel des Communautés européennes.

2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures prises dans d'autres pays

Dans les cas où l'harmonisation n'est pas jugée faisable ou nécessaire, reconnaître que les mesures réglementaires d'autres pays ont des objectifs identiques est parfois le meilleur moyen de réduire les obstacles techniques aux échanges nés des différences entre les réglementations. Malgré la multiplication des normes mondiales, il existe encore de nombreuses réglementations nationales spécifiques qui empêchent les fabricants de vendre leurs produits dans différents pays et de tirer pleinement parti des économies d'échelle. De même, il est de plus en plus fréquent que les exportateurs doivent démontrer la conformité de leurs produits aux réglementations du pays de destination en les faisant tester et certifier par des organismes indépendants de ce pays, ce qui suppose des frais supplémentaires. Il est possible de réduire les barrières commerciales en reconnaissant l'équivalence des normes et des obligations techniques applicables sur les autres marchés, ainsi que la validité des évaluations de la conformité qui y sont pratiquées.

Dans l'Union européenne, le principe de la reconnaissance mutuelle s'applique entre les États membres. Dans son arrêt de 1979 *Cassis de Dijon*, la Cour de justice européenne a donné toute sa substance au principe de la libre circulation des biens inscrit dans le traité CEE en définissant les fondements de la reconnaissance mutuelle. Tous les produits fabriqués légalement dans un État membre doivent être acceptés par les autres, même lorsqu'ils sont élaborés conformément à des règles techniques différentes de celles qui découlent de la législation nationale existante, dès lors qu'ils satisfont aux conditions de commercialisation en vigueur dans l'État membre d'origine. Ce principe bénéficie aux fabricants de l'UE, mais aussi aux autres, dans la mesure où n'importe quel produit commercialisé dans l'un des États membres peut circuler librement à l'intérieur de l'UE, même s'il est originaire d'un pays tiers (pour plus de détails, voir l'encadré 5 sur la nouvelle approche et l'approche globale).

En tant que membre de l'UE, l'Espagne est concernée par les accords de reconnaissance mutuelle négociés par la Commission européenne avec les pays tiers. Consécutivement à l'adoption de l'approche globale, le Conseil s'étant prononcé sur la nécessité, pour la Communauté, « de promouvoir les échanges internationaux concernant les produits soumis à la réglementation, en particulier par la conclusion d'accords de reconnaissance réciproque »²⁴, la Commission européenne a entamé des négociations avec ses partenaires commerciaux en vue d'aboutir à des accords de reconnaissance mutuelle dans le domaine de l'évaluation de la conformité. Ces accords visent à promouvoir la mise en place de systèmes réglementaires efficaces, transparents et compatibles, à réduire les coûts et les retards liés à l'homologation des produits dans les pays tiers, à éviter la duplication des procédures d'essais et à limiter l'imprévisibilité de l'obtention de l'homologation.

Encadré 6. Accords de reconnaissance mutuelle de l'UE

L'UE a conclu avec le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande des accords de reconnaissance mutuelle qui sont entrés en vigueur récemment*. Elle est également parvenue à un accord avec la Suisse et Israël et des négociations sont en cours avec le Japon. De même, l'Union a entamé des négociations avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sur les « protocoles concernant l'évaluation de la conformité européenne », dans la perspective de l'éventuelle adhésion de ces pays. La principale différence entre ces protocoles et les autres accords de reconnaissance réciproque réside dans le fait que les premiers s'appuient sur la mise en œuvre, dans les pays concernés, de l'*acquis communautaire* dans le domaine de la réglementation des produits.

Tous les accords de reconnaissance mutuelle comportent des dispositions de base consacrées aux principes généraux et des annexes sectorielles qui contiennent des dispositions visant à faciliter les échanges et la reconnaissance mutuelle des procédures obligatoires d'évaluation de la conformité (pour plus de précisions sur les secteurs concernés, voir le tableau 4). L'accord énonce les conditions dans lesquelles chacune des parties accepte les résultats des procédures d'évaluation de la conformité appliquées par les organismes compétents de l'autre partie, conformément aux règles et réglementations de la partie importatrice. Les résultats des procédures en question comprennent les études, données, certificats et marques de conformité. Les obligations à remplir en vertu de l'accord sont indiquées secteur par secteur dans les annexes.

Aux termes de ces accords de reconnaissance mutuelle, les parties ne reconnaissent pas l'équivalence de leurs exigences réglementaires respectives. Cependant, si un organisme d'évaluation de la conformité du pays exportateur certifie qu'un produit régi par l'accord est en conformité avec les obligations fixées par le pays importateur, ce dernier doit reconnaître l'équivalence de cette certification. S'agissant des bonnes pratiques de fabrication et des bonnes pratiques de laboratoire, les parties reconnaissent mutuellement leurs pratiques en la matière. Les accords qui devraient être conclus avec les PECO prévoient également l'alignement de la législation de ces derniers sur la législation européenne, afin de permettre leur intégration économique dans l'UE.

* Dates d'entrée en vigueur : avec le Canada, le 1er novembre 1998 ; avec les États-Unis, le 1er décembre 1998 ; avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le 1er janvier 1999.

L'organisme d'accréditation espagnol, l'ENAC, a signé des accords multilatéraux sous l'égide de l'EA (European Co-operation for Accreditation), dans les domaines des systèmes d'étalonnage, d'essai, de certification et de gestion de l'environnement. En vertu de ces accords, fondés sur l'évaluation de l'accréditation par les pairs, les organismes acceptent mutuellement leurs systèmes d'accréditation, reconnaissent l'équivalence des certificats et rapports émis par les organismes qu'ils accréditent conformément à ces systèmes, et en assurent la promotion. Ainsi, il devient exceptionnel de devoir procéder à plusieurs évaluations, les fournisseurs n'ayant besoin que d'un seul et unique certificat ou rapport pour plusieurs marchés. Les accords multilatéraux conclus sous l'égide de l'EA concernent non seulement les pays de l'UE, mais aussi des pays tiers européens et non européens (Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Hong Kong, entre autres).

Encadré 7. **Accréditation européenne**

L'accréditation est une procédure en vertu de laquelle un organisme faisant autorité reconnaît officiellement qu'une personne ou un organisme est compétent pour l'exécution de certaines tâches¹. L'organe d'accréditation veille à ce qu'un tiers procède régulièrement à une évaluation et un audit, sur la base de critères rendus publics, de la compétence technique des laboratoires, des organismes de certification et d'inspection, qu'ils relèvent de domaines réglementés ou non réglementés. Plusieurs organismes nationaux d'accréditation peuvent coexister dès lors que leurs attributions sont clairement réparties.

Sous l'égide de la Commission européenne ont été élaborées des normes européennes harmonisées de la série EN 45000 qui définissent entre autres les critères relatifs à la compétence technique et à l'impartialité et à l'intégrité des organismes d'accréditation. Elles sont pour la plupart équivalentes aux normes internationales en la matière ou bien s'en inspirent². Un organisme accrédité EN 45000 est réputé compétent pour procéder à des évaluations de conformité, conformément à l'approche globale.

L'EA (European Co-operation for Accreditation ; <http://www.european-accreditation.org>) a été mise en place en 1997. Elle vise à promouvoir la reconnaissance internationale des certificats et rapports émanant des organismes accrédités par ses membres. Les organismes nationaux d'accréditation reconnus des États membres de l'UE, des pays de l'AELE et des pays candidats à l'adhésion à l'UE peuvent devenir membres à part entière. Les membres de l'EA doivent satisfaire aux critères énoncés dans les normes européennes de la série EN 45000.

Les membres de l'EA ont conclu des accords multilatéraux relatifs à l'étalonnage, aux essais et à la certification, dans les domaines des produits, des systèmes de qualité et des systèmes de gestion du personnel et de l'environnement. L'EA a également signé des accords bilatéraux avec des organismes d'accréditation de Hong Kong, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'Afrique du Sud. Les organismes signataires des accords multilatéraux et bilatéraux sont régulièrement soumis à des examens par les pairs.

La coopération internationale dans le domaine de l'accréditation est jugée essentielle, car elle favorise la reconnaissance mutuelle des certificats et des rapports émanant des organismes habilités à procéder aux évaluations de conformité. Un accord multilatéral relatif à la certification des systèmes de qualité a été conclu sous l'égide du Forum international de l'accréditation, qui regroupe des organismes d'Europe, d'Asie et d'Amérique. En décembre 1998, il avait été signé par les organismes de dix-neuf pays. L'extension de cet accord aux organismes d'accréditation spécialisés dans les systèmes de gestion du personnel et de l'environnement pourrait être la prochaine étape.

Un accord du même type est en vue en ce qui concerne l'accréditation des laboratoires, dans le cadre de Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (CILE ; <http://www.ilac.org>). La CILE est officiellement chargée de structurer la coopération dans ce domaine depuis 1996, date à laquelle 44 organismes nationaux ont signé un protocole qui jette les bases d'un accord multilatéral entre les organismes membres de la conférence. Celui-ci ira dans le sens d'une meilleure reconnaissance internationale des données relatives aux essais et de la suppression des obstacles techniques au commerce.

1. Les références des directives en question sont les suivantes : 88/301/CEE (terminaux de télécommunication) ; 90/388/CEE (services de télécommunication) ; 90/387/CEE (fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication) ; 92/44/CEE (application de l'ONP aux lignes louées). Autres directives pertinentes : 94/46/CE (communications par satellite) ; 95/51/CE (réseaux câblés) ; 96/2/CE (communications mobiles) ; 96/19/CE (pleine concurrence) ; 97/13/CE (autorisations et licences) ; 97/33/CE (interconnexion ONP) ; 97/51/CE (modification ONP) ; 97/66/CE (traitement des données et protection de la vie privée) ; 98/10/CE (application de l'ONP à la téléphonie vocale).

2. Les normes EN 45003, 45011, 45012 et 45020 transposent des guides ISO. Les normes EN 45001, 45002 et 45004 reprennent à des degrés divers ces mêmes guides.

Tableau 4. Accords de reconnaissance mutuelle conclus par l'Union européenne ou en cours de négociation

	Accords de reconnaissance mutuelle							Protocoles concernant l'évaluation de la conformité européenne ^d			
	Australie	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Canada	Israël	Japon	Suisse	République tchèque	Hongrie	Estonie	Lettonie
Matériel de chantier							✓				N
BPL chimie ^a			N	N							
BPF pharmacie ^b	✓	✓	✓	✓		N	✓			N	N
BPL pharmacie ^a					✓		✓			N	N
Équipement médical	✓	✓	✓	✓		N	✓		N		
Produits médicaux vétérinaires			N								
Équipement électrique basse tension	✓	✓	✓	✓			✓	N	N	N	N
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	✓	✓		N	✓	N	N	N	N
Terminaux de télécommunications	✓	✓	✓	✓		N	✓			N	
Appareils à pression	✓N ^c	✓N ^c				N	✓	N			
Équipements et systèmes utilisés en atmosphère explosive							✓	N			
Fixations			N								
Appareils et chaudières à gaz							✓	N			
Machines	✓	✓				N	✓	N	N	N	N
Instruments de mesure							✓				
Aéronefs	N	N									
Tracteurs utilisés en agriculture et sylviculture							✓				
Véhicules automobiles	✓						✓				
Équipement de protection des personnes							✓	N	N		
Embarcations de plaisance			✓	✓							
Jouets							✓				
Produits alimentaires										N	N

✓ Conclus.

