



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

Distr. générale
15 décembre 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur les services, le développement et
le commerce: aspects réglementaires et institutionnels
Quatrième session
Genève, 23 et 24 février 2012
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Services, développement et commerce: aspects réglementaires
et institutionnels**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les services d'infrastructure favorisent la croissance et le développement économiques, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le développement des infrastructures reste un élément essentiel des stratégies de redressement après la crise. Les services correspondant sont de plus en plus assurés à travers des approches et par des intervenants très divers (de type public, privé, public-privé), tout comme les cadres réglementaires et institutionnels régissant le secteur. Il est fréquemment procédé par expérimentation pour trouver le cadre réglementaire le mieux adapté aux spécificités nationales et sectorielles. Les aspects réglementaires des services d'infrastructure doivent s'inscrire dans une stratégie globale et intégrée de croissance et de développement. L'État développementaliste a un rôle essentiel à jouer pour parvenir à des résultats qui soient socialement équitables et valables.

Introduction

1. Pour optimiser la contribution des secteurs de services d'infrastructure (SSI) au développement, il faut une bonne réglementation et des institutions capables de promouvoir les capacités intérieures en matière d'offre, un environnement compétitif et des flux réguliers d'échanges commerciaux et d'investissements. Il n'existe pas de modèle unique de bonne réglementation. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être adaptés aux besoins et à la situation spécifiques de chaque pays, ce qui suppose de disposer, au niveau national, de capacités suffisantes et durables en la matière. Mais la capacité des pays pour formuler ces cadres est liée aussi aux échanges internationaux et au système commercial international. Des cadres réglementaires et institutionnels bien conçus sont indispensables pour bien tirer parti des gains procurés par les échanges commerciaux, et les politiques relatives au commerce, à la libéralisation des échanges et à la réglementation doivent s'inscrire dans une stratégie de développement intégrée et cohérente.

I. Tendances économiques

2. Pour l'économie nationale, les SSI sont importants en eux-mêmes, mais aussi parce qu'ils sont essentiels pour l'ensemble des activités économiques. Ils jouent un rôle fondamental dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Les études disponibles et les travaux de la CNUCED montrent clairement le lien positif entre qualité des infrastructures, compétitivité de l'économie en général et niveaux de revenu, ce qui confirme que les SSI sont un facteur de croissance économique. Comme il s'agit de secteurs à forte intensité de capital, les investissements qui y sont réalisés favorisent la croissance et la productivité non seulement des SSI eux-mêmes mais aussi des autres secteurs qui utilisent des services liés aux infrastructures dans leur processus de production. Une diversification vers les secteurs de services, y compris les services d'infrastructure, constitue donc une importante stratégie de croissance nouvelle pour les pays en développement.

Tableau 1

Part des SSI dans le PIB, l'emploi et le commerce des services

(En pourcentage)

Secteurs	PIB (milieu des années 2000)		Emploi (2008)		Exportations de services (2009)	
	Monde	Pays en	Monde	Pays en	Monde	Pays en
		développement		développement		développement
Communications	2,4	2,0	5,9	5,9	2,6	2,8
Transports	3,6	4,9			19,5	22,9
Électricité, gaz et eau	2,5	3,3	0,8	1,0	-	-
Services financiers	5,1	2,7	2,9	1,8	10,0	4,9
Total	13,6	12,9	9,6	8,7	32,0	30,6
Services connexes	2,9	-	3,0	-	-	-

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les bases de données UNCTADstat, OIT-ICMT, OCDE-STAN et Eurostat.

3. On estime qu'au niveau mondial les SSI ont représenté en 2010 8 600 milliards de dollars, soit 13,6 % de la production mondiale totale (tableau 1), contre 7 900 milliards en 2009. Si l'on prend en compte les «services connexes¹», le chiffre atteint 10 400 milliards de dollars (16,5 % du PIB). Les services financiers sont le plus important des secteurs de services d'infrastructure (3 200 milliards de dollars, ou 5,1 % du PIB mondial en 2010), suivis par les services de transport, d'énergie et de communication. En 2010, les pays en développement représentaient 30,5 % du produit venant des SSI au niveau mondial. Le secteur des transports est le plus important pour les pays en développement, tandis que la part des services financiers dans le PIB reste très modeste. Cela reflète bien l'importance des services de transport pour les exportations de marchandises et les mouvements de personnes, alors que le degré de financiarisation de l'économie et de sophistication des services financiers reste limité dans bon nombre de pays en développement.

4. Les secteurs de services d'infrastructure, en particulier dans le domaine de l'énergie, sont à plus forte intensité de capital que de main-d'œuvre. Mais du fait qu'ils favorisent la croissance économique en général leur contribution à la création d'emplois est importante. En 2008, les SSI ont représenté 291 millions d'emplois dans le monde soit 9,6 % de l'emploi total, moins que la part qu'ils représentent dans la production (13,6 %). Les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau, en particulier, correspondent à des activités à faible intensité de main-d'œuvre. Et dans les pays en développement, les SSI représentaient en 2005-2008 une part encore moindre de l'emploi (4,8 % par exemple en Afrique, hors Afrique du Sud), dans la mesure où l'agriculture reste importante dans beaucoup d'entre eux.

5. Avec les progrès technologiques et la réduction des coûts de transport et de communication, le commerce des SSI est en augmentation. En 2009, la valeur des exportations mondiales de SSI a atteint 1 100 milliards de dollars, soit 32 % des exportations mondiales totales de services. La part des pays en développement dans le commerce de ces services est passée de 24,4 % à 28,4 % (300 milliards de dollars) au cours de la dernière décennie. Mais elle reste inférieure à leur part des exportations mondiales de marchandises (43,6 % en 2009), ce qui indique une spécialisation relativement réduite de nombreux pays en développement dans les services d'infrastructure. Les services d'infrastructure fournis selon le Mode 4 peuvent être importants, puisqu'en 2011 les envois de fonds des travailleurs vers les pays en développement ont atteint 347 milliards de dollars. Dans toutes les régions, le secteur des transports reste le plus important en dépit de la part limitée qu'il représente dans le PIB (tableau 2).

Tableau 2

Part des SSI et de leurs composantes dans les exportations totales de services, par région, 2009

(En pourcentage)^a

	<i>Services de transport</i>	<i>Services de communication</i>	<i>Services financiers</i>	<i>SSI</i>
Monde	19,5	2,6	10,0	32,0
Pays en transition	30,8	3,5	2,7	37,0
Afrique	24,1	3,9	2,9	30,9
Amérique latine	19,1	2,9	4,8	26,8
Asie	22,3	2,6	5,5	30,4

Source: UNCTADstat.

^a À partir d'un échantillon de 148 pays pour lesquels on disposait de données sectorielles complètes pour 2009.

¹ Services auxiliaires de transport et d'intermédiation financière, notamment.

6. En 2009, la part des pays en développement dans les exportations mondiales totales a atteint 34,9 % pour les services de transport et 32,9 % pour les services de communication, mais n'a pas dépassé 14,7 % pour les services financiers. L'Asie représente 80 % de ces exportations. La croissance dynamique des exportations des pays en développement a été tirée par certains pays exportateurs particulièrement compétitifs (tableau 3). Mais si l'on considère la balance commerciale sectorielle et les indices de l'«avantage comparatif révélé²», on constate que parmi les 30 principaux pays en développement exportateurs dans différents secteurs seuls 15 ont un excédent commercial et 17 un indice de l'avantage comparatif révélé supérieur à 1 (indiquant que le pays a une spécialisation relative dans le secteur). On peut en conclure que même les pays ayant acquis une part de marché non négligeable ne sont pas parvenus à se doter d'une base d'exportation solide.

Tableau 3

Principaux pays en développement exportateurs de SSI, 2009

	<i>Exportations (en milliards de dollars)</i>	<i>Part des exportations mondiales (%)</i>	<i>Balance commerciale (en milliards de dollars)</i>	<i>Avantage comparatif révélé^a</i>
Services de communication				
Koweït	6,9	7,8	6,7	23,8
Inde	1,4	1,6	0,1	0,6
Singapour	1,3	1,5	-0,3	0,6
Chine	1,2	1,4	-0,0	0,4
Indonésie	1,0	1,2	0,5	2,9
Services de transport				
Singapour	30,7	4,6	4,2	1,7
République de Corée	28,9	4,3	5,5	2,0
RAS de Hong Kong (Chine)	23,7	3,5	11,4	1,4
Chine	23,6	3,5	-23,0	0,9
Inde	11,0	1,6	-24,4	0,6
Services financiers				
RAS de Hong Kong (Chine)	11,8	3,4	7,8	1,4
Singapour	10,7	3,1	5,5	1,2
Inde	4,9	1,4	-2,9	0,6
République de Corée	2,8	0,8	1,3	0,4
Chine	2,0	0,6	-10,0	0,2

Source: UNCTADstat.

