



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

Distr. générale  
8 avril 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

**Rapport de la Réunion d'experts pluriannuelle sur  
les services, le développement et le commerce: aspects  
réglementaires et institutionnels sur sa deuxième session**

tenue au Palais des Nations, à Genève, du 17 au 19 mars 2010

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Résumé du Président.....	2
A. Déclarations liminaires.....	2
B. Évolution des services d'infrastructure et des réformes.....	3
C. Principales questions de réglementation.....	5
D. Dispositifs institutionnels.....	8
E. Services financiers: l'évolution du paysage réglementaire et et ses conséquences pour la croissance et le développement.....	11
F. Mécanismes de coopération en vue de la mise en place de cadres réglementaires et institutionnels.....	14
G. Aspects réglementaires et institutionnels des accords commerciaux.....	16
H. L'avenir.....	18
II. Questions d'organisation.....	20
Annexe	
Participation.....	21

## I. Résumé du Président

### A. Déclarations liminaires

1. M. Petko Draganov, Secrétaire général adjoint de la CNUCED, a ouvert la deuxième session de la Réunion d'experts pluriannuelle sur les services, le développement et le commerce: aspects réglementaires et institutionnels. Il a affirmé que les services d'infrastructure, tels que le financement, l'énergie, l'eau, les télécommunications et les transports, ont joué un rôle crucial en soutenant les marchés dans d'autres secteurs de services, dans l'agriculture et dans l'industrie. Ces services constituent l'épine dorsale de l'économie nationale et jouent un rôle essentiel en accélérant le développement social et en accroissant le bien-être des populations. Ils doivent donc jouer un rôle important dans les efforts déployés aux niveaux national et international, notamment en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

2. M. Draganov a souligné que de nombreux pays étaient préoccupés par le fait que la crise financière et économique actuelle avait ralenti les progrès accomplis dans le secteur des services d'infrastructure. De nombreux gouvernements avaient adopté des mesures de relance économique, mettant l'accent sur le développement, la rénovation et l'amélioration des infrastructures, et sur l'adaptation – dans le sens d'un environnement plus durable – dans le cadre des efforts déployés pour créer des emplois et stimuler la croissance économique. Certaines de ces mesures visaient à maintenir des services d'infrastructure jusqu'à ce que l'activité économique revienne à la normale dans les secteurs considérés. Il importait d'étudier la manière d'accroître la résilience des cadres réglementaires et institutionnels des services d'infrastructure en temps de crise.

3. M. Draganov a mis l'accent sur le fait que les accords commerciaux et les accords d'investissement ne réduisaient pas la marge d'action dont les pays disposaient pour réglementer de manière efficace. Dans le Cycle de Doha, il était donc important que les progrès accomplis par les pays en développement au cours de la dernière décennie pour améliorer les cadres réglementaires et institutionnels ne soient pas pénalisés. M. Draganov a conclu que la réunion d'experts devrait s'efforcer de recenser les solutions pratiques afin de répondre aux principaux enjeux.

4. La note d'information que le secrétariat avait établie pour la réunion (TD/B/C.I/MEM.3/5) a été présentée par l'Administratrice chargée de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED, M<sup>me</sup> Mina Mashayekhi. Cette dernière a fait observer que les progrès accomplis en vue de mettre en place des services d'infrastructure dans les pays en développement – en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) – demeuraient inégaux et incomplets. Divers modèles de propriété associant des entreprises publiques, des entreprises privées ou les deux dans des partenariats public-privé avaient été mis à l'essai, mais ils avaient produit des résultats contrastés. L'État remplissait une fonction particulièrement importante en tant qu'État catalyseur et développementiste. Les décideurs se heurtaient à la difficulté d'élaborer les politiques et les cadres réglementaires et institutionnels les mieux adaptés à la situation locale et aux impératifs de développement, afin de préserver une concurrence loyale, des investissements suffisants, une tarification équitable, un accès universel, des services de qualité et la protection des consommateurs. Les politiques commerciales, industrielles, tertiaires et macroéconomiques devaient être soigneusement dosées afin d'atteindre l'ensemble des objectifs souhaités en matière de développement des services d'infrastructure. La conception et la mise en œuvre de cadres appropriés exigeaient aussi beaucoup de temps et de ressources financières et humaines, de technologies et de compétences. En outre, la coopération internationale en matière de réglementation jouerait

probablement un rôle important en soutenant les efforts des pays en développement dans ce domaine. La coopération Sud-Sud et les flux d'investissement étaient en hausse et jouaient un rôle essentiel face à la persistance de déficits notables en matière d'infrastructure dans de nombreux pays en développement.

5. M<sup>me</sup> Mashayekhi a déclaré que l'expansion du marché financier qui avait précédé la crise, sous la forme d'un mouvement de privatisation, de déréglementation et de libéralisation, ne s'était pas accompagnée d'une réglementation nationale et internationale et d'une surveillance des marchés suffisants. Cette faillite de la réglementation était devenue manifeste pendant la crise, laquelle avait remis en cause les postulats relatifs à la rationalité et à l'autoréglementation des marchés. Une «refonte» des réglementations nationales et internationales du secteur financier visant à accroître la stabilité figurait désormais au rang des préoccupations des puissances économiques et des organismes internationaux.

6. M<sup>me</sup> Mashayekhi a conclu que la mise en place et la préservation de cadres réglementaires et institutionnels fonctionnels posaient des difficultés à tous les gouvernements, les PMA faisant face à des contraintes particulières en matière de capital humain et de ressources financières. Il n'existait pas de recette unique pour mettre en place une bonne réglementation. L'interaction et la collaboration régulières entre les décideurs du secteur des services, les autorités de réglementation, les négociateurs commerciaux et la société civile pouvaient aider à améliorer les résultats du cadre réglementaire.

7. Les conclusions de l'enquête de la CNUCED sur les autorités de réglementation des services d'infrastructure – qui avaient été adressées à tous les États membres de la CNUCED – ont été présentées. Les questions qui y étaient posées étaient axées sur les autorités de réglementation, le personnel et la formation du personnel, les ressources financières, le matériel et la coopération. Une enquête a démontré notamment que le nombre d'autorités indépendantes de réglementation avait augmenté au fil du temps mais qu'il existait des différences notables selon les secteurs, que la politique d'accès universel était commune à tous les pays et que la principale approche adoptée consistait à fixer des obligations d'accès universel, puis à créer des fonds destinés à faciliter l'accès universel et, enfin, à verser des subventions aux consommateurs. Les exploitants étrangers étaient généralement autorisés à faire venir leurs cadres et leurs experts de l'étranger à titre temporaire.

8. Un certain nombre de rapports nationaux ou d'études de cas ont été soumis, notamment par l'Azerbaïdjan, la République centrafricaine, la Chine, l'Éthiopie, le Guatemala, l'Inde, la République islamique d'Iran, la Jamaïque, le Kazakhstan, le Kenya, la République démocratique populaire lao, Madagascar, la Serbie, l'Afrique du Sud, les Émirats arabes unis et le Yémen.

