



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/46
10 décembre 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base
Genève, 4-8 février 2002
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**ANALYSE DES MOYENS DE RENFORCER LA CONTRIBUTION DE
CERTAINS SERVICES AUX PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT
DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT: LES SERVICES ÉNERGÉTIQUES
DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LEURS INCIDENCES
SUR LE DÉVELOPPEMENT**

Note du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. Généralités.....	2
II. Domaines se prêtant à des activités complémentaires: propositions d'action fondées sur les débats des experts.....	5

I. GÉNÉRALITÉS

A. Mandat

1. Au cours des consultations à participation non limitée menées par le Président du Conseil du commerce et du développement le 30 janvier 2001, il a été décidé, conformément au Plan d'action de Bangkok figurant dans le document TD/386, de convoquer une réunion d'experts sur les services énergétiques dans le commerce international et leurs incidences sur le développement. La Commission du commerce des biens et services, et des produits de base a approuvé cette décision à sa cinquième session (19-23 février 2001).

B. Organisation de la Réunion d'experts et participation

2. La Réunion d'experts a suscité un intérêt considérable. Il s'agissait en fait de la première réunion intergouvernementale expressément consacrée au commerce international des services énergétiques. L'étude réalisée par le secrétariat en prévision de la réunion était également une des premières analyses portant sur ce secteur. Les participants ont, dans leur majorité, jugé l'étude «très utile», la plupart des experts la qualifiant d'«excellente» ou «satisfaisante» sur le plan de l'«originalité des idées», la «quantité d'informations», la «qualité de l'analyse» et la «validité des conclusions». Un seul expert l'a considérée comme «peu utile». L'étude et les conclusions de la Réunion d'experts ont été communiquées au Conseil du commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à sa session d'octobre 2001.

3. Plus de 110 représentants venus de 48 pays (27 pays en développement, 7 des pays les moins avancés, 4 pays en transition et 10 pays développés) ont participé à la Réunion d'experts. La CNUCED a financé la participation de quatre représentants de pays en développement (Bolivie, Inde, Kenya et Pérou) et de trois représentants des pays les moins avancés (Angola, Bhoutan et Burundi). Tous les pays jouant un rôle majeur sur le marché des services énergétiques étaient représentés, tout comme ceux qui avaient présenté des propositions concernant ces services dans le cadre des négociations relatives à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Toutes sortes d'organisations internationales étaient représentées, notamment l'OMC, l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Commission européenne, la Banque interaméricaine de développement, le secrétariat de la Charte européenne de l'énergie, ainsi que la Commission économique pour l'Europe, la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU. La communauté universitaire et la société civile étaient également représentées. Certaines délégations, dont celles de la Commission européenne, des États-Unis, du Kenya et du Venezuela, comprenaient plusieurs participants, y compris des représentants du secteur privé.

4. À la date de publication de la présente note, les conclusions de la Réunion d'experts avaient fait l'objet d'observations de la part de deux gouvernements, ceux de la Colombie et de la Bolivie. La Colombie a approuvé ces conclusions, notamment les points se prêtant d'après les experts à des activités complémentaires au titre des «travaux d'analyse» et des «activités de suivi». Elle a suggéré que la CNUCED analyse les cas de plusieurs pays – dont le sien – qui avaient récemment engagé des réformes structurelles dans le secteur de l'énergie. Une telle analyse pouvait donner lieu à un échange de vues sur les différents modèles de libéralisation retenus, ainsi qu'à la recherche de solutions aux problèmes apparus durant le processus de

réforme. La CNUCED pouvait constituer un fichier d'experts susceptibles de fournir des avis aux pays en développement ayant entrepris de réformer leur secteur énergétique. La Colombie a également proposé la mise en route d'un programme d'appui aux projets d'interconnectivité, condition *sine qua non* de l'intégration des marchés de l'énergie. Des mécanismes de transfert de technologie des entreprises privées des pays développés aux entreprises publiques de pays en développement devaient être créés pour rendre ces derniers plus compétitifs. Enfin, la Colombie a approuvé l'idée que la CNUCED continue à offrir une coopération technique et des avis de politique générale pour prémunir les pouvoirs publics et les utilisateurs privés contre le risque d'instabilité excessive des prix.

