



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/EM.30/2
18 septembre 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base
Réunion d'experts sur l'accès universel aux services
Genève, 14-16 novembre 2006
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

L'ACCÈS UNIVERSEL AUX SERVICES

Note du secrétariat de la CNUCED *

Résumé

De nombreux services sont essentiels à la vie humaine ou présentent d'importantes caractéristiques infrastructurelles et jouent un rôle clef dans la réalisation des OMD. Les télécommunications, la santé et l'éducation ou l'approvisionnement en énergie et les services de l'eau en sont des exemples. Dans ces secteurs, les gouvernements doivent veiller à ce que ces services soient correctement assurés, y compris auprès des populations pauvres et marginalisées. Les politiques et les réglementations nationales visant à garantir l'accès universel aux services sont déterminées par différents facteurs, dont la situation économique et sociale du pays, les objectifs de politique nationale du gouvernement et ses engagements internationaux. La présente note analyse les caractéristiques fondamentales de secteurs de services essentiels, la manière dont les politiques nationales relatives à l'accès universel diffèrent selon les pays et les secteurs, et les mesures qui peuvent être prises au niveau international pour améliorer cet accès. Elle met tout particulièrement l'accent sur les moyens de tirer parti du commerce des services et de la libéralisation des échanges pour améliorer l'accès universel aux services essentiels.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

I. INTRODUCTION

1. À sa dixième session, tenue du 6 au 10 février 2006, la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base a décidé de convoquer une réunion d'experts sur l'accès universel aux services. Les services, et en particulier l'accès universel aux services essentiels, peuvent être un facteur important de développement humain et économique. Les gouvernements ont recours à divers instruments réglementaires/mesures d'intervention pour garantir l'accès universel à leurs citoyens. Les questions qui se posent sont les suivantes: i) quels sont les services auxquels il faut absolument garantir l'accès universel; ii) quelles sont les possibilités d'action permettant de promouvoir l'accès universel; iii) quels sont les mécanismes financiers et autres permettant d'encourager l'accès universel; et iv) quels sont les facteurs utiles pour déterminer, par secteur de services essentiels, si le meilleur moyen de promouvoir l'accès universel est de faire appel au secteur public, au secteur privé ou d'associer les deux. La présente note examine les moyens d'intervention et les cadres réglementaires qui peuvent être mis en œuvre pour garantir l'accès universel aux services essentiels, compte tenu aussi des négociations à l'OMC en vue de libéraliser le commerce des services, y compris des négociations concernant les futures disciplines en matière de réglementation intérieure.

II. POURQUOI RÉGLEMENTER LES SERVICES ET L'ACCÈS UNIVERSEL?

2. Si, dans l'ensemble, on s'accorde à reconnaître l'importance de garantir l'accès universel aux services essentiels, il existe des divergences quant au meilleur moyen d'y parvenir. Les solutions qui s'offrent vont de la fourniture publique à la fourniture privée, auxquelles s'ajoutent divers systèmes dont des systèmes fondés sur les communautés. Une réglementation adéquate, des mesures axées sur les populations pauvres et un suivi méthodique des résultats obtenus en matière d'accès universel aux différents secteurs de services sont indispensables, d'autant plus dans les cas où cet accès a été confié au secteur privé et est régi par les règles du marché.

3. La réglementation sert à influencer, contrôler et orienter les activités économiques et autres du secteur privé qui ont des incidences sur d'autres activités du fait des orientations et des mesures gouvernementales. Elle contribue à la réalisation de nombreux objectifs d'intérêt public, par exemple en protégeant les consommateurs, en assurant la concurrence, en augmentant la capacité d'offre intérieure, en préservant la diversité culturelle, en protégeant l'environnement et en garantissant l'accès universel aux services essentiels pour tous, en particulier pour les catégories pauvres, vulnérables et marginalisées de la société.

4. L'intervention de l'État pour garantir l'accès universel aux services a une double raison d'être: pallier les dysfonctionnements du marché (asymétries de l'information, monopoles et externalités) et assurer la fourniture de biens tutélaires pour lesquels le niveau de fourniture souhaitable n'est pas atteint en raison, notamment, de considérations liées à leur rentabilité, à leur nature de biens collectifs et au risque de resquillage¹. Plusieurs écoles de pensée différentes (théorie libérale de la régulation de l'économie, réglementations axées sur la redistribution et sur d'autres objectifs sociaux et méthodes d'approche fondées sur les droits)

¹ Par biens/services tutélaires, on entend des biens/services qui sont par essence souhaitables ou socialement utiles et auxquels les citoyens ont droit, qu'ils soient en mesure ou non de les payer et indépendamment de leurs souhaits et préférences.

s'accordent à préconiser une conception minutieuse des cadres réglementaires applicables au secteur des services. La réglementation a pour but ultime de résoudre les questions d'équité, d'accès, de disponibilité, d'adaptabilité et de qualité/sûreté ainsi que les problèmes éthiques qui transcendent les problèmes de dysfonctionnement des marchés et de recherche de l'efficacité économique. Un cadre réglementaire qui fonctionne bien peut donc aider le gouvernement à s'acquitter de ses obligations et lui permettre d'orienter le secteur privé vers la réalisation des objectifs d'accès universel.

5. Le rôle positif que joue la réglementation pour garantir l'accès universel aux services essentiels et assurer la réforme des infrastructures est largement reconnu. Récemment, des carences dans ce domaine ont montré à quel point il était important de mettre en place des cadres réglementaires performants pour faire en sorte que les objectifs sociaux soient atteints et pour relever le niveau d'efficacité économique et de qualité des fournisseurs de services du secteur privé. Parmi les exemples, on peut citer le transport ferroviaire (Royaume-Uni), l'électricité (Californie), Enron, WorldCom, ou encore les initiatives concernant la participation des usagers aux coûts des soins de santé et les chèques-santé (Ghana, Kenya, Nigéria), ainsi que l'engagement du secteur privé dans la distribution de l'eau (Bolivie).

6. Ces faits ont déclenché un travail de réflexion sur la réglementation à instaurer pour assurer une réforme adéquate des infrastructures², l'un des objectifs étant d'attirer le capital nécessaire pour améliorer la fourniture des services. Les questions ci-après ont été examinées: la nécessité pour les organismes de réglementation de prendre leurs décisions en toute indépendance; la soumission de ces décisions au pouvoir judiciaire pour examen ou à une autre entité pour surveillance; la concurrence et la transparence, ainsi que le rythme et l'ordre selon lesquels les réformes devraient être conduites, des cadres réglementaires adéquats devant être en place avant le lancement des programmes de privatisation ou de libéralisation. Pour que l'accès universel soit viable tant pour les pouvoirs publics que pour les opérateurs, il faut établir des politiques de prix appropriées. En ce qui concerne les propositions visant une meilleure gestion et une meilleure réglementation des processus de transition (y compris de privatisation et de libéralisation), la première question qui se pose est peut-être celle de savoir si, oui ou non, la participation du secteur privé et d'opérateurs étrangers est la solution qui convient le mieux. La nécessité pour l'État d'intervenir afin de garantir l'accès universel est largement reconnue et jugée légitime.

III. QU'EST-CE QUE L'ACCÈS UNIVERSEL?

7. De nombreux services (santé, éducation, eau, communication, transports) sont profondément enracinés dans le contexte social, culturel ou politique d'un pays. Certains sont essentiels à la vie humaine; d'autres ont des fonctions d'infrastructure. Si l'importance de certains services est reconnue de tous, c'est à cause des avantages qu'ils procurent à la société (leur qualité de bien public ou de bien tutélaire) et des effets positifs qu'ils peuvent avoir sur la compétitivité et l'efficacité d'un pays. Il n'existe pas de définition universellement acceptée ni a fortiori de liste exhaustive des services essentiels, mais beaucoup de services ont été reconnus par la communauté internationale comme revêtant une importance fondamentale (Déclaration universelle des droits de l'homme et OMD).

² Ioannis N. Kessides (2004). *Reforming Infrastructure, Privatisation, Regulation and Competition, A World Bank Policy Research Report, 2004*, Washington D.C.