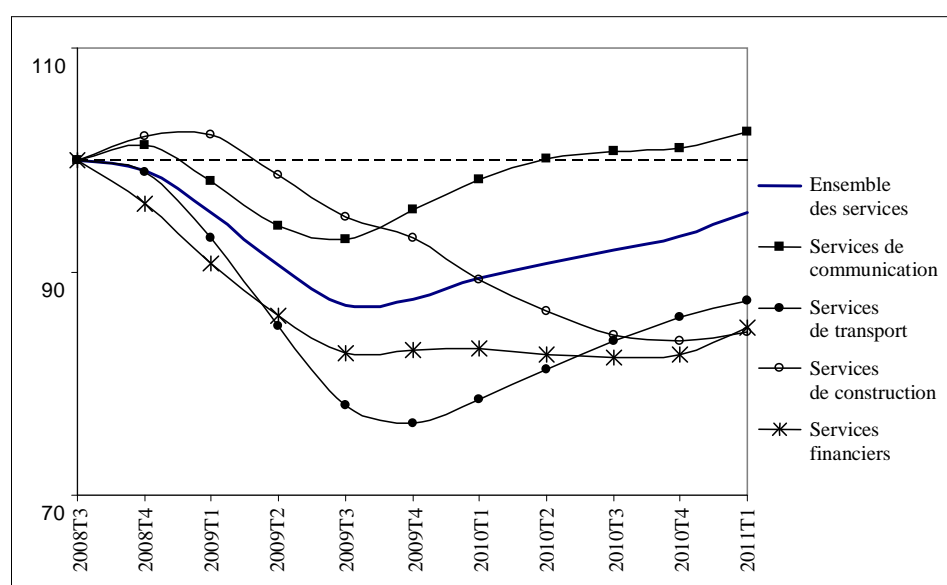
^a Un chiffre supérieur à 1 indique que la part des services correspondants dans les exportations totales de services est supérieure à la moyenne mondiale.

² Les indices de l'avantage comparatif révélé, fondés sur la composition des échanges, permettent de déterminer les secteurs dans lesquels un pays a un avantage comparatif, en comparant le profil commercial du pays à la moyenne mondiale.

7. Au premier trimestre de 2011, les exportations mondiales de services d'infrastructure étaient encore inférieures de 10 % à 15 % à leurs niveaux d'avant la crise, à l'exception des services de communication (fig. 1). Pour les services financiers la reprise difficile reflète les incertitudes liées à la crise de la dette souveraine. Le secteur des services de transport, le deuxième par ordre d'importance, a rebondi en 2010 grâce au redressement des échanges de marchandises et des services de voyage et de tourisme, mais sans revenir à son niveau d'avant la crise. Dans les services de voyage, qui représentent le quart du commerce des services, le nombre des entrées de touristes a atteint 940 millions et devrait progresser encore de 5 % en 2011³. Les services de communication et services de TIC connexes ont continué à croître de façon dynamique, comme le montrait la forte demande, en particulier dans les marchés émergents, pour les abonnements à la téléphonie mobile et aux réseaux mobiles à haut débit ainsi que pour l'accès à l'Internet.

Figure 1

Exportations mondiales de certaines catégories de services, 2008T3 = 100

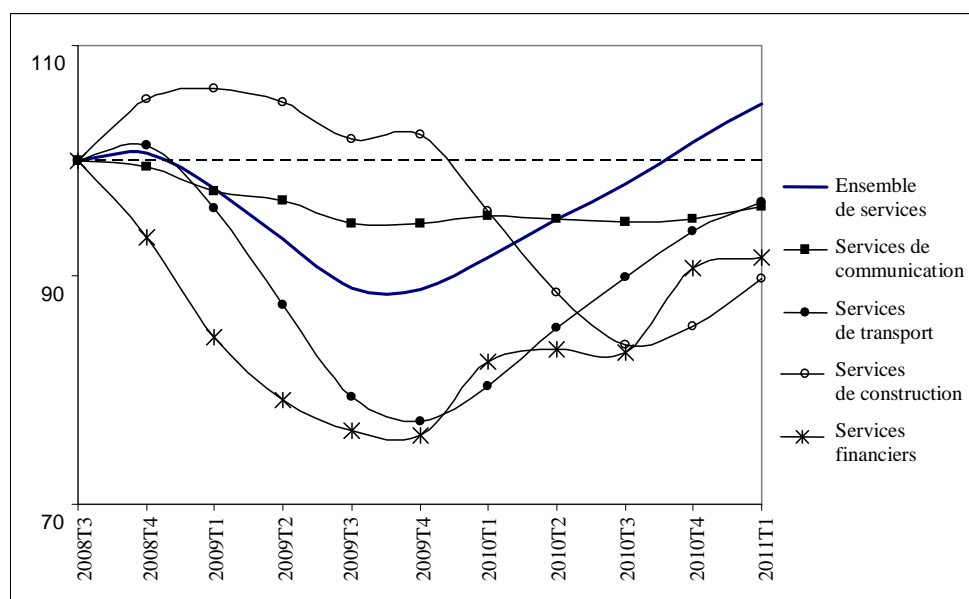


Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED sur la base des statistiques de balance des paiements du FMI.

8. Les pays en développement et les pays en transition ont suivi une trajectoire différente de celle des pays développés (fig. 2). Leurs services financiers et leurs services de transport se sont mieux repris que ceux des pays développés, car une activité économique réelle dynamique a dopé les exportations de leurs SSI. Mais le rebond des exportations dans ces secteurs n'a pas été aussi fort que celui des services pris dans leur ensemble.

³ IATA (2011). Annual report 2011.

Figure 2
Pays en développement et pays en transition: exportations de certaines catégories de services, 2008T3 = 100



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED sur la base des statistiques de balance des paiements du FMI.

9. L'investissement étranger direct (IED) dans les SSI est en progression. Entre la période 1990-1992 et la période 2007-2009, les entrées mondiales d'IED dans ces secteurs ont bondi de 37 milliards de dollars à 497 milliards de dollars, soit un tiers des entrées mondiales d'IED (1 600 milliards de dollars). L'essentiel (352 milliards de dollars) a été réalisé dans le secteur des services financiers. Au cours de la même période, la part des pays en développement dans les entrées mondiales d'IED pour les SSI est tombée de 22,2 % à 20,7 % du fait que l'IED mondial réalisé dans les services financiers a crû beaucoup plus vite. L'IED Sud-Sud prend de l'ampleur. Alors qu'en 2000 la part de l'IED en provenance des pays en développement réalisé dans les SSI par rapport à l'IED mondial dans ces secteurs était virtuellement de zéro, elle atteignait en 2009 9 %, Hong Kong (Chine) et la Chine se profilant comme les principaux investisseurs.

10. Selon les estimations, en 2009 le déficit d'investissement dans les SSI aurait été de 1 000 milliards de dollars soit 1,7 % du PIB mondial, sachant que dans la décennie qui vient il faudrait chaque année des investissements équivalant à 3 % du PIB mondial. Dans les réseaux pour la fourniture d'électricité, par exemple, les systèmes d'interconnexion sont souvent saturés; il semble qu'il n'y ait guère eu de création nette de capacités de production depuis la fin des années 1980⁴. Les financements destinés aux infrastructures viennent à 70 % de sources publiques et à 20 % d'investisseurs privés. Les investissements privés, y compris transfrontières, sont devenus un important mode de financement. Mais il reste indispensable de combler durablement le déficit de financement.

⁴ Sutherland *et al.*, 2009.

II. Tendances en matière de réglementation dans les SSI

11. Les secteurs de services d'infrastructure sont très réglementés, et leur performance est sensible aux aspects réglementaires. L'adaptation des réglementations face à l'évolution des structures de marché, aux progrès technologiques, à la concurrence, à l'environnement extérieur et aux nouvelles priorités d'action est un objectif majeur.

12. En ce qui concerne les services énergétiques et les services de transport, les gouvernements s'intéressent de plus en plus aux énergies renouvelables. Par exemple, la directive de l'Union européenne (UE) de 2009 relative à l'énergie de sources renouvelables impose pour 2020 une part de 10 % de ce type d'énergie dans les transports. Les subventions font partie des instruments réglementaires clefs. En 2008, la valeur des subventions pour les énergies renouvelables atteignait dans le monde 43 à 46 milliards de dollars, contre 557 milliards de dollars pour les combustibles fossiles. Ces subventions incluent celles fournies sous la forme de «tarifs de rachat» (prix de l'électricité garantis). En Inde, les entreprises produisant de l'énergie de sources renouvelables bénéficient d'exonérations fiscales temporaires et de tarifs préférentiels. En Afrique de l'Ouest, l'utilisation du biogaz comme combustible dans les zones rurales est encouragée par des subventions aux consommateurs. En ce qui concerne le transport routier, l'UE a entrepris de réviser sa directive régissant la taxation de l'énergie afin d'arriver à une utilisation des combustibles sans effet net sur les émissions de carbone en 2023. Pour le transport maritime, l'Organisation maritime internationale (OMI) a rendu obligatoire l'utilisation pour tous les nouveaux navires de l'indice nominal du rendement énergétique⁵. Dans le secteur du transport aérien, le système d'échange de droits d'émission de l'Union européenne oblige toutes les compagnies aériennes opérant dans l'espace européen à acheter des droits d'émission de CO₂ dès lors qu'elles dépassent le quota autorisé.

13. Les autorités de régulation du secteur des services de télécommunication et de TIC doivent continuellement prendre la mesure des avancées technologiques exponentielles et des services nouveaux et adapter les réglementations en conséquence afin de répondre aux besoins des différents acteurs⁶. La concurrence dans le secteur s'est accentuée. La réforme des régimes de licences (par exemple en République-Unie de Tanzanie, au Kenya et en Malaisie), qui a consisté surtout à simplifier les procédures d'autorisation, y compris pour les services 3G, a contribué à la pénétration accrue des réseaux mobiles à haut débit.

14. Le développement rapide des réseaux universels et de la convergence a exigé une adaptation des réglementations afin d'élargir le mandat des différentes autorités de régulation, avec des structures institutionnelles différentes. En outre, la généralisation des TIC dans de multiples secteurs économiques (santé, éducation, finances, sphère privée, etc.) a rendu indispensable une réglementation transversale de ces technologies. La demande de plus en plus grande de services large bande à haut débit va accroître les besoins d'investissement dans plusieurs domaines: expansion et modernisation des réseaux, réglementation efficace en termes de répartition et de concurrence pour le partage des infrastructures, coûts d'accès au spectre de fréquences et utilisation des réseaux, et accès universel aux services à haut débit. Les Lignes directrices de l'IUT relatives aux bonnes pratiques (2011) préconisaient notamment: a) de s'appuyer sur des partenariats public-privé et de moderniser les programmes de service universel pour développer les infrastructures de services large bande; b) d'encourager l'investissement privé dans le large bande, notamment en simplifiant les régimes de licences et en mettant à disposition davantage de spectres pour le large bande mobile; et c) de stimuler l'investissement dans les activités de

⁵ Pour de plus amples informations, voir CNUCED, *Étude sur les transports maritimes 2011*.