5. Les observations de la Bolivie portaient sur le sous-secteur de l'électricité. Sur la question des petites et moyennes entreprises (PME), la Bolivie a estimé qu'une plus forte participation desdites entreprises dans ce domaine impliquait une analyse du sous-secteur considéré dans chaque pays, notamment de sa structure et du cadre juridique applicable. Elle a souscrit aux conclusions des experts concernant l'importance primordiale du transfert de technologie et l'intérêt que présentent les énergies renouvelables pour remédier au problème des pénuries d'électricité, notamment en milieu rural. Il lui a semblé souhaitable d'encourager la création de fonds locaux de capital-risque auxquels contribueraient les institutions financières multilatérales. La Bolivie a également reconnu que la plupart des études consacrées à l'énergie négligeaient la question des services énergétiques et a insisté sur le fait que les représentants des autorités de tutelle devaient participer aux futurs ateliers et séminaires de la CNUCED sur ce sujet.

C. Principales questions découlant des débats entre experts

6. Plusieurs questions sont ressorties du débat, qui s'articulait sur les trois grands thèmes ci-après: les marchés sectoriels de l'énergie et des services énergétiques; les services énergétiques dans l'AGCS et le débat en cours à l'OMC; et les incidences pour les pays en développement.

7. Au sujet du premier thème, il a été constaté que le secteur de l'énergie pouvait grandement stimuler la croissance économique de tous les pays et le commerce international. Les experts ont fait observer que l'énergie constitue un des principaux ressorts du développement économique et influe dans une large mesure sur la qualité de la vie au quotidien. Les services connexes jouent un rôle essentiel en assurant un accès efficace à l'énergie et créent de la valeur ajoutée dans la filière énergétique, allant de la prospection à la consommation. L'énergie est sans doute le secteur le plus actif de l'économie mondiale, avec un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 1 700 à 2 000 milliards de dollars au minimum. Selon certaines estimations, les investissements qui seront réalisés dans ce secteur entre 1990 et 2020 au niveau mondial devraient totaliser 30 000 milliards de dollars aux prix de 1992.

8. Les pays en développement sont ainsi confrontés à un double défi, consistant à la fois à obtenir un accès plus sûr et plus efficace à l'énergie, et à conquérir une part plus importante du marché. Pour faciliter la réalisation de ces deux objectifs, il s'agit de développer et de renforcer tant le régime réglementaire que l'infrastructure matérielle. L'accès de tiers aux réseaux – autrement dit l'autorisation légale d'utiliser les réseaux de transport de l'énergie accordée à des concurrents – a été considéré par les experts comme essentiel pour créer des marchés énergétiques transfrontières concurrentiels. La question du transit transfrontière de l'énergie (par le territoire de pays tiers) a également été abordée. Les experts ont jugé souhaitable d'éviter de

prélever des droits de «transit» inévitables, tout en tenant compte des intérêts des pays de transit. Ils ont souscrit à l'opinion selon laquelle libéraliser le secteur énergétique ne revient pas à renoncer à toute réglementation; la libéralisation doit au contraire s'inscrire dans un cadre réglementaire approprié en vue d'atteindre les objectifs de politique nationale, qu'il s'agisse des obligations incombant aux services publics ou de la mise en place des conditions nécessaires à une concurrence loyale. Il a été noté que l'action conjuguée de la demande d'énergie, de la libéralisation des marchés énergétiques et de l'introduction de nouvelles techniques aurait pour effet de dynamiser encore plus le commerce et l'investissement dans le secteur de l'énergie que cela n'avait été le cas dans le secteur des télécommunications au cours de la décennie précédente.

