



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

Distr. générale
6 janvier 2010
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
Deuxième session
Genève, 17-19 mars 2010
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

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

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note examine les cadres réglementaires et institutionnels des secteurs de services d'infrastructure (SSI) – télécommunications, transport, énergie, eau – et des services financiers. Des SSI dynamiques peuvent contribuer à la diversification économique et renforcer les capacités intérieures en matière d'offre et de compétitivité, tout en ouvrant des perspectives en matière d'emploi, d'investissement et de commerce. Ils sont essentiels pour le développement humain et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier pour la lutte contre la pauvreté. La présente note a pour but d'explorer les moyens par lesquels les pays en développement peuvent renforcer leurs SSI par différents types de cadres réglementaires et institutionnels, notamment en présentant des exemples nationaux. Une attention particulière est consacrée aux services financiers et énergétiques étant donné les enjeux particuliers liés à la crise financière et économique et au changement climatique.

Introduction

1. Le bon fonctionnement et l'expansion des infrastructures sont indispensables à la croissance économique, au développement et à la lutte contre la pauvreté. Or, malgré des efforts non négligeables, les progrès réalisés dans l'édification de SSI vigoureux dans les pays en développement, particulièrement les pays les moins avancés (PMA), demeurent inégaux et incomplets. Différents modèles de propriété, qu'il s'agisse des entreprises d'État, du secteur privé ou d'une association des deux (comme les partenariats public-privé), ont été mis à l'essai, mais un solide cadre réglementaire et institutionnel est indispensable. Dans cet esprit, l'État assume une fonction particulièrement importante en tant que catalyseur et État développementaliste. Les décideurs doivent accomplir une tâche ardue qui consiste à mettre en place des politiques générales et des cadres réglementaires et institutionnels le mieux adaptés aux conditions locales et aux impératifs de développement du pays tout en assurant une concurrence loyale, un volume d'investissement suffisant, des prix équitables et un accès universel, la qualité des services et la protection du consommateur. Pour ce faire, ils ne peuvent pas se contenter d'adopter une approche sectorielle. Il leur faut aménager soigneusement leurs politiques commerciale, industrielle, macroéconomique et des services, afin d'élaborer un ensemble judicieux d'objectifs pour le développement des SSI. Or, beaucoup de temps, de ressources financières et humaines, de techniques et de compétences leur sont nécessaires pour concevoir et mettre en place des cadres bien conçus. La coopération internationale, dans le domaine du commerce et de la réglementation, va probablement jouer un rôle important à l'appui de l'action nationale visant à construire des cadres réglementaires et institutionnels efficaces, rationnels et viables dans les pays en développement¹.

I. Tendances

2. Ces dernières années, la demande mondiale de services d'infrastructure a grandi rapidement par suite de la croissance démographique et de l'augmentation des revenus, particulièrement dans les pays en développement. Les recettes annuelles globales de ces services étaient en 2008 de 14,5 billions de dollars, soit 24 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Les SSI constituent une grosse source d'emplois puisqu'ils représentaient 9,3 % de l'emploi dans le monde en 2008. Grâce à un puissant effet d'entraînement en amont et en aval, ils ont permis de créer de nouveaux emplois dans les secteurs correspondants.

3. Les SSI sont importants aussi dans le commerce international. Les services d'infrastructure représentaient en 2007 plus de 35 % du commerce mondial des services, dont 22,5 % pour le transport, 10,2 % pour les finances, 2,3 % pour les télécommunications et plus de 2 % pour l'eau et l'électricité. De 2003 à 2008, la croissance annuelle moyenne des exportations était de 16 % pour le transport et les télécommunications et de 21 % pour les services financiers, tandis que les exportations mondiales de l'ensemble des services augmentaient de plus de 15 % par an. Le commerce Sud-Sud des services constituait 10 % du total mondial; les exportations Sud-Sud de services de transport représentaient 8,5 %, les exportations d'autres services commerciaux 15 % et les exportations de services de voyage 16 % du total mondial des exportations dans chaque catégorie.

¹ CNUCED (2009). Services, développement et commerce: aspects réglementaires et institutionnels (TD/B/C.I/MEM.3/2).

4. L'investissement étranger direct (IED) dans les SSI a augmenté rapidement aussi, avoisinant les 4,4 billions de dollars en 2007, soit quelque 7 % du PIB mondial². Les secteurs de l'électricité, de l'eau, des télécommunications et du transport exigent chacun de 200 milliards à 300 milliards de dollars par an d'investissement. La CNUCED estime à 100 milliards environ l'apport d'IED aux SSI des pays en développement, y compris dans le sens Sud-Sud. Les courants d'investissement Sud-Sud commencent à contribuer de façon non négligeable au financement de projets d'infrastructure, particulièrement dans l'Afrique subsaharienne. En 2007, les engagements financiers de la Chine dans l'infrastructure africaine représentaient 4,5 milliards de dollars, dont une bonne part consacrée à l'hydroélectricité et au transport ferroviaire. La même année, l'apport de la Chine, de l'Inde et des membres du Conseil de coopération des pays arabes du Golfe représentait un quart des investissements d'infrastructure en Afrique. Les courants d'aide publique des pays en développement vers l'Afrique subsaharienne étaient comparables à l'aide publique au développement émanant des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques et aux courants de capitaux étrangers en provenance d'investisseurs privés.

5. Beaucoup de pays en développement continuent à pâtir d'un gros déficit d'infrastructure. Dans l'Afrique subsaharienne, les services d'eau et d'assainissement auraient besoin à eux seuls d'un investissement de 7 milliards de dollars par an, soit nettement plus que le volume actuel de 800 millions. Les besoins pour améliorer les services d'électricité, de télécommunication et de transport sont du même ordre, voire plus grands.

6. La crise économique et financière actuelle a donné un coup de frein aux progrès réalisés dans les SSI et même provoqué une régression dans l'action menée pour atteindre les OMD. Les investissements dans les SSI sont à l'arrêt. La crise a entraîné, à la suite de la baisse du volume de la production et de la consommation, de la contraction du crédit et du financement commercial et de la diminution des recettes publiques, une baisse du commerce des SSI. Si la récession se prolonge, la production, les revenus et les bénéfices de ce secteur pourraient continuer leur chute, compromettant la situation des entreprises de SSI et des consommateurs. D'après l'Agence internationale de l'énergie, la consommation mondiale d'énergie aurait diminué de 3 % en 2009, ce qui représente la chute la plus forte depuis quarante ans. Pour sa part, l'Union internationale des transports routiers estime qu'en 2009 la production du transport international de marchandises aura diminué de plus de 20 %. Quant à l'Association du transport aérien international, elle s'attend pour l'année à une diminution de 4 % du trafic voyageurs et de 14 % du fret. Enfin, le secteur du transport maritime – qui assure plus de 80 % du commerce mondial des marchandises – a cessé de croître. Au premier semestre de 2009, le volume mondial du transport par conteneur a diminué de 16 %.

7. De janvier à septembre 2009, les exportations totales de services ont régressé en moyenne de 9 % dans la zone euro, de 11 % aux États-Unis, de 32 % au Japon, de 25 % en République de Corée et de 21 % au Mexique. Les exportations indiennes de services, qui représentent 10 % du total des pays en développement, ont reculé de 5 % au premier semestre.

8. On s'attend que la crise aura globalement un effet négatif sur les courants d'IED consacrés à l'infrastructure. Les fusions-acquisitions transfrontières, dans l'ensemble du secteur des services des économies en développement, sont tombées de 65 milliards de dollars à 59,4 milliards de 2007 à 2008, et elles ne représentaient que 15 milliards au premier semestre de 2009. Dans les SSI, la chute a été de 9 %, essentiellement à cause de la récession dans les services de transport et de finances en 2008; pourtant, la même année, les

² CNUCED. *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 2009.

fusions-acquisitions transfrontières dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau ont augmenté de 23 %.

9. Les SSI ont été dopés par les mesures de redressement économique destinées surtout au développement, à la rénovation, à l'amélioration et à l'adaptation de l'infrastructure, dans le cadre des dépenses anticycliques visant à créer des emplois et à relancer la croissance. Les dépenses d'infrastructure inscrites dans les programmes de relance représentent en moyenne 64 % dans les pays en développement et 22 % dans les pays développés. On s'est préoccupé généralement des carences, de la maintenance et du renouvellement des infrastructures, de l'accès et de la protection des consommateurs et de nouveaux investissements publics visant à stimuler des transformations écologiques propres à atténuer les atteintes à l'environnement. Étant donné l'accroissement du nombre de chômeurs prévu pour 2009, qui passerait de 180 millions à 210-239 millions³, les mesures prises par les États en faveur des SSI pourraient contribuer à alléger les incidences de la crise sur l'emploi.