N En cours de négociation.

a Bonnes pratiques de laboratoire.

b Bonnes pratiques de fabrication.

c L'accord couvre les appareils à pression simple. Il est envisagé de l'étendre aux autres appareils à pression.

d En février 1997, la Commission européenne a signé un accord avec la Pologne concernant les étapes préalables à l'évaluation de la conformité, précurseur d'un véritable protocole.

Source : Commission européenne.

L'ENAC participe à des forums internationaux ayant pour objet de renforcer la confiance dans le système d'accréditation et de certification. Au niveau européen, elle prend part aux activités de l'Organisation européenne d'essais et de certification, instituée en 1990 consécutivement à l'adoption de l'approche globale. Cet organisme ne certifie pas les produits, mais il joue un rôle pivot dans le domaine de l'évaluation de la conformité en Europe. Il favorise la confiance mutuelle entre l'ensemble des parties concernées par l'évaluation de la conformité en veillant à ce que les accords de reconnaissance mutuelle conclus par les organismes d'essais et de certification respectent les critères convenus et en assurant leur promotion. De surcroît, l'ENAC participe à la Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires

d'essais (CILE) et au Forum international de l'accréditation, qui ont pour mission de renforcer la confiance dans les systèmes d'accréditation et de réduire les obstacles au commerce en soutenant l'élaboration et l'application de normes et de guides ISO/CEI, en échangeant des informations et en mettant en place des accords multilatéraux sur l'équivalence des procédures d'accréditation utilisées par leurs adhérents. Un accord multilatéral a ainsi été conclu, au niveau international, sur l'accréditation des systèmes qualité. L'ENAC fait partie des signataires.

2.6. *Application des principes de la concurrence du point de vue international*

Les avantages de l'accès aux marchés peuvent être limités par une attitude réglementaire laxiste à l'égard des comportements contraires aux règles de la concurrence ou par l'absence de mesures destinées à corriger les initiatives privées anticoncurrentielles qui ont les mêmes effets. Il est donc important que les autorités réglementaires fassent en sorte que les entreprises nationales et étrangères affectées par des pratiques déloyales puissent faire correctement valoir leur point de vue. L'existence de procédures de recours en cas d'actions réglementaires ou privées entravant l'entrée sur un marché ou l'exercice efficace de la concurrence par une entreprise étrangère, la nature des institutions chargées de statuer sur les plaintes déposées en vertu de ces procédures et le respect des dates butoirs (si elles existent) sont donc déterminants du point de vue de l'ouverture des marchés à l'échelle internationale.

En Espagne, les plaintes relatives aux pratiques commerciales considérées comme incompatibles avec les règles de la concurrence peuvent être déposées devant le Service de défense de la concurrence (*Servicio de Defensa de la competencia*), qui dépend de la Direction générale de la politique économique et de la protection de la concurrence du ministère de l'Économie et des Finances (ministère). Le Service de défense de la concurrence soumet le dossier à une étude juridique préliminaire, à l'issue de laquelle il décide s'il doit le transmettre au Tribunal de la concurrence (*Tribunal de Defensa de la competencia*). Le tribunal, qui est indépendant, ouvre une enquête et peut organiser des auditions, mais il n'y est pas tenu. Le rapport de référence concernant le chapitre 3 détaille le dispositif institutionnel.

Le Tribunal de la concurrence peut rendre des ordonnances ayant pour objet d'interdire certains actes ou de faire cesser les effets des violations. Il peut aussi infliger des amendes. Ses décisions étant d'ordre administratif, elles peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel devant une chambre spéciale du Tribunal suprême chargée des affaires administratives. Des poursuites pénales sont en principe également possibles, dans le cadre des dispositions générales du droit administratif. Cependant, dans cette éventualité, les poursuites devant le Tribunal de la concurrence sont suspendues. En outre, la loi sur la concurrence de 1989 prévoit que les tribunaux peuvent accorder des dommages-intérêts dans le cadre du code civil, dans la mesure où les pratiques anticoncurrentielles sont interdites *ab initio*. L'action en justice à titre privé est rarement employée dans les faits, en raison, au moins en partie, de l'engorgement des tribunaux.

Le Service de défense de la concurrence et le Tribunal peuvent jouer un rôle de promotion de la concurrence à l'occasion de l'examen de certaines initiatives législatives et administratives, relevant du domaine des privatisations et de la déréglementation. De plus, le Tribunal peut, de son propre chef ou sur demande, établir des rapports à l'intention de toute autorité ou de tout organe de l'État. Cependant, les organismes de réglementation ne sont pas tenus de se conformer à aux avis exprimés dans ces rapports.

La procédure décrite ci-dessus est conforme au principe du traitement national. Autrement dit, les entreprises étrangères disposent d'une voie de recours efficace au cas où elles s'estimeraient victimes de pratiques anticoncurrentielles. Bien entendu, ce n'est pas nécessairement parce que les entreprises étrangères et nationales sont traitées sur un pied d'égalité que les lourdeurs d'une procédure administrative complexe n'entravent pas l'accès au marché des entreprises étrangères ou l'entrée d'entreprises nationales.

Même si les entreprises nationales et étrangères sont traitées sur un pied d'égalité en termes de procédure, il convient de se demander s'il en va de même en ce qui concerne l'analyse juridique au fond. De ce point de vue, la loi espagnole sur les fusions peut poser un problème. Il incombe au Service de défense de la concurrence de décider s'il doit soumettre une fusion au Tribunal afin que celui-ci examine ses éventuels effets en Espagne. Le Tribunal recommande ensuite des mesures au Conseil des ministres. Il doit prendre en considération les aspects concernant la concurrence, mais aussi les facteurs relevant de l'intérêt général, notamment industriels et sociaux. Toutefois, c'est au gouvernement qu'appartient la décision ultime. Ces dernières années, l'Espagne s'est montrée assez tolérante en matière de fusions. Il n'en reste pas moins que c'est le gouvernement qui arrête la décision finale et que les normes régissant cette décision sont imprécises, ce qui suppose que les entreprises pourraient ne pas être traitées équitablement en toutes circonstances. Soulignons que ce problème ne disparaîtrait pas si le Tribunal limitait son examen aux questions de concurrence et laissait au Conseil des Ministres le soin d'évaluer les facteurs relevant de l'intérêt général.

Dans la loi espagnole sur la concurrence, il existe une dérogation générale pour les pratiques soumises à réglementation. Bien qu'elle s'applique aussi bien aux entreprises nationales qu'étrangères, elle peut entraver l'accès au marché pour les secondes et faire obstacle à l'entrée des premières. Le problème peut se poser en particulier dans le cas des monopoles autorisés par les réglementations locales et régionales. Ainsi, les réglementations régionales qui limitent l'implantation de grandes surfaces et régissent les heures d'ouverture peuvent entraver la distribution efficace des produits offerts par de nouveaux entrants, y compris étrangers, dont l'accès au circuit de distribution au détail est parfois subordonné à des économies d'échelle.

L'exercice ou l'extension de son pouvoir de marché sur un autre marché par un monopole protégé ou réglementé peut soulever un problème. Cet « abus de réglementation », ne peut pas toujours être traité dans le cadre des lois sur l'abus de position dominante ou sur les monopoles, ni des dispositions réglementaires applicables aux marchés considérés. Les entreprises étrangères et le commerce peuvent être concernés à deux titres. Premièrement, un monopoleur national en place, soumis à réglementation, peut être avantagé de façon déloyale par rapport à un concurrent étranger ou à ses produits sur un marché national non réglementé. Deuxièmement, un monopole étranger en place, soumis à réglementation, peut utiliser les ressources que lui confère la protection dont il jouit dans son pays pour obtenir un avantage déloyal dans un autre pays.

Les récentes opérations de privatisation et de déréglementation créent ou confortent, pour les entreprises en place, une position leur permettant d'ériger des barrières stratégiques qui accroissent les coûts d'entrée des concurrents nationaux et étrangers. En outre, l'avantage ainsi obtenu sur le marché national peut se traduire par un autre avantage déloyal sur les marchés étrangers où ces entreprises sont en concurrence avec leurs rivales d'autres pays. Cela peut poser des problèmes dans les industries de réseau, telle que les télécommunications et l'électricité. Quoi qu'il en soit, le Tribunal a récemment condamné Telefónica pour abus de position dominante et plusieurs opérateurs étrangers se sont emparés d'une partie non négligeable du marché espagnol des télécommunications, ce qui devrait apaiser les craintes dans ce domaine. De plus, les décisions rendues par le Tribunal montrent que Telefónica est sans doute soumise à une concurrence de plus en plus vive sur le marché national et que les institutions chargées de faire appliquer les règles de la concurrence ont la volonté d'empêcher les pratiques anticoncurrentielles des entreprises en place ou d'y mettre un terme.

L'Espagne doit rester attentive à ce que les entreprises nationales et étrangères soient traitées sur un pied d'égalité dans les procédures et dans les faits. De même, elle doit continuer de veiller au respect des règles de concurrence dans les secteurs nouvellement déréglementés et par les entreprises privatisées, de façon à ce que l'accès et l'entrée ne soient pas entravés. Le rapport de référence concernant le chapitre 3 traite avec davantage de précision les questions de concurrence et d'application des règles qui s'y rapportent. Il formule également diverses recommandations sur la poursuite du processus de réforme de la réglementation dans ce domaine.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS DANS CERTAINS SECTEURS

La présente section traite des répercussions que peuvent avoir sur l'ouverture des marchés les réglementations espagnoles en vigueur dans quatre secteurs : services de télécommunications ; matériels de télécommunications ; automobiles et pièces pour automobiles ; électricité. Pour chacun de ces secteurs, on s'est efforcé de dégager les effets des réglementations sectorielles sur les échanges internationaux et sur l'investissement étranger, et de déterminer dans quelle mesure les six principes d'efficacité de la réglementation sont explicitement ou implicitement appliqués. Les secteurs de l'électricité et des télécommunications sont traités plus en détail dans les rapports de référence concernant les chapitres 5 et 6 respectivement.