9. Le débat sur le deuxième thème a fourni une occasion de présenter et d'analyser les six propositions de négociation sur les services énergétiques soumises dans le cadre des négociations sur l'AGCS par le Canada, le Chili, les États-Unis, la Norvège, l'Union européenne et le Venezuela¹. Divers aspects ont été envisagés à cet égard: transfert de technologie, alliances stratégiques entre entreprises locales et entreprises étrangères, et autres mesures propres à renforcer les services énergétiques dans l'esprit de l'article IV et du paragraphe 2 de l'article XIX de l'AGCS; problèmes que la classification actuelle peut poser pour l'inscription d'engagements concrets sur les listes; et nécessité éventuelle d'élaborer un instrument juridique supplémentaire pour ce secteur, compte tenu de ses caractéristiques particulières. La question de la participation des PME au marché des services énergétiques a été analysée. Selon les experts, ces entreprises se heurtent notamment aux difficultés suivantes: instabilité de la demande, s'accompagnant du même coup d'un manque de transparence et de prévisibilité dans l'environnement commercial; importance des besoins en capitaux; faiblesse des liens avec les marchés internationaux; insuffisance de l'information sur les perspectives commerciales offertes à l'étranger; et difficulté de trouver du personnel suffisamment qualifié. Par ailleurs, les PME ont du mal à se forger une réputation et à gagner la confiance des consommateurs dans des domaines clefs tels que la qualité, la santé, la sécurité et la capacité de protéger l'environnement. Le débat a permis de mettre en évidence l'ampleur et les incidences économiques et politiques des négociations éventuelles à entreprendre dans le cadre de l'AGCS au sujet des services énergétiques.

10. Le troisième thème a fait l'objet de nombreuses interventions, dont plusieurs portaient sur la situation dramatique d'importantes couches de population dans les pays en développement qui n'ont pratiquement aucun accès à l'énergie d'origine commerciale, ce qui pèse lourdement sur la qualité de la vie, l'état de santé et les perspectives de développement durable. Les experts ont estimé qu'un approvisionnement suffisant en énergie à un prix abordable était essentiel pour éliminer la pauvreté, améliorer le bien-être et relever le niveau de vie partout dans le monde, et représentait une condition *sine qua non* tant dans la perspective du développement industriel que pour attirer des investisseurs étrangers. Les pays, notamment ceux du monde en développement, doivent définir des mécanismes permettant d'établir un lien entre l'énergie et le développement, et veiller à ce que le secteur de l'énergie contribue à leur développement économique.

¹ Le Japon a présenté en octobre 2001 une proposition supplémentaire sur les services énergétiques.

11. À l'initiative du Président de la Réunion d'experts (l'Ambassadeur du Venezuela, M. Werner Corrales), les conclusions de la Réunion se sont légèrement écartées du cadre qui est généralement celui de réunions d'experts, l'accent étant mis en particulier sur les travaux d'analyse et les activités de suivi à entreprendre. Cela tient à l'idée largement partagée que le secteur des services énergétiques reste relativement méconnu, notamment sa structure mondiale et sa contribution à l'économie. Les domaines susceptibles de se prêter à l'avenir à des travaux de recherche et d'analyse ont fait l'objet de nombreuses propositions.

II. DOMAINES SE PRÊTANT À DES ACTIVITÉS COMPLÉMENTAIRES: PROPOSITIONS D'ACTION FONDÉES SUR LES DÉBATS DES EXPERTS

A. Moyens d'action et stratégies

11. Les experts ont présenté, entre autres, les idées ci-après à l'intention des gouvernements.

12. L'accès à l'énergie doit être facilité et rendu plus efficient et moins onéreux pour les populations et l'industrie, notamment dans les pays en développement. Une solution consisterait à procéder à une réforme réglementaire et à mettre en place les conditions qui attireront des investisseurs nationaux et étrangers. Il faudrait chaque fois que possible mobiliser les moyens financiers provenant de sources multilatérales, régionales et bilatérales pour permettre aux groupes défavorisés d'accéder à l'énergie.

13. Les experts, notamment ceux de pays en développement, ont jugé nécessaire de renforcer la compétitivité des prestataires de services énergétiques dans les pays en développement et de favoriser la constitution de réseaux de PME de sorte que les prestataires puissent élargir leur part de marché et qu'il y ait une source d'innovations. Les alliances stratégiques entre entreprises locales et entreprises étrangères, ainsi qu'entre les grandes sociétés et les PME, devraient être favorisées, ce qui faciliterait la recherche de débouchés. L'intervention des compétences et des talents locaux permettrait de construire et de développer des relations commerciales durables, fondées sur la confiance. Les pratiques d'achat des grandes entreprises pourraient être un stimulus pour les PME. Des prêts spéciaux pourraient être débloqués pour soutenir le développement des entreprises locales et combler les insuffisance de leur autofinancement.