Encadré 1

Les SSI dans les programmes de relance

L'essentiel des interventions du secteur public s'est porté sur le secteur financier, sous forme de programmes de sauvetage. D'après le Fonds monétaire international, l'aide initiale des pouvoirs publics à ce secteur a été en moyenne de 5,8 % du PIB dans les pays développés et de 0,3 % dans les pays en développement. Toutefois, l'investissement d'infrastructure est devenu lui aussi un élément important des programmes. L'Union européenne a engagé plus de 200 milliards de dollars dans l'infrastructure. Le programme de relance des États-Unis consacre une grande part de fonds publics au transport, à l'énergie et à l'informatique. L'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la Finlande, le Portugal et le Royaume-Uni ont pris des mesures pour améliorer l'accès aux communications à large bande, construire des réseaux de communication plus rapides par ligne fixe et des réseaux de communication mobile de nouvelle génération et étendre les connexions à large bande aux zones rurales. L'Inde investit 30 milliards de dollars pour moderniser son infrastructure; l'Afrique du Sud envisage de maintenir un niveau d'investissement élevé (70 milliards de dollars) principalement dans le transport, l'énergie, l'eau et l'assainissement et dans les techniques d'information et de communication (TIC). Le programme chinois, d'une valeur de 570 milliards de dollars, comprend l'expansion d'un programme antérieur d'investissement dans les chemins de fer de 300 milliards de yuan qui passerait à 500 milliards en deux ans, et un investissement accéléré dans les infrastructures d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de transport urbain.

10. L'obligation, imposée récemment aux gouvernements par le changement climatique, de placer leur économie sur une trajectoire de développement durable plus respectueuse de l'environnement constitue un nouveau motif de réglementer les SSI. Il importe aujourd'hui d'instaurer des incitations et des règlements techniques écologiques afin d'encourager le secteur privé à réduire son empreinte sur l'environnement. L'apport de nouveaux investissements publics à l'appui des technologies «vertes» dans les SSI sera décisif pour mettre au point des procédés de production plus propres, particulièrement dans les secteurs de l'énergie et du transport, qui représentent 60 % des émissions anthropiques de CO₂ responsables du changement climatique.

³ BIT. *Tendances mondiales de l'emploi, mai 2009*.

11. La réglementation des SSI exige qu'on s'adapte aux changements techniques. Le progrès technique peut contribuer à améliorer l'accès aux SSI en abaissant les coûts et en créant de nouveaux produits⁴. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, il s'agit de mettre en service des turbines à gaz à cycle combiné et des technologies modulaires moins volumineuses.

II. Principaux problèmes de réglementation dans les SSI

12. Les trois décennies écoulées peuvent, d'une manière générale, être qualifiées de période de réformes de grande envergure, accompagnées de la confiance dans l'aptitude des marchés à s'autoréglementer, y compris dans de nombreux SSI. Les gouvernements réévaluent aujourd'hui cette conception, particulièrement pour les services financiers; il est devenu absolument indispensable de renforcer ou de modifier la réglementation depuis que le coût économique et social de son échec est apparu à l'évidence, exigeant parfois la nationalisation de certains secteurs de l'économie ou de certaines entreprises. Dans ce contexte, les gouvernements ont désormais un rôle primordial.

13. La réglementation économique se justifie en partie par la nécessité de corriger l'inaptitude du marché à obtenir un résultat efficace et équitable sur le plan social, résultat que l'on ne pourrait pas obtenir en laissant aux marchés toute latitude pour affecter et distribuer les ressources. Dans la théorie classique, cette inaptitude tient a) à des facteurs externes; b) aux asymétries de l'information; c) à la structure monopolistique des marchés. Tous ces éléments sont justement fréquents dans les SSI, qui sont notoirement exposés aux dysfonctionnements du marché. Toutefois, il n'y a pas de consensus concernant exactement ce qui est à réglementer. En conséquence, la structure du marché et les conditions d'entrée sur le marché, le degré de compétitivité, les règles de propriété, le volume d'investissement, la qualité du service, la tarification et l'accès au réseau, entre autres choses, ont fait l'objet d'une surveillance réglementaire, plus ou moins rigoureuse.

A. Formes de propriété et gestion des SSI

14. Dans la mesure où les SSI étaient définis comme des monopoles «naturels», ils étaient assurés traditionnellement par l'État; cela vaut particulièrement pour des services publics comme l'approvisionnement en énergie et en eau. On assignait souvent aux entreprises d'État de ces secteurs des objectifs multiples et parfois contradictoires tels que la rentabilité, la prestation de services à des groupes de population défavorisés ou à des régions isolées, la création d'emplois ou l'obligation d'utiliser certains facteurs de production fabriqués par des fournisseurs agréés par l'État. En partie à cause de l'ampleur de ce mandat, ces entreprises ont été critiquées pour avoir une productivité médiocre, une responsabilisation insuffisante et un régime d'incitations déficient.

15. Depuis quelques décennies, les réformes d'infrastructure ont démantelé la plupart des SSI et les ont ouverts à la participation privée, notamment par voie de privatisation, de partenariats public-privé, de concessions, de contrats de construction-exploitation-transfert, d'investissement étranger et de commerce international, d'où la nécessité accrue d'avoir une bonne réglementation. Les réformes, particulièrement dans les industries de réseau, font intervenir cinq éléments interdépendants: éclatement du monopole, privatisation, concurrence de gros, concurrence de détail et accès réglementé ou négocié de tiers à la transmission et à la distribution (électricité et transport) et au stockage (gaz naturel). Les réformes passées ont donné des résultats très variables selon que les pays ont réformé une

⁴ Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2009: une crise du développement*.

partie ou plusieurs parties de la chaîne d'approvisionnement (production d'énergie) ou qu'ils ont préféré conserver l'intégration verticale, et selon qu'ils ont autorisé la participation du secteur privé ou pratiqué une formule mixte associant propriété d'État et propriété privée⁵.

16. À mesure que les pays engageaient ces réformes, la prestation de SSI par le secteur privé s'accroissait. Alors que dans les années 90, 3 % seulement des abonnés aux réseaux de distribution d'électricité dans le monde étaient desservis par des sociétés privées, en 2003 la proportion était passée à 60 %. On observe une évolution analogue dans les télécommunications fixes et la distribution d'eau. Différents travaux de recherche ont examiné l'incidence de la participation privée sur les résultats et la qualité des SSI. Certaines études ont relevé une amélioration sensible de la distribution d'électricité en Amérique latine à la suite d'un changement de propriété⁶. D'autres études ont montré que la nature de la réglementation, en particulier concernant la tarification, était déterminante pour les résultats de l'entreprise. Il semblerait, d'après des analyses empiriques, que si la privatisation paraît avoir amélioré la qualité des SSI, la nature et la qualité des réglementations et des capacités institutionnelles sont encore plus importantes pour obtenir de bons résultats⁷. Il importe de surveiller le fonctionnement et les résultats des opérateurs privés notamment par a) la comparaison des performances pratiquée couramment dans le secteur public réglementé, b) la réglementation des incitations, c) des sanctions financières en cas de mauvais résultats.

Encadré 2

Petits fournisseurs de SSI

La prestation de services d'infrastructure par les petits fournisseurs est une des formes de la participation privée. Née à l'échelon local, cette catégorie de fournisseur assure essentiellement des services de livraison d'eau par camion-citerne, des services de transport par véhicule monospace ou la livraison d'électricité par miniréseau ou par des panneaux solaires familiaux. Ils offrent aux pauvres un service d'un prix abordable grâce à des techniques moins onéreuses et à des modalités de paiement souples, en dispensant des services de moins bonne qualité et en court-circuitant le réseau (par exemple par la production locale d'électricité ou le téléphone cellulaire). Les petits fournisseurs vont des entreprises de proximité aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux chefs d'entreprises commerciales. Ils ont parfois une grosse part de marché: ainsi, dans les pays en développement, 20 % à 30 % des habitants des villes achètent l'eau par seau. Il importe de s'occuper de plus près de ces fournisseurs différents en ce qui concerne les cadres réglementaires et institutionnels.