⁶ Pour une analyse plus détaillée, voir CNUCED, *Rapport 2011 sur l'économie de l'information*.

recherche-développement, y compris par l'intermédiaire de fonds pour l'accès et le service universels.

15. La généralisation des systèmes mobiles pour se connecter aux réseaux a facilité l'accès des personnes à faible revenu aux services fondés sur les technologies de l'information et la création de microentreprises de TIC. Grâce à des services innovants comme les services de banque et de paiement par téléphonie mobile, on a élargi l'accès aux services bancaires. On estime que 364 millions de personnes à faible revenu exclues du système bancaire pourraient utiliser des services financiers par téléphonie mobile en 2012. Cette évolution devrait faciliter les services bancaires transfrontières, y compris pour les envois de fonds des travailleurs. On voit donc la nécessité de faire converger les réglementations des services de TIC et des services financiers. Il faudra que les gouvernements conçoivent des cadres réglementaires et institutionnels adaptés, et que la communauté internationale appuie leurs efforts. Il faut aussi trouver une réponse au problème des coûts élevés des services d'itinérance internationale pour la téléphonie mobile, y compris en favorisant une réelle concurrence. Une information et une transparence accrues pour les consommateurs (par exemple concernant les tarifs) et la question de la réglementation des prix de gros et/ou de détail sont importantes elles aussi.

16. Compte tenu des aspects complexes qu'implique l'élaboration des cadres réglementaires et institutionnels et des problèmes de réglementation récurrents, l'amélioration de la qualité de la réglementation est devenue un objectif universel. Mais les efforts entrepris à titre autonome par les autorités de réglementation étaient jugés insuffisants. De plus en plus, les pays optaient pour la mise en place d'organismes avec un rôle de surveillance réglementaire (comme l'Office of Best Practice Regulation en Australie) et faisant fonction de «régulateur des régulateurs» pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques et le respect des normes de qualité, en procédant à des évaluations des effets de la réglementation. De telles initiatives pourraient fournir d'utiles enseignements aux autres pays.

III. Des cadres réglementaires et institutionnels adaptés et efficaces

17. La nécessité de corriger les dysfonctionnements des marchés (facteurs extérieurs, asymétries de l'information et structure monopolistique des marchés) justifie une réglementation économique des secteurs. Mais il reste à savoir quel est le meilleur moyen de réglementation, à quel coût, comment l'adapter en fonction de la nature du dysfonctionnement, et dans quel objectif. Le dégroupage des SSI des réseaux intégrés verticalement a introduit de la concurrence et fait de l'État non plus un fournisseur mais un régulateur. L'État exerce ce pouvoir de régulation en accordant à certaines conditions des licences et en veillant à leur application, en fixant les tarifs et les normes techniques, et en réglant les différends. À travers ce cadre réglementaire, il poursuit de multiples objectifs de politique publique, dans la recherche générale d'un développement équitable et durable.

18. Si le principe de réglementations types fondées sur les privatisations et le secteur privé a été mis en avant, les travaux d'étude et l'expérience montraient qu'il n'existait pas pour les cadres réglementaires et institutionnels de modèle universel qui s'applique à tous les pays et à toutes les situations. Il était normal que l'on procède généralement par expérimentation puisque la réforme des réglementations était un processus progressif dont il fallait organiser le rythme et l'échelonnement et dans lequel intervenaient divers acteurs. Compte tenu des résultats mitigés des privatisations et des partenariats public-privé (PPP) et du fait que l'État continue à fournir des services, l'optimisation des cadres réglementaires et institutionnels face à la multiplication des fournisseurs est devenue très importante. Il n'existe pas d'éléments qui permettent de se faire une idée définitive des avantages relatifs

du privé ou du public pour la fourniture des services. Les réglementations sectorielles doivent s'inscrire dans des stratégies globales et intégrées pour le commerce et le développement, et être en cohérence avec les politiques dans d'autres domaines – planification du développement, politique macroéconomique, industrielle et sociale, et politiques pour le commerce, la concurrence, la protection des consommateurs, l'environnement, les industries et l'emploi.

Encadré 1

Réforme de la réglementation des services de fourniture d'électricité en République de Corée

En République de Corée, une entreprise publique, KEPCO, était chargée de la production, du transport et de la distribution d'électricité. À la fin des années 1990 le pays a entrepris de réformer la réglementation du secteur afin de l'ouvrir à la concurrence, en trois phases. Dans la phase 1, la production serait assurée par six entreprises, KEPCO continuant à se charger du transport et de la distribution. Dans la phase 2, l'activité de distribution serait détachée de KEPCO, celle-ci assurant l'ensemble du transport. Dans la phase 3, le réseau de distribution serait privatisé. En 2002, six compagnies de production d'électricité avaient été établies indépendamment de KEPCO et se faisaient concurrence sur le marché de gros. Il avait été créé en 2001 le Korea Power Exchange et la Korean Electricity Regulatory Commission⁷ pour l'échange d'énergie entre réseaux et la réglementation du secteur de l'électricité, respectivement. La fixation des tarifs à des niveaux reflétant les coûts était difficile compte tenu de la nécessité de préserver la compétitivité industrielle et le niveau de vie. Dans un souci d'économie d'énergie, les tarifs de l'électricité avaient été augmentés récemment pour mieux couvrir les coûts.

19. Le problème de la réglementation implique fondamentalement une pesée d'intérêts entre quatre objectifs: a) durabilité (assurer des recettes suffisantes pour couvrir les coûts); b) efficacité de la répartition des ressources (faire en sorte que le coût de production adresse de bons signaux aux investisseurs comme aux consommateurs); c) efficacité productive (prévoir des mesures incitant les entreprises à minimiser les coûts de production); et d) équité (assurer un accès universel aux services essentiels).

A. Tarification

20. La question de la tarification est au cœur de la réglementation des SSI. Tout le problème consiste à fixer le prix à un niveau à la fois juste et raisonnable pour promouvoir la concurrence, permettre aux investisseurs de rentabiliser leur mise de fonds et assurer aux consommateurs des services d'un coût abordable. On voit que cela implique des aspects réglementaires complexes, y compris concernant les données et en matière comptable. Une plus grande transparence, concrétisée par des rapports ou des audits réalisés par des organismes indépendants, était donc importante. Les pressions politiques en faveur d'une répercussion des coûts posaient un autre problème. L'une des solutions consistait à incorporer dans les appels d'offres pour la fourniture des services certains éléments clefs de la formule de calcul des prix, de sorte que le processus de mise en concurrence contribue à la formule la mieux adaptée. Les trois grandes méthodes de tarification – taux de rendement, plafonnement des prix et plafonnement des recettes – ont été diversement utilisées⁸. Le système de plafonnement des prix était surtout utilisé dans le secteur des

⁷ Ministère de l'économie de la connaissance de la République de Corée, *White Paper* 2010.

⁸ *Jon Stern (2010)*. The regulatory and institutional dimension of infrastructure services, CNUCED.

télécommunications, et celui du taux de rendement dans les secteurs de l'électricité, de l'eau et des transports. Le système de plafonnement des recettes présentait l'avantage de permettre aux opérateurs de réaliser des bénéfices en encourageant les consommateurs à faire des économies d'énergie, mais son application pratique pouvait être difficile. Même s'il n'existe pas de règle empirique, certaines formules «hybrides» semblent avoir donné de bons résultats.

Encadré 2

Réglementation des prix de l'électricité au Royaume-Uni

Dans l'île de Guernesey au Royaume-Uni, la société publique d'électricité Guernsey Electricity (GEL) est régulée par l'Office of Utility Regulation (OUR). GEL s'est plainte que le système de plafonnement des prix appliqué ne lui permettait pas de couvrir ses coûts parce que le tarif était fixé à un trop bas niveau. L'examen confié au Regulatory Policy Institute a conclu que le système de plafonnement des prix n'était en effet pas forcément le meilleur. L'OUR a donc décidé d'y renoncer et de le remplacer par un système de plafonnement des recettes ménageant davantage de flexibilité à l'entreprise pour fixer ses tarifs. Ce nouveau régime appliqué a permis à la société GEL d'accroître ses recettes de 6,5 %.

Source: George Yarrow et Christopher Decker. «Review of Guernsey's utility regulatory regime», 2010.

B. Propriété

21. Les données d'étude et d'expérience montrent que la qualité des outils réglementaires et institutionnels contribue davantage à l'amélioration des SSI que le mode de propriété. Après différentes vagues de libéralisation la structure de propriété est très variée, et l'option des entreprises d'État reste valide, particulièrement dans les pays en développement. Cela souligne bien la nécessité de calibrer les approches en matière de réglementation.