Une attention particulière a été accordée, le cas échéant, aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité. On a pris en compte également les efforts déployés en vue d'adopter des normes de produits harmonisées au niveau international, l'utilisation des normes de produits facultatives par les autorités réglementaires et l'ouverture et la souplesse des systèmes d'évaluation de la conformité. À bien des égards, les disciplines multilatérales et notamment l'accord de l'OMC sur les OTC constituent une base saine pour la réduction des tensions commerciales, en ce sens qu'elles encouragent l'observation des principes fondamentaux d'efficacité de la réglementation que sont la transparence, la non-discrimination et le non-recours aux mesures qui restreignent inutilement les échanges.

3.1. *Services de télécommunications*

Le marché espagnol des télécommunications occupe le cinquième rang dans l'Union européenne et il devrait passer d'à peu près 16.5 milliards de US\$ en 1996 à environ 25 milliards de US\$ en 2000. Depuis le 1^{er} décembre 1998, il est officiellement totalement ouvert à la concurrence, conformément aux directives européennes²⁵. Plusieurs concurrents étrangers sont désormais implantés sur le marché espagnol, dont France Telecom, Telecom Italia et British Telecom, ce qui est bénéfique pour la concurrence et favorise l'utilisation de technologies modernes²⁶. Par conséquent, les consommateurs ont un plus grand choix, la qualité du service s'améliore et les prix des communications longue distance diminuent.

L'Espagne avait initialement négocié une période supplémentaire de cinq ans (jusqu'au 1^{er} janvier 2003) pour la mise en œuvre des directives européennes d'ouverture des marchés nationaux des télécommunications à la concurrence. Cela devait lui laisser le temps d'assurer une couverture universelle et permettre à un nouvel opérateur national de démarrer ses activités. Cette période supplémentaire a été ensuite réduite, d'abord à trois ans, puis à onze mois²⁷. Quoi qu'il en soit, peu de licences d'exploitation ont été accordées à de nouveaux concurrents avant le 1^{er} décembre 1998²⁸. L'ouverture officielle du marché espagnol a mis fin au monopole que Telefónica, principale entreprise de télécommunications espagnole, détenait depuis 74 ans dans le domaine de la téléphonie fixe (la téléphonie mobile a été soumise à la concurrence à partir de 1995). L'ancien monopole d'État a été entièrement privatisé à l'issue d'un processus en quatre étapes qui s'est achevé en février 1997.

Les autorités espagnoles justifiaient également l'obtention d'un délai supplémentaire par le fait que l'Espagne se situait en deçà de la moyenne de l'OCDE en matière de télédensité et de modernisation du réseau²⁹. Le tableau 5 indique le nombre de lignes d'accès en Espagne, en comparaison avec la moyenne de l'OCDE, entre 1985 et 1997.

Tableau 5. Lignes d'accès pour 100 habitants, 1985-1997

	1985	1990	1995	1996	1997
Espagne	24.3	32.1	38.1	38.8	39.9
Moyenne OCDE	32.9	39.2	46.1	47.4	58.9

Source : OCDE (1999), *Perspectives des communications 1999*, Paris.

Le coup d'envoi de la libéralisation du marché espagnol a été donné en décembre 1987 avec l'adoption de la loi sur la réglementation des télécommunications, le premier texte fondamental définissant un cadre juridique spécifique pour les télécommunications. Cependant, compte tenu des nombreux changements intervenus dans ce secteur, liés à l'accélération du processus de libéralisation par les directives européennes et à la conclusion, en 1997, de l'accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base, cette loi est devenue périmée. La loi sur la libéralisation des télécommunications a été adoptée en avril 1997 et la loi générale sur les télécommunications en avril 1998.

Le principal objectif de la loi générale de 1998 sur les télécommunications est l'unification du cadre juridique, conformément aux directives européennes. Ces dernières imposent de favoriser la concurrence entre les prestataires de services, d'assurer l'égalité des chances au moyen de l'abolition des droits exclusifs ou spéciaux et de promouvoir le développement et l'utilisation de nouveaux services, réseaux et technologies. La Commission européenne a donc joué un rôle essentiel dans la conduite de la réforme de la réglementation en Espagne et dans les autres États membres, et il lui incombe de la lutte contre les abus de position dominante et contre les agissements anticoncurrentiels au niveau européen.

Le *Secretaría General de Comunicaciones* du ministère du Développement assumait de longue date l'ensemble des responsabilités concernant la réglementation du secteur des télécommunications en Espagne. En 1998, un nouvel organisme chargé de diverses prérogatives en la matière a été créé : la *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (CMT).

La CMT est une autorité réglementaire indépendante chargée des télécommunications, conformément aux dispositions des directives européennes. Elle a démarré ses activités en 1997. Les instructions, résolutions, décisions et demandes d'information de cette commission sont contraignantes et tout manquement est considéré comme une violation grave de la loi sur les télécommunications. La CMT est financée non pas par l'État, mais par des contributions des opérateurs du secteur des télécommunications.

La loi générale de 1998 sur les télécommunications confère un rôle à la Commission des affaires économiques (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos* -- CDGAE) dans le domaine de la réglementation des prix. Sur la base d'une proposition du ministère du Développement et d'un rapport de la CMT, la CDGAE décide, après examen, du niveau auquel sont fixés à titre provisoire les prix minimums et maximums et définit les critères régissant la détermination et les mécanismes du contrôle des prix, à la lumière des coûts réels. A cette fin, obligation est faite aux exploitants de réseaux et prestataires de services de fournir des informations détaillées sur leurs coûts, en fonction des critères et conditions établis par la réglementation. A l'heure actuelle, la réglementation des prix ne s'applique qu'aux services de base et aux services de téléphonie mobile analogique de Telefónica.

L'application des mesures relatives à la concurrence incombe au Service de défense de la concurrence et au Tribunal de la concurrence. Si la CMT a des raisons de penser que certaines pratiques risquent de restreindre la concurrence, elle doit en informer le Service de défense de la concurrence en lui fournissant des informations précises. Si celui-ci juge l'affaire sérieuse, il transmet le dossier au Tribunal de la concurrence qui, le cas échéant, diligente une enquête, statue et inflige une sanction. Telefónica a été condamnée à plusieurs reprises par le Tribunal et s'est vu infliger des amendes de quelque 854 millions de pesetas pour avoir entravé l'entrée d'entreprises concurrentes sur le marché.

Les investissements des entreprises de télécommunications qui n'appartiennent pas à l'UE ont été soumis à certaines restrictions. Ces entreprises ne pouvaient pas détenir plus de 25 % du capital d'une société titulaire d'une licence individuelle. Aujourd'hui, cette disposition ne concerne plus que les pays non membres de l'OMC. Aux termes du quatrième protocole de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base, le plafond de 25 % ne s'applique plus aux entreprises étrangères issues des autres pays signataires de l'accord. Depuis janvier 1997, un particulier ou une société, espagnol ou étranger, doit obtenir une autorisation des pouvoirs publics pour prendre le contrôle de 10 % du capital de Telefónica ou davantage.

L'entrée sur le marché a été libéralisée à la fois pour les services de téléphonie fixe et pour les services de téléphonie mobile. Plusieurs autorisations ont déjà été accordées, notamment depuis décembre 1998. Plusieurs nouveaux entrants prévoient de développer des équipements de réseau technologiquement avancés, ce qui devrait stimuler la concurrence dans le domaine des infrastructures. Les pouvoirs publics espagnols sont pleinement conscients de la nécessité de disposer d'une réglementation réellement propice à la concurrence et d'accroître le rôle de la législation de la concurrence à mesure que le nombre de prestataires de services augmente et que la concurrence s'intensifie. Certaines mesures proconcurrentielles ont d'ailleurs d'ores et déjà été prises. Par exemple, peu après sa création, la CMT a obtenu de Telefónica une première offre d'interconnexion de référence qui se traduisait par une diminution de plus de 30 % de la redevance d'interconnexion. Cela accroît la marge de manœuvre des entrants, qui peuvent plus facilement concurrencer Telefónica sur les prix.

Parmi les autres mesures de stimulation de la concurrence, les autorités espagnoles ont imposé à Telefónica un moratoire, qui lui interdit pendant seize mois de fournir des services par câble d'accès à Internet et de télécommunication aux particuliers et aux entreprises. L'objectif était essentiellement de faire en sorte que de nouvelles entreprises aient le temps de s'implanter avant que Telefónica ne pénètre ce secteur. Compte tenu des difficultés rencontrées par les cablo-opérateurs pour démarrer leurs activités, la CMT a obtenu une prorogation du moratoire à vingt-quatre mois. L'octroi des « droits de passage » ne doit donner lieu à aucune discrimination entre prestataires, mais les entrants ont beaucoup de mal à obtenir des autorités locales les permis nécessaires pour construire des infrastructures de réseau câblé. Le temps nécessaire à leur obtention met en évidence la diversité des obstacles réglementaires auxquels les entrants sont confrontés.

Le répartition des compétences entre la CMT et le ministère du Développement en matière de réglementation est également une source de préoccupation. Le ministère continue de conseiller le gouvernement sur la politique des télécommunications et de jouer un rôle majeur dans le nouveau dispositif réglementaire. À l'évidence, en ce qui concerne certains domaines importants (réglementation des prix et octroi des licences aux opérateurs du téléphone mobile, par exemple), le transfert du pouvoir de décision réel à la CMT, instance de régulation indépendante, rencontre une résistance. Pour que la réglementation joue pleinement son rôle, il importe que la CMT entretienne des relations transparentes avec le gouvernement et qu'elle accède, en tant qu'instance nationale de régulation, à une réelle indépendance.

La réglementation des redevances d'interconnexion remplit une fonction cruciale dans l'instauration de la pleine concurrence. En ce qui concerne les services de télécommunications, la pleine concurrence doit aussi aboutir à une baisse des prix, au développement et à la modernisation des réseaux, à l'amélioration de la qualité des services, à la prestation de services fondés sur des technologies et des infrastructures de pointe, au développement de la gamme de produits et à l'élargissement du choix du consommateur. La position de force de Telefónica, l'opérateur historique, continue de restreindre la concurrence³⁰. Selon certaines plaintes, Telefónica met beaucoup de temps à assurer les nouvelles conditions d'interconnexion aux nouveaux entrants. De même, l'intensification de la concurrence est ralentie par les retards dans la mise en place de la portabilité du numéro et de la présélection de l'opérateur.

Si les concurrents de Telefónica ne peuvent offrir qu'une gamme réduite de services de télécommunication et s'ils doivent s'en remettre à l'opérateur dominant pour plusieurs autres, il y a peu de chances pour que les consommateurs fassent appel à un nouvel opérateur (pour les appels longue distance, par exemple).