## **B. Évolution des services d'infrastructure et des réformes**

9. Les débats ont porté sur l'évolution de la réforme du cadre institutionnel et réglementaire. En raison des caractéristiques sociales et économiques des services d'infrastructure, les gouvernements s'étaient généralement efforcés de contrôler ces secteurs soit en étant propriétaires des entreprises, soit en exerçant une surveillance réglementaire, ou les deux. Afin de répondre à la demande croissante de services d'infrastructure, de nombreux pays avaient entrepris des réformes depuis les années 1980. L'existence ou la perspective de marchés concurrentiels avait rendu possible à la fois la privatisation et l'ouverture à la concurrence dans certains secteurs de services d'infrastructure. Dans le cadre du processus de privatisation, les gouvernements s'étaient efforcés de concilier leur objectif à long terme de maximisation des revenus avec l'objectif à long terme d'optimisation de la viabilité du secteur concerné. Les travaux de recherche

avaient démontré que si la participation du secteur privé semblait avoir contribué à améliorer les services d'infrastructure, un facteur plus important était le type et la qualité des réglementations et des capacités institutionnelles. Des experts sont convenus que le cadre réglementaire et institutionnel devait être en place avant la privatisation, car la réglementation remédiait aux dysfonctionnements du marché; garantissait la rentabilité; poursuivait des objectifs de politique économique, notamment l'accès universel aux services essentiels; et protégeait les consommateurs. Les gouvernements avaient du mal à poursuivre en même temps ces objectifs multiples – et parfois antagoniques.

10. Le cadre réglementaire et institutionnel permettrait aussi aux acteurs du marché de connaître les conditions dans lesquelles des services pouvaient être assurés et utilisés. Il existait de nombreuses réglementations des infrastructures, et deux principaux modèles avaient été adoptés selon les pays, soit sous la forme d'un contrat soit sous celle de règles. Les gouvernements avaient constaté que la réglementation contractuelle exigeait que le gouvernement prévoie toutes les situations qui pouvaient se produire à l'avenir, alors que les investisseurs avaient estimé que l'imposition de règles donnait une trop grande latitude aux autorités de réglementation. Dans le cadre de ces deux types de réglementation, plusieurs modèles institutionnels pouvaient être adoptés. Quel que soit le modèle institutionnel choisi, il était particulièrement important que les autorités de réglementation soient juridiquement habilitées à prendre les décisions qu'elles jugeaient les meilleures à l'intérieur du cadre fixé par la loi. Compte tenu de l'existence de questions directives, réglementaires et institutionnelles communes à tous les secteurs de services d'infrastructure, l'expérience acquise dans un secteur pourrait être utilisée dans d'autres.

11. Le secteur des télécommunications était un exemple de la manière dont la réforme de la réglementation favorisait le développement du secteur. Le Secrétaire général adjoint de l'Union internationale des télécommunications (UIT) a déclaré que la première vague de réformes de la réglementation axée sur l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence avait favorisé le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) grâce à des progrès technologiques rapides. Des organismes indépendants de réglementation des télécommunications avaient été créés dans 160 pays. Suite à ces réformes et à l'évolution technologique, la majorité de la population mondiale avait accès aux services de téléphonie et l'objectif du Millénaire pour le développement fixé dans ce domaine avait été atteint. Néanmoins, il existait encore un écart important entre les pays développés, d'une part, et les pays en développement – surtout les PMA et les petits États insulaires isolés – d'autre part. Le représentant de l'UIT considérait aussi que le secteur avait fait preuve de résilience face à la crise financière mondiale, résilience qui pouvait être attribuée à la qualité du cadre directif et réglementaire mis en place par les pays. Cependant, les investisseurs étaient devenus prudents, ce qui avait conduit les autorités de réglementation à adopter en priorité des mesures d'incitation à l'investissement et à coopérer étroitement avec les organismes de promotion de l'investissement. Les plans de relance publics permettaient de financer la modernisation de l'infrastructure.

12. Le représentant de l'UIT a fait observer que la convergence des réseaux, qui permettait la convergence des services, était le moteur de la deuxième vague de réformes. Le partage des infrastructures, l'exploitation de licences neutres sur le plan des services et des technologies et le développement de l'accès universel au haut débit au détriment des lignes fixes constituaient les principaux enjeux de la deuxième vague de réformes. Les experts s'accordaient à estimer que les orientations, les textes de loi et les règlements devaient être dynamiques, afin de tenir compte de l'évolution technologique, et qu'il était essentiel de tenir compte de l'écologie dans les mesures d'incitation et les réglementations techniques afin de promouvoir un développement plus durable sur le plan environnemental dans le contexte des changements climatiques.

13. L'expérience de la République-Unie de Tanzanie montrait comment une réglementation adaptée aux nouvelles TIC pouvait promouvoir le développement économique et le commerce. La Tanzanie, qui avait été l'un des premiers pays à mettre en place un cadre réglementaire cohérent qui était neutre sur le plan des services et des technologies, avait accompli des progrès remarquables dans la prestation de services de télécommunication. Les politiques de concurrence et d'accès universel avaient abouti à un taux de pénétration des télécommunications de 33 % dans ce pays en 2009, taux supérieur à celui enregistré dans la plupart des pays africains. Des efforts étaient déployés pour faire de la République-Unie de Tanzanie un centre nodal en Afrique de l'Est par le biais de câbles sous-marins. Les principales tâches de l'autorité de réglementation devaient être de promouvoir une concurrence efficace, l'efficacité économique et les intérêts des consommateurs, et de protéger la viabilité financière de fournisseurs efficaces et garantir l'accès universel aux services réglementés – y compris pour les consommateurs à faible revenu qui vivent en milieu rural et sont défavorisés. Les enjeux du développement des TIC étaient les suivants: existence d'infrastructures matérielles, coût élevé du haut débit, gestion du spectre, élargissement des services de TIC aux zones rurales, tarification modérée, existence d'autres infrastructures telles qu'électricité et routes, etc.

14. Dans le secteur des transports, où l'offre publique n'était plus prédominante et qui avait été ouvert à la concurrence, l'expérience du Népal démontrait que des liaisons de transport efficaces jouaient un rôle important dans la compétitivité de l'offre nationale et dans le commerce international. On devrait envisager d'adopter une approche intégrant tous les modes de transport pour développer les infrastructures dans ce secteur. Les accords bilatéraux et régionaux de coopération en matière de transport jouaient un rôle essentiel en aidant les PMA à accéder plus facilement aux marchés d'exportation. Les partenaires de développement et les organismes des Nations Unies, notamment la CNUCED, contribuaient grandement au développement des services d'infrastructure, notamment dans le secteur des transports, et au renforcement des liens noués avec d'autres secteurs, en particulier celui du tourisme dans les PMA.