Encadré 3

Nationalisation du secteur de l'eau en Uruguay

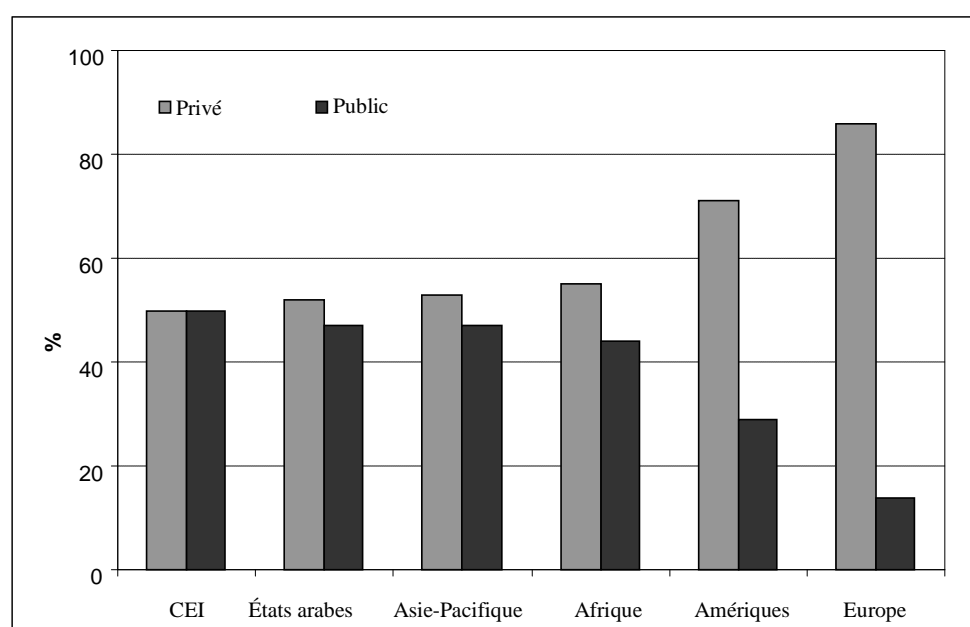
Dans les années 1990, il a été décidé de privatiser les services de fourniture d'eau vu la médiocre performance des monopoles d'État assurant ces services. Mais les résultats ne se sont guère améliorés dans beaucoup de municipalités. En Uruguay, les services d'eau et d'assainissement étaient assurés par 15 entreprises privées et par l'entreprise publique Obras Sanitarias del Estado (OSE). Celle-ci avait le monopole exclusif de la fourniture d'eau à Montevideo et sur la quasi-totalité du territoire national, avec plus de 90 % des raccordements. En 2004, les fournisseurs d'eau privés ont été nationalisés à la suite de l'introduction dans la Constitution d'un amendement interdisant la fourniture d'eau par des entités privées. Or une récente étude de la CNUCED, reposant sur les taux de mortalité infantile liée à l'eau et sur des critères de qualité pour déterminer par approximation les possibilités d'accès à une eau de qualité, constate qu'après la nationalisation les taux de mortalité infantile ont diminué et que la qualité de l'eau s'est améliorée, étayant l'idée que le secteur public était tout aussi compétent que le secteur privé.

Source: CNUCED, Services, commerce et développement, 2011.

22. La participation du secteur privé peut prendre différentes formes, allant de la propriété à part entière jusqu'à une gestion contractuelle sans prise de propriété (par exemple, contrats de concession, de location ou de gestion) ou bien une combinaison des deux. La participation du secteur privé est relativement forte dans les secteurs des télécommunications, de la production d'électricité et des ports, mais elle reste limitée pour les routes, le rail et la distribution d'électricité et d'eau. Dans les télécommunications, 66 % des opérateurs sont totalement ou partiellement privatisés (fig. 3). En termes d'amélioration des services fournis, l'intervention d'acteurs privés a donné des résultats mitigés, en partie imputables à des réglementations inadaptées, en particulier pour la fixation des tarifs. Pour que les partenariats public-privé donnent de bons résultats, il fallait des cadres réglementaires et institutionnels appropriés et un engagement politique pour donner confiance aux investisseurs, ce qui pouvait être fait en incluant dans le contrat des éléments de référence concernant la qualité et la quantité des services à fournir, y compris un système de tarification sur la base des résultats et sur plusieurs années («réglementation par contrat»).

Figure 3

Statut des principaux opérateurs de téléphonie fixe, 2010



Source: UIT, World Telecommunication/ICT Regulatory Database.

23. Les mesures d'ordre réglementaire pour les entreprises d'État visaient surtout à améliorer leur gouvernance, avec notamment une plus grande autonomie décisionnelle de l'organe directeur et la notification scrupuleuse des conflits d'intérêts. L'octroi d'incitations pour les gestionnaires et le personnel lorsque les résultats sont bons, par exemple en utilisant un système d'évaluation comparative des résultats obtenus, peut être positif. Ainsi, dans le secteur de la fourniture d'eau au Viet Nam et à Singapour les rémunérations et les promotions sont déterminées sur la base d'examens institutionnalisés de la performance ainsi que de l'ancienneté, afin de récompenser et de retenir les collaborateurs compétents. En Ouganda, les éléments de référence retenus pour évaluer la performance globale incluent la consommation d'énergie et les recettes perçues.

C. Concurrence et protection des consommateurs

24. Les pratiques anticoncurrentielles des entreprises en position dominante sont un important obstacle à des cadres réglementaires et institutionnels efficaces. Quant un opérateur contrôle des infrastructures essentielles, il peut s'opposer à l'accès au réseau de nouveaux entrants (par exemple dans le secteur des télécommunications et de la distribution d'électricité)⁹. Un opérateur intervenant à la fois dans des segments ouverts à la concurrence et non ouverts de la chaîne de valeur peut profiter de subventions croisées. La politique de la concurrence est importante pour éliminer ces pratiques anticoncurrentielles. L'ouverture à la concurrence d'un marché de détail doit être complétée aussi par des mesures de protection des consommateurs. Dans les secteurs libéralisés, les coûts de transfert élevés pour quitter un opérateur sont d'importants obstacles à surmonter pour les consommateurs. Ces coûts de transfert élevés peuvent être le signe d'un abus de sa position dominante par l'opérateur en place.

Encadré 4

Protection des consommateurs dans le secteur de l'énergie

Au Royaume-Uni, depuis juin 2011 les six grands opérateurs qui approvisionnent en gaz et en électricité 99 % des ménages britanniques ont accru leurs tarifs. Selon l'organisme de régulation du secteur, l'OGFEM, ces hausses de tarifs auraient porté la marge de bénéfice des opérateurs de 15 livres sterling par consommateur et par an à 125 livres sterling par mois. L'accord issu du Sommet (Consumer Energy Summit) convoqué à ce sujet par le Premier Ministre en octobre 2011 définissait plusieurs mesures pour réduire la facture – *s'informer, changer et isoler pour économiser*: «s'informer» pour aider les consommateurs à se renseigner sur les moyens d'économiser sur leur facture; «changer» pour permettre aux consommateurs de passer plus facilement à un opérateur meilleur marché; et «isoler» pour promouvoir l'efficacité énergétique grâce à des initiatives des pouvoirs publics et des fournisseurs.

Source: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/news/consumer_summi/consumer_summi.aspx.

D. Accès universel

25. Des mesures de réglementation sont nécessaires pour étendre le réseau aux personnes qui n'y sont pas encore connectées et pour rendre les services fournis moins coûteux pour les personnes déjà connectées. Il est accordé des subventions aux consommateurs à travers la fixation des tarifs ainsi qu'au moyen de subventions directes, et pour étendre le réseau il a souvent été utilisé des fonds pour promouvoir l'accès universel (par exemple à l'appui d'initiatives communautaires) ou imposé l'obligation d'assurer des services universels. Mais l'expérience montre que le recours à ce type d'obligation devrait être réaliste et que les mécanismes de mise en œuvre devraient être clairement définis. L'utilisation de technologies nouvelles comme celles de la téléphonie mobile peut faciliter un développement rentable des services de télécommunication et des services financiers. Pour les fonds, afin d'assurer un accès universel, trouver des financements suffisants et assurer une mise en œuvre efficace sont des difficultés fréquentes.

⁹ Voir CNUCED, «Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie» (TD/B/COM.2/CLP/60), 2007.

Encadré 5

Accès universel au réseau large bande

Le développement de réseaux large bande de prochaine génération est un défi majeur pour les autorités de régulation. Soixante-dix pays ont adopté des stratégies nationales pour promouvoir le réseau large bande, visant essentiellement à mettre en place les infrastructures requises à l'échelle nationale et à fournir des services publics en ligne (e-santé, e-éducation, e-gouvernement, e-commerce). Au Rwanda, par exemple, le système de gestion de la santé comporte des initiatives comme celle dite «Open MRS» (un logiciel libre pour les dossiers médicaux) ainsi que des systèmes comme TracNET47 et Trac PLUS (pour suivre les maladies infectieuses). Les applications et les services de téléphonie mobile pouvaient aussi être très utiles pour aider les populations rurales et pauvres à participer à la vie économique, comme le démontraient les services de banque et de paiement par téléphonie mobile (par exemple au Kenya, au Pakistan et aux Philippines) et d'autres initiatives dans le domaine de l'agriculture (par exemple, le système «mAgri» au Sénégal pour rendre la chaîne de valeur agricole plus efficace). Un cinquième des pays membres de l'Union internationale des télécommunications (UIT) avaient inclus le réseau large bande dans l'accès universel. Les initiatives pour promouvoir le partage d'infrastructures, le libre accès et la réorganisation du spectre de fréquences font partie de ces mesures de réglementation innovantes pour développer les réseaux et élargir l'accès.

Source: UIT (2011), Tendances des réformes dans les télécommunications 2010-2011.

E. Cadres institutionnels

26. L'arrivée de régulateurs indépendants – non liés aux anciens acteurs publics – a été une étape essentielle de la réforme en matière réglementaire. En autorisant l'établissement d'un régulateur indépendant, les gouvernements démontrent leur engagement de réduire l'emprise sur le marché des entreprises en position dominante. Ces fonctions de régulateur indépendant peuvent être dévolues à diverses entités (ministère, agence autonome) et couvrir un secteur spécifique ou de multiples secteurs. L'indépendance de ces régulateurs doit être réelle et effective, ce qui implique des ressources humaines et financières adéquates. La transparence est indispensable pour l'indépendance. On a constaté que des processus de consultations entre toutes les parties prenantes favorisaient la transparence et la crédibilité. Des procédures efficaces de règlement des différends et d'appel sont importantes elles aussi pour la responsabilisation. La mise en place de différents modèles de concessions a conduit au développement de la «réglementation par contrat».