En résumé, l'Espagne a ouvert ses marchés de télécommunication à la concurrence, y compris celle des entreprises étrangères, et une commission indépendante, la CMT, dispose d'un pouvoir de réglementation qui lui permet de mettre en œuvre des dispositions propices à la concurrence. L'ouverture du marché espagnol des télécommunications a débuté dans le contexte de la mise en place du marché unique. Elle semble bien avoir permis à plusieurs concurrents de s'implanter sur le marché. Telefónica a récemment divulgué des chiffres selon lesquels elle avait perdu, en mai 1999, 14 % de part de marché sur les communications interurbaines, 11 % sur les appels internationaux et 4 % sur les appels locaux. Dans le secteur du téléphone mobile, d'après les estimations, Telefónica détient 70 % du marché, Airtel et Retevisión se partageant les 30 % restants. Il semble bien également que la réforme de la réglementation espagnole bénéficie aux consommateurs, bien que la libéralisation soit récente. Si l'on se réfère à ce qui s'est passé dans d'autres pays Membres de l'OCDE qui ont libéralisé leur marché des télécommunications avant l'Espagne, les consommateurs espagnols devraient bénéficier de nouvelles baisses des prix et d'une amélioration des services.

- Matériel de réseau, de commutation et de transmission.
- Terminaux (combinés téléphoniques, répondeurs, télécopieurs, etc.).
- Équipements sans fil liés au téléphone cellulaire, aux récepteurs d'appel de personnes et aux systèmes de communication personnels.
- Systèmes de communication par satellite et équipements au sol y relatifs.
- Produits en fibre optique (y compris fibres optiques et câbles réalisés dans ce matériau).
- Équipements de recherche et de navigation tels que systèmes radar et sonar, et matériel de surveillance.
- Équipements de radiotélévision, y compris matériel de transmission en circuit fermé et de télévision par câble et matériel de studio (audio et vidéo).
- Équipements de communication à hyperfréquences.

En ce qui concerne les équipements des stations terrestres de communication par satellite et les terminaux, la directive européenne 98/13 prévoit l'élaboration de normes techniques européennes harmonisées et la reconnaissance mutuelle de la conformité. Le CEN, le CENELEC ou l'ETSI sont chargés de la mise au point de ces normes. Comme indiqué dans la section 2.1.4, l'AENOR doit transposer dans le droit espagnol toutes les normes européennes émanant du CEN et du CENELEC. Elle est également chargée d'administrer la procédure de consultation publique en Espagne et d'adopter les normes de l'ETSI. En ce qui concerne l'élaboration des normes techniques relatives aux autres matériels susmentionnés, il n'existe pas de procédure particulière aux télécommunications. Les procédures d'élaboration générales concernant les normes et les règles techniques s'appliquent, de même que l'obligation de notification à la Commission européenne (voir section 2.1.2) et les règles d'harmonisation de l'UE édictées dans le cadre de la nouvelle approche (voir section 2.4). Au niveau international, l'AENOR représente l'Espagne au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI). Plusieurs accords de reconnaissance mutuelle s'appliquent en outre aux matériels de télécommunications (voir tableau 4, section 2.5).

Tableau 6. Commerce extérieur dans le domaine des matériels de télécommunications en Espagne – 1996

(milliers de US\$)

Matériels de télécommunications	Importations	Exportations
Combinés téléphoniques	131 952	117 472
Matériel de commutation	194 189	92 015
Matériel de transmission	663 904	94 721
Récepteurs	11 141	6 438
Téléviseurs	531 725	850 380
Récepteurs radio	459 423	44 103
Autres équipements (téléphonie filaire)	1 081 558	515 757
Autres équipements (sans fil/diffusion)	355 269	127 747
Total	3 429 161	1 848 633

Source : OCDE (1999), *Perspectives des communications 1999*, Paris.

3.2. Automobiles et pièces pour automobiles

Les problèmes posés par l'ouverture des marchés et les réglementations nationales ne sont pas nouveaux dans le secteur de l'automobile. Compte tenu du rôle de premier plan que joue ce secteur dans l'économie mondiale depuis longtemps et de l'interventionnisme devenu traditionnel dans certains pays pour protéger l'industrie automobile nationale, les tensions commerciales liées aux problèmes de réglementation nationale en général et aux normes et procédures de certification en particulier figurent depuis longtemps à l'ordre du jour des négociations commerciales bilatérales et régionales. Cela tient au fait que les automobiles restent parmi les produits les plus réglementés dans le monde, tout d'abord pour des raisons de sécurité, d'économie d'énergie et de protection de l'environnement. Les stratégies nationales divergentes adoptées pour atteindre des objectifs légitimes dans ces trois domaines essentiels vont probablement demeurer une source importante de tensions commerciales, d'autant plus que la demande mondiale d'automobiles continue d'augmenter.

L'industrie automobile espagnole est désormais très intégrée au marché de l'UE. Après son adhésion, en 1986, l'Espagne a bénéficié d'investissements importants dans des installations de production destinées à approvisionner l'ensemble du marché de l'UE. Les véhicules automobiles, les pièces et les accessoires, principal poste d'exportation de l'économie espagnole, représentaient 25.3 % des exportations totales en 1997. L'harmonisation, au niveau de l'UE, des normes de sécurité applicables aux véhicules automobiles, sur la base d'un système de réception, et, plus récemment, la reconnaissance mutuelle des procédures de certification de la conformité entre États membres, ont également contribué à l'intégration. Entre 1980 et 1998, la propension à exporter (exportations exprimées en pourcentage de la production nationale) est passée de 45.7 à 78.6 % en ce qui concerne les voitures particulières et de 29.8 à 81.2 % dans le cas des véhicules commerciaux, une majorité écrasante de ces exportations étant destinée aux autres États membres de l'UE. Au premier trimestre 1999, les ventes d'automobiles ont fait un bond de 21.6 % par rapport à la même période de l'année précédente, dans un contexte économique très favorable³¹. Depuis 1980, les importations espagnoles de véhicules automobiles augmentent régulièrement, comme le montrent les chiffres relatifs aux importations apparentes du tableau 7. S'agissant des voitures particulières, la propension à importer (importations apparentes divisées par la production) est passée de 8.7 % en 1985 à 32.4 % en 1998.

Tableau 7. **Production, exportations, immatriculations nationales et importations apparentes de véhicules automobiles en Espagne entre 1980 et 1998**

Année	1980	1985	1990	1995	1997	1998
Production						
Voitures particulières	1 028 813	1 230 071	1 679 301	1 958 789	2 010 266	2 216 571
Véhicules commerciaux	152 846	187 533	374 049	374 998	551 213	608 247
Exportations						
Voitures particulières	470 170	761 887	1 066 009	1 537 182	1 640 396	1 742 234
Véhicules commerciaux	45 515	77 193	183 550	275 105	451 138	493 599
Propension à exporter						
Voitures particulières	45.7 %	61.9 %	63.5 %	78.5 %	81.6 %	78.6 %
Véhicules commerciaux	29.8 %	41.2 %	49.1 %	73.4 %	78.0 %	81.2 %
Pourcentage des exportations mondiales						
Voitures particulières	-	-	7.8 %	10.6 %	9.8 %	12.5 %
Véhicules commerciaux	-	-	7.5 %	10.1 %	12.5 %	13.8 %
Immatriculations nat.						
Voitures particulières	504 051	575 051	988 270	834 369	1 014 077	1 192 843
Véhicules commerciaux	105 934	131 941	262 629	185 447	242 424	284 181
Importations apparentes*						
Voitures particulières	-54 592	106 867	374 978	412 762	644 207	718 506
Véhicules commerciaux	-1 397	21 601	72 130	85 554	142 349	169 533

* On obtient les importations apparentes en soustrayant la différence entre la production et les exportations des immatriculations nationales. Compte tenu des variations des stocks, le résultat peut être négatif.

Source : Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (1995), *Analyse et statistiques* ; *Annuaire Statistique Juin 1998*, et *Brochure de statistiques*, Février 1999.

A l'intérieur de l'UE, les exigences techniques applicables aux véhicules automobiles sont entièrement harmonisées depuis 1993 (elles ne sont pas élaborées sur la base de la nouvelle approche ; voir encadré 5). Des spécifications techniques précises sont fixées dans diverses directives et s'appliquent dans les pays de l'UE et de l'AELE. La Commission propose des projets de directives et de modifications, qui sont publiés au Journal officiel. Au cours de la période de consultation, elle prend l'avis d'un groupe de travail sur les véhicules automobiles composé de représentants des États membres et de l'industrie automobile de l'UE. A l'issue de la consultation, la Commission soumet la nouvelle directive ou la modification à l'approbation du Conseil de l'Union européenne. La nouvelle directive entre en vigueur une fois publiée au Journal officiel.

La certification s'opère au moyen d'un système de réception des véhicules automobiles. Dans ce cadre, un organisme national de réglementation certifie qu'un type de véhicule ou des unités techniques séparées satisfont aux exigences techniques spécifiées dans les directives européennes applicables. Chaque type de véhicule, qu'il ait été produit dans le pays ou importé, doit être testé et certifié dans les installations d'essais de l'organisme de réglementation, afin de garantir qu'il répond à certaines règles techniques. Chaque État membre accorde la réception à chaque véhicule remplissant les exigences techniques fixées dans les 54 directives de base applicables aux voitures particulières. Ces directives fondamentales ont subi une centaine de modifications. Dans sa directive cadre 70/156 modifiée, l'UE considère plusieurs règlements CEE/ONU comme équivalents à ses directives techniques en la matière (en 1999, 35 règlements CEE/ONU sont ainsi jugés équivalents, de même que ceux qui sont répertoriés à l'annexe II de la directive 97/836).

Il est possible de scinder la procédure de réception en plusieurs étapes, de telle sorte que les exigences techniques énoncées dans les directives pertinentes sont satisfaites séparément (ainsi, si une réception a été accordée à un système de freinage, elle est valable pour les autres modèles de véhicule

équipés du même système). Depuis 1996, lorsqu'un État membre accorde la réception UE à une voiture particulière, celle-ci est valable dans tous les autres États membres et le véhicule peut être immatriculé ou recevoir une autorisation de mise sur le marché dans chacun d'entre eux. Avant 1996, le certificat de réception CE était facultatif : les constructeurs avaient le choix entre obtenir soit la réception de portée nationale, soit la réception CE pour le pays voulu. Depuis 1998, la reconnaissance mutuelle de la certification de conformité UE est valable pour tous les véhicules de la catégorie M1 (voitures particulières et véhicules commerciaux légers). Les véhicules produits en série limitée (moins de 500 unités) peuvent être exemptés de certaines obligations administratives et les États membres ont trois mois pour décider s'ils accordent la réception.