14. Les experts ont souligné que la libéralisation de l'accès au marché des services énergétiques doit se poursuivre progressivement, compte tenu des différences que l'on constate entre les pays en termes de niveau de développement, de réglementation et de réalités commerciales.

15. Les experts ont noté que les transferts de technologie sont indispensables dans le secteur de l'énergie. Cependant, la technologie doit être adaptée à la situation écologique et au niveau de développement du pays qui la reçoit. Les entreprises locales devraient participer à l'adaptation des technologies étrangères aux particularités nationales et tirer profit des retombées technologiques. La technologie doit être d'un coût abordable et être éventuellement accessible à travers un régime de licences, par exemple.

16. L'importation temporaire de matériel spécialisé peut faciliter la fourniture de services énergétiques. Il a été constaté que les gouvernements autorisent parfois les entreprises étrangères à importer le matériel nécessaire en franchise de droits. Cependant, les entreprises locales ne

bénéficient pas d'un tel traitement, ce qui nuit à leur compétitivité. Il faudrait donc que le même traitement soit appliqué à toutes les entreprises opérant dans ce secteur.

B. Négociations commerciales internationales

17. Selon les experts, il convient de poursuivre les négociations multilatérales et régionales sur les services énergétiques, en considération du rôle que joue l'énergie dans le développement et en tenant compte des politiques et des objectifs de croissance des pays en développement.

18. Les experts ont abordé un certain nombre de questions qui sont au centre des négociations de l'AGCS, à la lumière des propositions actuellement sur la table. Ces propositions visent par exemple à préciser la notion de services énergétiques et à améliorer la classification actuelle, à dresser une liste récapitulative qui pourrait être utile dans les négociations menées aux niveaux multilatéral et régional, à élaborer un instrument propre au secteur des services énergétiques, analogue au document de référence de l'OMC sur les télécommunications de base, et à en définir le contenu. Les experts ont fait état des règles relatives à la concurrence et de conditions tendant à lier l'ouverture du secteur de l'énergie au développement en tant qu'éléments à inclure éventuellement dans le document de référence. Cela étant, certains experts avaient des positions divergentes sur ces questions. On a souligné la nécessité de ne pas introduire de flou juridique dans les engagements que les États membres de l'OMC ont pris selon les classifications actuellement en usage. D'autre part, le classement devait tenir compte des caractéristiques particulières des divers marchés de l'énergie, qui diffèrent tant par les sources que par l'encadrement réglementaire.

C. Travaux d'analyse

19. Les experts ont noté que la plupart des études consacrées à l'énergie négligent la question des services énergétiques et que les négociations internationales en cours sur ce point seraient d'autant plus faciles que l'on procéderait à l'analyse de ce domaine et que l'on recueillerait des données rendant compte des réalités du marché.

20. Les experts ont isolé plusieurs problèmes qui appelaient à leur avis des analyses et des études plus poussées. Il a été précisé que la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base aurait à choisir les domaines prioritaires dans lesquels la CNUCED procéderait éventuellement à des travaux supplémentaires, à savoir:

a) Analyse des caractéristiques structurelles principales des marchés de services énergétiques; aspects essentiels de l'évolution technologique; rôle des normes et règlements internationaux et nationaux dans le commerce des services énergétiques. Ces études seraient une contribution à l'évaluation du commerce des services à laquelle le Conseil du commerce des services de l'OMC procède actuellement;

b) Analyse d'exemples de réforme structurelle du secteur de l'énergie dans les pays en développement; difficultés et possibilités qui peuvent en découler pour les prestataires nationaux de services énergétiques; analyse de l'incidence des subventions à l'énergie sur le commerce et le développement;

c) Recherche et analyse d'exemples de réussite du secteur de l'énergie dans des pays développés et des pays en développement du point de vue des investissements, de la technologie, du développement commercial, etc. Ce travail pourrait couvrir le rôle des PME dans le secteur des services énergétiques et toucher aux règlements susceptibles de les renforcer et d'élargir leurs parts de marché;

d) Analyse des grandes questions figurant dans les propositions sur les services énergétiques en cours de négociation au titre de l'AGCS, et des conséquences qu'elles peuvent avoir pour les pays en développement compte tenu du cadre général des disciplines de l'OMC et des négociations en cours sur les services;

e) Analyse des questions soulevées par le transport transfrontière de l'énergie.