Encadré 6

Réglementation par contrat: les services de fourniture d'eau au Sénégal

En 1995, le service public de fourniture d'eau au Sénégal a été divisé en trois entités. L'entreprise publique SONES a été chargée des infrastructures pour l'eau dans le cadre d'un contrat de concession; l'entreprise privée SDE a signé un contrat d'affermage pour la fourniture d'eau; et une entité publique, l'ONAS, était responsable du traitement des eaux. Le contrat d'affermage liait l'État, la SONES et la SDE pour une durée de dix ans. Un autre contrat de trois ans fixait des objectifs de résultats techniques et financiers à la SDE, qui est rémunérée par une formule de double incitation visant à améliorer les résultats globaux. Dans le cadre du contrat de concession, la SONES contrôle l'action de la SDE pour le compte de l'État. Pour chaque contrat il est constitué un comité de surveillance chargé de veiller à sa bonne application. En adaptant le modèle pour mettre l'accent sur le

contrôle des résultats et sur les sauvegardes institutionnelles, l'approche suivie a permis d'améliorer les services fournis par la SDE.

Source: Sophie Trémolet et Diane Binder. La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED, 2010.

27. La réglementation des services d'infrastructure est souvent compliquée par des chevauchements de compétences, en particulier avec les autorités chargées de la concurrence. Les conflits tiennent souvent au fait que les organismes de réglementation et les autorités chargées de la concurrence ont des objectifs différents alors qu'ils pouvaient les uns et les autres avoir une compétence partagée pour un aspect donné¹⁰. Par exemple, dans les télécommunications les décisions techniques relatives à l'utilisation du spectre de fréquences influent sur le degré de concurrence dans le secteur. Il était important de définir sans ambiguïté les responsabilités de chaque entité et d'établir un mécanisme de coordination interinstitutions afin d'éviter un double risque: celui de la recherche de l'organisme le plus accommodant en matière de réglementation, et celui d'être soumis à une double réglementation. En règle générale, les segments ouverts à la concurrence peuvent être encadrés par la loi générale sur la concurrence, tandis que les segments non ouverts à la concurrence peuvent être laissés aux autorités de réglementation du secteur. Il arrive aussi parfois qu'une entité unique – l'autorité générale chargée de la concurrence ou le régulateur sectoriel – assume les deux fonctions (comme la Competition and Consumer Commission en Australie).

Encadré 7

La concurrence dans le secteur de l'électricité au Zimbabwe

Au Zimbabwe, la fourniture d'électricité était dominée par la Zimbabwe Electricity Supply Authority (ZESA). Dans le cadre de la réforme entreprise conformément à la loi de 2002 relative à l'électricité, il a été créé un organisme de régulation sectorielle, la Zimbabwe Electricity Regulatory Commission, avec le large mandat de promouvoir la concurrence et de prévenir les abus possibles de position dominante sur le marché. En 2003, la Competition Commission, chargée de la concurrence, a enquêté sur un cas d'abus de position dominante dans le secteur de l'électricité sur la base d'une plainte alléguant que la ZESA abusait de sa position sur le marché, notamment en fixant des tarifs excessifs. L'intervention de la Competition Commission a permis d'arriver à une convention d'expédient dans le cadre de laquelle la ZESA s'engageait à améliorer sa communication avec les consommateurs.

IV. Services financiers

28. La crise mondiale a mis en évidence le coût économique des failles de la réglementation des services financiers. On estime qu'entre 2007 et 2010 les banques européennes ont perdu à cause de la crise 1 000 milliards d'euros (8 % du PIB de l'Union européenne). Entre 2008 et 2010, l'UE a approuvé jusqu'à 4 600 milliards d'euros (39 % du PIB) d'aides publiques pour les institutions financières¹¹. Le cadre réglementaire mondial pour le secteur financier est en voie de refondation. Sa configuration nouvelle aura d'importantes conséquences sur les capacités de réglementation des pays et sur leur participation au commerce international et aux accords commerciaux internationaux.

¹⁰ CNUCED (2009), document TD/B/C.1/MEM.3/3.

¹¹ FMI (2010), *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*.

29. Il s'agit à travers les réformes de la réglementation de renforcer la supervision en prévoyant des objectifs tant macroprudentiels que microprudentiels, afin essentiellement d'internaliser les externalités négatives créées par certains établissements financiers. L'objectif ultime est de permettre au secteur financier de retrouver sa fonction essentielle: appuyer les activités productives dans l'économie réelle. Les mesures de réforme visent spécifiquement à renforcer la capitalisation pour mieux supporter les pertes, à étendre le champ d'application de la réglementation au «système bancaire fantôme» mal réglementé mais de plus en plus important, à accroître la transparence des opérations sur produits dérivés, à renforcer la réglementation des institutions financières d'importance systémique et à établir un organisme de protection des consommateurs pour les services financiers.

30. La réforme est centrée sur le renforcement des règles relatives aux fonds propres et à la liquidité des banques («Bâle III») sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, règles qui entreront en vigueur entre 2013 et 2019. Pour permettre aux banques de mieux couvrir leurs pertes, l'Accord de Bâle III entend améliorer la qualité et le niveau des fonds propres exigés par la réglementation (capital-actions ordinaire et bénéfiques non répartis), et porte la proportion de fonds propres exigée à 7 % des actifs pondérés en fonction des risques d'ici à 2019, y compris un «volant de réserve» de 2,5 % pour gérer les futures périodes de tensions. Pour éviter les effets procycliques des modèles de risque et des exigences actuelles de fonds propres, aux termes des nouvelles règles les banques sont tenues d'accroître leur volant de fonds propres lorsque la conjoncture est favorable pour pouvoir utiliser les fonds mis en réserve en cas de tensions («volant anticyclique»).

31. Au niveau national, les efforts de réforme de la réglementation se poursuivent, allant parfois même au-delà des normes internationales. Aux États-Unis, la loi Dodd-Frank relative à la réforme de Wall Street et à la protection des consommateurs, adoptée en 2010, était une initiative majeure pour réformer de façon globale et simultanée les services financiers aux États-Unis, même si les normes pour les exigences de fonds propres restaient à finaliser. L'UE s'attache à transposer le cadre de Bâle III dans le projet de directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP IV). Ce projet concerne les 8 300 banques opérant dans l'UE, et pas seulement les banques actives à l'international comme prévu dans Bâle III. Au Royaume-Uni, l'Independent Commission on Banking («Commission Vickers») allait au-delà des règles de Bâle III en recommandant que les banques aient des réserves de fonds propres constituées à 10 % au moins d'actifs pour les activités de banque de détail exercées dans le pays et que les grandes banques aient un «coussin de sécurité» constitué d'au moins 17 à 20 % d'actifs de qualité supérieure.

32. Une question centrale se pose pour le processus de réforme: faut-il isoler les services bancaires essentiels assurés par les banques de détail et les banques commerciales de dépôt des activités risquées des banques d'investissement intervenant sur les marchés financiers, et comment? Considérée comme l'une des propositions de réforme les plus radicales, la «règle Volcker» prévue dans la loi Dodd-Frank des États-Unis interdit aux établissements bancaires de spéculer pour leur propre compte et d'investir dans des fonds de capital-investissement et dans des fonds spéculatifs sous différentes formes, encourageant ainsi une séparation de fait entre les deux modèles d'affaires. La DAFP IV de l'Union européenne dissuade aussi les banques d'investir dans des fonds spéculatifs ou des fonds de capital-investissement en assignant à ce type d'activités des coefficients de risque élevés. Au Royaume-Uni, la Commission Vickers a recommandé de bien délimiter les activités de banque de détail et de banque d'investissement mais sans les séparer totalement, en exigeant que toutes les activités de banque de détail des établissements engagés aussi dans des activités d'investissement soient assurées par une filiale séparée, avec une gouvernance autonome et des capitaux propres.

Encadré 8

Réforme de la réglementation en Inde¹²

En Inde, la réglementation du secteur financier repose sur des principes macroprudentiels. En 2004, la Reserve Bank of India a fait de la stabilité financière l'un de ses objectifs, incluant une réglementation macroprudentielle. Pour y parvenir, elle a notamment élargi la portée du régime réglementaire en y incluant, notamment, des règles couvrant la gestion de l'exposition au risque, les autorisations requises pour les nouveaux produits financiers (produits dérivés), les exigences en matière de fonds propres, le système bancaire fantôme, la titrisation et les opérations sur produits dérivés négociés de gré à gré. Ces mesures de réforme ont été complétées par des directives renforcées en matière de supervision ainsi que par de nouveaux mécanismes institutionnels pour coordonner l'action des différents organismes de réglementation sectorielle, comme l'illustre la mise en place récente du *Financial Stability and Sector Development Council*.