### **C. Principales questions de réglementation**

15. Un des grands objectifs des organismes de réglementation des services d'infrastructure consistait à concilier les objectifs multiples de l'ensemble des acteurs. À cette fin, les autorités de réglementation devaient traiter de manière satisfaisante les principales questions qui se posaient telles que la structure des marchés et les conditions d'entrée, le degré de concurrence, les règles en matière de propriété, la méthode de tarification, la qualité des services et l'accès universel aux services essentiels. Si, depuis les années 1980, de nombreux gouvernements avaient eu recours à la privatisation pour remédier aux problèmes apparents de l'offre publique, une privatisation à outrance ne s'accompagnait pas de la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel adéquat ne débouchait pas souvent sur les résultats escomptés. Les entreprises publiques demeuraient une option valable. Étant donné que les entreprises publiques existaient dans de nombreux pays en développement, on devait leur accorder une plus grande attention et il importait de réaliser de nouveaux travaux de recherche en vue d'examiner les différences entre la réglementation d'entreprises privées et celle d'entreprises publiques. On a fait observer que, si une mauvaise réglementation produisait généralement de mauvais résultats, une bonne réglementation ne garantissait pas toujours de bons résultats car ceux-ci pouvaient être annulés par de nombreuses autres variables, notamment les difficultés macroéconomiques.

16. S'agissant des partenariats public-privé, les experts ont constaté l'absence de définition claire, mais ont affirmé que ces partenariats se situaient quelque part entre la prestation de services publics et la privatisation complète de ces services. L'expert de

l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a appelé l'attention sur l'étude que l'OCDE avait menée au sujet de ces partenariats en 2008, d'où il ressortait que les partenariats public-privé ne se différencient de la prestation de services publics que lorsqu'un degré suffisant de risque avait été transféré du secteur public aux partenaires privés. La concurrence, notamment dans les phases préalables et postérieures à la conclusion des contrats, était un facteur clef pour garantir un véritable transfert des risques. Ce qui distinguait les partenariats public-privé de la privatisation était le terme «partenariats». L'objectif du partenaire privé, qui consistait à optimiser ses bénéfices, pouvait être concilié avec l'objectif des pouvoirs publics de fournir des services efficaces. À cette fin, les autorités devaient préciser – habituellement de manière assez détaillée – aussi bien la quantité que la qualité des services exigés, et les deux parties devaient s'entendre sur la tarification de ces services à la conclusion du contrat. En revanche, la privatisation n'impliquait aucune concordance des objectifs, le gouvernement ne participant généralement pas à la définition des caractéristiques des produits proposés par l'entité privatisée. Les motifs sous-tendant la création de partenariats public-privé étaient souvent forts – notamment l'aptitude du secteur privé à fournir des services moins chers que le secteur public et la participation des autorités locales. Néanmoins, l'expérience avait montré que ces partenariats n'étaient pas nécessairement la seule ou la meilleure solution pour satisfaire les besoins en matière d'infrastructure et de services publics.

17. Il s'avérait nécessaire de créer, dans les ministères compétents, un centre de spécialistes qui seraient chargés de conseiller les autorités locales sur les types et les modalités de conclusion de partenariats public-privé, notamment l'adoption de cadres juridiques bien définis. Cela était particulièrement important pour les pays en développement en vue d'aider le secteur public à défendre ses intérêts par rapport au secteur privé. Il fallait s'engager politiquement, défendre les projets, réduire l'opposition et veiller à la bonne exécution des contrats d'une élection à l'autre.

18. Les participants ont examiné le cas particulier des petits fournisseurs et ce qui pouvait être fait pour s'assurer que ceux-ci étaient visés par la réglementation et que les consommateurs étaient protégés. Il a été fait observer que dans certains pays, les petits fournisseurs étaient très actifs dans un secteur donné, d'où la difficulté de réglementer leurs activités. À cette fin, on pouvait notamment prendre des mesures incitant ces fournisseurs à intégrer l'économie formelle, et l'organisme de réglementation pouvait distinguer ce qui était essentiel sur le plan de la réglementation (par exemple, la qualité de l'eau) et ce qui pouvait être laissé au marché (par exemple, la tarification des services pour lesquels la concurrence entre les petits fournisseurs était suffisante). Dans certains domaines, les municipalités et les organisations de base pourraient être mieux placées que le gouvernement pour réglementer.

19. Concernant les relations entre les autorités de la concurrence et d'autres organismes de réglementation, l'expérience de la Commission indonésienne de supervision de la concurrence commerciale (KPPU) avait démontré la nécessité d'une coordination suffisante entre les deux, dans un souci de cohérence et d'amélioration des services d'infrastructure. Les autorités de la concurrence devaient harmoniser les règles et les réglementations régissant la concurrence dans le secteur, en éliminant les obstacles à des relations équitables entre les exploitants, en veillant au respect des normes de la concurrence, en réduisant autant que possible les coûts, en évaluant la faisabilité de fusions-acquisitions, en examinant les questions de propriété et en signant des mémorandums d'accord en vue de faciliter la coopération entre les autorités de la concurrence, les organismes de réglementation et le gouvernement. Un mémorandum d'accord pourrait davantage sensibiliser les organismes de réglementation sectorielle au droit de la concurrence et permettre à l'autorité de la concurrence de participer dès le début à la rédaction des règlements visant à faire respecter le droit de la concurrence. La KPPU avait aussi pris

l'initiative de surveiller l'application des dispositions relatives à la concurrence après l'entrée en vigueur de la réglementation.

20. Il a été fait observer que différents mécanismes de réglementation des prix avaient été adoptés pour la tarification, tels que le taux de rendement, le plafonnement des prix et le plafonnement des recettes. Dans la réglementation par le taux de rendement, les prix étaient fixés de manière à financer les frais d'équipement et d'exploitation de l'entreprise et à obtenir un rendement «raisonnable» convenu de l'investissement. Pour l'entreprise, cette méthode assurait la prévisibilité et la stabilité des futurs bénéfices.

Pour l'instance de réglementation, elle permettait d'attirer les investisseurs car les bénéfices étaient moins aléatoires que ceux d'une entreprise ordinaire. La réglementation par le taux de rendement avait été contestée pour plusieurs motifs: elle pouvait donner dans l'opinion publique une mauvaise image des responsables de la réglementation car les sociétés concernées pouvaient chercher à conserver des bénéfices élevés. Elle pouvait aussi sous-estimer la dépréciation du capital, qui était un réel problème dans les industries qui avaient besoin de s'adapter au progrès technique exogène.

21. Dans la réglementation par le plafonnement des prix, le tarif de vente était fixé d'emblée et les recettes de l'entreprise variaient en fonction du montant des frais d'équipement et d'exploitation. Cette méthode était utilisée dans les industries qui avaient besoin régulièrement de s'adapter aux changements techniques et exogènes car elle incitait davantage à renouveler l'équipement. Elle s'était révélée efficace dans des secteurs où l'asymétrie de l'information était fréquente entre l'instance de réglementation et les secteurs réglementés. Le plafonnement des prix pouvait promouvoir la réduction des coûts et la productivité, mais on jugeait nécessaire de procéder à une révision des tarifs pour veiller à ce que ces efforts soient maintenus pendant toute la durée de la concession.