Service universel – Accès universel

Le *service universel* s'entend d'un service fourni à chaque personne ou à chaque foyer individuellement. L'*accès universel* se réfère quant à lui à l'objectif qui consiste à fournir à chaque personne l'accès à un service donné, que ce soit un accès individuel ou un accès collectif. L'universalité, qui est au cœur de ces deux concepts, est un terme très large qui repose sur trois principes fondamentaux: la disponibilité, l'accès et le caractère abordable des prix. Prenons l'exemple des télécommunications. Lorsque le réseau est déjà assez étendu et la télédensité forte, l'objectif est de fournir un service universel, l'accent portant alors sur le caractère abordable du prix. En revanche, lorsque le réseau est limité et la télédensité faible, l'objectif est de faire en sorte que chaque citoyen ait un accès raisonnable au service à des tarifs abordables. Les cabines téléphoniques, les centres téléphoniques communautaires, les téléboutiques ou les points d'accès collectifs à Internet (au Ghana, par exemple, un téléphone pour chaque zone de peuplement de plus de 500 habitants) peuvent être autant de moyens d'accès universel. Alors que les pays développés parlent généralement de service universel, pour de nombreux pays en développement, l'objectif premier est l'accès universel.

8. Les décideurs emploient divers concepts et diverses définitions: services essentiels ou services de base, services publics, biens tutélaires, services d'infrastructure de base ou services d'intérêt général. Les concepts varient selon le type de service, le niveau de développement du pays et le discours politique dont ils émanent. Le concept et la définition de l'accès universel varient aussi selon les secteurs.

9. La pauvreté, la maladie et l'accès inadéquat aux *soins de santé* sont étroitement liés; or, le progrès économique d'un pays dépend de la bonne santé de ses citoyens. Les gouvernements reconnaissent l'importance de la santé, droit fondamental de la personne, comme l'attestent les objectifs 4, 5 et 6 du Millénaire pour le développement. Ils fixent aussi des objectifs précis, par exemple l'initiative «3 by 5» qui consiste à administrer un traitement antirétroviral contre le VIH/sida à trois millions de patients vivant dans les pays en développement (avant la fin de 2005). Les soins de santé primaires sont au centre de la plupart des mesures prises en faveur de l'accès universel. Bien qu'il n'existe pas de définition unique de ces soins, toute politique visant à instaurer des systèmes de soins axés sur les soins de santé primaires doit avoir pour objectif d'assurer l'accès universel à des services de qualité. Les soins de santé primaires sont fonction du niveau de développement.

10. Si l'*éducation* a une telle importance, c'est à cause du rôle essentiel qu'elle joue dans l'élimination de la pauvreté, la productivité/les gains, la mise en valeur des ressources humaines, le développement technologique et la croissance économique, notamment par le biais de l'intégration dans l'économie mondiale. Les pays dont le taux d'alphabétisation des adultes est inférieur à 40 % n'ont pas de croissance économique. Or, les objectifs d'éducation sont loin d'être atteints: selon les estimations, en 2005, 100 millions d'enfants (dont 58 millions de filles) n'étaient pas scolarisés. Les objectifs d'accès universel visent l'enseignement primaire pour tous, l'augmentation du taux d'alphabétisation, y compris chez les adultes; un enseignement de qualité et un accès égal des hommes et des femmes; le développement simultané de l'enseignement secondaire et supérieur, ainsi que l'enseignement des compétences nécessaires à l'intégration dans l'économie mondiale. Ces objectifs correspondent aux OMD 2 (éducation primaire pour tous) et 3 (égalité des sexes à l'école primaire et secondaire d'ici à 2015).

11. L'accès à l'eau potable, en quantité suffisante et à un prix abordable est essentiel à l'atténuation de la pauvreté, au développement durable et à la santé et au bien-être des personnes. C'est aussi un facteur de production essentiel. Or, à ce jour, plus de 1,1 milliard d'êtres humains n'ont pas accès à l'eau potable, et ils sont 4,2 milliards à être privés d'accès aux installations d'assainissement. En ce qui concerne l'eau, les objectifs d'accès universel sont définis en termes de pourcentage de la population pouvant se procurer au moins 20 litres d'eau par personne et par jour à une source située dans un rayon de un kilomètre au plus du domicile (UNICEF, OMS).

12. Les *services de télécommunications* sont jugés essentiels en raison de leur importance pour la croissance économique et des nombreux avantages liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Les services de télécommunications peuvent faciliter la participation des citoyens aux initiatives de la société de l'information, promouvoir la cohésion nationale et réduire les disparités entre villes et campagnes. Dans beaucoup de pays, on considère de plus en plus que l'accès aux TIC est un droit fondamental de tous les citoyens. Or, dans de nombreux pays en développement, ce type d'infrastructure manque, en particulier dans les zones rurales. L'accès universel à ces services a été défini comme l'accès (individuel ou collectif) aux services téléphoniques pour chaque zone de peuplement comptant un nombre d'habitants donné dans un périmètre donné. Avec les progrès technologiques, l'accès universel aux services de télécommunications ne concerne plus seulement le téléphone mais Internet, voire l'accès à large bande.

13. Dans une économie, beaucoup d'activités économiques, y compris la production de biens et de services, sont tributaires d'un *approvisionnement en énergie, notamment en électricité*, fiable. Cet approvisionnement est essentiel aussi au développement socioéconomique en ce sens qu'il permet d'assurer l'éclairage (alphabétisation favorable à l'emploi); d'utiliser les TIC; de se chauffer et de cuisiner; et, plus généralement, de générer des revenus et des emplois et de favoriser le développement durable.

14. Les particuliers, quels que soient leurs revenus, et les entreprises doivent avoir accès aux *services financiers* pour assurer leur bien-être et leur avenir économique. Or, dans les pays en développement, l'accès aux services financiers de base est loin d'être universel. Parallèlement, dans les pays développés, le fait que certaines catégories sociales n'aient pas accès aux services financiers est considéré comme un grave problème; des mesures visant à combler la fracture financière (microcrédit, microfinance) sont examinées et mises en œuvre. Si l'accès universel aux services financiers n'a jamais été un objectif déclaré d'intérêt public, les choses sont en train de changer à cause de l'étroite corrélation entre services financiers, croissance économique et atténuation de la pauvreté. On a désormais conscience des liens existant entre les services financiers et d'autres services (santé et assurance) et des retards dans la réalisation d'objectifs sociaux capitaux (faculté des patients d'accéder aux services de santé) qu'entraîne le manque d'accès aux services financiers. L'accès universel aux services financiers est maintenant devenu un objectif gouvernemental.

15. Les services essentiels et les objectifs d'accès universel présentent certaines caractéristiques communes, l'une étant qu'ils sont *fondamentaux et essentiels* sur le plan économique et social, en ce sens notamment qu'ils sont à la fois un résultat et un facteur déterminant de croissance/de développement.

16. L'*équité* est une dimension centrale des objectifs d'accès universel. Bien que les services essentiels et l'accès universel soient généralement étroitement liés à la dignité humaine et au développement durable, leur fourniture est *inégaie et inéquitable*³. Or, tous les objectifs d'accès universel reposent sur ce même principe: rendre les services accessibles à tous de telle sorte que le défaut de paiement ne soit pas un motif d'exclusion, en prêtant une attention particulière aux besoins des consommateurs des groupes à faible revenu et des groupes défavorisés, y compris ceux qui vivent dans les zones rurales et les zones reculées. Les objectifs doivent être définis en fonction des *réalités nationales* (revenu national, répartition géographique de la population, infrastructure existante, structure du marché/de la demande; questions de sécurité; et moyens financiers). Ils doivent être élaborés soigneusement afin de permettre un *ciblage précis* en faveur de segments spécifiques de la société et une *tarification adéquate* des services qui garantisse la viabilité des mesures prises.

17. Les *services essentiels sont étroitement liés entre eux*. Tout retard dans un secteur peut entraîner des retards dans un autre; c'est pourquoi il est conseillé d'élaborer et d'appliquer les mesures d'accès universel d'une *manière intégrée et globale*.

18. Il est indispensable que les objectifs d'accès universel soient *suffisamment souples* pour prendre en compte les différents niveaux de *développement économique et social existant au sein des sociétés* et s'adapter aux *progrès techniques*. Ainsi, des progrès techniques (énergies renouvelables ou technologie photovoltaïque) ont été réalisés dans le secteur de l'énergie et sont à présent reconnus au niveau international comme une bonne solution pour électrifier les zones rurales. À mesure que les cibles sont atteintes, l'objectif d'accès universel doit être redéfini.