33. Les réformes récemment mises en œuvre en matière réglementaire mettaient l'accent sur l'identification et la réglementation des grandes banques d'importance systémique qui, du fait de leur taille, bénéficient souvent d'une garantie implicite des pouvoirs publics. Au moment de la crise, pour la moitié des 1 800 milliards de dollars de pertes notifiées dans le monde 18 grandes banques étaient en cause. On estimait à 60 milliards de dollars la subvention annuelle, pour un échantillon de banques à travers le monde, représentée par des possibilités de financement à moindre coût¹³. Deux grandes approches sont suivies pour remédier aux problèmes de ces établissements. L'une d'entre elles préconise d'exiger un ratio de fonds propres plus élevé pour réduire les risques de faillite. Les banques d'importance systémique devraient ainsi disposer de fonds propres additionnels représentant entre 1 et 2,5 % des actifs pondérés en fonction des risques. Une autre approche consiste à mettre en place a priori des mécanismes de «résolution» des défaillances bancaires, y compris au niveau transfrontière, sécurisés, rapides et efficaces en cas d'insolvabilité. Pour les pays en développement, où le secteur est souvent dominé par de grandes banques étrangères, une limitation de l'engagement dans le secteur financier de ces institutions est considérée comme une option valable.

34. Les taxes sur les transactions financières qui sont envisagées devraient permettre d'améliorer la réglementation prudentielle en pénalisant la prise de risque excessive. Il est proposé dans le cadre de l'UE la mise en place d'une taxe sur les transactions financières de 0,1 % sur toutes les transactions et de 0,001 % sur les contrats de produits dérivés qui s'appliquerait dès lors qu'une des parties à la transaction est une institution établie dans l'UE. On estime que la taxe générerait quelque 78 milliards de dollars de recettes par année.

35. Vu les liens entre les différents services financiers, il faut aussi des réformes de la réglementation des services financiers non bancaires et en particulier des services d'assurance. En Europe, la directive de 2009 de la CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice («Solvabilité II») vise à créer un cadre commun unique pour les exigences en matière de fonds propres et pour la gestion des risques dans l'UE. Les États-Unis ont eux aussi engagé des réformes à cet effet, notamment dans le cadre de leur initiative pour la modernisation des règles de solvabilité (Solvency Modernization Initiative). Au niveau international, l'Association internationale des organismes de contrôle des assurances a prévu des dispositions pour le suivi de l'application des principes de base relatifs aux exigences en matière de fonds propres et à la gestion des risques.

¹² CNUCED, document TD/B/C.I/MEM.3/9.

¹³ CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement*, 2011.

36. La question des coûts et des avantages économiques des mesures proposées occupe une importante place dans le débat. Les acteurs financiers craignent essentiellement que les nouvelles règles risquent de réduire d'un tiers la rentabilité des banques, de peser sur le coût du crédit et les possibilités d'accès au crédit en particulier pour les petites et moyennes entreprises, et de freiner la croissance économique. Mais il n'est pas démontré de façon certaine qu'un accroissement des ratios de fonds propres pèse sur la rentabilité, et selon des études récentes il semblerait qu'un secteur financier de taille modeste soit au contraire favorable à la croissance dans certains pays¹⁴. En outre, les coûts probables du renforcement des exigences en matière de fonds propres devraient être compensés par les gains potentiels induits par une probabilité moindre de crises. Selon une étude du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, un accroissement de 2 % des ratios de fonds propres réduirait la probabilité d'une crise financière de 2,9 %, et le cadre réglementaire prévu pour les grandes banques d'importance systémique devrait procurer un gain annuel de 40 à 50 points de base de PIB, en raison de la probabilité réduite de crises financières.

37. L'expérience montre que les banques les moins touchées par la crise ont été celles qui se sont cantonnées aux activités bancaires traditionnelles. Plus les institutions financières sont diverses, plus le système est protégé des dysfonctionnements des marchés financiers internationaux. Les banques publiques, les banques nationales de développement et les banques communautaires jouent toutes un important rôle dans l'investissement productif indispensable. En 2003, ces banques représentaient 80 % de l'ensemble des actifs en Asie du Sud. Les banques publiques ont démontré leur utilité pour compenser l'assèchement du crédit et promouvoir la concurrence sur les marchés oligopolistiques. Et si les organismes intervenant dans les transferts de fonds étaient plus diversifiés (par exemple services postaux, coopératives financières et organismes de microfinancement), le coût de ces transferts pourrait être également réduit¹⁵.

Encadré 9

Intégration financière au Brésil

Dans les années 1990, le Gouvernement a renforcé son approche innovante pour la fourniture de services financiers en mettant en place un système de «correspondants» bancaires s'appuyant sur le réseau postal. Les correspondants représentant les banques s'occupent d'opérations financières pour la clientèle. Dans ce cadre, le Banco Postal – une banque de services financiers postaux établie spécialement par la Poste brésilienne – fait fonction de correspondant pour une banque privée (Bradesco). Les principes généraux de fonctionnement du Banco Postal ont été arrêtés par le Ministère brésilien des communications et sont reflétés dans les objectifs de solidarité sociale de l'institution. Ces objectifs stipulaient que la priorité devait être donnée aux communautés dépourvues de banques afin de leur assurer un premier accès aux services financiers dans des délais spécifiques (l'objectif était de fournir ces services à 1 000 communautés avant la fin de 2002). Selon les études de la CNUCED, cette politique avait permis de promouvoir l'accès aux services financiers dans les zones les plus démunies.

Source: CNUCED, Services, commerce et développement, 2011.

¹⁴ Admati A. *et al.* (2010). «Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation»; Arcand J. L., Berkes E. et Panizza U. (2011). «Too Much Finance?».

¹⁵ CNUCED, document TD/B/C.I/EM.4/3.

38. Les opérations de sauvetage du secteur financier ont eu d'importants effets de distorsion des échanges. Il fallait donc se demander comment poursuivre la libéralisation des services financiers compte tenu de ces effets de distorsion. La question est importante car les services financiers font partie des secteurs les plus libéralisés, avec 110 listes d'engagements, en particulier pour le Mode 3 (présence commerciale). Les pays dans lesquels la présence des banques étrangères est forte accordent beaucoup d'attention aux modalités de réglementation dans le pays hôte, en exigeant l'établissement de filiale plutôt que l'ouverture directe de succursales afin de garantir une régulation effective de l'activité des banques étrangères. Cela est considéré comme justifié dans la mesure où il était particulièrement difficile de revenir sur des mesures déjà prises une fois le secteur financier libéralisé.

Encadré 10

Engagements pour les services financiers pris par la Fédération de Russie en vue de son accession à l'OMC

Au cours des négociations en vue de l'accession de la Fédération de Russie, une question particulièrement difficile a été celle de l'ouverture de succursales de banques et de compagnies d'assurance. La législation russe interdisait l'ouverture de succursales de banques étrangères, celles-ci ne pouvant établir que des filiales. Ces filiales devaient être enregistrées en tant qu'entités russes, avoir un capital propre et désigner des conseils d'administration locaux, et elles étaient assujetties à une surveillance de la Banque centrale. Dans ses engagements définitifs en vue de l'accession, la Fédération de Russie a accepté le principe de banque à capital 100 % étranger, mais elle a maintenu l'obligation pour les banques étrangères de s'établir par le biais de filiales.

39. Les mesures exceptionnelles de sauvetage financier et les réformes de la réglementation des services financiers soulevaient la question de savoir si l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ménageait une flexibilité suffisante pour les réglementations nationales.

Pour certains, les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) laissaient toute latitude aux membres pour réglementer leurs secteurs de services financiers, par exemple par le biais de clauses d'«exception prudentielle». D'autres au contraire considéraient que nonobstant l'existence de clauses d'«exception prudentielle», l'obligation de justifier les mesures en invoquant une clause d'exception indiquait que les règles fondamentales de l'AGCS méritaient réflexion.

40. Compte tenu de l'intérêt nouveau porté aux mesures de réglementation des opérations en capital, il se pose la question des conséquences des disciplines de l'AGCS sur la marge d'action des pays pour appliquer de telles mesures. L'intérêt de ces mesures est en effet de plus en plus largement admis, y compris par le Fonds monétaire international (FMI), mais certaines dispositions de l'AGCS interdisent de façon générale les restrictions des transferts internationaux en relation avec des engagements spécifiques. En outre, dès lors qu'il est pris un engagement d'accès complet au marché pour un service spécifique (par exemple opérations de dépôt selon le Mode 1 (fourniture transfrontière)) où les mouvements de capitaux sont essentiels pour la fourniture du service, aucune mesure de réglementation desdits mouvements ne pouvait être imposée. Il se posait aussi la question de savoir si ces mesures de réglementation des opérations en capital pouvaient être justifiées au nom des exceptions prudentielles en matière financière. Selon certains, seules les mesures de réglementation prudentielles comme celles reconnues par les processus de Bâle (par exemple exigences en matière de fonds propres) pouvaient être considérées comme des mesures prudentielles.

41. Le processus de réforme des réglementations en la matière a aussi mis en évidence les effets possibles des disciplines de l'AGCS sur ces mesures, en particulier lorsque des engagements de libéralisation sont pris. Certains considéraient par exemple que la taxation des transactions financières proposée pouvait être assimilée à une restriction indirecte des transferts et des paiements si elle augmentait les coûts des transactions. Et la séparation de fait proposée entre banque commerciale et banque d'investissement pouvait soulever des questions au titre de l'article XVI de l'AGCS (Accès aux marchés), qui interdisait de limiter la taille, la forme juridique ou le nombre total des fournisseurs de services financiers. Cela pouvait aussi réduire la marge de manœuvre des pays en développement pour limiter la part de marché d'une banque afin d'éviter le problème des banques trop grandes pour faire faillite.

42. Les engagements contractés au titre du «Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers» impliquent une libéralisation plus profonde. Aux termes des «obligations en matière de statu quo» prévues dans ce mémorandum, les limitations des engagements ne pouvaient s'entendre qu'en relation avec des mesures existantes, verrouillant ainsi l'acquis et restreignant les possibilités d'une future reréglementation. L'obligation de permettre à tous les fournisseurs étrangers établis sur le territoire de fournir de «nouveaux services financiers» pouvait, par ailleurs, être jugée difficilement conciliable avec l'idée d'une réglementation renforcée pour assurer la sécurité des produits financiers. Ces obligations de plus profonde portée sont également reprises dans des accords commerciaux régionaux (ACR) Nord-Sud ainsi que dans le cadre du processus d'accession à l'OMC.