22. La méthode plus évoluée de «plafonnement des recettes» consistait à plafonner les recettes que l'exploitant pourrait dégager pendant une période donnée. Comme le plafonnement du prix, cette méthode reposait sur les coûts, mais les recettes pouvaient tenir compte des gains d'efficacité des utilisateurs finals. L'exploitant pouvait réaliser des bénéfices en encourageant les consommateurs à faire des économies d'énergie. Des trois méthodes de tarification, celle du plafonnement des recettes semblait la plus attrayante car elle favorisait une utilisation efficace des services d'utilité publique de la part des consommateurs, face aux effets des changements climatiques. Il n'existe toutefois pas de règle empirique pour connaître la solution qui serait la mieux adaptée à un pays en particulier. Dans les pays en développement, on soutenait parfois que les gains d'efficacité potentiels provenant des utilisateurs finals étaient insuffisants pour justifier les coûts de transaction dans la méthode du plafonnement des recettes. Pourtant, les pays pauvres étaient précisément ceux qui pouvaient le moins se permettre de gaspiller l'énergie.

23. Les experts s'accordaient à penser que l'organisme de réglementation devait bénéficier d'une certaine latitude, même si les investisseurs préféraient la rigidité et la prévisibilité. On jugeait essentiel de trouver un juste milieu entre la prévisibilité et la flexibilité. Pour être prévisible, au lieu d'établir un prix précis, la tarification devait être transparente et la méthode de base utilisée devait être énoncée dans la loi et rendue publique.

24. Les participants ont examiné la tarification des services d'eau, qui était considérée comme un problème dans de nombreux pays en développement, où des couches de la population pouvaient ne pas avoir les moyens de bénéficier de ces services. Cela démontrait à nouveau que la réglementation ne pouvait être exportée des pays développés vers des pays en développement car, dans les premiers, la principale difficulté consistait peut-être à limiter la hausse des prix, alors que dans les pays en développement, elle consistait à garantir que les prix seraient suffisamment élevés pour que la qualité des services soit

suffisante. On pouvait envisager soit de différencier les prix, soit de reverser des subventions à l'intention des couches les plus pauvres (de préférence des subventions aux raccordements et non à la consommation).

25. L'accès universel était un objectif commun que les gouvernements s'étaient efforcés d'atteindre. Afin d'accroître l'accès de la population rurale et en particulier des agriculteurs pauvres, la Chine avait autorisé les capitaux privés à pénétrer le secteur de la production d'électricité et avait accru la participation des autorités locales à la gestion du secteur de l'électricité dans les années 80. Elle avait aussi séparé l'exploitation du réseau de la production d'électricité en 2002, afin d'inciter à la réalisation d'investissements stables dans cette dernière en mettant en place des règles du jeu uniformes pour les entreprises privées et les entreprises publiques, et elle avait raccordé les zones rurales aux principaux réseaux d'électricité, notamment par des projets d'aide à chaque village et à chaque ménage. En 2010, la Chine a lancé une nouvelle restructuration des réseaux d'électricité en milieu rural. Les besoins des zones rurales ont aussi été satisfaits par le biais de projets visant à promouvoir d'autres sources d'énergie (thermique, hydroélectrique et solaire) fournies indépendamment des grands réseaux d'électricité aux habitants de régions reculées. En conséquence, 99,9 % des ménages ruraux avaient accès à l'électricité et le coût de l'électricité pour la population rurale a été réduit par le biais du mécanisme appelé «même réseau, même prix», qui avait permis de fixer un prix égal dans les villes et les campagnes. Dans le cadre des efforts mondiaux déployés pour atténuer les effets néfastes des changements climatiques, la Chine avait aussi adopté des mesures jouant sur l'offre et la demande qui visaient à encourager les consommateurs à faire des économies d'énergie et à inciter des compagnies d'électricité à être plus efficaces sur le plan énergétique (par exemple, en utilisant des technologies propres).

26. Un phénomène récent et novateur observé en Afrique, à savoir les services de transfert de fonds assurés par des téléphones mobiles, sortaient du cadre de la réglementation financière dans de nombreux pays. Au niveau international, cette question n'avait pas été examinée du point de vue prudentiel, mais elle l'était du point de vue de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le terrorisme. L'absence de données sur ce type de transactions monétaires rendait difficile l'élaboration et la mise en œuvre de politiques macroéconomiques. Compte tenu des montants considérables en jeu, l'absence de réglementation pouvait représenter un risque systémique et être à l'origine d'une instabilité financière. Un expert a proposé que dans les pays développés, les prestataires de services de téléphonie soient liés à des prestataires de services financiers, qui seraient, à leur tour, en lien direct ou indirect avec la Banque centrale. Les pays en développement membres du G-20 pourraient inscrire ces questions et d'autres questions intéressant les pays en développement à l'ordre du jour de la communauté internationale.

#### **D. Dispositifs institutionnels**

27. Les divers modèles institutionnels de réglementation des services d'infrastructure étaient les suivants: a) l'autoréglementation; b) la réglementation par contrat; c) la réglementation par un organisme; et d) les modèles hybrides. Tous les modèles examinés avaient leurs avantages et leurs défauts, aucun modèle ne pouvant être appliqué à tous les pays. L'autoréglementation consistait pour les sociétés à fixer elles-mêmes leurs propres conditions (par exemple, leurs propres tarifs). Elle était défailante lorsque ces sociétés ne tenaient pas suffisamment compte des objectifs publics plus vastes, rendant nécessaire le transfert de la fonction de réglementation à d'autres entités. La réglementation par contrat limitait le coût de la réglementation, mais comme on ne pouvait prévoir à l'avance toutes les situations susceptibles de survenir pendant la période du contrat, ce modèle n'était pas bien adapté aux pays où les institutions de règlement des différends étaient sous-développées. La réglementation par un organisme créé à cet effet aidait à concentrer les

ressources humaines et financières et à garantir la transparence du processus de réglementation, mais elle n'était pas adaptée aux pays dont les ressources étaient modestes ou dans lesquels il était difficile de garantir l'indépendance par rapport aux autorités politiques. Des modèles hybrides avaient été conçus après l'échec des modèles importés dans les pays en développement. Dans les modèles hybrides, certaines fonctions de réglementation étaient externalisées afin de suppléer les capacités internes et de réduire les coûts à long terme. Toutefois, ces modèles n'étaient pas adaptés lorsque les décisions adoptées exigeaient un engagement politique ou que les experts recrutés n'avaient pas une vue à long terme des enjeux nationaux.