19. Il est une autre caractéristique commune à de nombreux services essentiels: *l'importance du rôle que le secteur public* – en tant qu'autorité de réglementation, fournisseur ou les deux – *devrait jouer dans leur fourniture est largement reconnu*. Le secteur public est chargé de fournir ou de réglementer certains services essentiels qui sont sujets aux dysfonctionnements du marché ou qui sont considérés comme des droits fondamentaux. En ce qui concerne les services de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'électricité, le secteur public est l'un des principaux fournisseurs et bailleurs de fonds. À mesure que la part du secteur privé dans *la fourniture de services progresse*, un nouveau paradigme se dégage dans lequel les pouvoirs publics quittent leur rôle de fournisseur de services pour exercer des responsabilités de contrôle et de réglementation en vue de garantir l'accès universel.

IV. LES POLITIQUES D'ACCÈS UNIVERSEL

20. Les politiques d'accès universel sont diverses et échappent à toute catégorisation unanimement acceptée. Elles forment une gamme qui, entre la fourniture publique et la fourniture privée, compte une multitude de variations.

³ ONU-Habitat et UNITAR, *Access to Basic Services for All, Towards an International Declaration on Partnerships*, document de travail établi par ONU-Habitat et l'UNITAR. Pour le consulter: http://dcp.unitar.org/spip/IMG/pdf/Access_to_Basic_Services-2.pdf.

Diversité des politiques d'accès universel

La fourniture des *services publics* se déroule à divers niveaux de l'appareil de l'État, le plus souvent par l'intermédiaire d'administrations hiérarchisées où les fournisseurs de services sont des fonctionnaires. La *fourniture de services avec financement public* fait intervenir des acteurs du secteur privé qui reçoivent le soutien des pouvoirs publics. Les *obligations d'accès universel* sont les prescriptions de service minimal que l'État impose aux fournisseurs. Prenant parfois la forme d'obligations de service fourni à des conditions non commerciales, elles sont associées à d'autres instruments, par exemple des mécanismes d'incitation. Des *subventions* peuvent être versées à différents bénéficiaires (ménages, opérateurs) et provenir de différentes sources de financement (budget public, fonds pour l'accès universel et subventionnement croisé). La *microfinance et d'autres systèmes dont les systèmes fondés sur les communautés* sont autant de tentatives faites pour garantir l'accès universel par des moyens novateurs s'appuyant sur les progrès technologiques et les structures sociales locales. Parmi les multiples solutions proposées pour pallier les carences du secteur public, on peut citer: la sous-traitance; la participation; les fonds sociaux; les associations d'usagers; la réforme des services publics à l'initiative de la collectivité; la privatisation; la démocratisation; la décentralisation; et l'autonomisation – chacune mise en œuvre par divers mesures/instruments d'application.

21. Les politiques d'accès universel diffèrent selon que celui-ci est assuré par un monopole, qu'il est fourni au titre d'une obligation minimale découlant de la politique sociale ou dans un cadre concurrentiel soumis à l'intervention de l'État. Dans ce dernier cas de figure, il serait fait appel à deux grandes catégories d'instruments, selon qu'il s'agit d'interventions du côté de l'offre (réglementation intérieure, incitations/pénalités financières et tarifs réglementés) ou d'interventions du côté de la demande (subventions à la consommation: bourses d'études, allègements fiscaux et prêts à faible taux d'intérêt).

22. Il faut bien comprendre qu'aucune de ces solutions n'est une panacée et qu'il n'existe pas non plus de solution unique valable pour tous. La nécessité d'adopter des réglementations pour garantir l'accès universel aux services essentiels fait l'objet d'un large consensus. En même temps, il existe un grand nombre d'options parmi lesquelles chaque gouvernement doit choisir celle qui répond le mieux à ses besoins. Le choix dépend d'une série de compromis complexes entre divers éléments: accès équitable à des tarifs abordables à un ensemble de services essentiels, efficacité, contraintes budgétaires du gouvernement et des ménages, conditions économiques et sociales et objectif d'accès universel. Les solutions doivent être adaptées au pays et au secteur. Souvent, les outils réglementaires sont combinés et modifiés au fur et à mesure pour parfaire les résultats.

23. L'examen ci-après des moyens mis en œuvre par le secteur public et le secteur privé pour assurer l'accès universel (obligations de service universel, subventions et fonds pour l'accès universel) ainsi que des secteurs auxquels ils sont couramment appliqués permet de tirer quelques enseignements préliminaires sur leur utilité et leur succès dans la réalisation de leurs objectifs.

Rôle du secteur public

24. La fourniture des services essentiels est fréquemment assurée par le service public. Pendant une bonne partie du XX^e siècle, la plupart des pays considéraient que la fourniture des services en réseau (eau, électricité) et d'autres services essentiels (éducation, santé) était à la fois une prérogative et une obligation de l'État. Sur bon nombre de ces marchés, le secteur public a toujours été – et demeure – le principal prestataire (quand il n'a pas le monopole) et bailleur de fonds du service. Les pouvoirs publics assument l'essentiel du financement des écoles et des hôpitaux, et beaucoup d'enseignants et d'agents de santé sont fonctionnaires. Il ne faut pas confondre fourniture de services publics et fourniture de services avec financement public. Si tous deux sont mis en œuvre au niveau national et au niveau local, les derniers sont fournis par des acteurs privés largement soutenus par des fonds publics en vue de remédier aux dysfonctionnements du marché. Les fournisseurs de services publics peuvent faire appel au financement privé (redevances ou donateurs/sponsors privés). La frontière est donc de plus en plus floue.

25. Dans le secteur des *services d'éducation*, les gouvernements sont directement impliqués dans tous les aspects de la scolarisation. Les mesures d'accès universel sont diverses: enseignement primaire gratuit/subventionné, programmes d'alimentation et de santé intégrés; programmes axés sur les catégories défavorisées – femmes, minorités, enfants au travail, tribus nomades; mesures d'incitation pour les étudiants/enseignants; garantie d'un nombre spécifique d'écoles par village; bourses d'études; chèques-études et frais de scolarité. Les expériences faites dans des pays comme le Kenya, le Mexique et l'Inde montrent que ces types de programmes ont des effets sur le taux de scolarisation, en particulier parce qu'ils réduisent le coût de la scolarisation (subventions subordonnées à la fréquentation scolaire). Si dans certains pays l'enseignement public relève des gouvernements locaux, dans d'autres il est fortement centralisé au niveau de l'administration centrale.

26. Souvent, l'enseignement public coexiste avec l'enseignement privé qui reçoit parfois des fonds publics. Dans les pays en développement, les écoles privées se taillent la part du lion, en partie à cause de l'incapacité du secteur public de répondre à la demande. L'effort financier consenti par les pouvoirs publics tend à se concentrer en premier lieu sur l'enseignement primaire, puis sur l'enseignement secondaire. Dans certains pays en développement, l'enseignement supérieur a bénéficié de l'augmentation des dépenses publiques.

27. Certains gouvernements ont essayé de couvrir les dépenses d'éducation en imposant des frais de scolarité ou en recourant à la participation aux coûts. Ces mesures, mises en œuvre notamment sous la supervision des institutions financières internationales, ont pour but de laisser les forces du marché conduire les services à l'efficacité économique; d'améliorer l'efficacité et l'équité de la fourniture de service (réduction des demandes abusives); d'accroître les recettes; d'améliorer la qualité et d'étendre les zones desservies; et de réduire la nécessité d'un financement public. Cependant, certains sont d'avis qu'il n'est pas approprié de faire participer l'utilisateur aux coûts des services publics de base, en particulier des services sociaux et des programmes éducatifs qui devraient être mis en œuvre en fonction d'objectifs sociaux.

Frais de scolarité: l'expérience africaine

Au début, l'enseignement était gratuit ou très bon marché, puis on a préconisé l'introduction de frais de scolarité comme nouvelle solution pour financer les dépenses d'éducation. Mais des voix se sont élevées pour dénoncer cette pratique, et en particulier son hypothèse de départ selon laquelle les usagers ont les moyens de payer, question particulièrement brûlante dans les pays en développement. Il est en outre improbable que les ressources ainsi dégagées soient suffisantes pour présenter un réel intérêt en ce qui concerne la fourniture d'autres services de base à forte intensité de capital. Cette solution n'a pas donné partout de bons résultats, en particulier en Afrique sub-saharienne. Avant la suppression des frais de scolarité en Ouganda, la scolarisation d'un enfant pendant une année en classe primaire coûtait l'équivalent de 20 % du revenu par habitant. Après la suppression de cette mesure en 2002, le nombre d'élèves a augmenté. Le Kenya, le Malawi, l'Ouganda et la Tanzanie sont des exemples à suivre.