17. Dans les années 80 et 90, de nombreux gouvernements ont eu recours à la privatisation pour remédier aux carences ressenties du service public, mais une privatisation à outrance qui ne s'appuyait pas sur des institutions et des réglementations adéquates a rarement donné les résultats attendus. En outre, en raison des asymétries de l'information, il est difficile aux responsables de la réglementation d'évaluer un prix équitable. Ces dernières années, l'objectif principal a été redéfini: il s'agit désormais d'instituer des

⁵ CNUCED, Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie, 2007. TD/B/COM.2/CLP/60.

⁶ Andres L. *et al.* (2006). The impact of privatization on the performance of the infrastructure sector: the case of electricity distribution in Latin American countries. Document de travail 3936 consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale, juin.

⁷ Estache A. et Rossi M. (2008). Regulatory agencies: impact on firm performance and social welfare. Document de travail 4509 consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale.

mécanismes appropriés de réglementation et d'encouragement propres à améliorer les résultats des entreprises d'État.

18. Certaines mesures se sont révélées utiles à cet effet:

a) Fixer des objectifs de performance rationnels, transparents, surveillés et évalués régulièrement, et propres à améliorer la réputation des entreprises d'État. Des contrats de prestations ont permis en Ouganda d'améliorer le fonctionnement du service d'approvisionnement en eau et de déclencher un changement dans les modalités de gestion;

b) Lancer des initiatives de gouvernance telles qu'une limitation du budget, afin d'inciter les chefs d'entreprise à faire un lien entre l'investissement et la rentabilité et à améliorer l'efficacité, ou mettre en place un barème de rémunération au mérite afin de créer des encouragements au sein de l'entreprise;

c) Instaurer une culture d'entreprise semblable à celle du secteur privé, par exemple une décentralisation de la prise de décisions qui dissocie la gestion quotidienne du contrôle d'exécution/de la réglementation avec obligation de résultat, et promouvoir la maîtrise des dépenses, la qualité du service et la bonne gestion du matériel;

d) Élargir la publication des résultats et des politiques, par exemple en matière de rentabilité économique, ce qui permet de mieux évaluer l'action de l'entreprise;

e) Autoriser une participation privée minoritaire;

f) Créer pour les services publics des organismes indépendants de réglementation et de surveillance de la concurrence;

g) Associer le consommateur à la prise des décisions.

19. Étant donné que les entreprises d'État sont souvent situées dans les pays en développement, il convient de les étudier de plus près. La recherche économique sur la réglementation des SSI s'occupe davantage des entreprises privées, alors que dans beaucoup de pays la réglementation s'applique souvent aux entreprises du secteur public. L'abondance relative des connaissances sur la réglementation des entreprises privées, par rapport à celle des entreprises d'État, pourrait faire croire à tort que la participation privée peut être considérée a priori comme une meilleure solution du point de vue de la réglementation. Il est nécessaire de pousser plus loin les recherches afin d'examiner les différences entre la réglementation des entreprises privées et celle des entreprises du secteur public.

20. Le modèle de partenariat public-privé a été créé dans les années 90 comme solution de remplacement de la prestation de SSI par un seul secteur, privé ou public. Ce genre de partenariat revêt différentes formes dans lesquelles une entité privée, au titre d'un accord d'un type ou d'un autre avec l'État, s'engage à fournir des investissements d'infrastructure, des services, une gestion ou des actifs. Au début, la formule a donné des résultats mitigés, particulièrement dans les PMA. Dans certains cas, le partenariat a abouti à la création d'entreprises plus efficaces. Ainsi, au Sénégal, un contrat de dix ans signé en 1996 avec la société Saur dans le secteur de l'eau a sensiblement amélioré la prestation du service. On peut citer aussi un contrat de gestion conclu en 2001 entre la société Suez et Johannesburg Water en Afrique du Sud. Dans d'autres cas, les difficultés financières et politiques liées au partenariat public-privé ont abouti à la renégociation du contrat, à l'échec des objectifs d'amélioration du service, à la répartition inégale des avantages (prix) entre les consommateurs et au retrait d'entreprises du marché. L'Espagne et la France avaient été les premières dans les années 60 à recourir au partenariat public-privé pour la construction d'autoroutes. Les chocs pétroliers des années 70 ont empêché l'augmentation des tarifs de péage prévue en vertu des accords de partenariat, poussant de nombreux concessionnaires à quitter le partenariat et aboutissant à la nationalisation d'autres

partenaires. Au Royaume-Uni, en 2003, le réseau du métro londonien a été transformé en un partenariat public-privé qui s'est effondré en 2007 à cause de dépassements de coûts qui ont poussé les concessionnaires à se retirer de l'opération et abouti à la renationalisation du réseau.

B. Problèmes liés à la concurrence

21. L'intégration verticale d'éléments d'infrastructure potentiellement compétitifs et constitutifs d'un monopole naturel peut susciter des problèmes de concurrence et/ou de réglementation. L'intégration de deux segments différents de la chaîne d'approvisionnement peut rendre possible et rentable pour l'opérateur en place de pratiquer une discrimination contre des tiers concurrents. Ces deux segments peuvent adopter un comportement anticoncurrentiel en restreignant l'accès aux éléments de monopole (réseau de transmission ou de transport) ou en pratiquant la compression des marges bénéficiaires: c'est ce qui se produit lorsque l'entreprise en place travaille aussi bien au gros qu'au détail, et que les détaillants qui ne font pas partie de la structure verticale achètent au prix de gros et vendent au prix de détail.

22. Le contrôle de la position dominante des monopoles est un gros problème de réglementation des SSI, d'autant plus que ces secteurs se caractérisent par des économies d'échelle, la faible réactivité de la demande, une réglementation économique complexe et une nette tendance à la réintégration dans la chaîne d'approvisionnement d'éléments qui en avaient été dissociés. Le transport d'électricité ou l'adduction d'eau par des conduites sont assurés normalement par une entité unique. Étant donné que les SSI entraînent une masse considérable de coûts irrécupérables – qui ne seront pas recouverts si l'entreprise se retire du marché, – les nouveaux venus ne sont guère enclins à pratiquer des prix bas. Or leurs prestations sont souvent des services de première nécessité (par exemple l'eau potable), de sorte que la demande n'est pas élastique, ce qui permet aux fournisseurs en position dominante de maintenir plus facilement des prix élevés. L'expérience des réformes du marché de l'électricité et du gaz naturel révèle la persistance de problèmes non négligeables d'abus de position dominante et de concentration après l'ouverture à la concurrence. Par ailleurs, il n'est pas facile aux gouvernements d'entreprendre une réforme, pour des raisons d'économie politique et de conditions macroéconomiques: ainsi, la sensibilité particulière des prix de l'énergie entraîne une tarification inférieure au prix de revient, d'où la nécessité de subventionner les fournisseurs.

23. L'évolution technique a permis de dissocier différents segments des industries d'infrastructure, ce qui exige une nouvelle réglementation. Le démembrement vertical, c'est-à-dire la propriété distincte des entreprises de production et des entreprises de transmission, peut être exigé par les responsables de la réglementation pour dissuader les entreprises d'adopter un comportement anticoncurrentiel et discriminatoire. Dans d'autres marchés, on recourt à une dissociation verticale moins poussée, par exemple en imposant des restrictions à la prise de décisions communes en matière d'exploitation ou au courant d'information entre les entreprises, afin de limiter les risques de discrimination.

24. Il est indispensable d'avoir une bonne réglementation économique lorsqu'on introduit la concurrence. En effet, il s'est révélé difficile d'assurer la mise en place d'une saine concurrence dans la période de transition entre le marché réglementé et le marché libre. Il a été nécessaire non seulement de réglementer l'accès des tierces parties aux segments monopolistiques, mais aussi de créer des marchés de gros et d'autres intermédiaires financiers afin de permettre les échanges entre les acteurs en amont de la chaîne d'approvisionnement et les acteurs en aval. Certaines juridictions ont créé des opérateurs de système indépendants: ce sont des organisations indépendantes sans but lucratif qui reçoivent des entreprises propriétaires de moyens de transmission la maîtrise de

l'exploitation (mais non la propriété) de certains services et installations principaux de transmission.