V. La réglementation des SSI et le système commercial international

43. La libéralisation des échanges dans le cadre des accords commerciaux régionaux et multilatéraux couvre de plus en plus souvent les services d'infrastructure, les réformes successives de la réglementation ayant ouvert à la concurrence des segments de ces secteurs. La réforme de la réglementation et la concurrence sont les éléments moteurs de la récente libéralisation des SSI. Il y a un lien essentiel entre libéralisation du commerce des services et réglementation parce que la décision d'ouvrir à la concurrence internationale le marché intérieur des services d'infrastructure, en déterminant dans quelle mesure et comment, est une décision d'ordre réglementaire. Les processus de libéralisation commerciale influencent donc par nature les cadres réglementaires et institutionnels nationaux élaborés et, partant, la capacité d'action des gouvernements pour réglementer. Tout le défi consiste à parvenir à des processus qui combinent libéralisation et réglementation et dont le contenu, le rythme et le séquençement soient adaptés afin que le pays puisse se doter des capacités et des cadres réglementaires et institutionnels voulus avant que le processus de privatisation et de libéralisation soit engagé.

44. Le degré d'ouverture commerciale est plus ou moins grand selon les secteurs et correspond globalement à celui de la concurrence sur le marché intérieur. Le degré d'ouverture «formelle», telle que reflété dans les engagements au titre de l'AGCS, est important dans les télécommunications (pour lesquelles 108 pays ont pris des engagements), mais faible dans le secteur de l'énergie. On peut considérer que les services de transport se situent dans la moyenne, 38 pays ayant pris des engagements concernant le transport maritime international de marchandises. Dans le cadre du Cycle de Doha, il est proposé certaines améliorations des 71 offres initiales et 31 offres révisées concernant la couverture sectorielle, la fourniture transfrontière, les régimes de licences, la participation étrangère au capital, la forme des entreprises et l'application de principes réglementaires favorables à la concurrence (par exemple dans le cadre du Document de référence sur les

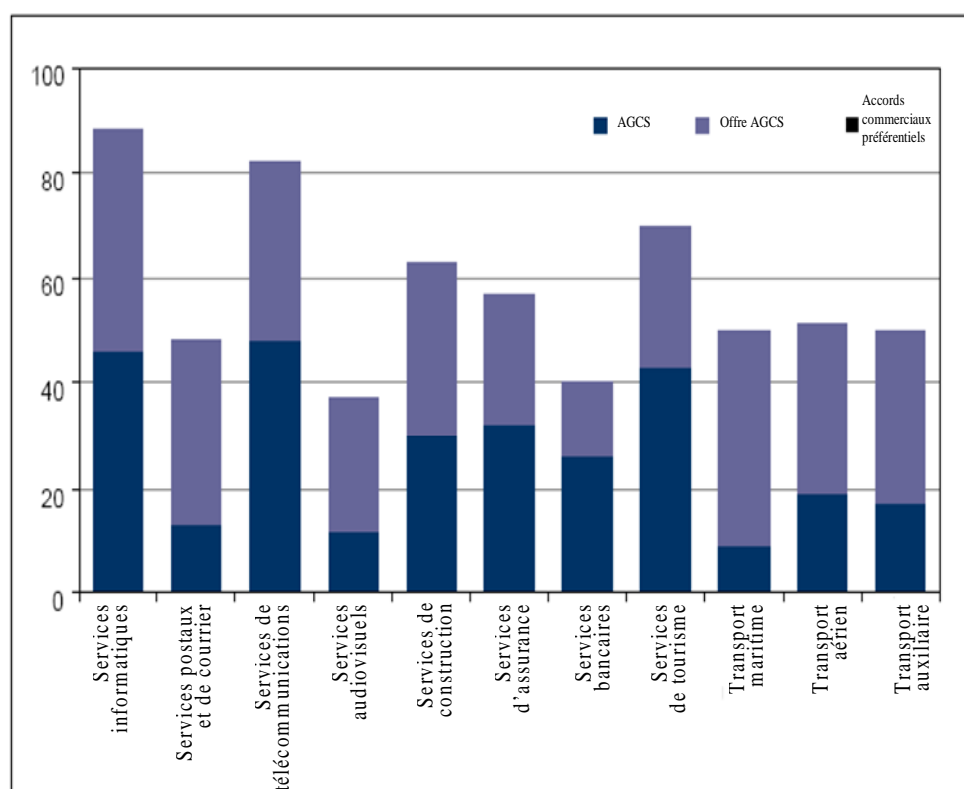
télécommunications de base). Les offres pour les services relatifs à l'énergie sont limitées, entre autres, aux services «annexes» aux industries extractives, à la distribution d'énergie et aux services de transport par conduites. On considère néanmoins que le degré actuel d'«ouverture» dans ces secteurs est sans doute plus grand en réalité.

45. Toutes les mesures de réglementation n'ont pas le même effet de restriction des échanges. Selon des études de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les mesures réglementant le statut, la taille et le champ d'action des entreprises publiques et les mesures de réglementation des prix ont moins d'effets de restriction sur les échanges commerciaux que des mesures discriminatoires comme les restrictions en matière de propriété, les restrictions des activités des entreprises étrangères, les obligations imposées aux membres des conseils d'administration en termes de nationalité et de résidence, les obstacles à la concurrence (par exemple accès aux réseaux et interconnexion) et le manque de transparence dans les régimes de licences¹⁶. Mais il faut toujours mettre en balance les éventuels effets de restriction des échanges dus à ces mesures et les fonctions de réglementation légitimes qu'elles peuvent assurer dans l'intérêt du bon développement de la concurrence et des marchés.

46. Comme les négociations multilatérales se trouvent dans une impasse, c'est de plus en plus au niveau régional que sont prises des initiatives de libéralisation du commerce. Les services occupent désormais une place de choix dans les accords commerciaux régionaux, qui contiennent aujourd'hui des engagements plus étendus «à l'intérieur des frontières». Alors que cinq ACR sur les services seulement avaient été notifiés à l'OMC avant 2000, 85 autres accords ont été notifiés depuis, de sorte que la plupart des membres de l'OMC sont parties au moins à un ACR portant sur les services. Même si deux tiers des ACR existants ne couvrent pas les services, ceux-ci sont présents dans la majorité des ACR Nord-Sud. Parmi les initiatives récentes, il faut mentionner en particulier le projet d'accord de partenariat transpacifique entre 10 pays du bassin du Pacifique, prévoyant des engagements ambitieux. Les services de télécommunications et les services financiers occupent une place de choix dans les ACR Nord-Sud. Le projet d'accord de partenariat transpacifique vise à une cohérence en matière réglementaire en prévoyant la création au niveau national d'un organe de coordination chargé de suivre et d'examiner les mesures de réglementation, et d'évaluer notamment les effets.

¹⁶ Voir <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/43080529.pdf>.

Figure 4
Niveau moyen des engagements, par secteur



Source: Roy, Martine (2011). Services Commitments in Preferential Trade Agreements, OMC.

47. Les engagements pris pour les services dans le cadre des ACR vont généralement au-delà des engagements au titre de l'AGCS et des offres du Cycle de Doha, aussi bien pour le Mode 1 que pour le Mode 3 (d'après la base de données de l'OMC). Les engagements AGCS+ pris dans le cadre des ACR sont plus étendus pour les pays en développement que pour les pays développés, ce qui confirme l'importance de ces accords pour la libéralisation des services dans les pays en développement. La progression de la part des engagements dans le cadre des ACR diffère selon les secteurs (fig. 4). Certains secteurs de services d'infrastructure déjà largement ouverts par l'AGCS (services informatiques et télécommunications) sont libéralisés encore davantage dans le cadre des accords commerciaux régionaux. Les services financiers (assurance et banque) se caractérisent par un niveau modeste d'engagements dans le cadre de l'AGCS et de type AGCS+ au niveau régional, les services bancaires attirant un niveau particulièrement faible d'engagements dans le cadre des ACR. Les services de transport (maritime, aérien et auxiliaire) sont ceux où les engagements au titre de l'AGCS sont les plus faibles compte tenu de la sensibilité du secteur (par exemple cabotage dans le transport maritime), mais qui bénéficient des engagements de type AGCS+ les plus importants dans le cadre des ACR.

48. Les principaux outils de réglementation au niveau national – licences, qualifications et normes techniques – sont spécifiquement assujettis aux disciplines multilatérales concernant les réglementations intérieures. L'un des grands objectifs des disciplines proposées est de réduire le pouvoir discrétionnaire conféré en matière réglementaire en exigeant que les mesures appliquées ne soient pas plus restrictives que nécessaire pour le commerce (le «critère de nécessité»). Certains craignaient que cela restreigne la marge d'action des autorités pour établir ou modifier des réglementations en fonction d'objectifs

de politique publique. Par exemple, l'imposition de redevances d'utilisation aux fournisseurs de services pour financer l'accès universel risquait d'être non conforme à ce critère. Des études montraient que si l'on suivait le principe des mesures «existantes», une modification de la réglementation qui empêcherait des fournisseurs de services étrangers de se fonder sur la législation existante pourrait bien être jugée incompatible avec l'obligation faite par l'AGCS d'assurer des conditions stables et prévisibles.

49. Des efforts d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle en matière réglementaire pourraient aider à éliminer les obstacles liés à des normes techniques différentes, en particulier pour les services de transport et les services financiers et services professionnels connexes, où l'asymétrie de l'information était importante. Cette harmonisation des réglementations pourrait se faire plus facilement dans un contexte régional.