28. Il a parfois été remédié à l'incapacité du secteur public de répondre à la demande de services éducatifs (y compris dans les zones rurales) en encourageant le secteur privé (ONG, institutions philanthropiques ou religieuses) à développer son activité avec des appuis publics (gratuité de l'électricité, de l'eau, fonds pour l'éducation, systèmes de chèques-études, etc.). Cela peut néanmoins avoir aussi pour effet de rendre l'enseignement privé dépendant des pouvoirs publics. Les gouvernements africains ont expérimenté diverses solutions fondées sur le secteur public pour répondre à des problèmes éducatifs spécifiques, notamment dans les communautés rurales où la scolarisation comporte un coût d'opportunité élevé qui pèse sur les ménages, les moyens d'existence et les gains potentiels.

29. Dans le domaine des *services de santé*, des prestations (et un financement) publiques efficaces peuvent s'avérer un instrument très utile, en particulier dans les cas où les gouvernements n'ont ni les ressources suffisantes pour pallier les dysfonctionnements du marché, ni le cadre institutionnel adéquat pour réglementer la prestation privée de services et protéger les consommateurs. C'est peut-être dans les situations où le traitement d'un cas peut en prévenir de nombreux autres (lutte contre les maladies transmissibles) que l'argent public et la prestation de service public sont le plus importants. Cependant, le secteur public est confronté à un certain nombre de difficultés (évolution des besoins des consommateurs, progrès des technologies médicales, attentes des professionnels de la santé) et il est souvent jugé non compétitif. Alors que certains suggèrent que les services de santé privés occupent une place d'autant plus importante que les niveaux de revenus d'un pays sont faibles, la plupart des pays développés disposent de systèmes de santé publics qui desservent la plus grande partie de la population et dont les établissements hospitaliers relèvent d'une gestion centralisée. En outre, presque tous les pays dotés d'un système de soins de santé financé par des ressources publiques disposent aussi d'un système parallèle privé qui prend généralement en charge les titulaires d'assurances privées. Les soins de santé publics peuvent être dispensés soit par des praticiens du secteur public (organismes publics chargés de dispenser les soins de santé) soit par des organismes privés. Le financement peut provenir de sources diverses (budget général de l'État et systèmes de sécurité sociale).

30. Beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont mis en place des systèmes de santé publics dont les services sont pris en charge par l'administration publique. De nombreux systèmes publics s'engagent sur la voie d'une plus grande flexibilité et tentent d'orienter les hôpitaux vers le marché en «externalisant» ou en «dégroulant» certaines activités hospitalières ou en donnant aux établissements l'autonomie de gestion. Mais les résultats sont mitigés. De plus en plus, on constate que la participation des usagers aux coûts risque fort de se solder par une réduction de l'accès aux soins. Comme l'OMS l'indique dans un rapport publié en 2001, le plus souvent, la participation des usagers aux coûts décourage les gens de recourir aux services de santé, et ce d'autant plus qu'ils sont pauvres⁴. Pour sa part, la Banque mondiale constate, dans une étude réalisée en 2004, qu'après la suppression de cette mesure, l'accès aux services de santé s'est amélioré⁵.

Rôle du secteur privé

31. La participation du secteur privé et les politiques axées sur le marché peuvent être une solution pour améliorer l'accès universel aux services, en particulier dans les secteurs exigeant des investissements lourds et dans les cas où le financement public est insuffisant. Si la privatisation a été un temps considérée comme le meilleur moyen de rendre les services d'infrastructure efficaces, cela ne s'est pas toujours vérifié dans les faits: certaines privatisations ont entraîné des gains d'efficacité, d'autres non. La privatisation peut signifier la fin du soutien des pouvoirs publics, avec cette conséquence que (même si le secteur devient plus efficace et que les tarifs moyens baissent) le tarif appliqué à certains utilisateurs finals risque d'augmenter ou la disponibilité géographique de diminuer⁶. Dans les services de télécommunications de base, les données disponibles révèlent l'existence d'une relation positive entre des structures de marché concurrentielles et un plus large accès aux services. Par contre, en ce qui concerne les services financiers, il semble que leur libéralisation ait eu des effets négatifs sur l'accès au crédit des habitants des zones rurales et des pauvres.

32. Le succès du secteur privé dans l'amélioration de l'accès universel dépend d'une série de facteurs, notamment du type de service essentiel considéré; de la situation de la concurrence dans la branche d'activité; de la nature de la participation (privatisation, concession, coentreprise ou construction-exploitation-transfert); des modalités d'introduction de la participation privée (étrangère comprise) (consultation publique, transparence du processus décisionnel); et de l'élaboration et l'application des mesures complémentaires. Outre les motivations économiques, la faisabilité politique, les considérations réglementaires et, plus largement, les questions sociales jouent un rôle décisif dans la réussite ou l'échec des programmes de privatisation ou de libéralisation du commerce.

⁴ England, S. *et al.* (2001), *Pratiques et politiques en matière de participation des usagers au coût de la vaccination dans les pays en développement*. WHO/V&B/01.07. Peut être consulté sur: <http://www.who.int/vaccines-documents>.

⁵ Deininger, K. et P. Mpuga (2004), *Economic and Welfare Impact of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda*. World Bank Working Paper 3276, avril 2004, Banque mondiale, Washington D.C.

⁶ Banque mondiale (2002). *Global Economic Prospects and the Developing Countries, Making Trade Work for the World's Poor*, Banque mondiale, Washington D.C.

33. Dans la plupart des pays, la *distribution et la gestion de l'eau* ont toujours été l'apanage d'entités publiques agissant aux niveaux national, régional ou local. Mais tous ces pays n'ont pas appliqué les mêmes modèles réglementaires, et les gouvernements ont souvent assumé plusieurs fonctions dans le secteur (gestionnaire d'une ressource naturelle, fournisseur de services, autorité de réglementation). À la fin des années 90, le débat public s'est porté sur le secteur privé et sur le potentiel qu'il avait de jouer un rôle important dans la construction des infrastructures de l'eau. Une telle évolution pouvait en effet présenter des avantages en raison de la très forte intensité en capital exigée par les services de l'eau où le financement nécessaire au développement des infrastructures est crucial et où les recettes supplémentaires perçues auprès des usagers pourraient inciter les fournisseurs à étendre le réseau de distribution à ceux qui dépendent des camions-citernes ou de sources polluées. C'est ainsi que les politiques encourageant l'investissement privé (souvent étranger) dans les services de l'eau et la privatisation (y compris la délégation et les partenariats public-privé) ont gagné du terrain ces dernières années. Si ces changements d'orientation ont, dans bien des cas, été décidés librement par les pays eux-mêmes, les institutions financières internationales ont elles aussi plaidé pour un engagement accru du secteur privé. Toutefois, dans le secteur de l'eau, les privatisations complètes sont rares, les pouvoirs publics préférant des solutions qui leur permettent de rester propriétaires des infrastructures et de déléguer certaines tâches à des opérateurs privés.

34. La privatisation pourrait fort bien être une solution pour améliorer l'accès à l'eau des populations qui n'ont ni eau potable ni systèmes d'assainissement. Il y a en effet des cas où la privatisation a permis de distribuer de l'eau à des populations qui en étaient jusqu'alors dépourvues. Toutefois, de nombreuses questions se sont aussi posées au sujet de la portée et de l'étendue du rôle des services de l'eau en tant que fournisseurs d'un bien public. Les études montrent que les privatisations ont eu des résultats mitigés. Si les nouveaux raccordements aux réseaux de distribution ont eu des effets positifs, il est arrivé aussi parfois que les tarifs flambent et compromettent le caractère abordable des services. Il a aussi été estimé que les entreprises privées risquaient de trop privilégier la rentabilité et le recouvrement des coûts, de fournir aux groupes vulnérables des services inadéquats ou de qualité médiocre, et de ne pas être responsables devant le public. La pression exercée sur les installations collectives et l'émergence de multinationales de l'eau, conjuguées à quelques privatisations – très médiatisées – qui n'ont pas atteint les objectifs d'accès universel ont relancé le débat. Des données récentes montrent qu'en termes d'efficacité et de résultats obtenus, il n'y a pas grande différence entre opérateurs publics et opérateurs privés.

35. La fourniture de services par le secteur public est une pratique répandue qui est essentielle pour le développement économique. Cependant, les inefficacités font qu'elle ne se traduit pas toujours par un meilleur accès. Pour remédier à cela, il existe un certain nombre de solutions: les partenariats public-privé dans le cadre de relations de marché ou de quasi-marché; des programmes de privatisation de grande envergure; une responsabilité accrue; la lutte contre la corruption et contre la recherche de rente. Si le débat public s'est polarisé autour des deux solutions extrêmes, il existe toute une gamme d'options intermédiaires. Le niveau d'engagement du secteur privé détermine en partie la portée de la participation étrangère (ou du commerce international) dans les services essentiels. Les fournisseurs étrangers peuvent améliorer l'accès aux services en injectant du capital frais et des compétences nouvelles sur les marchés intérieurs. Cependant, il peut arriver qu'ils ne cherchent à servir que les groupes à revenu élevé.