25. Certains pays en développement ont choisi de procéder à une réforme progressive adaptée à leur situation particulière, car dans bien des cas une réforme radicale a dû être interrompue. Dans les pays à faible revenu dont la capacité réglementaire et institutionnelle est limitée et l'économie faible, le démantèlement d'un monopole peut ne pas fonctionner et il est parfois plus judicieux à long terme de procéder par étapes plutôt qu'en une seule fois. La réforme des SSI n'affecte pas de la même façon des groupes sociaux différents. Pour assurer le succès d'une réforme, il importe de tenir compte dès sa conception des questions de redistribution.

Encadré 3

Expérience de l'Argentine dans le secteur de l'énergie

Dans le secteur énergétique de l'Argentine, on a estimé que grâce à une injection stratégique de capital et à l'installation d'une nouvelle direction on obtiendrait des gains de productivité dans la production, le transport et la distribution. Les autorités souhaitaient vendre des biens d'État à des investisseurs privés, étrangers pour la plupart. Il était indispensable d'ouvrir la production à la concurrence parce qu'on n'envisageait qu'une réglementation minimaliste, essentiellement antitrust. Les trois éléments principaux de la réforme – définition et aménagement du marché, réglementation indépendante et privatisation – ont été menés en même temps, ce qui a donné de bons résultats pour le secteur.

C. Tarification

26. La réglementation des prix est au cœur de la réglementation des SSI. Dans le passé, on pratiquait couramment une politique de prix bas, pour des raisons d'intérêt public, notamment pour assurer l'accès universel, politique qui a souvent entraîné un approvisionnement insuffisant, une qualité de service médiocre et le recours aux subventions publiques. Les deux principales méthodes de réglementation sont a) le taux de rendement et b) le plafonnement des prix. Il existe une méthode mixte dans laquelle certaines modifications de coût se répercutent automatiquement sur les tarifs. Les recherches qui ont été faites montrent que la nature du régime de tarification influence l'ensemble des résultats des SSI.

27. Dans la réglementation par le taux de rendement, on fixe les prix de manière à financer les frais d'équipement et d'exploitation de l'entreprise et à obtenir un rendement «raisonnable» convenu de l'investissement. L'estimation des coûts est fondée sur les coûts antérieurs et sur des prévisions ajustées en fonction de l'inflation. Pour l'entreprise, cette méthode assure la prévisibilité et la stabilité des futurs bénéfices. Pour l'instance de réglementation, elle permet d'attirer les investisseurs car les bénéfices sont moins aléatoires que ceux d'une entreprise ordinaire. Pourtant, la réglementation par le taux de rendement a été contestée pour plusieurs motifs: elle peut donner dans l'opinion publique une mauvaise image des responsables de la réglementation car les sociétés concernées peuvent chercher à conserver des bénéfices élevés. Elle peut aussi sous-estimer la dépréciation du capital, qui est un réel problème dans les industries qui ont besoin de s'adapter aux progrès techniques exogènes (télécommunications). Enfin, elle peut inciter à gonfler les coûts afin d'augmenter les recettes.

28. Dans la réglementation par plafonnement des prix, le tarif de vente est fixé d'emblée et les recettes de l'entreprise varient en fonction du montant des frais d'équipement et d'exploitation. Cette méthode est utilisée dans les industries qui ont besoin régulièrement

de s'adapter aux changements techniques exogènes. Dans ce cas, la méthode fournit de meilleurs encouragements à renouveler l'équipement. Elle s'est révélée efficace dans des secteurs où l'asymétrie de l'information est fréquente entre l'instance de réglementation et les secteurs réglementés. Le plafonnement des prix peut promouvoir la réduction des coûts et la productivité. La principale difficulté consiste à trouver un encouragement qui incite à réduire les coûts et à maintenir l'effort à un niveau optimal pendant toute la durée de la concession. Cet aspect concerne particulièrement les monopoles.

29. La fréquence et la rigueur des analyses de l'assiette des tarifs sont déterminantes pour cette méthode. Une analyse optimale est fonction de la durée de la concession, car la tendance à réduire les coûts est liée à l'intervalle de temps dans lequel l'entreprise fera des bénéfices. Pour les concessions de courte durée, on recommande souvent des prix fixes. Pour les concessions plus longues, il est recommandé de procéder au début de la deuxième période à une analyse partielle. Des révisions plus fréquentes peuvent être utiles dans les secteurs où la demande est sensible aux conditions de prix. Il est souhaitable de prévoir des dispositions souples pour les concessions pour lesquelles on prévoit une augmentation des moyens de production. Lorsque la société réglementée est exploitée par le secteur privé, le mécanisme de plafonnement des prix doit être suffisamment incitatif pour que les coûts puissent être abaissés progressivement. La non-fixation d'objectifs de productivité ralentit la vitesse à laquelle la clientèle profitera des gains de productivité réalisés. Lorsque l'on applique le plafonnement des prix à une société gérée par le secteur public, il n'existe pas d'encouragement de ce genre; il devient dès lors important d'imposer de l'extérieur des objectifs de productivité. Il y aurait lieu de faire des recherches plus poussées sur les incidences de différentes politiques de tarification pour les pays en développement.

D. Accès universel

30. La réglementation de l'accès universel implique de verser des subventions aux prestataires de services ou de leur imposer l'obligation légale d'étendre la prestation du service, à un prix abordable, à des zones isolées ou à des couches pauvres de la population qui ne sont pas desservies. De nombreux pays ont créé un fonds pour faciliter la réalisation des objectifs d'accès universel. Ces fonds servent souvent à subventionner les entreprises afin qu'elles fassent de nouveaux investissements pour développer l'infrastructure et améliorer les opérations de maintenance dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones rurales.

31. Les gouvernements utilisent les subventions pour réaliser des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux. Dans les SSI, le secteur de l'énergie capte une grande part des subventions. L'État subventionne les secteurs ou les activités qui présentent des externalités intéressantes, par exemple une forte aptitude à stimuler la productivité dans l'ensemble de l'économie, le progrès technique ou le développement humain. Toutefois, les subventions peuvent avoir des effets secondaires néfastes en raison de leurs incidences fiscales et du risque de favoriser indûment certains groupes de population ou d'entreprises au détriment d'autres. Un problème capital pour les pays en développement consiste à orienter les subventions vers ceux qui en ont besoin. Sur le marché des SSI, on subventionne la consommation ou l'accès. Des problèmes se posent du fait que les subventions peuvent entraîner une régression: en effet, elles sont attribuées pour la plus grosse part aux consommateurs les plus riches et il est difficile de mesurer la consommation des pauvres, de sorte qu'ils ne sont pas en mesure de bénéficier des subventions en fonction des quantités consommées. Le mauvais ciblage des subventions à l'accès constitue lui aussi

un gros problème. Dans beaucoup de pays en développement, une solution pourrait être d'autoriser les entreprises à pratiquer les subventions croisées⁸.

32. Les enquêtes peuvent être un bon outil de ciblage. Ainsi, Sri Lanka a fait une étude portant sur quatre caractéristiques de l'approvisionnement en eau (prix, quantité, sécurité et fiabilité). L'enquête a dégagé des renseignements utiles pour améliorer les programmes de prestation du service parce qu'elle a permis de cibler explicitement tel ou tel groupe d'utilisateurs. En outre, on peut évaluer au cas par cas l'incidence de différents instruments de la politique de l'eau (subventions, fourniture de crédits, bons d'achat et barèmes de tarification ciblés) en fonction des préférences et des revenus de la clientèle.

III. Organismes de réglementation et mécanismes de coopération

33. Les responsables nationaux de la réglementation sont confrontés à une gageure: atteindre, grâce à des cadres réglementaires et institutionnels efficaces et bien conçus, des objectifs économiques et d'intérêt général multiples et souvent contradictoires. Malgré des progrès appréciables, les efforts déployés pour renforcer ces cadres dans les pays en développement ont abouti à des résultats mitigés. La recherche montre que dans ces pays les tentatives de réglementation se sont inspirées généralement de la théorie classique fondée sur le modèle des pays développés et n'accordaient guère d'attention au cadre institutionnel propre à un pays en développement. On voit donc qu'il est nécessaire d'adapter la réglementation à la situation, à la capacité et aux besoins particuliers d'un pays, notamment en ce qui concerne les institutions.

A. Efficacité des institutions

34. On a déterminé plusieurs méthodes et plusieurs critères pour évaluer l'efficacité des cadres réglementaires et institutionnels: a) autonomie par rapport aux autorités politiques; b) transparence à l'égard des parties prenantes, institutionnelles ou non; c) responsabilité à l'égard des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire; d) instruments de développement institutionnel. Plusieurs facteurs peuvent faire échouer la réglementation: a) capacité de réglementation limitée; b) responsabilité limitée (aboutissant au risque de collusion entre plusieurs parties intéressées); c) manque de rigueur (comme en témoigne souvent la fréquence des renégociations de contrat); d) carences de la fiscalité. Le processus de réglementation et son résultat peuvent être largement compromis par la capacité institutionnelle de l'instance nationale de réglementation.