Encadré 8. Règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues

Ces dernières années, des voix se sont élevées en faveur d'un renforcement du contenu juridique et administratif de l'accord de 1958 du Groupe de travail 29 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU), afin qu'il devienne le principal instrument d'élaboration conjointe des normes techniques et exigences réglementaires applicables aux véhicules automobiles. A la suite de négociations multilatérales, un nouvel accord a été conclu le 25 juin 1998 concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues ; il facilitera la participation pleine et entière des pays utilisant soit le système de réception, soit le système d'autodéclaration pour déterminer la conformité avec les normes. Le titre exact de l'accord mondial conclu dans le cadre de la CEE/ONU est : « Accord concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues, ainsi qu'aux équipements et pièces qui peuvent être montés et/ou utilisés sur les véhicules à roues ».

L'accord crée la possibilité d'établir, sur proposition des signataires, des « règlements techniques mondiaux », qui doivent être adoptés par consensus. Les États-Unis ont d'ores et déjà ratifié l'accord et le Canada, l'Australie et le Japon devraient le faire. L'Union européenne est devenue partie à l'accord de 1958 en mars 1998 et l'approbation de l'accord mondial est à l'étude (la Commission a récemment soumis à cet effet au Parlement européen).

Certaines directives ou mesures adoptées par l'UE ont des répercussions sur la concurrence et la transparence dans le secteur de l'automobile. Parfois, elles ont été conçues de manière à atténuer les éventuels effets anticoncurrentiels. L'accord concernant le contrôle des exportations des véhicules automobiles, conclu entre l'UE et le Japon (les « Éléments de consensus »), a en revanche l'effet contraire sur la concurrence à l'intérieur de l'UE. Ces questions sont abordées dans les paragraphes qui suivent.

Dans l'UE, la distribution des véhicules automobiles est régie par des dispositions spécifiques pour ne pas donner lieu à des poursuites pour pratiques anticoncurrentielles. Ces dispositions sont contenues dans un règlement d'exemption par catégorie concernant « la distribution exclusive et sélective des automobiles », reconduit en 1995 et prorogé jusqu'en septembre 2002³². Ce règlement a pour objet de garantir que les consommateurs peuvent s'approvisionner en véhicules et pièces dans n'importe quel État membre et dans des conditions satisfaisantes. Il étend la possibilité, pour les concessionnaires, d'acquérir de nouvelles concessions et de s'opposer aux objectifs de vente imposés par les constructeurs. Même si le contrat de concession détermine une zone géographique exclusive, il est interdit aux concessionnaires de refuser une vente à un consommateur résident d'un autre État membre de l'UE (interdiction de refuser les importations parallèles). En 1997, Volkswagen a été sanctionnée pour avoir voulu empêcher les distributeurs de son réseau de vendre des véhicules à des résidents de l'UE ressortissants d'autres États membres. L'entreprise s'est vue infliger une amende de 101 millions d'euros.

En juin 1998, la Commission européenne a déclaré illégal le programme espagnol de renouvellement des véhicules industriels, en vertu duquel l'État subventionnait l'acquisition, par les entreprises privées, de véhicules industriels de remplacement. Dans la mesure où l'attribution de la subvention était subordonnée à l'achat d'un véhicule fabriqué en Espagne, le programme a été sanctionné en raison de ses effets anticoncurrentiels. L'Espagne a fait appel de cette décision. Ce programme a

récemment été remis en vigueur dans une nouvelle version, aux termes de laquelle une subvention spéciale est accordée pour l'acquisition d'un véhicule industriel de remplacement, quel que soit le lieu de fabrication.

Dans le but de favoriser la concurrence, la Direction générale IV (concurrence) de la Commission européenne relève tous les six mois les prix de détail de 76 modèles identiques dans douze États membres de l'UE. Ces relevés indiquent le prix de chaque modèle dans la monnaie locale et en écus et des indices sont calculés pour chaque pays (le prix de la voiture la moins chère étant la référence 100 %). Cela facilite les comparaisons entre les prix des 76 modèles étudiés. L'enquête pour le 1^{er} novembre 1998 montre que les écarts de prix entre les États membres oscillent dans une fourchette de 20 % pour la plupart des modèles et dépassent 50 % pour certains d'entre eux, en l'occurrence la Rover 214 vendue au Royaume-Uni, dont l'indice atteint 151.9 %. Il en ressort que le prix des voitures automobiles est relativement bas en Espagne (21 modèles se situent à 2 % ou moins au-dessus de l'indice de référence et 64 modèles à 10 % ou moins, et la différence la plus importante, à savoir 17 %, ne concerne qu'un modèle). Ces différences de prix reflètent plusieurs facteurs, notamment les taxes perçues dans chaque pays au niveau du détail, mais elles sont aussi révélatrices de la segmentation du marché à l'échelle régionale.

Dans les années 80 et 90, plusieurs pays ont cherché à limiter la concurrence des importations soit en négociant des accords officiels d'autolimitation, soit en persuadant les pays exportateurs d'imposer unilatéralement des mesures de restriction volontaire des exportations. En 1991, l'UE et le Japon sont parvenus à un accord bilatéral -- les « Éléments de consensus » -- prévoyant que les différents accords d'autolimitation des exportations conclus entre le Japon et, respectivement, la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni prendraient fin officiellement en janvier 1993. Il était également prévu que le Japon contrôlerait ses exportations de véhicules (de moins de cinq tonnes) à destination de la Communauté et des cinq États membres susmentionnés jusqu'à la fin 1999. La part du Japon sur le marché de l'UE devrait atteindre 8 % en 1999. Conformément aux Éléments de consensus, les prévisions relatives aux exportations japonaises sont corrigées tous les six mois en fonction des fluctuations du marché. Cet accord d'autolimitation est le dernier qui reste en vigueur entre les membres de l'OMC en ce qui concerne des véhicules. Il est expressément stipulé dans l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes qu'il prendra fin au 31 décembre 1999.

En ce qui concerne le niveau des exportations japonaises vers l'Espagne, les Éléments de consensus divisent le pays en deux zones : l'Espagne continentale et les îles Canaries. Cette disposition visait à éviter l'éventuelle disparition des distributeurs de véhicules non japonais du marché automobile des îles Canaries, de petite taille. Le tableau 8 indique le niveau des importations convenu et atteint, pour chacune des deux zones et pour l'Espagne dans son ensemble. Il semble qu'on ait fait preuve d'une certaine souplesse dans la répartition des niveaux atteints entre les deux zones, puisque le niveau atteint en Espagne continentale a dépassé celui convenu en 1993 et 1998.

Tableau 8. **Importations espagnoles de véhicules automobiles japonais**

	1993		1996		1998		1999
	Convenu	Atteint	Convenu	Atteint	Convenu	Atteint	Convenu
Continent	15 800	17 615	30 400	26 170	54 200	55 273	
Îles Canaries	13 500	7 476	15 800	6 233	15 800	10 874	
Total	29 300	25 091	46 200	32 403	70 000	66 147	79 000

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Le secteur espagnol de l'automobile a bénéficié d'investissements étrangers importants, ce qui a considérablement accru sa propension à exporter. Cependant, ce bon résultat a été obtenu en présence d'une protection douanière relativement élevée en comparaison avec la moyenne de l'OCDE (les droits de douane dans l'UE sont de 10 %) ³³. L'harmonisation des normes de sécurité applicables aux véhicules automobiles dans l'UE et la reconnaissance mutuelle des procédures de certification de la conformité entre États membres sont bénéfiques pour les consommateurs de l'Union européenne. Ainsi, un État membre ne peut plus refuser d'immatriculer une voiture particulière au motif que son certificat de conformité a été délivré dans un autre État membre. Néanmoins, les prix des véhicules automobiles varient encore beaucoup entre les États membres. Il est donc essentiel que la Commission veille étroitement à l'application de l'exemption par catégorie touchant la distribution des automobiles, afin que les constructeurs et les distributeurs ne puissent pas limiter la capacité des consommateurs de recourir aux importations parallèles dans l'UE. La Commission a déjà sanctionné un grand constructeur et le programme espagnol de renouvellement des véhicules industriels, auquel elle reprochait d'enfreindre les règles de la concurrence. Ces sanctions attestent l'attachement de l'UE à la défense de la concurrence. En revanche, les Éléments de consensus entre l'UE et le Japon ont l'effet inverse sur la concurrence au sein de l'UE.

3.3. *Électricité*

Soucieuse de restructurer les entreprises publiques qui fournissent des biens de production et des biens intermédiaires au reste de l'économie et respectueuse des directives de l'UE sur le marché unique de l'électricité, l'Espagne s'est engagée dans un long processus de réforme de son secteur de l'électricité. Son principal instrument juridique à cet effet est la loi de 1997 sur l'électricité, qui s'appuie sur une décennie de réformes. Cette loi prévoit la création d'un marché de gros ouvert, le choix du fournisseur pour les grands consommateurs et une baisse des tarifs réglementés. Les nouvelles réformes législatives et les décrets royaux adoptés de décembre 1998 et d'avril 1999 ont autorisé plus tôt que prévu les consommateurs moyens à choisir leur fournisseur, ont imposé une diminution des prix réglementés plus forte que prévu et ont stimulé l'activité sur le marché de gros grâce à une réduction des tarifs d'accès.

En 1998, la capacité de production d'électricité se répartissait comme suit : charbon (35 %), nucléaire (31 %), hydroélectricité (20 %), gaz (7 %), pétrole (6 %) et énergies renouvelables (1 %). La demande de pointe est de 29.5 GW en Espagne continentale pour une capacité totale de 49 GW, soit un excédent considérable. La capacité totale d'importation est estimée à 1.7 GW environ, grâce aux interconnexions avec la France, le Portugal, le Maroc et Andorre. En tant qu'État membre de l'UE, l'Espagne a le pouvoir d'imposer, au titre de la réciprocité, certaines obligations aux entreprises du secteur qui souhaitent exporter de l'électricité vers son territoire (article 19 de la directive 96/92). A la différence d'autres pays, elle a décidé de ne pas recourir à cette disposition pour l'instant. Les entreprises nationales du secteur de l'électricité en France, en Belgique, au Portugal et au Maroc sont autorisées à vendre de l'électricité sur le marché espagnol.

En 1990, le secteur espagnol de l'électricité se composait d'une douzaine d'entreprises indépendantes et Endesa, alors entreprise publique de production et de transport de l'électricité, contrôlait environ un quart du marché. A la suite de regroupements et d'acquisitions, le nombre des principales entreprises a été ramené à quatre en 1998, dont deux fournissent plus des trois quarts de l'électricité produite en Espagne. Endesa assure ainsi 48 % de la production, Iberdrola 26 %, Unión Fenosa 10 % et Hidrocantábrico 4 %.