Même si cette intégration n'en est qu'à ses débuts pour les secteurs de services, l'intégration et la coopération Sud-Sud sont prometteuses à cet égard en contribuant directement à la création d'économies d'échelle et au développement des capacités productives.

Encadré 11

Coopération en matière réglementaire en Asie du Sud-Est

Le Telecommunications Regulators' Council de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) s'emploie à harmoniser et à coordonner les aspects réglementaires concernant la concurrence, l'interconnexion, les licences, le renforcement des capacités et l'accès universel. Un programme de coopération commun prévoit le développement des services large bande et de l'accès universel ainsi que des accords de reconnaissance mutuelle, y compris pour les services d'ingénierie et de conception de logiciels. Le Programme de coopération économique de la sous-région du bassin du Mékong vise à développer le réseau routier dans la région. L'Accord-cadre sur le transport transfrontière prévu dans ce programme assure la reconnaissance mutuelle des permis de conduire et des visas des personnes intervenant dans les opérations de transport, et la délivrance des permis de transport routier dans la sous-région pour faciliter les mouvements transfrontières.

50. L'ouverture accrue des marchés des SSI dans le cadre des accords commerciaux a mis en lumière la question du traitement des services d'infrastructure considérés comme des «services publics», qui peuvent être exclus des accords de libéralisation. On est en effet amené à s'interroger sur les exemptions prévues pour les «services publics» dans les accords commerciaux dès lors que de nombreux services auparavant considérés comme tels sont désormais ouverts à la concurrence commerciale. Les services publics au sens de la définition d'un «service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental» – «qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence» avec d'autres fournisseurs – sont généralement exclus de l'AGCS et de nombreux ACR. Or beaucoup de services d'infrastructure de réseau assujettis à un monopole d'État ont été privatisés et ouverts à la concurrence dans de nombreux pays. La nature de l'exemption n'est pas claire non plus, c'est-à-dire qu'on ne sait pas si l'exemption s'applique aux mesures existantes (le statu quo) ou bien aux mesures existantes et futures. Pour certains, l'exemption s'applique uniquement aux mesures existantes (par exemple un monopole d'État qui existait au moment de l'entrée en vigueur de l'AGCS), ce qui implique que l'exemption ne s'appliquerait pas nécessairement aux SSI qui sont ouverts à la concurrence.

51. Les engagements de libéralisation sont donc importants pour de nombreux SSI. Ils pouvaient en effet limiter les possibilités futures de retour en arrière, par exemple pour des renationalisations ou pour une reréglementation des conditions d'accès au marché. Différentes formules de libéralisation – listes négatives et listes positives – pouvaient avoir des conséquences différentes aussi en termes de réglementation. La formule des listes négatives par défaut suppose l'élimination des restrictions dans tous les secteurs sauf si une réserve est expressément prévue. Elle implique de consigner dans les listes, dans le détail et avec précision, les réglementations existantes qui limitent l'accès au marché ou le traitement national, puisque toute «omission» pouvait ouvrir la voie à une libéralisation. Ces réserves sont généralement considérées comme des engagements de «statu quo», c'est-à-dire n'autorisant pas les pays à diminuer le degré de conformité de la mesure par rapport aux obligations respectives. C'est l'«effet de cliquet» de la libéralisation. Avec la formule des listes positives par contre, les engagements de libéralisation s'appliquent uniquement aux secteurs que les pays décident d'inscrire sur leur liste, et sous réserve des limitations et conditions annexées aux listes. Cette approche permet plus de flexibilité.

52. Dans les secteurs où il est pris des engagements d'accès complet au marché les pays ne peuvent pas maintenir de restrictions concernant l'accès au marché comme celles prévues dans les mesures de réglementation des conditions d'entrée et des formes de propriété, y compris monopoles publics, fournisseurs de services exclusifs ou critères des besoins économiques, mesures souvent utilisées dans le contexte des SSI. Les engagements d'accès complet au marché supposent aussi de ne pas limiter le nombre des fournisseurs de services. En interdisant de façon générale ces conditions réglementant l'accès et les formes de propriété, les engagements pour l'accès au marché pouvaient rendre impossible l'utilisation de ces instruments réglementaires usuels.

53. Les subventions sont importantes aussi pour le développement des SSI dans les pays en développement. S'il n'est pas prévu de disciplines spécifiques pour les subventions pour les services dans l'AGCS, les modalités d'octroi des subventions peuvent être assujetties aux dispositions concernant le traitement national si un engagement de traitement national à part entière est pris dans un secteur. Le résultat est que les pays ne peuvent pas opérer de discrimination dès lors entre fournisseurs de services étrangers et fournisseurs de services nationaux dans l'octroi des subventions. Dans la pratique, de nombreux pays ont prévu dans leur liste des limitations pour des exemptions générales concernant les subventions. L'UE par exemple a précisé dans sa liste que l'octroi de subventions à un service du secteur public ne remettait pas en cause ses engagements.

54. Certaines mesures de réglementation «à l'intérieur des frontières» dans le cadre d'ACR Nord-Sud existants risquaient aussi d'avoir un effet dit de «froid réglementaire» si les régulateurs, craignant un conflit potentiel, préféraient éviter d'introduire des réglementations ou de modifier des réglementations pour servir des objectifs de politique publique. Certaines dispositions prévoyant la protection des investisseurs contre une expropriation indirecte et l'examen par des mécanismes judiciaires des décisions en matière réglementaire (dans les différends entre investisseurs et États) pouvaient avoir cet effet, et les différends entre investisseurs et États concernaient souvent les services d'infrastructure¹⁷. Dans le secteur des télécommunications, les engagements contraignants pour un accès non discriminatoire aux réseaux de télécommunications de base et aux plates-formes de communication pour les services à valeur ajoutée pouvaient verrouiller les acquis du Document de référence de l'OMC sur les télécommunications de base.

¹⁷ Markus Krajewski (2011). «Public services in bilateral free trade agreements of the EU».

VI. Conclusion

55. Les SSI contribuent pour une part non négligeable au revenu national, à la croissance, à l'emploi et à la réduction de la pauvreté. Il est donc indispensable d'avoir les institutions, les processus et les ressources appropriés pour bien réglementer la fourniture de ces services. Les pays en développement sont placés devant divers défis pour acquérir les capacités permettant d'agir efficacement en matière réglementaire. De nombreux organismes de réglementation manquent de personnel et les questions de réglementation pour les services d'infrastructure exigent de grandes compétences techniques. La coopération internationale est importante pour surmonter les contraintes réglementaires et institutionnelles¹⁸. Au cours de ses trois dernières sessions, la Réunion d'experts pluriannuelle sur les services, le développement et le commerce: aspects réglementaires et institutionnels a fait le point des expériences nationales, des meilleures pratiques et des succès obtenus dans certains secteurs d'infrastructure clés. Elle a ainsi pu mettre en lumière la diversité des approches suivies et dégager de nombreux enseignements utiles pour analyser ce qui a été efficace ou pas, afin de mieux comprendre les possibilités offertes et les erreurs à éviter. Certains de ces enseignements sont récapitulés ci-dessous:

- a) Compte tenu des multiples acteurs intervenant sur les marchés, l'optimisation des cadres réglementaires et institutionnels pour tenir compte de la diversité des fournisseurs est importante;
- b) Les cadres réglementaires et institutionnels doivent s'inscrire dans une stratégie intégrée et cohérente pour la croissance, le développement et le commerce, et être étroitement coordonnés avec les politiques correspondantes;
- c) Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être adaptés aux réalités locales et à des situations en évolution rapide sur le plan économique, social et technologique;
- d) L'un des objectifs clés doit viser à compenser les défaillances des marchés et, lorsque c'est possible, les autorités chargées de la réglementation doivent promouvoir la concurrence pour assurer des résultats économiquement efficaces;
- e) Lorsque des entreprises réglementées doivent contribuer à certains objectifs sociaux, les objectifs en question doivent être clairement énoncés et compris;
- f) Les prix devraient être fixés à un niveau juste et raisonnable pour promouvoir la concurrence, permettre aux investisseurs de récupérer leur mise de fonds et assurer aux consommateurs des services d'un coût abordable;
- g) La transparence et la participation publique sont essentielles pour la crédibilité et l'efficacité du processus de réglementation. Une interaction entre toutes les parties prenantes est importante;
- h) L'autonomie décisionnelle des organismes de réglementation dans leurs domaines de compétence renforce notablement la transparence et la crédibilité;
- i) Avant de privatiser et de libéraliser les SSI, il faut mettre en place des cadres réglementaires et institutionnels valables et acquérir les capacités nationales voulues;
- j) Les accords commerciaux multilatéraux et régionaux et les processus de libéralisation doivent dûment prendre en compte les objectifs de politique publique poursuivis à travers les cadres réglementaires et institutionnels;

¹⁸ Enquête de la CNUCED auprès de 66 organismes de réglementation des services d'infrastructure.

k) Le Gouvernement doit disposer de capacités institutionnelles et de compétences suffisantes pour réglementer, contrôler et faire respecter les cadres réglementaires et institutionnels. Le développement des capacités des régulateurs et des décideurs sur le plan humain, réglementaire et institutionnel dans les pays en développement est indispensable;

l) Toutes les formes de partenariats doivent être utilisées pour mettre en place des cadres réglementaires et institutionnels efficaces. Une coopération accrue en matière de commerce et de réglementation, en particulier au niveau Sud-Sud, doit être favorisée;

m) Il faudrait d'autres recherches, études d'impact et examens des politiques concernant les services pour mieux dégager et comprendre les meilleures pratiques, afin de concevoir et de mettre en œuvre des cadres réglementaires et institutionnels bien adaptés qui puissent contribuer au développement.