35. La recherche montre que les résultats des SSI peuvent être influencés davantage par un cadre réglementaire et institutionnel bien conçu que par le mode de propriété ou le style de gestion. Il importe donc de s'attacher à développer et surveiller les aspects institutionnels de la réglementation. La nécessité d'avoir une réglementation qui corresponde le mieux à la situation d'un pays entraîne comme corollaire la nécessité d'adapter en permanence la structure et les processus institutionnels aux changements de situation. Les responsables ont pour mission de maintenir un environnement prévisible dans une période de changements économiques, sociaux, techniques et environnementaux imprévisibles. La structure de l'institution de réglementation doit être assez souple pour s'adapter aux réalités du marché et autres sans compromettre sa crédibilité.

⁸ Estache A. et Wren-Lewis L. (2009). Toward a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead. *Journal of Economic Literature*. 47 (3).

36. Il s'est révélé utile d'associer à la prise des décisions différentes parties prenantes d'un pays (consommateurs, administration locale, investisseurs, secteur privé et ONG). Cette forme de consultation multipartite suscite l'adhésion des participants, améliore la transparence et renforce la légitimité de la réglementation. Elle aide les dirigeants à comprendre les préoccupations des parties prenantes. La coopération entre les pouvoirs publics, les prestataires de service et les autres parties prenantes est particulièrement utile pour garantir la pertinence de la réglementation, surtout lorsqu'un secteur manifeste une certaine autodiscipline. Dans cette coopération, des éléments de la réglementation peuvent être élaborés par les fournisseurs du service puis incorporés dans la réglementation officielle ou la coréglementation: c'est le cas des services de télécommunication où l'évolution technique telle que la fusion avec d'autres secteurs comme l'informatique et l'Internet a rendu la réglementation traditionnelle caduque et obligé les responsables à collaborer pour mettre au point et adapter des règles nouvelles.

B. Types d'institutions

37. Deux formes d'institutions sont les plus courantes pour les services d'infrastructure: a) l'organisme indépendant de réglementation; b) la concession de service public. On rencontre assez fréquemment un système de réglementation transitoire lorsqu'un pays n'est pas en mesure d'appliquer le modèle d'organisme indépendant, faute de capacité ou de volonté politique, ou qu'il s'est montré trop ambitieux dans la mise en place d'un nouveau système. Certains aspects de l'organisme indépendant sont incompatibles avec les normes juridiques et culturelles du pays. Si le modèle d'organisme indépendant vise à dépolitiser la réglementation économique en excluant les décideurs du processus de réglementation, le modèle de la concession publique repose en revanche sur le principe que le gouvernement ne saurait être dispensé de ses responsabilités en matière de service public dans les SSI. Dans le modèle de l'organisme indépendant, ces dernières peuvent soit demeurer le fait de l'État, soit être dévolues à un opérateur privé qui assume des obligations de service public.

38. Beaucoup de pays ont mis en place un organisme de réglementation indépendant lorsqu'ils ont entrepris de réformer leurs SSI, afin d'empêcher le détournement de la réglementation par les fournisseurs de services et en vue de promouvoir un marché concurrentiel grâce à des règles crédibles et applicables. L'expérience montre que ces pays ont échoué lorsque l'institution était dépourvue de volonté politique, était paralysée par un environnement juridique déficient ou qu'elle était parasitée par des intérêts privés. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre au point des cadres réglementaires et institutionnels de qualité, de promouvoir la simplicité et la transparence des procédures administratives et de prendre les décisions de manière impartiale, responsable et indépendante.

39. Il est déterminant pour le succès d'un organisme indépendant de recruter du personnel d'encadrement très qualifié car la réglementation des SSI exige beaucoup de connaissances et d'information. Étant donné qu'ils possèdent peu de professionnels qualifiés, il n'est pas toujours possible aux pays en développement d'avoir un organisme de réglementation pour chaque secteur. Afin d'y remédier, ils peuvent mettre en commun les ressources humaines, soit à l'échelon national en créant un organisme multisectoriel, soit à l'échelon régional en faisant appel à des spécialistes et à des institutions multinationaux qui facilitent la collaboration en matière de réglementation. Le recrutement et la formation du personnel de réglementation sont un facteur important, et une aide internationale est nécessaire pour renforcer les capacités humaines et institutionnelles.

40. Dans le modèle de la concession de service public – inspiré du système français de l'eau et de l'assainissement, où la loi interdisait aux communes de privatiser les services et parfois d'instaurer des partenariats public-privé –, les pouvoirs publics louent les actifs d'une entreprise à un concessionnaire auquel ils délèguent l'obligation de service public.

Les modalités de fonctionnement sont fixées en détail par le contrat de concession. Cette formule équivaut à une «réglementation par contrat» sans organisme de réglementation. L'exécution du contrat peut être assujettie à l'autorité des tribunaux ou être régie par une législation spéciale.

41. Pour se doter d'institutions efficaces, les pays ont besoin d'organes législatifs qui puissent élaborer des lois bien conçues, d'un appareil judiciaire ou de mécanismes de règlement des différends qui fonctionnent bien, d'institutions aptes à prendre des décisions, d'objectifs généraux clairs et d'organismes administratifs qui puissent établir des contrats et passer des marchés⁹. Les pays doivent fixer le calendrier optimal des réformes, selon un ordre de priorité. Il est nécessaire par ailleurs de mieux définir la relation entre les instances de réglementation des SSI et les instances chargées de la concurrence, et d'instaurer une coopération plus poussée entre eux, officiellement et officieusement, étant donné les relations étroites et complexes qui existent entre la réglementation des SSI et les questions de concurrence.

C. Coopération en matière de réglementation

42. Dans le domaine de la réglementation, la coopération et les mécanismes de coopération internationaux sont importants pour faire face aux externalités transfrontières et surmonter les obstacles réglementaires et institutionnels, y compris les contraintes de ressources et de capacité à l'échelon national. La grande majorité des pays pratique aujourd'hui une coopération, sous une forme ou sous une autre, qu'elle soit bilatérale, régionale ou internationale. L'intégration régionale implique souvent la mise en place de réseaux d'infrastructure transfrontaliers ou le partage des infrastructures.

Encadré 4

La coopération dans le secteur de l'électricité dans le cadre du Conseil de coopération des États arabes du Golfe

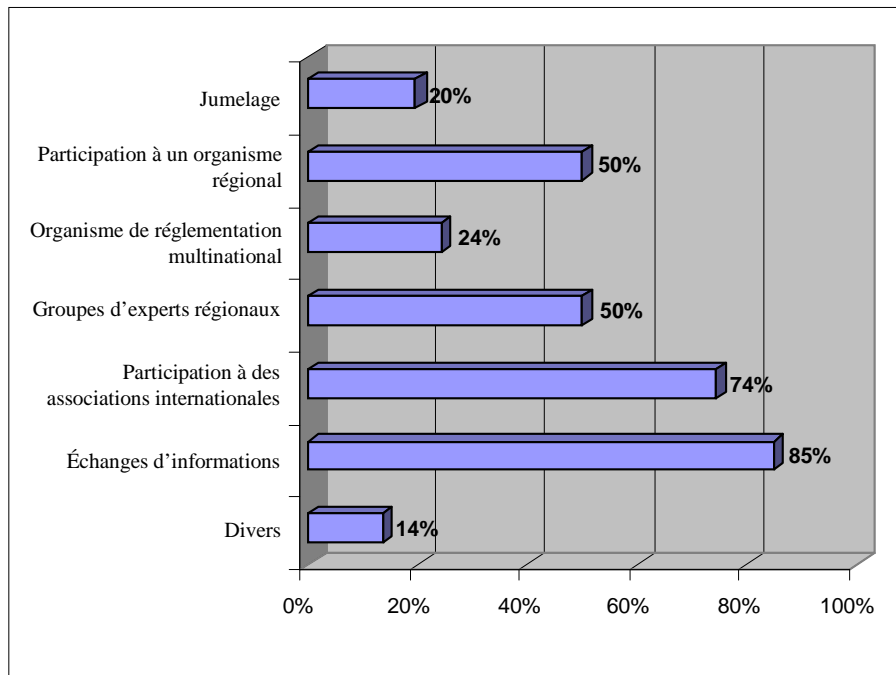
Les pays membres du CCG doivent faire face à une demande d'électricité en expansion rapide. Étant donné l'importance d'un approvisionnement suffisant, les États membres coopèrent dans le secteur énergétique depuis trente ans. Un accord conclu en 2002 souligne que les membres doivent adopter des politiques économiques intégrées en ce qui concerne les projets d'infrastructure et les services collectifs de base. La coopération est très étendue: interconnexion des réseaux d'électricité, création d'une base de données pour l'information sur l'électricité, techniques d'exploitation, maintenance des centrales électriques, harmonisation des normes et des tarifs de l'électricité et privatisation. Ces réformes visent à démanteler la structure d'intégration verticale pour permettre à la concurrence de s'exercer dans la production, permettre aux sociétés de transport et de distribution de fournir l'égalité d'accès à tous les usagers du réseau sans discrimination et établir un organisme de réglementation indépendant. La plupart des pays membres du CCG ont entrepris de scinder leur secteur électrique en segments distincts pour la production, le transport et la distribution.