Le processus de privatisation d'Endesa a démarré avec la vente de 20 % de son capital en 1988 et s'est achevé en 1998 (voir tableau 3). S'agissant du transport de l'électricité, *Red Eléctrica España* (REE) exploite le réseau haute tension et contrôle environ 30 % des lignes 220 kV d'Espagne ; le reste du réseau

est détenu par quatre autres entreprises. Début 1999, l'État contrôlait 60 % de REE et ses quatre concurrentes 10 % chacune (le pourcentage maximum autorisé du capital total par actionnaire). En mai 1999, le gouvernement a annoncé son intention de vendre 35 % du capital aux petits porteurs et aux investisseurs institutionnels et étrangers. L'État conservera les 25 % restants.

Les prix de l'électricité en Espagne se situent au milieu de la fourchette de prix dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne la fourniture à l'industrie, mais ils sont parmi les plus élevés (hors taxes) dans le cas des particuliers (voir le rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité). Comme dans beaucoup de pays, la structure tarifaire comporte d'importantes subventions croisées. De plus, les usagers acquittent plusieurs taxes et redevances compensatoires qui, au total, représentent quelque 15 à 20 % du prix total de l'électricité. On recense ainsi : une aide au secteur national du charbon, une indemnité au titre du moratoire sur l'énergie nucléaire, des subventions pour le régime spécial de production, pour la gestion de la demande pour l'amélioration de la qualité du service et pour le réseau extra-péninsulaire, une redevance pour les coûts de transition (CTC), et un élément de rémunération de la puissance (indemnité de capacité).

Le ministère de l'Industrie et de l'Énergie est chargé de l'organisation des réformes et des principales fonctions réglementaires. En particulier, il lui appartient de fixer les tarifs de détail réglementés, les droits d'accès au réseau et diverses redevances. Il donne son agrément aux nouveaux producteurs et aux ouvrages de transport. La *Comisión Nacional del Sistema Eléctrico* (CNSE) est un organisme de régulation indépendant créé en 1994, qui remplit principalement des fonctions consultatives et de règlement des différends. Elle donne le feu vert aux fusions et acquisitions dans les secteurs du transport et de la distribution de l'électricité. Elle intervient également en cas de pratiques contraires aux règles de la concurrence dans le secteur de l'électricité. La Commission nationale de l'énergie (*Comisión Nacional de Energía*), créée en octobre 1998, est chargée du secteur de l'énergie et des combustibles hydrocarbonés.

L'application des mesures relatives à la concurrence, en Espagne, est du ressort du Service de défense de la concurrence et du Tribunal de la concurrence. Si la CNSE a des raisons de penser que certaines pratiques risquent de restreindre la concurrence, elle doit en informer le Service de défense de la concurrence en lui fournissant les informations nécessaires. Si celui-ci juge l'affaire sérieuse, il transmet le dossier au Tribunal de la concurrence qui, le cas échéant, diligente une enquête, statue et sanctionne une sanction. Enfin, la Commission européenne est compétente en matière de concurrence à l'échelle de l'UE.

Plusieurs problèmes de concurrence ont déjà surgi dans ce secteur. Le Tribunal de la concurrence examine actuellement une opération conjointe entre deux entreprises, l'une espagnole et l'autre portugaise, concernant la construction d'une ligne de transport. Il a été également saisi d'une opération entre Gas Natural (monopole privé de transport du gaz) et Endesa, qui pourrait entraver l'entrée sur le marché. Des plaintes relatives à l'accès au marché ont été déposées devant le Service de défense de la concurrence et examinées par le Tribunal de la concurrence, qui a statué sur au moins dans trois affaires concernant ce secteur à ce jour.

Dans l'ensemble, le gouvernement espagnol se montre très déterminé à libéraliser le marché de l'électricité et il va plus vite et plus loin que ne l'exigent les directives de l'UE sur la mise en place du marché unique dans ce secteur. La réforme s'est d'ores et déjà traduite par des avantages concrets sous la forme de baisses des prix et d'augmentation de la productivité du travail, et des entrants étrangers ont annoncé leur intention d'investir dans les installations de production de gaz. Sur le plan institutionnel, la création de la commission indépendante (la CNSE), bien qu'elle joue un rôle avant tout consultatif, améliore considérablement la transparence de la réglementation applicable.

Malgré ces réformes, les perspectives de renforcement de la concurrence par les importations d'électricité sont jugées très limitées à court et moyen terme, compte tenu de l'excédent de capacité de production qu'affiche l'Espagne actuellement et des caractéristiques géographiques du pays. Plus immédiatement, on peut s'inquiéter de l'existence d'un duopole, né des acquisitions réalisées dans les années 90, Endesa et Iberdrola contrôlant aujourd'hui trois quarts du marché. On peut redouter que ces entreprises n'abusent de leur position, ce qui remettrait en question les avantages attendus d'un renforcement de la concurrence favorisé par les échanges et les investissements étrangers. Le rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité traite plus en détail les aspects liés à la réglementation et à la concurrence, ainsi que de l'évolution du marché. En outre, il formule un certain nombre de recommandations au sujet de la poursuite du processus de réforme de la réglementation dans ce secteur.

4. CONCLUSIONS ET OPTIONS POUR LA RÉFORME

4.1. *Évaluation générale des atouts et des faiblesses aujourd'hui*

Les six principes d'efficacité de la réglementation retenus pour cet examen ne sont pas tous codifiés expressément au même degré dans les procédures espagnoles de surveillance des activités réglementaires et administratives. Néanmoins, les données disponibles montrent qu'une large place est faite, dans la pratique, à la non-discrimination, à l'utilisation des normes internationales et à la reconnaissance de l'équivalence. L'intégration dans l'UE signifie que l'Espagne doit adopter les directives européennes et participer à l'harmonisation des réglementations techniques.

La qualité de la consultation publique organisée lors de l'élaboration des réglementations nationales peut être améliorée en assurant aux parties consultées un meilleur accès aux informations contenues dans le dossier de réglementation. De même, la procédure serait plus transparente si le texte des projets de réglementation était publié au Journal officiel et diffusé sur Internet, tout comme devrait l'être le dossier de réglementation correspondant.

Le processus d'élaboration des réglementations en Espagne pâtit de l'absence d'utilisation d'outils modernes d'évaluation des politiques tels que l'analyse coût-avantages et les meilleures pratiques recommandées par l'OCDE. Utilisés par les ministères, ces instruments orienteraient l'élaboration des réglementations et favoriseraient le renforcement, souhaitable, d'une culture de la rigueur analytique dans ce domaine.

En ce qui concerne la réglementation espagnole relative aux marchés publics, qui reproduit les obligations découlant des directives européennes, les principes de transparence et de non-discrimination sont appliqués concrètement. Les entreprises et les particuliers des États membres de l'UE en retirent des avantages directs et substantiels, en ce sens qu'ils peuvent concourir à égalité de chances pour les marchés publics espagnols. Les entreprises et particuliers des pays non membres de l'UE en bénéficient eux aussi directement, dans la mesure où l'ouverture des règles relatives à l'investissement dans l'UE et le respect des principes de transparence et de non-discrimination améliorent les conditions de concurrence.

Compte tenu du nombre de points d'entrée et de la diversité culturelle des États membres, il est très difficile de garantir une application efficace de la transparence et de la non-discrimination dans le cadre des procédures douanières de l'UE. La poursuite de la simplification et de l'harmonisation des procédures douanières est un complément nécessaire aux initiatives de libéralisation des échanges, dans la mesure où la complexité des formalités peut faire obstacle au commerce et se traduire par des coûts de transaction élevés pour les exportateurs et les importateurs. La Commission devrait accorder une plus

grande priorité à la mise en œuvre d'un système électronique communautaire pour les formalités douanières englobant le nouveau système de transit informatisé, ainsi qu'à la création d'un site Internet complet et à une réédition mise à jour du Code des douanes communautaire.

Des efforts considérables ont été déployés pour réduire le rôle de l'État dans les activités économiques, au moyen d'un vaste programme de privatisation. Les entreprises auparavant protégées ont été soumises au jeu de la concurrence. Une infrastructure institutionnelle chargée de la concurrence a vu le jour avec le Service de défense de la concurrence, le Tribunal de la concurrence et deux commissions spécialisées dans la régulation des secteurs des télécommunications et de l'électricité. Les pouvoirs publics espagnols ont fait la preuve de leur détermination à libéraliser ces deux derniers secteurs, mais certaines entreprises pourraient encore abuser de leur position dominante, ce qui limiterait la concurrence que sont susceptibles de leur livrer les entreprises étrangères.

Dans le secteur de l'automobile, l'Espagne a bénéficié d'investissements étrangers de grande ampleur, ce qui a considérablement accru sa propension à exporter. Toutefois, ce résultat a été obtenu en présence d'une protection douanière relativement élevée (tarif extérieur commun de l'UE) et d'une position ambiguë de la Commission européenne, même si cette dernière, plus récemment, a résolument pris le parti de la concurrence.

4.2. *L'analyse dynamique : le rythme et le sens du changement*

La mondialisation a radicalement modifié le contexte dans lequel s'opèrent les échanges internationaux et les investissements étrangers, engendrant de nouvelles pressions concurrentielles en Espagne et ailleurs. Parallèlement, le démantèlement progressif ou la réduction des obstacles aux échanges classiques et l'importance croissante des mesures « derrière la frontière » pour l'accès aux marchés et la présence sur ces marchés exposent les régimes réglementaires nationaux à une vigilance sans précédent des partenaires commerciaux et des investisseurs internationaux, avec cette conséquence que la réglementation n'est plus, à supposer que cela ait jamais été le cas, une question strictement « nationale ». D'une façon générale, les parties prenantes aux échanges et à l'investissement accompagnent ce double phénomène. Des mesures concrètes sont prises pour sensibiliser les protagonistes aux principes d'efficacité de la réglementation, pour les encourager à les respecter et pour développer la coopération internationale sur les questions réglementaires. Cette action est salutaire.

L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes, en 1986, puis sa participation aux autres projets d'intégration de l'UE, en l'occurrence le marché unique et l'Union monétaire européenne, ont fondamentalement changé l'environnement où s'inscrivent les échanges et l'investissement dans ce pays. Devenue membre de l'UE, l'Espagne a abandonné le contrôle de la concurrence étrangère, au profit de la participation pleine et entière au marché unique et de relations commerciales plus ouvertes avec les États n'appartenant pas à l'Union européenne, comme en témoigne la suppression de quelque 4 500 restrictions quantitatives à l'importation. Les directives relatives au marché unique, elles-mêmes destinées à éliminer les obstacles intérieurs au commerce, ont servi de point d'ancrage contre la tentation de faire machine arrière.

Aux mesures de libéralisation des échanges et de l'investissement sont venues s'ajouter, en 1985, les premières initiatives visant à restructurer les entreprises publiques déficitaires qui fournissaient des biens de production et des biens intermédiaires au reste de l'économie. Ces efforts se sont poursuivis et, en 1996, il a été décidé de privatiser la totalité des entreprises publiques sur une période de cinq ans, à l'exception de quelques-unes. Ce processus d'ouverture a offert de nombreuses possibilités aux entreprises et investisseurs étrangers. L'Espagne a été admise à participer à l'Union monétaire européenne et ses autorités estiment qu'il est de plus en plus important de supprimer les obstacles nationaux à la croissance, afin de renforcer la compétitivité des entreprises espagnoles sur le plan national et international.