Obligations de service universel

36. Les obligations de service universel sont essentielles pour atteindre les objectifs d'accès universel. Ce sont les prescriptions que l'État impose au fournisseur de services (étendre la prestation de service à des zones non encore desservies ou fournir le service considéré à un prix abordable). Certaines obligations de service universel sont générales, c'est-à-dire applicables à tous les fournisseurs de services, alors que d'autres sont spécifiques, c'est-à-dire applicables à certains d'entre eux seulement. Souvent, ces obligations sont intégrées dans les licences et peuvent être imposées aux opérateurs tant publics (souvent le mandataire) que privés. Certaines obligations de service universel consistent à fournir des services à des conditions non commerciales puisqu'il s'agit de servir des consommateurs déterminés pour lesquels le coût du service dépasse les revenus escomptés. Parfois, les obligations de service universel sont associées à d'autres instruments (mesures d'incitation ou licences, y compris par adjudication)⁷.

37. Avant d'imposer des obligations de service universel, il convient de s'assurer qu'elles sont réalistes et clairement définies et qu'il y a suffisamment d'avantages à s'en acquitter. Parmi les problèmes qu'elles posent, on peut mentionner: l'obstacle potentiel qu'elles représentent pour la concurrence; leur incidence sur la viabilité financière de la société; la protection des consommateurs; et la nécessité de tenir compte des progrès technologiques. Les principales difficultés restent néanmoins leur financement (estimer correctement les besoins financiers et y répondre) ainsi que les services qu'elles doivent viser et la manière d'assurer le suivi.

38. Les *télécommunications* sont le secteur où les obligations de service universel ont été le plus largement utilisées, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Dans les pays en développement, ces obligations ont été l'un des principaux mécanismes d'extension des réseaux. Les obligations de service universel dans le domaine des télécommunications précisent généralement les zones géographiques, les catégories de services que les fournisseurs devraient assurer et les délais de mise en œuvre. En Europe, la portée des obligations de service universel découle de la directive «service universel» publiée par le Conseil de l'Union européenne et doit être mise en œuvre au niveau national. Au Royaume-Uni, par exemple, les obligations de service universel comprenaient: une tarification spéciale pour les consommateurs à faible revenu; un raccordement au réseau fixe (et un accès opérationnel à Internet); un accès raisonnable aux cabines téléphoniques publiques; et des services spéciaux pour les personnes handicapées.

⁷ Il s'agit des licences attribuées par adjudication au fournisseur le moins disant ou au fournisseur qui demande la subvention la plus faible. L'obligation de service universel figure dans la licence ou le contrat de concession de l'opérateur.

Les télécommunications au Kenya

Le secteur des télécommunications du Kenya a subi de nombreuses transformations mais connaît encore des difficultés, notamment en ce qui concerne l'accès aux lignes fixes. La situation est plus encourageante dans le secteur des mobiles. Le Gouvernement oriente le secteur dans le cadre de sa stratégie de réforme des télécommunications, avec pour objectif principal de veiller à ce que les services soient accessibles à des prix abordables dans les zones mal desservies. Libéralisant progressivement le secteur, il applique des procédures d'octroi de licence pour garantir le respect des normes et la réalisation des objectifs d'accès universel, et notamment des objectifs qui prévoient de faciliter l'accès dans tout le pays et d'améliorer la pénétration des services dans les zones rurales (passant de 0,16 ligne pour 100 personnes à 5 en 2015) et dans les zones urbaines (passant de 4 lignes pour 100 personnes à 20 en 2015). Cette démarche est complétée par les mesures plus larges qu'il prend pour favoriser l'investissement, la concurrence et la croissance, le but étant d'encourager les investisseurs et les opérateurs à participer aux efforts en vue de l'accès universel et à offrir un choix et des services de qualité. Ces efforts ont abouti à l'installation de 1,5 million de lignes fixes dans les zones rurales et de 2,4 millions de lignes fixes dans les zones urbaines.

Source: Étude de la CNUCED sur le commerce des services et ses incidences sur le développement, TD/B/COM.1/77.

39. De nombreux pays en développement, comme l'Inde, la Chine et le Mexique, ont recours aux obligations de service universel pour étendre l'accès universel aux services des télécommunications. Lorsque l'Inde est passée d'un système de monopole à la participation du secteur privé, les entreprises privées ont été tenues, dans le cadre de leur licence, de consacrer 10 % de leur couverture aux zones rurales. Cela étant, même si les obligations de service universel étaient stipulées par les accords de licence, les opérateurs ne les ont pas remplies et les autorités n'ont pas été à même de les faire respecter. Dans le cadre du projet «village à village» lancé en Chine, six opérateurs de télécommunications ont été chargés de fournir un accès universel (deux téléphones publics payants) dans chaque village d'un certain nombre de provinces. Les obligations ont été fixées en fonction de la taille de l'entreprise et de sa capacité financière. L'objectif à court terme (2005) était de fournir des services téléphoniques à un pourcentage donné de villages. L'objectif à moyen terme (2010) est de connecter tous les villages, les hôpitaux et d'autres entités au réseau public de télécommunications. Enfin, l'objectif à long terme (2020) est de connecter toutes les entités et tous les ménages au réseau. Au Mexique, l'opérateur en place (Telmex) a dû, dans le cadre de sa privatisation, installer des téléphones payants dans 20 000 sites ruraux sur une période de cinq ans pour garantir l'accès de tous les villages d'au moins 500 habitants aux services téléphoniques.

40. Les questions essentielles concernant les obligations de service universel sont leur financement, leur mise en œuvre et les mesures prises pour garantir leur respect. Les échecs sont souvent dus à l'inadéquation des mécanismes d'application et au caractère trop ambitieux des objectifs. Les solutions de financement sont notamment: la fiscalité générale; les frais d'interconnexion; les droits d'accès au réseau (les opérateurs payant des redevances d'interconnexion lorsqu'ils accèdent au réseau local, en plus des redevances de terminaison); les subventions croisées; les fonds d'accès universel (les opérateurs du secteur alimentent un fonds qui couvre le coût net de l'accès universel); ou les appels d'offres où le fournisseur assure sa rentabilité après avoir atteint les objectifs fixés en matière d'accès universel.

Subventions

41. Les subventions sont largement utilisées pour garantir l'accès universel. Elles peuvent être destinées aux ménages (par exemple sous forme de bons distribués aux consommateurs défavorisés) ou aux prestataires de services (par exemple les subventions croisées et le fonds d'accès universel). Les sources de financement sont notamment: les budgets publics, les fonds d'accès universel et les subventions croisées. Les subventions peuvent prendre différentes formes (fourniture directe, bons ou offre de services gratuits ou à un prix préférentiel). Le type de subvention choisi dépend de l'objectif d'accès universel et du degré de développement du pays. Les pays se heurtent à de nombreuses difficultés, comme par exemple le manque de ressources financières pour offrir des subventions ou les difficultés liées au ciblage des subventions. C'est surtout le cas dans les pays en développement, où les cadres institutionnels et réglementaires sont souvent insuffisants. Plus généralement, on reproche à certaines subventions de créer des distorsions dans les mécanismes du marché (y compris des distorsions des échanges)⁸.

42. Pour certains services, le pouvoir d'achat des pauvres reste insuffisant pour surmonter l'obstacle des prix, ce qui fait penser que des transferts directs au profit des ménages (subvention de la demande) pourraient être une bonne solution. Cela peut être particulièrement important pour les services qui répondent aux besoins des personnes vulnérables, par exemple les consommateurs à faible revenu, les handicapés ou les personnes vivant dans des zones reculées. Le principal problème est le ciblage. Une fois les critères fixés (sur la base de certaines caractéristiques des ménages et des consommateurs ou encore des zones géographiques), l'application reste difficile. Une autre difficulté réside dans le choix de la cible (à savoir privilégier l'accès des personnes non connectées ou la réduction des coûts pour celles qui sont déjà connectées).