43. La coopération formelle et informelle se porte surtout sur les installations et services d'infrastructure matériels, la politique générale et la réglementation. Les formes de coopération plus immatérielles englobent des mécanismes de réglementation, des groupes d'experts et des associations régionaux, l'échange d'informations, la formation et la

⁹ Brown A. *et al.* (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington DC. Banque mondiale.

recherche à l'échelon régional et des activités de jumelage. Cette coopération ne vise nullement à remplacer la réglementation. Il ressort d'une enquête de la CNUCED faite par voie de questionnaire envoyé à 66 organismes de réglementation des SSI que la coopération prend le plus souvent la forme d'échanges d'informations et de participation à des associations internationales, suivis par la participation aux travaux d'organismes et de groupes d'experts régionaux.

Organismes de réglementation pratiquant la coopération internationale



Source: CNUCED.

44. La coopération par voie de jumelage qui consiste à associer des organismes ayant le même mandat, a donné de bons résultats pendant trente ans dans de nombreux programmes bilatéraux et multilatéraux de coopération visant à réaliser le transfert de compétences techniques, de connaissances et de bonnes pratiques, et à promouvoir le renforcement des capacités institutionnelles. Les programmes de formation et les échanges en vue du contrôle mutuel des systèmes de réglementation sont des éléments importants du jumelage.

45. L'Agence pour le développement international et la National Association of Regulatory Utilities Commissioners des États-Unis ont établi un programme de partenariat pour l'échange de données d'expérience et d'informations entre les instances de réglementation américaines et celles de certains pays en développement afin de renforcer les capacités institutionnelles, d'améliorer les pratiques de réglementation et d'encourager des relations à long terme. L'UE a encouragé le jumelage par une aide aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. Le jumelage aide les bénéficiaires à se doter d'une administration efficace possédant les structures, les ressources humaines et les compétences de gestion nécessaires pour appliquer les acquis communautaires européens, y compris dans les SSI. Cette aide est un élément clef de la stratégie de préadhésion. Un ordre de priorité est fixé pour la création d'institutions, le renforcement des capacités et le financement des investissements. Le montant appréciable des ressources humaines et financières consacré à cette activité (environ 5,7 milliards d'euros pour la période

1999-2006) donne une idée du genre d'assistance qui serait requis pour des initiatives analogues à l'échelon régional ou international (par exemple l'Aide pour le commerce).

46. À l'échelon régional, les centres de recherche et de formation contribuent à développer les capacités nationales de réglementation, y compris en Afrique australe et en Asie du Sud¹⁰. Ces centres sont créés par des associations régionales de réglementation et sont généralement consacrés à un seul secteur. Ils constituent un cadre pour des programmes de recherche, de formation, d'examen collégial et d'échange.

Encadré 5

Initiative d'examen collégial pour les services publics d'électricité en Afrique

Une initiative d'examen collégial lancée en 2008 réunit les organismes de réglementation du Ghana, du Kenya, de la Namibie, de l'Ouganda, de la République-Unie de Tanzanie et de la Zambie. Elle a pour objectif d'améliorer le fonctionnement des services d'électricité, d'augmenter les investissements, d'élargir l'accès et de fournir des services fiables et d'un prix compétitif grâce à un renforcement des capacités de direction et de gestion. Le groupe se réunit périodiquement pour analyser les modalités de gouvernance des membres, leurs méthodes de réglementation et leurs processus décisionnels. Il fait intervenir les organismes de réglementation, les ministères responsables de l'électricité, les prestataires locaux de service et les représentants de l'industrie, de la société civile et des médias locaux.

IV. Les services financiers et la réforme de la réglementation

47. La crise financière mondiale a mis en évidence l'importance capitale d'un bon cadre réglementaire et institutionnel dans les services financiers, où les dysfonctionnements du marché et les carences de la réglementation peuvent coûter très cher. Il est largement admis que l'essor du marché financier qui a précédé la crise au cours de la vague de privatisation, de déréglementation et de libéralisation, et la naissance de marchés de capitaux intégrés sur le plan mondial ne se sont pas accompagnés d'une réglementation nationale et internationale et d'une surveillance des marchés adéquates. L'échec de la réglementation à l'ère nouvelle du libéralisme est devenu évident pendant la crise.

48. La crise a remis en cause l'hypothèse sur laquelle les approches réglementaires s'appuyaient, à savoir l'existence d'un marché rationnel et autorégulé. Elle a mis en cause aussi la pensée dominante prônant la libéralisation des marchés financiers et la limitation de l'intervention de l'État dans l'économie. Ce revirement n'est pas sans conséquence pour l'aptitude des pays à s'engager dans la libéralisation des services financiers, car une approche plus circonspecte et plus prudentielle de la libéralisation et de la réglementation gagne du terrain dans les esprits. Ainsi, plusieurs juridictions ont souligné la nécessité de subordonner l'admission des établissements financiers étrangers à la constitution en sociétés locales de la présence commerciale étrangère (en tant que filiales et non en tant que succursales), de répartir plus clairement les coûts entre le pays d'origine et le pays d'accueil en cas d'insolvabilité transnationale, et d'être prudent lorsqu'il s'agit d'autoriser des sociétés étrangères à offrir de nouveaux services financiers sur le territoire de ces juridictions même si elles sont autorisées à le faire dans leur pays d'origine.

¹⁰ Eberhard A. (2007). *Infrastructure Regulation in Developing Countries: an Exploration of Hybrid and Transitional Models*. Washington DC, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banque mondiale.

49. L'échec de la réglementation est devenu manifeste au cours de la crise en ce qui concerne les facteurs suivants: contrôle de la sécurité des produits pour les produits financiers complexes et à risque, gestion des risques et ratio d'endettement, réglementation asymétrique des établissements financiers d'un type nouveau et «système bancaire fantôme», agences de notation, évaluation du risque systémique par opposition au risque couru par une seule entreprise, caractère procyclique de la réglementation concernant les fonds propres, risque moral et régime d'incitations dans les systèmes de rémunération. L'injection de capitaux publics, les garanties apportées par l'État pour le sauvetage des sociétés en difficulté et la nationalisation de facto d'une bonne part des marchés ont bien mis en lumière le risque moral encouru.

50. La refonte des règles nationales et internationales applicables au secteur financier est aujourd'hui à l'ordre du jour des grandes économies et des grandes institutions internationales comme le Conseil de stabilité financière, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, le Conseil international des normes comptables, le Fonds monétaire international et le Groupe des 20. Le rapport de la Commission d'experts des Nations Unies sur la réforme du système monétaire et financier international (Commission Stiglitz) examine lui aussi les moyens de réformer la réglementation. Le Rapport 2009 de la CNUCED sur le commerce et le développement (chap. III et IV) comprend une analyse approfondie de la question.