4.3. Coûts et avantages potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation

Nul ne conteste cette prérogative souveraine de tous les gouvernements qui consiste à pallier les lacunes du marché au moyen d'une réglementation judicieuse. Cependant, une réglementation mal conçue, exagérément restrictive ou trop lourde nuit aux activités commerciales nationales et étrangères et handicape considérablement les petites et moyennes entreprises. La réglementation pèse de la même façon sur les entreprises étrangères implantées sur le marché espagnol que sur les entreprises nationales.

Il n'y a pas nécessairement antinomie entre les réglementations favorables au commerce et à l'investissement et la promotion et la réalisation des objectifs légitimes de l'Espagne. Les réglementations de qualité peuvent être neutres à l'égard des échanges ou ouvrir les marchés, et conjuguer les avantages que les consommateurs retirent du surcroît d'ouverture des marchés à une réalisation plus efficace des objectifs nationaux dans certains domaines essentiels tels que l'environnement, la santé et la sécurité. Toutefois, ce résultat ne pourra sans doute pas être atteint sans l'adhésion résolue de l'ensemble des pouvoirs publics aux principes d'efficacité de la réglementation.

Les réglementations favorables à l'ouverture des marchés sont de nature à stimuler les échanges de biens, de services, de capitaux et de technologies entre l'Espagne et ses partenaires commerciaux. L'intensification des courants d'échanges et d'investissements apporte de nombreux avantages aux consommateurs en ce sens qu'elle élargit leur choix et fait baisser les prix. De plus, à la faveur du renforcement de la concurrence, elle améliore les performances des entreprises nationales et accroît le PIB.

L'étendue et la portée des initiatives d'intégration de l'UE ont nettement modifié la répartition géographique des courants d'échanges de l'Espagne (tableau 9). Les importations en provenance des quatorze autres États membres sont passées de 39.1 % des importations totales en 1985 à 62.7 % en 1997. Elles ont continué d'augmenter dans le courant des années 90, bien qu'à un rythme moins soutenu, atteignant 67 % en 1998. La France, l'Allemagne et l'Italie, les trois principaux partenaires commerciaux de l'Espagne, ont sensiblement accru leur part dans ces importations. En particulier, celle de l'Italie a plus que doublé entre 1985 et 1998. Inversement, les importations des pays de l'ALENA sont tombées de 17.1 à 6.9 %, celles du Mexique étant concernées au premier chef par cette baisse.

Tableau 9. Ventilation régionale des échanges de l'Espagne

(millions de US\$ et pourcentages)

Année	1985	1990	1995	1998
Exportations totales	24 267	55 517	91 043	109 178
OCDE (29)	71.9 %	83.9 %	82.2 %	82.7 %
UE (15)	54.3 %	71.6 %	71.0 %	69.9 %
ALENA	12.0 %	7.5 %	5.3 %	5.6 %
Asie-Océanie	2.0 %	1.8 %	2.4 %	1.9 %
Total hors OCDE	28.1 %	16.1 %	17.8 %	18.5 %
Amérique hors OCDE	4.9 %	2.9 %	5.2 %	5.6 %
Importations totales	30 002	87 551	113 316	132 960
OCDE (29)	62.9 %	81.2 %	80.7 %	81.6 %
UE (15)	39.1 %	62.7 %	64.9 %	67.0 %
ALENA	17.1 %	10.6 %	7.9 %	6.9 %
Asie-Océanie	4.3 %	5.5 %	4.6 %	4.5 %
Total hors OCDE	37.1 %	18.8 %	19.3 %	18.4 %
Amérique hors OCDE	5.7 %	3.0 %	3.5 %	3.2 %

Source : OCDE, Statistiques du commerce extérieur.

Les exportations de l'Espagne vers les quatorze autres pays de l'Union sont quant à elles passées de 54.3 à 71.1 % des exportations totales entre 1985 et 1998. Le Portugal, qui est devenu membre de l'UE en même temps que sa voisine, est aujourd'hui la quatrième destination des exportations espagnoles, représentant 9.1 % des exportations totales en 1997 contre 2.2 % auparavant. Les exportations vers les pays de l'ALENA ont sensiblement diminué entre 1985 et 1990 et sont relativement stables depuis 1995, oscillant entre 5.3 et 5.7 %.

L'évolution de la composition des échanges par produits donne en général des indications intéressantes sur la compétitivité comparative des secteurs du pays concerné. Dans le cas de l'Espagne, la part des produits manufacturés dans les exportations totales est passée de 59.9 à 65.2 % entre 1988 et 1997, les autres catégories enregistrant simultanément un léger tassement (produits agricoles et alimentaires, produits pétroliers et miniers, et produits semi-finis).

Dans la catégorie des produits manufacturés, les parts du matériel de transport et des produits électriques et électroniques dans les exportations totales ont augmenté, ce qui témoigne de la compétitivité de ces secteurs. Les véhicules automobiles et leurs pièces et accessoires forment désormais le principal secteur d'exportation (25.3 % du total en 1997) et le deuxième secteur d'importation. A la suite d'importants investissements dans les moyens de production de ces activités, ces exportations ont presque triplé, en valeur, au cours de la période. Entre 1988 et 1997, la part des textiles, de l'habillement et des chaussures dans les exportations totales est tombée de 9.1 à 7.4 % et celle des produits électriques et électroniques a fait un bond de 4.2 à 7.2 %.

Tableau 10. **Composition des échanges avec l'Espagne par produits**

(millions de US\$ et pourcentages)

Année	1988	1990	1995	1997
Exportations totales de biens	40 221	55 517	91 043	106 241
Agriculture et alimentation	17.8 %	15.5 %	15.9 %	16.3 %
Produits pétroliers et miniers	5.5 %	5.6 %	2.9 %	3.4 %
Produits semi-finis	16.7 %	15.2 %	15.8 %	15.1 %
Produits manufacturés	59.9 %	63.7 %	65.4 %	65.2 %
Importations totales de biens	60 144	87 551	113 316	124 418
Agriculture et alimentation	11.8 %	11.3 %	14.5 %	12.3 %
Produits pétroliers et miniers	13.0 %	13.4 %	9.8 %	10.4 %
Produits semi-finis	16.6 %	16.7 %	19.8 %	18.8 %
Produits manufacturés	58.5 %	58.6 %	55.9 %	58.5 %
Services commerciaux				
Exportations de services	12 600	27 600	39 700	43 700
Importations de services	4 200	15 200	21 700	24 200

Source : OCDE, Statistiques du commerce extérieur, et Organisation mondiale du commerce, rapports annuels.

L'Espagne est aussi un grand exportateur de services commerciaux et sa balance affiche systématiquement un solde positif dans ce domaine. Le pays enregistre notamment de bons résultats dans l'exportation des services touristiques, qui représentent plus de la moitié de ses exportations totales de services commerciaux.

La mise en place progressive du système électronique de gestion des transactions à l'importation et à l'exportation (EDIFACT-ONU) par les autorités douanières espagnoles s'est doré et déjà traduite par des avantages tangibles et plus exactement par une réduction considérable du temps nécessaire, en moyenne, pour accomplir les formalités douanières. L'informatisation et l'intégration complètes des

opérations douanières de l'UE permettent d'espérer des économies supplémentaires sous l'effet de la diminution du temps de réponse entre les parties pour le renseignement des formulaires et leur récupération aux fins de correction ou de modification, avec la perspective de l'élimination de tous les documents sur papier.

4.4. Options à examiner

Ce rapport ne constitue pas une analyse exhaustive de la réglementation et de l'ouverture des marchés en Espagne. Malgré les progrès réalisés ces dernières années dans les domaines étudiés, les régimes réglementaires en vigueur dans le pays restent entachés de certaines lacunes. La présente section énumère les mesures qui, sur la base du consensus international quant aux bonnes pratiques réglementaires et des expériences concrètes conduites dans certains pays de l'OCDE, sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de la réglementation en Espagne. Ces mesures sont fondées sur les recommandations et le cadre définis dans le rapport de l'OCDE aux ministres sur la réforme de la réglementation.

1. *Améliorer la transparence en publiant au journal officiel le texte des projets de réglementation, y compris en ce qui concerne les réglementations techniques et les arrêtés ministériels, accompagné d'informations sur les dates de la consultation publique et le ministère responsable, et en diffusant les projets de réglementation sur Internet.* Ces mesures amélioreraient la transparence du processus d'élaboration des nouvelles réglementations et permettraient d'informer plus rapidement les parties susceptibles d'être concernées.
2. *Adapter l'élaboration du dossier de réglementation et la procédure d'approbation des projets de réglementation de façon à y faire figurer des références explicites aux « principes d'efficacité de la réglementation » ; élargir le contenu analytique du « memorandum économique » pour garantir que les coûts et les avantages attendus des réglementations envisagées sont évalués ; largement diffuser le dossier de réglementation, y compris le memorandum économique, auprès des protagonistes consultés, éventuellement sur Internet.* A l'heure actuelle, l'élaboration des réglementations en Espagne ne fait pas suffisamment intervenir les instruments modernes d'évaluation des politiques tels que l'analyse coûts-avantages et l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), qui figurent parmi les meilleures pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE. Certains principes d'efficacité de la réglementation, tels que la non-discrimination, l'utilisation des normes internationales et la reconnaissance de l'équivalence, sont amplement respectés dans la pratique, mais les six principes pourraient être appliqués avec plus de rigueur dans le cadre de l'élaboration des réglementations.
3. *Sensibiliser les régions autonomes et les grandes villes aux principes d'efficacité de la réglementation et les encourager à les respecter.* L'administration centrale devrait sensibiliser les régions autonomes aux principes d'efficacité de la réglementation, en s'appuyant sur les mécanismes de coopération avec les communautés autonomes.
4. *Améliorer la transparence et l'uniformité d'application des formalités douanières en conférant un plus grand caractère d'urgence à la mise en œuvre d'un système électronique couvrant la totalité de l'UE, qui réponde plus efficacement aux exigences du marché unique, y compris en ce qui concerne le transit ; préparer une compilation à jour du Code des douanes communautaire ; créer un site Internet complet donnant accès au Code des douanes communautaire, à ses modifications, aux formulaires et aux communiqués officiels.* La poursuite de la simplification et de l'harmonisation des procédures douanières est un complément nécessaire aux initiatives de libéralisation des échanges, dans la mesure où la complexité des formalités peut faire obstacle au commerce et se traduire par des coûts de transaction élevés pour les exportateurs et les importateurs. Le recours aux systèmes électroniques peut accroître sensiblement l'efficacité, au bénéfice des utilisateurs et des autorités douanières.