28. Un expert a présenté le cas particulier d'un organe de réglementation multisectorielle, à savoir le Bureau de réglementation des services d'utilité publique en Jamaïque, qui réglementait les secteurs des télécommunications, de l'électricité, de l'eau et des transports. Les principaux avantages de ce modèle de réglementation multisectorielle étaient les suivants: a) coût-efficacité; b) meilleure utilisation d'un personnel peu nombreux; c) formation intersectorielle facilitée; et d) compatibilité avec l'évolution convergente des services d'utilité publique. On a considéré que ce modèle fonctionnait bien dans les petits pays, compte tenu de leur poids et de leurs ressources économiques, mais on a aussi fait observer que les États-Unis utilisaient ce modèle au niveau des États, alors qu'au niveau fédéral, le modèle adopté était celui d'une réglementation secteur par secteur. Un expert a fait part de ses craintes au sujet de la réglementation du secteur des transports dans le cadre d'un modèle de réglementation multisectorielle. À son avis, ce secteur présenterait des caractéristiques qui lui étaient propres. La méthode de la tarification au coût marginal, qui était généralement utilisée pour fixer le prix de l'énergie et de l'eau, ne convenait pas au secteur des transports. La réglementation de ce secteur par un organisme multisectoriel pouvait porter préjudice à sa fiabilité à long terme.

29. Parmi les éléments essentiels d'une réglementation efficace figuraient: a) la transparence; b) la cohérence et la prévisibilité des décisions; c) l'indépendance; d) la crédibilité, la légitimité et la responsabilité. Afin de garantir la transparence, il était important de mettre en place un système ouvert de consultation des acteurs, en diffusant toutes les informations et des informations suffisantes sur le processus de prise de décisions. Pour garantir la cohérence et la prévisibilité, il était essentiel que les entreprises disposent d'informations préalables pour pouvoir planifier et que les acteurs soient traités sur un pied d'égalité. L'indépendance par rapport au processus politique et l'indépendance financière ont été considérées comme des facteurs essentiels de l'indépendance de l'organisme de réglementation. Enfin, la crédibilité, la légitimité et la responsabilité reposaient sur la compétence en matière de prise de décisions, ainsi que sur la mise en place d'indicateurs de résultats et de moyens de communication clairs.

30. Dans le cas de la réglementation par contrat, l'ingérence du pouvoir politique était considérée comme un problème particulier en raison de l'importance économique des entreprises privées qui négocient avec le gouvernement, d'une part, et du faible pouvoir de négociation des décideurs et des organismes de réglementation, d'autre part. Afin de remédier à cette situation et pour que les partenariats public-privé réussissent, les règles définies dans le projet devaient être claires et transparentes dès le départ. Même si les décideurs devaient conserver la maîtrise des objectifs à long terme dans certains secteurs, il était jugé essentiel de fonder la réglementation sur des considérations économiques et de circonscrire le rôle des organismes de réglementation au respect des principes établis par les décideurs.

31. On a considéré qu'il pouvait être plus pertinent pour les pays en développement d'examiner les fonctions de réglementation précises qui devaient être assurées, au lieu d'appliquer un modèle tout fait. Dans le cas de l'eau, les principales fonctions recensées étaient les suivantes: réglementation du monopole naturel, réglementation de la tarification,

contrôle de la qualité, réglementation de la concurrence, protection du consommateur et protection de l'environnement. Pour s'acquitter de chacune de ces fonctions, il fallait notamment recueillir des informations et des données, surveiller la mise en œuvre des règles en vigueur, établir et faire respecter de nouvelles règles et résoudre les différends. Il fallait réaliser davantage de travaux de recherche sur les méthodes de comparaison des résultats, la tarification et la limitation du pouvoir discrétionnaire de l'organisme de réglementation, et mettre l'accent sur les réglementations sanitaires, qui restaient notablement sous-développées, en particulier dans les pays en développement.

32. Les participants se sont demandé si les organismes de réglementation étaient toujours en mesure de surveiller les activités des prestataires de services étrangers de manière aussi efficace que celles des prestataires nationaux. Des exemples d'investisseurs étrangers présents dans le secteur des télécommunications ont été donnés et des préoccupations liées aux lois sur la confidentialité et la protection des consommateurs ont été exprimées. À Singapour, on avait adopté des lois sur la protection des consommateurs qui interdisaient aux exploitants de télécommunications de vendre des informations sur leurs clients à des sociétés de commercialisation. Dans les rares cas où cette interdiction n'avait pas été respectée, les entreprises en question avaient été lourdement sanctionnées; il était donc possible de gérer de telles situations.

33. Les participants ont aussi examiné les mesures qui pourraient être prises pour accroître l'efficacité des organismes de réglementation, à savoir notamment: accroître leur pouvoir d'intervention, verser des salaires suffisants afin de conserver le personnel qualifié, et créer des bases de données nationales. Plusieurs experts ont jugé essentiel de disposer de procédures d'appel et de règlement des différends pour que la réglementation soit efficace. Il a été noté que l'examen préalable, par l'organisme de réglementation, de la plainte d'une partie lésée (avant la saisie des tribunaux) avait le mérite de permettre à cet organisme d'examiner en profondeur l'affaire en question et pouvait permettre d'éviter les retards inhérents à un procès. Les experts se sont accordés sur le fait qu'il était important que les décisions de l'organisme de réglementation soient confirmées par les tribunaux, attestant ainsi de la crédibilité et de la qualité de ses décisions.

34. La réforme du secteur de l'énergie à Madagascar comportait un volet institutionnel (création d'un organisme de réglementation du secteur de l'énergie) et un volet sectoriel (promotion de partenariats public-privé visant à améliorer la qualité et la disponibilité des services). Une question importante était de savoir s'il convenait que l'organisme de réglementation soit chargé à la fois de la réglementation et du développement du secteur. Certains experts pensaient que cela pouvait constituer un avantage car certaines fonctions de réglementation (par exemple, la tarification et les mesures d'incitation à la mise en place de certains services) pouvaient contribuer directement au développement du secteur, comme l'illustre l'expérience de Singapour, où l'objectif de l'organisme compétent n'était pas simplement de réglementer, mais aussi de favoriser le développement de services de télécommunication compétitifs et de qualité. Un autre expert était d'avis qu'il fallait faire attention lorsque la promotion du développement du secteur faisait partie des fonctions de l'organisme de réglementation, car toute décision au sujet de ce qui était bon pour le développement dudit secteur était une décision politique et n'incombait pas à un organisme de réglementation.

35. L'expérience de l'organisme singapourien de réglementation des télécommunications montrait que l'autorité de réglementation devrait peut-être distinguer les domaines dans lesquels elle devait intervenir et ceux dans lesquels les mécanismes de marché suffisaient. Les principaux principes de réglementation appliqués étaient les suivants: a) recours aux mécanismes de marché et promotion d'une concurrence efficace et durable reposant sur les pouvoirs d'intervention importants confiés par les textes de loi;

b) transparence des processus de prise de décisions; et c) existence de mécanismes efficaces et rapides de règlement des différends.

## **E. Services financiers: l'évolution du paysage réglementaire et ses conséquences pour la croissance et le développement**

36. La note d'information préparée par le secrétariat de la CNUCED avait bien analysé le contexte dans lequel s'inscrivait la réforme du secteur financier. L'ampleur des mesures de sauvetage adoptées par les pays développés montrait clairement que les problèmes de ce secteur étaient essentiellement des problèmes des économies développées, et que les propositions avaient pour objectif de remédier à l'instabilité provoquée par une déréglementation excessive. C'est pourquoi la recherche de réformes face à la crise concernait directement les pays développés et indirectement les autres pays.