51. Les différentes réformes proposées visent essentiellement à donner plus de stabilité au secteur financier afin qu'il puisse financer à long terme des projets d'investissement productif. Beaucoup visent aussi à instaurer un marché plus respectueux des préoccupations sociales et plus équitable. Ces réformes comporteraient quelques points saillants:

a) Surveillance plus étroite en vue de distinguer les entreprises importantes sur le plan systémique à partir de bilans entièrement consolidés et de prévenir les risques systémiques pour la stabilité de l'économie;

b) Définition de rôles, de responsabilités et de mandats plus clairs pour les instances de réglementation, avec hiérarchie claire des organes de décision, information à jour sur la surveillance des opérateurs afin de permettre aux responsables d'intervenir rapidement, notamment pour protéger les consommateurs et les investisseurs contre les fraudes financières et assurer la sécurité des produits financiers, et coordination plus étroite entre les banques centrales, les instances de réglementation et les gouvernements, sur les plans national et international, afin de prévenir le recours à l'arbitrage réglementaire et de surveiller les risques de liquidité et de solvabilité;

c) Renforcement du cadre systémique macroprudentiel des établissements financiers, par des dispositions relatives aux fonds propres, à la gestion des liquidités et à la prévention du risque;

d) Renforcement des structures et des processus d'atténuation des risques pour les principaux secteurs du marché relevant du régime Bâle II, des risques de crédit et du risque opérationnel, et des risques de liquidité;

e) Meilleure gestion des données par les institutions financières, en raison de la nécessité de mieux gérer les risques, afin d'éliminer les lacunes des données des sociétés qui opèrent sous plusieurs régimes différents de réglementation;

f) Simulations de crise et volume des liquidités afin de permettre aux instances de réglementation de faire la distinction entre le risque de liquidité et le risque de solvabilité;

g) Meilleure transparence dans l'établissement des rapports financiers, y compris règles d'évaluation des instruments financiers;

h) Réforme de l'utilisation des notations financières et du fonctionnement des bureaux de notation et soumission de ces derniers à un contrôle;

i) Amélioration de la coopération transfrontière et de l'échange d'informations entre les organismes de réglementation grâce à des mécanismes de gestion de crise, impliquant éventuellement le recours à des collèges d'organismes de réglementation chargés de coordonner la surveillance internationale des établissements financiers transnationaux;

j) Réforme des normes comptables, particulièrement en ce qui concerne les activités «hors bilan».

Encadré 6

Bâle II et au-delà

Le régime de Bâle II a fait l'objet d'une réforme, y compris dans ses dispositions concernant le volume des fonds propres, la prise en considération du risque systémique et les carences de la notation du financement structuré. Les observateurs ont fait valoir que les dispositions de l'Accord relatives aux fonds propres des banques doivent être durcies, notamment par la limitation des activités «hors bilan» et la réduction des mesures procycliques. Le Comité de Bâle est en train de renforcer le traitement de certaines titrisations (par rapport au volume des fonds propres), par exemple en exigeant des banques une analyse plus rigoureuse de leurs engagements de titrisation soumis à une notation extérieure. Pour ce faire, il faudra que les instances de réglementation aient suffisamment de compétences et de moyens pour surveiller les modèles de gestion du risque des banques et élaborer leurs propres instruments d'évaluation.

52. Il est nécessaire d'instaurer une coordination internationale et un partage de l'information et il faut que les différentes instances de réglementation s'attachent à instaurer des normes équivalentes, afin d'éviter une concurrence au moins-disant dans la réglementation financière. Cependant, il serait erroné d'imposer une norme unique car il n'existe pas de système de réglementation qui convienne à tous les pays. Les pays qui ont des degrés différents de développement et de capacité réglementaire doivent adopter une démarche différente. En augmentant la participation des pays en développement à différents organismes de réglementation chargés de garantir la stabilité financière sur le plan international, on permettrait à ces organismes de parvenir à mieux comprendre les différents besoins de réglementation.

V. Dispositions des accords commerciaux relatives à la réglementation

53. L'incorporation des services dans le système commercial multilatéral et dans les accords commerciaux régionaux a suscité des préoccupations quant au risque de conflit entre la libéralisation et la réglementation des services et l'incidence des règles commerciales sur l'autonomie nationale en matière de réglementation, c'est-à-dire quant au point de savoir si les accords commerciaux limitent le pouvoir des organes de réglementation: dans l'affirmative, dans quelle mesure ce pouvoir est-il limité et cette influence est-elle justifiable?

54. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) reconnaît aux membres de l'OMC le droit de réglementer la fourniture de services et d'instaurer de nouvelles règles pour atteindre leurs objectifs nationaux, tout en reconnaissant les asymétries de la réglementation des services et la nécessité particulière pour les pays en développement

d'exercer ce droit. Dans les secteurs où des engagements précis sont pris, l'AGCS prévoit l'administration de mesures d'application générale de manière raisonnable, objective et impartiale. En attendant l'établissement de nouvelles règles, les membres de l'OMC doivent appliquer des prescriptions et des procédures en matière de licences, de qualification professionnelle et de techniques qui soient: a) fondées sur des critères objectifs et transparents; b) qui ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service; c) dans le cas des procédures de licences, qui ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service.

55. Pour les télécommunications et les services financiers, des dispositions spécifiques régissent la réglementation intérieure. Dans les télécommunications, les membres de l'OMC doivent permettre l'accès aux réseaux et services de télécommunication publics et l'utilisation de ces réseaux à des conditions raisonnables et non discriminatoires tout en assurant la transparence des tarifs et des normes techniques. Les pays qui appliquent le Document de référence sur les services de télécommunication de base doivent établir un organisme indépendant de réglementation distinct de tout fournisseur de service et n'ayant pas à rendre de compte à un fournisseur. Certains pays comme l'Inde ont apporté des modifications au Document de référence. L'Inde n'a pas retenu la disposition relative à l'existence d'un organisme indépendant, mais elle a conservé la deuxième partie de la disposition, qui stipule que les décisions prises et les procédures appliquées par l'organisme de réglementation doivent être impartiales à l'égard de tous les participants au marché. Les membres sont tenus d'assurer la prévention des pratiques anticoncurrentielles, l'interconnexion avec un fournisseur majeur et l'attribution et l'utilisation de ressources limitées.

Encadré 7

Questions de réglementation dans les litiges relevant de l'AGCS

La société *Mexico-Telecommunications (Telmex)* a examiné l'incidence de l'AGCS sur la réglementation nationale. Le plaignant, à savoir les États-Unis, faisait valoir que le Mexique n'avait pas fait en sorte que Telmex, principal opérateur mexicain, assurât aux fournisseurs américains de service transfrontière une interconnexion selon un tarif fondé sur les coûts et suffisamment libéralisé, comme l'exigeait le Document de référence sur les télécommunications. L'organe de règlement des différends a conclu que la différence entre les coûts présentés et les taxes de règlement était «peu susceptible de se situer à l'intérieur de la marge d'appréciation réglementaire autorisée par la notion de taxes fondées sur les coûts» évoquée dans le Document de référence. Seuls les coûts liés à l'interconnexion elle-même pouvaient être répercutés sur les prix, le coût du développement général du réseau et des programmes de service universel n'était pas jugé pertinent pour fixer la base du coût des taxes d'interconnexion. Il était reconnu qu'un État membre pouvait choisir entre plusieurs approches de tarification pour ses taxes d'interconnexion, mais l'exigence de tarifs raisonnables, fondés sur les coûts et libéralisés, implique une souplesse limitée concernant le résultat final de l'approche de tarification retenue. Les pays doivent faire en sorte que leurs engagements ménagent une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir aménager la réglementation tout au long du processus de réforme des SSI.

56. Dans les services financiers, l'Annexe de l'AGCS sur les services financiers autorise explicitement les mesures prudentielles. Il n'existe pas de définition convenue de la notion de «mesure prudentielle»; celle-ci a une portée assez large qui englobe les mesures visant à protéger les déposants, les investisseurs et les titulaires de police d'assurance, ainsi que les mesures visant à garantir l'intégrité et la stabilité du système financier. On peut considérer que les mesures de sauvetage prises au cours de la crise s'inscrivaient dans cette optique. Étant donné la campagne actuelle en faveur d'une réglementation financière plus

rigoureuse, il y aurait peut-être lieu de s'attacher à mieux cerner la portée des mesures prudentielles.

57. Des négociations sont en cours pour établir des disciplines multilatérales applicables aux réglementations nationales concernant les prescriptions et procédures en matière de licences, de qualifications et de normes techniques, afin de garantir quelles soient, entre autres choses, conformes aux critères indiqués ci-dessus et qu'elles ne constituent pas des obstacles inutiles au commerce des services. Une question demeure en suspens, elle concerne l'opportunité du «critère de la nécessité» qui, pour certains, pourrait constituer un plus grand obstacle à l'autonomie nationale en matière de réglementation et, si tel est le cas, le point de savoir si le critère doit s'appliquer à tous les secteurs de service faisant l'objet d'engagements de libéralisation ou seulement à certains secteurs (comme la comptabilité). Les disciplines devraient prévoir un traitement spécial et différencié, par exemple sous forme d'une période de transition. Les pays en développement ont indiqué qu'ils avaient besoin d'une plus grande latitude pour adapter leur réglementation à l'évolution de la situation en raison du degré plus faible de développement de leur réglementation intérieure, d'un traitement spécial et différencié efficace et d'une aide pour construire leur cadre réglementaire et institutionnel.