43. Dans le système éducatif, le système de bons prend diverses formes et concerne les écoles publiques comme les écoles privées. Certains pays ont commencé à subventionner les écoles privées pour accroître l'offre. Si les bons sont fréquemment utilisés, d'aucuns émettent des doutes sur l'efficacité de la mise en œuvre du système et sur les résultats obtenus. Dans certains cas, les résultats sont bons (par exemple en Suède), dans d'autres ils sont moins satisfaisants (par exemple en Colombie). Les partisans de ce système estiment qu'il renforce la concurrence entre les écoles, qui deviennent plus performantes. Les opposants vont valoir que les bons peuvent créer des problèmes supplémentaires de financement et vider les écoles publiques de leurs meilleurs élèves.

44. Dans les années 90, le Chili a mis en place à l'échelle du pays un système de «quasi-bons», destinés à toutes les écoles municipales et aux écoles privées gratuites. Le taux d'inscription a augmenté de manière considérable, en particulier dans les écoles privées. Dans le cadre du

⁸ Par exemple, ces dernières années, les membres de l'OMC ont examiné à plusieurs reprises les distorsions potentielles des échanges provoquées par les subventions. Voir le Rapport annuel du Groupe de travail des règles de l'AGCS au Conseil du commerce des services (2005), 12 septembre 2005, S/WPGR/W/53. Des discussions sont menées conformément à l'article XV de l'AGCS qui demande aux membres d'engager des négociations «en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion».

système Progresa mis en place au Mexique, les enfants de plus de 7 ans pouvaient bénéficier de bons, dont le montant augmentait chaque année, pour pallier les coûts d'opportunité de la scolarisation. Le montant était plus élevé pour les filles en âge d'aller au collège, pour inciter les parents à les scolariser. Le versement des subventions dépendait de l'assiduité et des résultats scolaires de l'élève. Les subventions étaient versées directement aux mères afin qu'elles soient utilisées de manière rationnelle. Le système a été considéré comme une réussite.

45. Le programme PACES mis en place en Colombie en 1991 offrait des bons pour encourager les élèves pauvres à poursuivre leurs études secondaires (dans le privé comme dans le public). La plupart des écoles privées les plus cotées ont refusé de participer et la valeur des bons n'était pas indexée sur l'augmentation des prix (les intéressés devant donc payer de leur poche). Si le système a permis d'accroître dans une certaine mesure la scolarisation, il n'a pas, soulignent de nombreux détracteurs, atteint son objectif. En 1998, il a été supprimé et remplacé par un programme qui donne de meilleurs résultats. L'Inde a récemment annoncé la mise en place d'un système de bons, l'objectif étant de permettre à tous de faire des études secondaires. Il s'agirait de bons financés par les impôts qui permettraient aux bénéficiaires de choisir leur école, ce qui créerait une plus grande concurrence entre les écoles publiques et les écoles privées.

46. Certains pays ont affiné leurs programmes de subvention en mettant comme condition à la fourniture de l'aide l'adoption de certaines mesures de renforcement du développement par les familles bénéficiaires. Au Nicaragua, la condition imposée pour percevoir certaines aides est l'utilisation de services de santé préventive. Dans le cadre du programme mexicain Progresa, les familles pouvaient percevoir une aide supplémentaire tous les mois si elles se soumettaient à des bilans de santé et participaient à des sessions d'information sur la nutrition et l'hygiène.

47. Les subventions directes sont aussi utilisées dans le *secteur de l'eau*. Les principaux problèmes sont le ciblage de l'aide et le choix entre l'appui à la connexion et l'appui à la consommation. Les subventions dans ce secteur peuvent prendre différentes formes et soit être versées en nature (par exemple une certaine quantité d'eau gratuite par ménage ou membre de la famille), en espèces (par exemple par le biais du système de facturation, les subventions financées par l'État étant déduites de la facture du consommateur), ou sous la forme de tarifs sociaux qui permettent de subventionner de manière indirecte les ménages les plus pauvres. En ce qui concerne le ciblage, les subventions profitent généralement aux classes moyennes, en oubliant parfois les pauvres. Une étude a montré que, pour la plupart des programmes examinés, les 40 % les plus pauvres de la population ont perçu seulement 5 à 20 % des subventions. À La Paz (Bolivie) l'eau est subventionnée mais ceux qui en profitent le plus sont les ménages à haut revenu.

48. Si le suivi qualitatif et quantitatif est essentiel, tout comme la collecte de données et les capacités administratives générales, les communautés peuvent jouer un rôle déterminant dans l'amélioration du ciblage. Le type de cible choisi a un impact sur les fuites, le ciblage par zone géographique entraînant un risque supérieur d'erreurs et rendant les tests coûteux d'un point de vue administratif. Certains font valoir que, dans les pays en développement, le plus efficace serait de subventionner les raccordements au réseau plus que la consommation, ce qui présente l'avantage supplémentaire d'éviter le risque d'oublier ceux qui sont encore exclus du réseau, généralement les plus pauvres. À Nairobi, le coût du litre d'eau acheté à des vendeurs est 10 fois supérieur à celui payé par les personnes raccordées au réseau. Pourtant, les pays s'efforcent

souvent avant tout de maintenir les prix le plus bas possible pour les utilisateurs existants, tout en maintenant des frais de raccordement pour les nouveaux utilisateurs.

49. Le ciblage des subventions soulève d'autres questions, par exemple en ce qui concerne la gestion de l'interface entre consommation privée/individuelle et consommation industrielle/agricole et la fourniture de l'eau à un prix inférieur au prix de revient (40 % des compagnies pratiquent des tarifs qui ne couvrent pas les frais de fonctionnement et d'entretien). Les tarifs moyens de l'eau dans les pays à faible revenu représentent environ un dixième des tarifs pratiqués dans les pays à haut revenu, alors que les coûts sont à peu près les mêmes.

50. Les difficultés sont les mêmes dans le secteur de l'énergie, où les subventions liées au raccordement constituent un élément important de l'amélioration de l'électrification des pays en développement (compte tenu en particulier du coût élevé du raccordement au réseau). La consommation est aussi subventionnée. Aux Philippines, des «tarifs minimaux» sont accordés aux utilisateurs captifs qui ne peuvent payer le plein tarif. Cela étant, certains mécanismes ont eu pour effet de creuser les inégalités, car ils ont profité aux plus riches plutôt qu'aux pauvres.

51. Les fonds d'accès universels sont alimentés par différentes sources et utilisent les sommes perçues pour réaliser les objectifs d'accès universel. Pour certains services essentiels, ils sont considérés comme l'une des meilleures options – voire la meilleure – pour parvenir à l'accès universel. Leurs sources de financement sont diverses: financement direct de la part des gouvernements; contribution proportionnelle de tous les prestataires de services; revenus tirés de l'adjudication de marchés ou de l'octroi de licences; prélèvements des abonnés ou financement par des organismes internationaux de développement. Les fonds d'accès universels servent également souvent à financer les obligations de service universel.

52. Les fonds d'accès universel se sont avérés efficaces dans le secteur des *télécommunications*, où ils sont généralement financés par une taxe sur les opérateurs téléphoniques, les recettes fiscales générales, les prélèvements, la vente de ressources (privatisation) ou l'octroi de licences. Dans les pays en développement, ils sont souvent financés à l'aide de subventions de l'État, généralement conjuguées à d'autres sources. Outre les prélèvements sur les opérateurs, les «mises aux enchères de marchés subventionnés au moindre coût» se sont avérées un bon instrument de subvention, y compris pour les fonds d'accès universel. Dans plusieurs pays, elles ont permis de réaliser, voire de dépasser, les objectifs fixés par le gouvernement. Dans certains cas (Chili, Pérou) elles ont même conduit à l'octroi de licences sans subventions; il n'était pas du tout nécessaire de subventionner l'adjudicataire. Les appels d'offres dans le secteur des télécommunications ont aussi donné de bons résultats dans d'autres pays comme l'Argentine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

V. ACCÈS UNIVERSEL ET COMMERCE DES SERVICES

53. Il faut tenir compte du contexte national pour pouvoir évaluer si la privatisation et la libéralisation des échanges dans le domaine des services peuvent améliorer l'efficacité de la fourniture de services tout en maintenant l'accès des pauvres aux services essentiels. La sélection de secteurs spécifiques devant faire l'objet d'une libéralisation, la création de synergies entre les secteurs libéralisés et ceux qui restent dans le domaine public, la structure et le degré d'ouverture des marchés et le calendrier et le rythme des réformes connexes sont des points essentiels du processus de libéralisation. La libéralisation et le commerce des services peuvent favoriser

l'accès universel grâce aux retombées économiques de la réduction des obstacles opposés aux prestataires étrangers (y compris en améliorant la productivité dans le secteur des services), grâce à l'utilisation de l'ouverture des marchés pour attirer l'IED (un mode de commerce des services) afin d'élargir l'infrastructure, ou grâce à la réaffectation des ressources, dans les cas où la fourniture de services moins chers par le secteur privé permet au gouvernement d'utiliser les ressources ainsi libérées pour améliorer l'accès de ceux qui ne peuvent pas payer.