D. Activités de suivi

21. Les experts ont cerné un certain nombre de domaines où il fallait à leur avis intervenir davantage. Il a été convenu que la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base aurait à choisir ceux où la CNUCED pourrait agir prioritairement, à savoir:

a) Organisation d'ateliers et de séminaires sur différents aspects des services énergétiques;

b) Moyens d'encourager la concertation et l'échange de données d'expérience entre les entreprises privées, notamment les PME, et le secteur public sur les services énergétiques et des questions connexes;

c) Participation éventuelle d'autres organismes internationaux compétents, dont l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et le secrétariat de la Charte de l'énergie, ainsi que les commissions régionales de l'ONU, à la réalisation, en collaboration avec la CNUCED, d'études sur les services énergétiques, en particulier sous l'angle du commerce et du développement;

d) Participation éventuelle des institutions financières internationales à l'élaboration, en collaboration avec la CNUCED, d'instruments méthodologiques permettant d'évaluer l'incidence, sur la croissance économique, des investissements dans les services énergétiques et de la production de ces services, ainsi qu'à la formulation de politiques de développement dans ce secteur;

e) Maintien de l'assistance technique et des conseils fournis dans le cadre des mécanismes pertinents aux producteurs et aux utilisateurs de pétrole et de gaz dans les pays en développement, notamment dans le contexte des programmes de privatisation et de libéralisation, afin de protéger les pouvoirs publics, ainsi que les usagers et les consommateurs du secteur privé, contre les risques de volatilité des prix.

22. Les experts se sont félicités de l'offre généreuse du représentant de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), qui a proposé d'accueillir à Beyrouth une nouvelle réunion pour poursuivre le débat sur certaines des questions soulevées.

23. Le secrétariat de la CNUCED a déjà commencé à prendre des dispositions dans certains des domaines recensés par les experts parmi les «activités de suivi». Les secrétariats de la CNUCED et de l'OPEP sont en passe de mettre en route un programme commun de coopération prévoyant à la fois des travaux d'analyse et des initiatives visant à renforcer les capacités dans le domaine du commerce et du financement. Un mémorandum d'accord relatif à un programme commun de coopération entre l'OPEP et la CNUCED sera vraisemblablement signé avant la fin de 2001. En outre, la CNUCED s'est mise en rapport avec les représentants de la CESAO pour donner suite à l'offre d'accueillir à Beyrouth une réunion sur des questions liées à l'énergie.

24. Compte tenu de la nouveauté et de la complexité des questions se rapportant aux services énergétiques et de leurs incidences sur le commerce et le développement, ainsi que des activités complémentaires jugées nécessaires par les experts, il serait sans doute souhaitable que la CNUCED continue d'approfondir ce thème en réalisant des activités propres à contribuer à une meilleure compréhension entre les différentes parties prenantes, en servant de cadre à l'échange de données d'expérience entre décideurs et chercheurs, et en fournissant des moyens de renforcer les capacités. À l'heure actuelle, aucune autre organisation intergouvernementale ne s'est expressément attelée à pareille tâche; de plus, les travaux que la CNUCED a menés à bien dans ce domaine ont été vivement appréciés tant par les pays en développement que par les pays développés, ainsi que dans les milieux universitaires. Mis à part les questions recensées au cours de la Réunion d'experts, certains thèmes pourraient se prêter à une analyse approfondie, qu'il s'agisse de la contribution des services énergétiques au renforcement des moyens d'approvisionnement en énergie dans les pays en développement en vue de remédier à la «pauvreté énergétique» ou de la libéralisation des marchés de l'énergie dans les pays développés et de ses incidences éventuelles sur les perspectives des pays en développement en matière de commerce et de développement.