Encadré 8

Le mode 4 dans les SSI

La libéralisation des mouvements temporaires de personnes physiques (mode 4) joue un rôle important dans les SSI, particulièrement pour les catégories professionnelles comme les comptables, les ingénieurs et les techniciens. Les membres de l'OMC ont habituellement pris des engagements horizontaux généraux relatifs aux personnes mutées à l'intérieur d'une même société et aux personnes en voyage d'affaires/agents commerciaux. Pour certains pays (comme le Brésil, la Chine et l'Inde), ces engagements s'appliquent à des professions comme la comptabilité, la révision comptable et l'ingénierie. Dans leurs engagements horizontaux concernant le mode 4, les États-Unis s'engagent à autoriser la circulation des agents commerciaux et des personnes mutées au sein d'une même société. Pour cette dernière catégorie, ils s'engagent à autoriser les mouvements de spécialistes versés dans le maniement du matériel de recherche ou les techniques de recherche de l'entreprise. Le traitement national en mode 4 n'est pas limité, et dans le cas des services liés à la distribution d'énergie et de divers services de transport aucune mesure restrictive ne s'applique. Pour les pays qui ont établi leur liste d'engagements conformément au Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers, l'accès est autorisé pour les cadres supérieurs et les spécialistes étrangers (informaticiens, spécialistes des télécommunications, des questions comptables, actuarielles et juridiques, sous réserve de pouvoir recruter du personnel qualifié). Les offres relatives au mode 4 faites par certains pays dans les négociations du Cycle de Doha comprennent de nouvelles catégories de personnel, par exemple les personnes entrant dans le pays aux fins d'avancement professionnel, les stagiaires diplômés, les fournisseurs de services contractuels et les membres de professions libérales. Des disciplines applicables à la réglementation intérieure et à la reconnaissance mutuelle des qualifications pourraient faciliter l'accès en mode 4.

58. En vertu de l'AGCS, les membres de l'OMC peuvent accorder des subventions à leurs secteurs de services sous réserve de leurs engagements de traitement national et des obligations qui leur incombent au titre de la clause de la nation la plus favorisée. Les SSI ont bénéficié de subventions. Cent sept membres ont notifié des subventions dans les transports (parmi eux 32 subventionnent le transport maritime, 22 subventionnent le transport aérien et 16 subventionnent le transport routier). 49 membres versent des subventions aux services financiers, 28 aux services de télécommunication et 22 aux

services énergétiques. Des négociations sont en cours pour établir des disciplines multilatérales concernant les subventions qui ont pour effet de fausser le commerce, mais les travaux n'ont guère avancé jusqu'à présent. Les négociations achoppent notamment sur l'absence de définition des subventions aux services. De nombreux gouvernements touchés par la crise ont subventionné massivement leur secteur des services financiers. La question s'est posée de savoir si ces subventions étaient accordées seulement aux banques nationales ou bien aussi aux banques étrangères installées sur leur territoire.

59. Plusieurs accords commerciaux régionaux comprennent des règles et des disciplines additionnelles applicables à la réglementation intérieure, particulièrement concernant les services de télécommunication et financiers, l'opportunité d'améliorer la transparence et la reconnaissance de certains secteurs spécifiques. Certaines règles concernent notamment la prestation de services à valeur ajoutée et les mesures relatives à la normalisation. Ces dispositions traduisent une tendance croissante à assouplir la réglementation applicable aux services de télécommunication évolués ou à valeur ajoutée. Dans le domaine financier, on peut citer la réglementation sur la fourniture de nouveaux produits et la forme institutionnelle et juridique sous laquelle ils peuvent être fournis.

Encadré 9

Dispositions des accords commerciaux régionaux relatives à la réglementation

L'accord de libre-échange conclu entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'ASEAN contient plusieurs dispositions touchant la réglementation, applicables à tous les secteurs ou uniquement aux services de télécommunication et aux services financiers. Les dispositions horizontales sont en grande partie inspirées des règles de l'AGCS mais sont plus précises que celles-ci. Les disciplines concernent les négociations relatives aux questions suivantes: reconnaissance des qualifications professionnelles, prescriptions et procédures en matière de licences et d'enregistrement, publication dans l'Internet des mesures touchant le commerce des services, octroi d'un délai raisonnable pour faire des observations préalables sur les nouvelles mesures, emploi des noms commerciaux et protection des investissements réalisés (y compris le règlement des litiges entre investisseur et État). Pour les services de télécommunication, les disciplines portent sur les modalités, conditions et taxes d'interconnexion et sur la possibilité de soustraire les subventions croisées de la définition des pratiques anticoncurrentielles en liaison avec l'obligation de service universel. Les disciplines applicables aux services financiers portent sur la réglementation prudentielle, la transparence de la réglementation, le transfert et le traitement de l'information. Les parties sont autorisées à prendre des mesures prudentielles pour assurer la stabilité du taux de change dans certaines conditions, sous réserve du critère de la «nécessité» et de l'obligation d'élimination progressive.

60. Les obstacles au commerce international des services paraissent être dus en grande partie à des différences de systèmes de réglementation. Les accords commerciaux doivent viser en priorité non pas à réduire la réglementation en tant que telle, mais à gérer la diversité des réglementations qui découle de la tradition juridique de chaque pays quant au contenu et à la forme de la réglementation. En raison de cette diversité, il est difficile, voir inopportun, d'harmoniser la réglementation des services par des accords de commerce, surtout à l'échelle multilatérale. Il est indispensable en revanche d'instaurer une collaboration étroite entre les organismes de réglementation (y compris les organismes de la concurrence dans tel ou tel secteur) et les ministères du commerce, mais aussi d'apporter des conseils et une aide concernant les cadres réglementaires et institutionnels, dans l'optique des négociations de libéralisation commerciale.

VI. Conclusions

61. Les SSI contribuent pour une part non négligeable au revenu national, à la croissance, à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté. Pour tirer le meilleur parti de ces avantages, il faut avoir une bonne réglementation et des institutions capables de promouvoir la capacité de production intérieure, un environnement compétitif et des courants réguliers d'échanges et d'investissements. Il n'existe pas de modèle unique d'une bonne réglementation. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être adaptés aux besoins et à la situation propres à chaque pays, eu égard en particulier aux effets de redistribution.

62. On constate une tendance à la participation privée dans les SSI, mais dans bien des pays en développement, particulièrement les PMA, le service public demeure une formule viable, et dans certains cas préférable, pour certains secteurs comme l'électricité et l'eau. Étant donné les difficultés associées à la formule unique, tout public ou tout privé, le modèle partenariat public-privé suscite depuis quelque temps un certain intérêt.

63. En raison des mutations économiques, sociales, techniques et environnementales, les gouvernements sont obligés d'adapter souvent leur cadre réglementaire et institutionnel à la nouvelle situation et de disposer d'une capacité institutionnelle et de compétences suffisantes pour guider, négocier, réglementer et surveiller les SSI.

64. Les mécanismes de coopération (y compris Nord-Sud et Sud-Sud) peuvent être déterminants pour la mise en place de cadres efficaces. De nombreux pays ont fait valoir que la libéralisation des SSI, y compris par voie d'accords commerciaux internationaux, porte atteinte à leur droit de réglementer. Des relations et une collaboration régulières entre les négociateurs commerciaux et les décideurs, les responsables de la réglementation et la société civile peuvent contribuer à améliorer les résultats de la réglementation, dans l'intérêt du développement.

65. Des recherches plus poussées seraient nécessaires pour aider les pays en développement à définir et mettre en place des cadres institutionnels et réglementaires qui soient le plus propices au développement. On pourrait s'attacher en particulier: à définir les différentes politiques nécessaires pour réglementer les entreprises privées ou publiques, à comprendre de quelle façon les cadres doivent évoluer à mesure qu'un pays se développe et à déterminer si les engagements de libéralisation commerciale en matière de SSI ont eu une influence sur l'économie et la réglementation.