54. D'aucuns ont exprimé la crainte que la libéralisation ait des incidences négatives sur l'accès/l'équité (elle créerait des situations où les gains profiteraient essentiellement à ceux qui n'ont pas les plus grandes difficultés d'accès), qu'elle entraîne des changements structurels conduisant à l'instauration d'un système à deux vitesses et à un «écrémage» et qu'elle rende certains services plus chers et impossibles d'accès, en particulier pour les pauvres et les personnes marginalisées (même si son impact global est positif). Dans de tels scénarios, l'ouverture des marchés ne fera qu'exacerber les problèmes sous-jacents du système d'accès universel des pays.

55. Les rares données et analyses disponibles mettant en évidence des résultats mitigés, il importe de rester prudent, notamment en ce qui concerne le rythme et l'enchaînement des mesures de libéralisation et de réglementation. Les informations disponibles mettent aussi en lumière la nécessité de mettre en place des cadres institutionnels et réglementaires appropriés, en veillant à ce que certaines conditions préalables soient remplies avant d'ouvrir les marchés des services. Cela soulève des questions plus larges quant aux incidences potentielles du commerce sur l'aptitude des gouvernements à adopter une telle approche prudente et progressive, y compris pour les politiques relatives à l'accès universel. À ces questions s'ajoutent les limitations potentielles de la marge d'autonomie, ce qui fait que les gouvernements rechignent parfois à souscrire à des engagements contraignants relatifs à la libéralisation de certains secteurs essentiels des services (par exemple la santé).

AGCS et politiques d'accès universel

56. La relation entre l'AGCS et l'accès universel aux services est plurielle, puisque plusieurs dispositions de l'AGCS portent sur les politiques d'accès universel. L'article I 3) b) de l'AGCS prévoit une exception pour les services «fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental». Cette disposition reflète le souhait des membres de ne pas soumettre certains services (ainsi que les politiques les régissant) aux règles multilatérales, notamment parce qu'ils sont considérés comme relevant de la prérogative gouvernementale. Toutefois, le champ d'application de cet article reste flou. Certains font valoir que l'article établit des critères très stricts: pour qu'un service soit concerné par l'exception, il ne doit ni être fourni sur une base commerciale ni entrer en concurrence avec un autre service. Un grand nombre des systèmes par lesquels les gouvernements assurent l'accès universel aux services essentiels ne répondent pas exactement aux critères énoncés dans l'article. Étant donné que le champ d'application de l'article est potentiellement étroit, que des incertitudes entourent son interprétation et que les mesures relatives à l'accès universel ne remplissent que partiellement les critères qui y sont énoncés, plusieurs membres ont ajouté d'autres exceptions concernant les services publics dans leurs engagements, y compris pour gérer l'interface entre public et privé.

57. Dans leurs listes, les membres ont adopté différentes méthodes pour ces exceptions: limiter la portée sectorielle (par exemple ne pas couvrir l'ensemble du secteur des eaux usées mais seulement les services de conseil); limiter la portée de l'engagement à la fourniture de services privés (par exemple uniquement les services privés de santé et d'éducation, en excluant le secteur public); exonérer les services publics; ou garder la possibilité de recourir à certains instruments dans les secteurs considérés comme des services publics. Certaines listes font spécifiquement référence aux différents niveaux de gouvernance ou aux arrangements contractuels relatifs à la participation du secteur privé.

58. Les dispositions relatives à l'accès universel couvrent les télécommunications. Le paragraphe 3 du document de référence sur les télécommunications⁹ dispose que «tout Membre a le droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre». Il impose aussi que des mesures appropriées soient appliquées en vue d'empêcher des fournisseurs qui, seuls ou ensemble, sont un fournisseur principal d'adopter ou de maintenir des pratiques anticoncurrentielles, ce qui pourrait inclure le subventionnement croisé anticoncurrentiel. En 2004, une procédure de règlement des différends a montré les limites de ces dispositions. Dans *Mexique – Télécommunications*, le Mexique, partie défenderesse, a fait valoir que «les pays – en particulier les pays en développement tels que le Mexique – ont une grande latitude pour adopter des taxes qui permettraient de poursuivre le déploiement des infrastructures nécessaires et la mise en place d'un service universel», argument développé dans le contexte du paragraphe 2.2 b) du document de référence¹⁰. Finalement, toutefois, le Groupe spécial a constaté «une incompatibilité avec les obligations du Mexique au titre de la section 2.2 b) du Document de référence». L'Inde a adopté le Document de référence avec des modifications visant essentiellement à le rendre plus souple. Le Document de référence de l'Inde contient des dispositions spécifiant qu'elle se réserve le droit de définir le type d'obligations en matière de service universel qu'elle souhaite conserver. L'Inde a supprimé les dispositions selon lesquelles les obligations en matière de service universel ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, «à condition qu'elles soient administrées de manière [...] neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre».

59. L'AGCS définit également, même si elles sont limitées, des règles relatives aux subventions. Si les gouvernements conservent une certaine marge de manœuvre concernant le recours à des incitations financières, le mandat de négociation (l'article XV prévoit que les membres engageront des négociations sur les subventions qui pourraient avoir des effets de distorsion), l'obligation générale concernant le traitement de la nation la plus favorisée (art. II), les dispositions relatives au traitement national (art. XVII) et les dispositions du document de référence évoquées plus haut s'appliquent tous aux subventions. Dans leurs listes, plusieurs membres ont formulé des réserves pour conserver une marge d'autonomie leur permettant

⁹ Groupe de négociation sur les télécommunications de base, 24 avril 1996. Voir http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/telecom_f/tel23_f.htm.

¹⁰ *Mexique – Mesures visant les services de télécommunication*, WT/DS204/R, par. 4.180.

d'appliquer des politiques de subvention. Certaines listes précisent par exemple que la fourniture d'un service ou les subventions qui s'y rapportent, dans le secteur public, ne contreviennent pas à l'engagement correspondant, d'autres que l'octroi de bourses peut être réservé aux nationaux, ou encore que l'octroi de subventions est soumis à la participation de nationaux aux conseils d'administration. Certaines listes ne prévoient pas de consolidation des modes de fourniture, pour toutes les subventions ou pour certaines subventions (par exemple la R-D).

60. L'article XIII dispose que «Les articles II, XVI et XVII¹¹ ne s'appliqueront pas aux lois, réglementations ou prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de services achetés pour les besoins des pouvoirs publics». Il établit aussi un mandat de négociation dont la portée suscite toutefois la controverse. Il soulève des questions complexes, comme la question de savoir si les contrats de concession, les arrangements CET (construction-exploitation-transfert) ou les contrats de gestion sont considérés comme des achats des pouvoirs publics et donc exclus de l'AGCS. Il semble y avoir convergence de vues sur le principe selon lequel les contrats de concession ne doivent pas être considérés comme des achats des pouvoirs publics mais la question est plus complexe en ce qui concerne les arrangements CET et les contrats de gestion. En outre, l'article VI, consacré à la réglementation intérieure, et les négociations en cours sur les futures disciplines relatives à la réglementation intérieure soulèvent des questions sur les politiques d'accès universel, mettant en lumière la nécessité de préserver le droit de réglementer, consacré par l'AGCS.

Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay

61. L'impact de l'AGCS sur les politiques d'accès universel d'un pays dépend, entre autres, de l'étendue et de l'importance des engagements pris dans les secteurs concernés par l'accès universel. Les listes sont le reflet de considérations concernant les obstacles au droit des gouvernements de réglementer (y compris pour les objectifs en matière d'accès universel) et les effets à long terme des engagements, qui pourraient verrouiller certains moyens d'action ou limiter la flexibilité.

62. Le nombre de membres ayant pris des engagements dans des secteurs liés à l'accès universel varie grandement selon les secteurs, les sensibilités et les objectifs de politique sociale et culturelle et le degré de développement du pays. Alors que moins d'un quart des membres de l'OMC ont pris des engagements concernant l'école primaire, ils sont plus de 60 % à avoir pris des engagements (même limités) dans le domaine des télécommunications (par exemple dans la téléphonie vocale).