37. Un large consensus s'était dégagé pour reconnaître que l'ampleur des conséquences économiques et sociales de la crise était telle qu'elle avait conduit à revoir la pensée économique dominante et le modèle orthodoxe (fréquemment imposé aux pays en développement en préalable à la fourniture d'une aide et de prêts, ainsi qu'à la participation à des accords de libre-échange) selon lesquels la libéralisation et la déréglementation des services financiers étaient toujours le meilleur choix. À la suite de la crise, de nombreux pays qui avaient déréglementé leurs marchés cherchaient à les réglementer à nouveau de façon à les rendre plus stables et plus robustes.

38. Il a été fait observer que les secteurs financiers des pays en développement avaient été moins durement touchés, entre autres parce qu'ils étaient moins intégrés au marché mondial des capitaux, mais également parce que dans ces pays la déréglementation n'avait pas été aussi poussée que dans les grandes économies développées, où la crise était née. Le problème pour les pays en développement au cours de la crise actuelle tenait plutôt à la contagion provoquée par les flux transfrontières de capitaux et par la présence transfrontière d'intermédiaires financiers, ainsi qu'à la diminution des flux transfrontières avec pour conséquence un assèchement et un coût élevé des capitaux.

39. La mise en place de mesures efficaces et appropriées de réglementation des flux financiers transfrontières posait un problème particulier aux pays en développement, et cette question occupait une place de plus en plus grande dans le débat en cours sur la réforme de la réglementation du secteur financier. Les mouvements transfrontières de capitaux destinés à des investissements de portefeuilles spéculatifs à court terme devaient faire l'objet de contrôles et d'une réglementation stricts, notamment dans les pays en développement, étant donné qu'ils ne contribuaient pas à l'économie réelle et pourraient être l'un des principaux facteurs de la forte volatilité des marchés. L'importance d'un rôle accru du pays hôte à cet égard a été clairement soulignée. Il convenait de se féliciter de la nouvelle volonté de réglementer les mouvements de capitaux, c'est-à-dire «de gérer le compte de capital». L'expérience de l'Inde avait montré que la gestion du compte de capital pouvait permettre de surmonter la crise, notamment lorsqu'elle était combinée à des mesures prudentielles imposées aux intermédiaires financiers. Cela montrait clairement l'importance d'une marge de manœuvre suffisante pour l'organisme réglementaire du pays hôte. Toutefois, l'adoption de telles mesures pourrait se révéler difficile pour les pays en développement, qui pourraient avoir des difficultés à réglementer efficacement des produits financiers complexes et les institutions financières étrangères – succursales ou filiales – (souvent) puissantes opérant sur leur territoire, d'autant plus que la complexité du cadre réglementaire international mettait leurs propres organismes réglementaires dans une position défavorable. Cette question devait être étudiée plus avant, y compris par la CNUCED.

40. Les données empiriques au sujet de l'intérêt présenté par de nombreux instruments financiers novateurs n'étaient pas positives. Alors même que les propositions de réforme étaient à l'examen, il existait un consensus raisonnable pour dire que l'intérêt de telles innovations devrait pouvoir être démontré a priori. Les pays en développement avaient raison de se montrer prudents, et notamment de renforcer la réglementation applicable à de tels produits, ainsi que d'évaluer leur intérêt pendant une période considérable avant de les autoriser.

41. Il a été rappelé que la mondialisation de la finance était antérieure à la mondialisation de la réglementation. Cette dernière pourrait être plus difficile à réaliser, et l'accord qui sera trouvé devra peut-être être très général pour être accepté, mais trop général pour être efficace. Les mécanismes de gouvernance au niveau mondial ne permettaient pas de faire respecter une réglementation mondiale. Si le problème persistait, il était alors logique d'envisager de reformater la finance mondiale afin de l'adapter à un système acceptable de réglementation financière mondiale. Les risques liés à une mondialisation prématurée de la finance étant maintenant reconnus, un retour en arrière – semblable à la remise en cause de la déréglementation du secteur financier – devait figurer à l'ordre du jour des réformes.

42. L'importance de la coopération internationale en matière de réglementation a été soulignée. Il convenait de noter qu'aussi bien le G-20 que le Forum de stabilité financière abordaient la question des réformes à mettre en œuvre en s'appuyant sur la situation des principaux pays développés, qui avaient défendu le rôle des banques privées et ignoré les banques publiques. Toutefois, la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international (Commission Stiglitz) et, dans une certaine mesure, la Commission Warwick avaient fait observer que la question était plus générale. La situation de pays dont le secteur financier avait été moins touché – tels que l'Australie et le Canada – pourrait offrir d'importantes leçons. De même, la situation de pays d'Asie – notamment de la Chine et de l'Inde – pouvait être rapprochée de celle de certains autres pays, notamment d'Europe orientale. Si les propositions de réforme devaient mettre l'accent sur les pays importants pour l'ensemble du système financier mondial, il n'était pas moins utile de tirer des enseignements de la situation d'autres pays. Les pays en développement membres du G-20 devraient reprendre à leur compte l'ensemble des préoccupations des pays en développement. Il pourrait être utile d'élaborer des normes distinctes adaptées aux besoins des pays en développement.

43. Par le passé, la réglementation financière avait principalement pour objectif d'assurer une concurrence équitable sur le marché ainsi que la solvabilité des différentes institutions. Dans certains pays, elle ne s'appliquait qu'aux banques commerciales; les sociétés financières non bancaires, telles que les banques d'investissement, étaient soumises à des conditions beaucoup moins contraignantes, et des entités telles que les «fonds spéculatifs» n'étaient pas réglementées. La nouvelle réglementation cherchera notamment à assurer la stabilité financière et par conséquent comportera certains éléments contracycliques, sera fondée sur la connaissance des mouvements des prix des actifs et aura pour principal objectif de préserver les intérêts des déposants. Elle devrait également s'appliquer aux institutions non bancaires ce qui traduisait l'importance de l'activité de dépôt et de la capacité à créer de la liquidité ainsi que le rôle fondamental joué par les institutions concernées dans la préservation de la stabilité du système. Il était également proposé d'établir un lien entre le degré de réglementation, la nature des opérations concernées et l'importance de ces opérations pour la stabilité, ce qui était utile du point de vue des pays en développement.