5. *Continuer de favoriser le recours aux normes internationales comme fondement des activités nationales de normalisation et d'encourager l'harmonisation internationale dans les organismes européens et internationaux.* L'action en faveur d'un système de normalisation performant et fiable améliore les débouchés commerciaux des entreprises espagnoles et contribue largement à la consolidation, dans le monde, de marchés efficaces et transparents pour l'industrie et les consommateurs.

6. *Œuvrer à une application plus rigoureuse de la politique de la concurrence, compte tenu de son importance croissante dans le contexte de l'ouverture des marchés ; mettre en œuvre les mesures recommandées dans le rapport de référence concernant le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation, notamment l'augmentation des effectifs du Tribunal de la concurrence, et garantir l'indépendance de cette institution dans sa fonction de défense des règles de concurrence.* De nombreuses entreprises publiques ont récemment été privatisées et les réformes sectorielles exposent à la concurrence les entreprises auparavant protégées. On peut toutefois redouter des pratiques anticoncurrentielles, en particulier des abus de position dominante. Il faut donc appliquer la politique de la concurrence avec rigueur, afin d'empêcher les mesures réglementaires ou les actions privées susceptibles d'entraver l'accès aux marchés et de faire obstacle à une réelle concurrence des entreprises étrangères.

NOTES

1. Dans les cas où la différence entre les droits espagnols et les droits de l'UE en termes absolus était inférieure à 15 %, le tarif extérieur commun était applicable dès l'adhésion. Dans les cas où l'écart était plus important, l'Espagne disposait d'une période transitoire de sept ans pour aligner ses droits.
2. Abstraction faite de celles qui étaient conformes à l'Accord sur les textiles et les vêtements de l'OMC, peu de restrictions quantitatives ont été transformées en contingents communautaires, lesquels concernent notamment les bananes, les automobiles (accord sur les importations avec le Japon), certains produits de consommation provenant de Chine et les produits sidérurgiques de l'ex-Union soviétique.
3. En 1986, l'Espagne appliquait plusieurs accords bilatéraux concernant la pêche et les droits de pêche, qui ont été adoptés par l'UE à la suite de son adhésion. En outre, l'Espagne ayant perdu son statut de pays en développement, elle a cessé de bénéficier des avantages du SGP sur certaines de ses exportations à destination de plusieurs pays développés. Avant son adhésion, elle n'appliquait pas le SGP à ses importations en provenance des autres pays en développement. Après son adhésion, ces importations ont pu bénéficier des avantages prévus par la politique extérieure commune de l'UE, notamment dans le cadre du SGP.
4. Voir Examen des politiques commerciales, Union européenne, 1997, Organisation mondiale du commerce, page 14.
5. En 1997, la moyenne simple des taux des droits de douane de l'ensemble des produits s'établissait à 10 %. La même année, le taux moyen pour les produits agricoles (SH 1-24) était de 20.8 %. Voir Examen des politiques commerciales, Union européenne, 1997, Organisation mondiale du commerce, pages 44-45.
6. Depuis 1991, les résidents des États membres de l'UE ne sont plus tenus de demander une autorisation préalable pour investir dans les domaines spéciaux, sauf en ce qui concerne le secteur de la défense.
7. Pour plus d'informations sur la réforme du secteur public en Espagne, voir *Études économiques de l'OCDE, 1997-1998, Espagne, chapitre sur la réforme du secteur des entreprises publiques*.
8. Voir en particulier OCDE (1998), « Pour l'ouverture des marchés. Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement », Paris ; OCDE (1994), « Les effets environnementaux des échanges », Paris, 1994 ; et le rapport sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, 1995.
9. Voir le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume II : Études thématiques*, Chapitre 2 : « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public », OCDE, Paris, 1997.
10. L'avis du ministère de l'Administration publique est requis lorsque le projet a des répercussions sur la répartition des compétences entre le gouvernement central et les communautés autonomes, lorsqu'il prévoit des procédures administratives ou lorsqu'il a des effets sur la gestion des ressources humaines de l'administration.

11. Voir OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
12. La période minimum de consultation peut être ramenée à sept jours ouvrables si l'organisme de réglementation « motive » cette décision dans le document final concernant le déroulement de la procédure.
13. En vertu de la directive 98/34/CE du 22 juin 1998. Cette directive a codifié et remplacé la directive 83/189/CEE, qui avait établi la procédure avant d'être modifiée.
14. « CIA Security International SA contre Signalson SA et Securitel SPRL », Arrêt de la Cour européenne de justice du 30 avril 1996 (Affaire C-194/94).
15. Cette procédure a été instaurée par une décision adoptée en décembre 1995 par le Conseil des ministres de l'UE et le Parlement européen (décision 3052/95/CE) et est entrée en vigueur le 1er janvier 1997.
16. Voir *Tableau d'affichage du marché unique*, Commission européenne, octobre 1998.
17. Commission européenne, *Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, COM/98/291, mai 1998.
18. <http://europa.eu.int/business/fr/index/html>.
19. <http://www.newapproach.org>.
20. Directive sur les marchés publics de fournitures (93/36/CEE) ; directive sur les marchés publics de travaux (93/37/CEE) ; directive sur les marchés publics de services (92/50/CEE) ; directive sur les procédures de recours en matière de passation des marchés publics (89/665/CEE) ; directive sur les marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (93/38/CEE) ; directive relative aux recours institués en matière de marchés conclus dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (92/13/CEE).
21. Les Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisées pour l'administration, le commerce et le transport comprennent un ensemble de normes reconnues internationalement, de répertoires et de lignes directrices relatifs aux échanges électroniques de données structurées, notamment aux échanges liés au commerce des biens et services, entre systèmes informatiques indépendants. Pour plus d'informations, consulter le site Internet www.shedi.net.cn/edi-stand.
22. Début 1998, l'UE avait conclu les accords de libre-échange suivants : accords européens avec la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie ; accords euro-méditerranéens avec Chypre, Malte, Israël, la Tunisie, le Maroc et l'Autorité palestinienne.
23. Cette obligation figure dans le décret royal 2200/1995, qui fixe les conditions que doit remplir un organisme de normalisation national pour être reconnu comme tel.
24. Voir Conseil européen (1989), *Résolution du Conseil du 21 décembre 1989 concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité* (90/C 10/01).
25. EN 4520 (1988), Normalisation et activités connexes - Vocabulaire général 1998-02-26 = ISO/IEC Guide 2 :1996.

26. En 1999, les principaux opérateurs sur le marché espagnol de la téléphonie fixe sont les suivants :

Telefónica (Telefónica de España) : principale compagnie de télécommunications espagnole.

Retevisión : ancienne société de radio et télédiffusion, crée son propre réseau. Retevisión est en droit de pratiquer des prix inférieurs à ceux de Telefónica.

Lince : troisième opérateur téléphonique ; principaux actionnaires : France Telecom et Cableuropa.

Euskatel : première compagnie téléphonique régionale ; opère au Pays basque depuis janvier 1998 et est associée à Telecom Italia.

Jazztel : consacre de gros investissements au développement d'un réseau à large bande et à l'installation d'un câble sous-marin entre Bilbao et le Royaume-Uni.

BT Tel : filiale de British Telecom ; exploite depuis plusieurs années le deuxième réseau de transmission de données espagnol.

Dans le secteur de la téléphonie mobile, les principales entreprises étaient les suivantes :

Telefónica : ses deux filiales Movistar et Moviline détiennent environ 70 % du marché espagnol du téléphone mobile.

Airtel : consortium privé exploitant la technologie GSM 900 ; concurrent de Telefónica depuis 1995. En mars 1999, détenait environ 30 % du marché espagnol.

Retevisión Movil : a reçu la troisième licence d'exploitation de téléphonie mobile en Espagne en mai 1998.

27. Des délais ont également été accordés au Luxembourg (1er juillet 1998), à l'Irlande et au Portugal (1er janvier 2000) et à la Grèce (31 décembre 2000).
28. Des licences ont été accordées à *Retevisión*, qui a démarré ses activités en janvier 1998, puis, en mai 1998, au consortium *Lince*.
29. Le nombre de lignes principales par habitant est encore très inférieur à la moyenne de l'OCDE. En 1995, le réseau fixe n'était numérique qu'à 56 %, contre 82 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, mais ce pourcentage atteignait 86.2 % en 1998.
30. L'offre d'interconnexion de référence a fait l'objet d'un accord, mais les conditions d'interconnexion continuent de poser des problèmes aux entrants. De toute évidence, Telefónica est peu disposée à accorder l'interconnexion à ces conditions à certains opérateurs.
31. Voir *El País* du 21 mai 1999, « Seat, Renault y Nissan invertirán 600 000 millones hasta el 2003 en sus plantas en España ».
32. Le règlement (CE) n° 1475/95 de la Commission concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles a été adopté en juin 1995 et s'applique jusqu'en septembre 2002.
33. Dans l'UE, les droits de douane sur les voitures particulières après le cycle d'Uruguay sont de 10 %, inchangés depuis 1974. Les droits de douane après le cycle d'Uruguay (2000) seront de 2.5 % aux États-Unis, 0 % au Japon, et 6.1 % au Canada. Voir OCDE (1997), « Les questions d'accès aux marchés dans le secteur automobile », Paris.

BIBLIOGRAPHIE

Cassis de Dijon (1979), *Arrêt 120/78*, CJCE, 20 février.

Commission européenne (1998), *Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche*, rapport de la Commission au Conseil et au Parlement, SEC(98)291, mai.

Commission européenne (1998), *Tableau d'affichage du marché unique*, octobre.

Conseil européen de l'UE (1985), *Directive du Conseil 85/374/EEC*.

Conseil européen (1989), *Résolution du Conseil du 21 décembre 1989 concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité* (90/C 10/01).

Cour de justice des Communautés européennes (1996), « CIA Security International contre Signalson SA et Securitel SPRL », 30 avril, affaire C-194/94.

El Pais (1999), « Seat, Renault y Nissan invertiran 600 000 millones hasta el 203 en sus plantas en España », 21 mai.

OCDE (1994), « Les effets environnementaux des échanges », Paris.

OCDE (1995), *Rapport sur les échanges et l'environnement*, Paris.

OCDE (1997), chapitre 2 : « Qualité de la réglementation et réforme du secteur public », dans *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume II : Études thématiques*, Paris.

OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

OCDE (1997-1998), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.

OCDE (1998), « Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation, des échanges et de l'investissement », Paris.

Organisation mondiale du commerce (1997), *Examen des politiques commerciales, Union européenne*.

Parlement européen (1997), Commission d'enquête sur les régimes de transit communautaire, *Rapport final et recommandations*, février, PE 220.895.