63. Dans le domaine de l'éducation, les listes des pays développés et des pays en transition (dont un grand nombre ont adhéré récemment à l'OMC) prévoient généralement une portée sectorielle plus large que les pays en développement, certains membres limitant prudemment la portée sectorielle de leurs engagements (par exemple en mettant l'accent sur l'enseignement supérieur privé). Aucun membre n'a pris d'engagement sur l'approvisionnement en eau mais 42 membres ont pris des engagements contraignants concernant des services essentiels connexes comme l'évacuation des eaux usées. Peu d'engagements ont été pris dans le secteur de l'énergie, essentiellement en raison de la nature généralement publique des services énergétiques au cours

¹¹ Les articles II, XVI et XVII portent respectivement sur le traitement de la nation la plus favorisée, le traitement national et l'accès aux marchés.

des négociations du Cycle d'Uruguay et de l'absence de secteur énergétique distinct dans la classification de l'OMC. Les engagements concernant les services de santé (classés dans la catégorie des services professionnels) restent peu nombreux. Les services médicaux et dentaires attirent les engagements les plus nombreux, suivis des services hospitaliers et des services des accoucheuses et infirmières. La répartition par pays n'est pas nette, certains n'ayant pris aucun engagement dans les quatre principaux sous-secteurs liés à la santé. Les engagements dans le secteur des télécommunications sont en revanche fréquents, de nombreux pays, y compris des pays candidats à l'adhésion à l'OMC, ayant adopté le document de référence. Cela peut refléter la transition du secteur d'une situation de monopole ou d'oligopole à des régimes ouverts, avec tous les bénéfices que cela représente.

Négociations de Doha

64. Les négociations de Doha concernant la libéralisation des services sont doubles: d'une part les négociations visant à accroître l'accès aux marchés, d'autre part les négociations relatives aux règles de l'AGCS et à la réglementation interne. La sixième session de la Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Hong Kong, a fait mieux connaître les négociations relatives aux services et leur a donné une nouvelle impulsion. L'annexe C de la Déclaration ministérielle fixe des objectifs importants et des délais pour les travaux à venir. En ce qui concerne l'accès aux marchés, 71 offres initiales (de 95 membres) et 30 offres révisées (de 54 membres) avaient été présentées avant août 2006. Toutefois, les améliorations proposées restaient limitées (par exemple concernant le nombre de sous-secteurs et la portée des engagements). Les offres sectorielles étaient globalement conformes aux engagements relatifs à l'accès universel. Si le secteur des télécommunications (comme les services fournis aux entreprises et les services financiers) a enregistré de nombreuses offres, l'éducation, l'environnement et la santé enregistrent moins d'offres et d'améliorations. Aucun membre n'a fait d'offre pour l'approvisionnement en eau et – à part un changement mineur dans une offre – aucun pays développé n'a offert quoi que ce soit concernant certains services de santé. Plusieurs services essentiels étant soumis à des négociations multilatérales, les membres souhaiteront peut-être envisager des options novatrices. Conjuguer les engagements au titre de l'AGCS et une flexibilité permettant de revoir – et de réduire – les engagements compte tenu de leurs incidences sur les objectifs en matière d'accès universel peut offrir une soupape de sécurité qui inciterait les membres à proposer des engagements.

65. Les négociations multilatérales – qui n'ont pas permis d'obtenir des résultats concrets en matière d'accès aux marchés – ont été considérées utiles pour préciser des points techniques et ébaucher un possible ensemble de mesures dans le domaine des services. Plusieurs demandes, principalement présentées par des pays développés, traitaient de secteurs dans lesquels les gouvernements s'étaient fixé des objectifs en matière d'accès universel (éducation, services postaux, environnement, télécommunications, énergie), et portaient parfois directement sur les politiques d'accès universel. Ainsi, une demande sur l'éducation sollicite de nouveaux engagements ou une amélioration des engagements pris dans le secteur de l'enseignement supérieur privé et/ou d'«autres formes» d'enseignement privé; ne sollicite pas d'engagements dans le secteur de l'enseignement public; précise que la souscription d'engagements (en particulier dans l'enseignement privé) n'entraîne pas nécessairement l'octroi de ressources gouvernementales à des institutions privées. Cela implique de laisser de côté ce que, dans ce secteur, le membre considère comme un bien public et suppose un manque de ressources pour financer étudiants et institutions.

66. Concernant la réglementation intérieure, le Président du Groupe de travail de la réglementation intérieure a rédigé un document de travail de synthèse portant sur les conditions et les procédures relatives à l'octroi de licences, les conditions et les procédures relatives aux qualifications, les normes techniques et la transparence. Le document propose que des disciplines soient appliquées à tous les secteurs de services dans lesquels un membre a pris des engagements contraignants de libéralisation. Il précise que les disciplines ne s'appliquent pas aux mesures qui constituent des limitations faisant l'objet d'une liste au titre des articles XVI et XVIII. Il précise que les disciplines ne doivent pas être interprétées comme empêchant les membres d'exercer leur droit de réglementation et d'introduire de nouvelles règles ou prescrivant ou imposant une approche réglementaire particulière de la réglementation intérieure. Si le document parle de «nécessité», il reconnaît aussi que de nombreuses délégations n'ont fait aucune proposition concernant ce concept et qu'ils sont peu disposés à l'inclure. Le document indique également que les futures disciplines ne doivent pas être interprétées comme empêchant un membre d'exercer son droit d'introduire ou de maintenir une réglementation visant à garantir la fourniture d'un service universel, conformément à ses obligations et ses engagements au titre de l'AGCS.

67. Plusieurs problèmes non fondamentaux ne sont toujours pas résolus et certains craignent que les disciplines futures n'entravent la capacité des pays d'appliquer des politiques d'accès universel adaptées à leur contexte national. Les questions en suspens sont: la portée et l'ampleur des futures disciplines (par exemple, dans quelle mesure couvriraient-elles les politiques d'accès universel, étant donné en particulier que les obligations de service universel, par exemple les obligations de capacité/service minimum répondant à des raisons de politique sociale, régionale ou autre, sont souvent incluses dans les contrats de licence) et le «critère de nécessité» (serait-il plus difficile pour les responsables de la réglementation de concilier les intérêts des diverses parties prenantes). Pour les pays en développement, la principale difficulté consiste à trouver le juste milieu entre le droit de réglementer et des disciplines précises et claires sur la réglementation intérieure, y compris pour le mode 4.

VI. CONCLUSIONS

68. L'accès universel aux services est au centre du développement économique et humain et les gouvernements adoptent diverses politiques pour y parvenir. Il existe un large consensus sur l'importance des objectifs relatifs à l'accès universel, mais des désaccords subsistent quant à la manière de les réaliser. Les gouvernements ont recours à des politiques d'accès universel très diverses. Parmi les options retenues, on peut citer la fourniture ou le financement des services par le secteur public, l'implication du secteur privé, la conjugaison des deux, ou encore la conjugaison du secteur public ou du secteur privé avec d'autres politiques d'accès universel (par exemple les obligations de service universel et les subventions). La principale difficulté consiste à déterminer des objectifs d'accès universel et à définir la politique la plus appropriée pour les réaliser, à rendre les services plus abordables et faciles d'accès, à accroître l'efficacité de la fourniture de services, à limiter les dépenses que cela entraîne pour le gouvernement et le contribuable, à fixer le prix juste pour le service, à cibler les politiques et à en contrôler les incidences.

69. Une fois que des règles adaptées ont été mises en place, la participation du secteur privé, y compris de prestataires étrangers, peut contribuer à la réalisation de l'accès universel. Les décideurs doivent examiner avec soin si l'ouverture du marché à des prestataires étrangers permet d'étendre l'accès aux groupes défavorisés et marginalisés. Pour certains secteurs, et dans certains pays, le gouvernement peut être mieux placé que le secteur privé pour fournir des services essentiels, et vice versa. Dans les cas où une privatisation est en cours, la réalisation de l'objectif national peut être mieux garantie en limitant la participation aux entreprises du pays (avec ou sans des engagements limités en matière de libéralisation des échanges). Cela étant, les données relatives à l'impact des différentes politiques d'accès universel, qui restent rares, mettent en évidence des résultats mitigés. Il importe donc de faire preuve de prudence et d'effectuer davantage de travaux de recherche afin que, lorsqu'ils élaborent leurs politiques, les gouvernements puissent s'appuyer sur davantage de données. Ces travaux devraient faire la lumière sur des approches novatrices pour la réalisation des objectifs d'accès universel.