44. Outre la réglementation au jour le jour, le principal objectif sera la mise en place d'un cadre macroprudentiel qui assure la stabilité financière. La question de ses

répercussions sur les pays en développement était essentielle. Les mesures contracycliques adoptées par les pays développés avaient de graves répercussions sur les économies moins importantes, et avaient conduit à réaffecter des ressources destinées aux secteurs économiques de base. L'augmentation de la dette publique dans les économies développées, consécutive aux mesures prises pour gérer la crise, pourrait également donner naissance à des situations graves et sans précédent, et poser tout un ensemble de nouveaux défis. L'augmentation des ratios d'endettement se traduira par un accroissement considérable de la dette publique mondiale qui devra être financé par des marchés financiers mondiaux plus ou moins intégrés. L'assèchement possible des ressources disponibles pour le secteur privé qui pourrait en résulter pourrait avoir d'importantes conséquences pour les pays en développement compte tenu de la préférence excessive accordée par les marchés financiers aux économies développées. La question des conséquences d'un endettement public élevé dans les pays développés – en particulier lorsque le taux d'épargne des ménages est faible – méritait d'être étudiée plus avant, y compris par le G-20.

45. Le stade de développement économique, institutionnel et des marchés financiers variait d'un pays à l'autre et par conséquent cela était également vrai de l'impact de la crise financière mondiale ainsi que des mesures réglementaires nécessaires pour y remédier. La question était donc de savoir s'il serait souhaitable de demander à chaque pays de suivre les prescriptions formulées pour résoudre les problèmes des pays développés. La crise avait montré qu'il fallait repenser les modalités de développement imposées aux pays en développement, notamment le rôle des banques publiques, qui semblaient bénéficier d'une plus grande confiance des consommateurs dans les économies dont les systèmes financiers étaient plus fragiles et plus susceptibles de volatilité.

46. La crise actuelle n'avait pas permis de montrer qu'une structure réglementaire donnée avait contribué à renforcer la stabilité. Il n'existait toujours pas d'accord quant à savoir s'il fallait mettre en place une nouvelle structure institutionnelle ou confier les activités de réglementation aux banques centrales. Dans les pays en développement, ces dernières bénéficiaient généralement d'une plus grande crédibilité que d'autres institutions réglementaires de création récente, et elles disposaient d'une expertise technique que les autres institutions n'avaient pas. Compte tenu de l'importance des banques commerciales traditionnelles dans les pays en développement, il serait très souhaitable de formaliser le mandat confié à la banque centrale, en matière de stabilité financière mais également de réglementation des systèmes bancaires et de paiements.

47. Plusieurs experts ont déclaré qu'il conviendrait d'établir une distinction entre l'échec du système réglementaire et l'échec des organismes de réglementation. La crise actuelle était principalement due à une application insuffisamment stricte de la réglementation en vigueur. L'un de ses principaux enseignements en était qu'il fallait adapter les compétences des organismes de réglementation à la sophistication des marchés financiers. Toutefois, alors que l'amélioration des compétences pouvait prendre des années, de nouveaux produits financiers pouvaient être sur le marché du jour au lendemain.

48. Les participants ont insisté sur le fait qu'il fallait tenir compte de la composante développement lors de la définition des nouvelles modalités de réglementation. On n'avait toujours pas analysé quelles pouvaient être les conséquences négatives d'une déréglementation excessive sur le développement et la croissance. Par exemple, certains pays en développement, y compris la Chine et l'Inde, utilisaient le système financier pour contribuer au développement, avec des résultats clairement positifs. Il était également indispensable de prendre acte de l'importance de la politique publique s'agissant de faire en sorte que le secteur financier – et en particulier le secteur bancaire – couvre une large partie de la population. Diverses mesures, notamment réglementaires, et incitations en ce sens

étaient indispensables. Il a été suggéré que la CNUCED pourrait jouer un rôle important dans l'étude de cette question.

49. Les grandes institutions financières avaient très probablement une importance pour l'ensemble du système. Une institution ou une banque qui s'estimait «trop grosse pour faire faillite» pourrait avoir tendance à prendre des risques excessifs et il est peu probable qu'un relèvement des ratios de capital l'en décourage. Par conséquent, il serait très souhaitable que les pays en développement plafonnent la part d'une institution dans le secteur financier. Il pourrait également être nécessaire d'envisager de limiter la part détenue par une banque étrangère, étant donné qu'il arrivait fréquemment que certaines contrôlent une part disproportionnée de tel ou tel marché. En Inde, par exemple, un petit nombre de banques étrangères contrôlent environ la moitié du marché des changes et un quart du marché secondaire des titres d'État, ce qui laisse supposer certaines difficultés à cet égard.

50. L'expert de l'Association internationale pour l'étude de l'économie de l'assurance a déclaré que le nouveau régime Solvabilité II adopté par l'Union européenne était à l'avant-garde de l'élaboration d'une nouvelle réglementation financière, constituait une référence clef pour la réglementation du secteur des assurances et avait profondément influencé les mécanismes locaux et régionaux, ainsi que ceux d'autres pays. Il estimait que cela nuisait à la rentabilité du secteur comme aux assurés. Solvabilité II aura un impact disproportionné sur les pays les plus pauvres, où la souscription d'assurances était sensible aux coûts. Les assurances représentaient plus de 7 % du PIB mondial et 11 % des actifs à l'échelle mondiale. Les entreprises du secteur maîtrisaient particulièrement bien les techniques d'atténuation des risques et d'adaptation à ces risques, et jouaient un rôle important dans la création de nouveaux marchés, les flux commerciaux et la protection des investissements étrangers.

## **F. Mécanismes de coopération en vue de la mise en place de cadres réglementaires et institutionnels**

51. Les mécanismes de coopération appuyaient l'échange de données d'expérience et d'expertise nationale et étaient à ce titre des outils importants qui aidaient les pays – notamment les pays en développement – à surmonter le manque de ressources et de capacités en matière réglementaire. La collaboration interinstitutions, dans le cadre de réseaux, était devenue de plus en plus fréquente en ce XXI<sup>e</sup> siècle. Ces réseaux, auxquels les membres adhéraient librement, fonctionnaient sur la base du consensus. Ils n'étaient souvent pas formels, et se consacraient généralement à des questions techniques telles que l'information, le respect de l'application des règles et l'harmonisation. Les experts ont présenté et examiné différentes options destinées à renforcer la qualité et la crédibilité des règlements et des organismes compétents comme à attirer un personnel hautement qualifié, capable d'appliquer les réglementations complexes applicables aux secteurs des services d'infrastructure (SSI).

52. Plusieurs exemples de coopération ont été décrits, notamment la coopération entre l'Organisation des organismes de réglementation des services aux collectivités des Caraïbes et le Centre de recherche de l'Université de Floride sur les services collectifs, qui offre des cours de formation avancés au personnel des organismes de réglementation de la région; entre l'Association des organismes de réglementation de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement des Amériques et l'Universidad Argentina de la Empresa; et les réseaux de l'Union européenne entre l'École de réglementation de Florence et les réseaux d'organismes réglementaires d'Afrique. Les experts ont insisté sur le fait qu'une bonne formation en matière de réglementation devrait mettre l'accent sur l'échange de données d'expérience plutôt que sur l'importation pure et simple de méthodes mises en

œuvre dans d'autres pays. Ils ont également souligné l'importance de la coopération interinstitutions et avec les universités.

53. L'expert du Forum africain pour la régulation des services publics (AFUR) a noté la nécessité d'une coopération entre organismes de réglementation, d'une intégration progressive des marchés régionaux, d'une bonne gestion des services publics et d'une bonne gouvernance. Deux approches étaient possibles: la réglementation directe ou par l'intermédiaire d'une coopération entre organismes appartenant à la même région. C'est cette seconde approche qu'avait choisie l'AFUR: ses bulletins et rapports d'activité permettaient aux organismes membres de partager les informations dont ils disposaient des conférences annuelles consacrées à de grandes questions, des réunions de comités sectoriels et des ateliers et des réunions d'harmonisation des politiques et des législations, contribuaient au renforcement des capacités; et des normes minimales de qualité de services dans les domaines de l'énergie, des communications, de l'eau et de l'assainissement encourageaient la réglementation. L'AFUR travaillait en liaison étroite avec l'Union africaine et des groupes d'intégration au niveau sous-continentale, ainsi qu'avec d'autres institutions spécialisées telles que le Forum mondial sur la régulation de l'énergie. Elle avait récemment reçu l'appui de la GTZ en vue de promouvoir le renforcement des capacités institutionnelles.

54. Dans la région du Golfe, une coopération s'était établie entre des émirats des Émirats arabes unis et des pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Par exemple, le Bureau de la réglementation et de la supervision de l'Émirat d'Abou Dhabi coopérait avec des organismes de réglementation du CCG au sujet d'un projet d'interconnexion des réseaux du CCG. La coopération s'était développée grâce à la participation au Arab Electricity Regulator's Forum, à l'Energy Regional Regulator's Association et à l'International Water Association.

55. Le cas de l'Ouganda montrait clairement combien il importait de coopérer afin d'assurer la fourniture d'eau dans le cadre de partenariats public-privé au niveau local. Les autorités locales chargées de l'eau, créées par décret ministériel et chargées d'assurer l'approvisionnement en eau d'une ville donnée, concluaient des contrats avec des opérateurs privés pour la gestion quotidienne des opérations et la maintenance du réseau d'approvisionnement. Les opérateurs privés étaient rémunérés par une commission de gestion fixée par contrat. L'expérience a montré que ce type de participation à la gestion du système d'approvisionnement en eau de petites villes était sensiblement plus efficace et efficient que les arrangements qui existaient précédemment et qui étaient gérés par les autorités municipales. Récemment, compte tenu de la diminution des investissements publics dans les réseaux d'adduction d'eau, les autorités compétentes de nombreuses villes avaient prorogé les contrats signés avec les opérateurs privés et introduit des mesures afin de leur permettre d'investir dans les infrastructures. Ce renforcement de la coopération avec des entreprises privées, qui se substituaient à l'État en tant qu'investisseurs, était le signe d'une approche «gradualiste» du développement des capacités d'entreprises locales dans le cadre de partenariats public-privé.

56. Le cas du secteur de l'énergie au Kirghizistan a montré quelles étaient les possibilités de coopération régionale dans le domaine des SSI. Compte tenu des ressources plus ou moins importantes dont disposaient les pays d'Asie centrale, il a été jugé qu'il serait souhaitable pour eux d'envisager d'élaborer une stratégie régionale du marché de l'énergie et de conclure un accord intergouvernemental sur l'utilisation des ressources, voire de créer un organe régional de réglementation du secteur de l'énergie.

57. D'autres formes de coopération bilatérale et multilatérale ont été jugées utiles pour promouvoir l'efficacité des organismes de réglementation, notamment l'aide fournie par les pays développés (par exemple, financement d'un consultant chargé de participer à la mise en place d'un tel organisme). La coopération pourrait également se faire à l'occasion de

programmes d'échange Sud-Sud, par exemple comme dans l'accord de jumelage entre la Jamaïque et la République-Unie de Tanzanie en matière de réglementation des services aux collectivités. Le partage de données d'expérience et d'information entre organismes appartenant à une même région ou avec des organisations internationales serait utile, et un examen par les pairs pourrait inciter un organisme national à renforcer ses moyens et la qualité de son action.

58. Dans le secteur financier, les membres du Conseil centre-américain des superviseurs de la banque, de l'assurance et d'autres institutions financières ont signé en septembre 2007 un mémorandum d'échange et de coopération mutuelle et de supervision transfrontière afin de coordonner leurs efforts. Ce mémorandum a débouché sur la constitution d'un comité de liaison qui, sous la coordination de l'organisme de supervision du Guatemala a mis en œuvre, depuis janvier 2009, diverses mesures stratégiques, notamment l'échange d'informations et l'adoption de procédures d'approbation et de contrôle, afin d'exercer une surveillance transfrontière. Des réunions virtuelles sont régulièrement organisées afin de suivre les principaux risques posés par les conglomérats financiers régionaux, en mettant l'accent sur l'évolution de la liquidité.

59. Plusieurs experts ont observé que les financements des partenaires du développement avaient joué un rôle très utile dans le cadre de la coopération entre pays développés et pays en développement, et avaient également aidé le mécanisme de coopération régionale à rester opérationnel.

## **G. Aspects réglementaires et institutionnels des accords commerciaux**

60. Les conséquences des accords en matière de commerce et d'investissement – y compris des accords signés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – sur les réglementations nationales ont été examinées car l'inclusion des services dans les accords commerciaux avait fait craindre un risque de conflit potentiel entre libéralisation et réglementation des services de même que les conséquences des règles commerciales sur l'autonomie des organismes nationaux de réglementation. Les participants ont estimé que lorsque la libéralisation intervenait avant la réglementation, cela pouvait créer un vide réglementaire et donc freiner le développement des secteurs des services.

61. Le représentant de l'OMC a déclaré que cela ne voulait toutefois pas dire qu'il fallait assimiler libéralisation et déréglementation ni que l'adoption de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) se traduisait par un vide réglementaire. Il a également suggéré que des réformes institutionnelles encourageant la transparence et la concurrence étaient nécessaires pour mener à bien de manière ordonnée le processus de réforme réglementaire.

62. Des opinions divergentes ont été exprimées quant au fait de savoir si l'adoption, par certains pays développés, de nouvelles mesures réglementaires était ou non incompatible avec les engagements pris dans le cadre de l'OMC, y compris en matière de maintien du statu quo et de traitement national dans le cadre de l'ACGS ainsi que du Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers. Certains experts ont souligné la vaste portée des exceptions d'ordre prudentiel prévues à l'annexe de l'AGCS sur les services financiers, qui permettaient aux membres de l'OMC de prendre pratiquement n'importe quelle mesure prudentielle (y compris des mesures de sauvetage) pour protéger l'intégrité et la stabilité de leurs systèmes financiers ainsi que le démontrait l'absence de tout différend au sujet des dispositions adoptées pour atténuer les répercussions de la crise. D'autres experts se sont demandé si les mesures de renforcement de la réglementation permettaient à certains pays de se soustraire à leurs engagements au titre de l'AGCS. Ils estimaient que l'AGCS, mais aussi les accords de libre-échange en matière de services et

d'investissement conclus entre pays en développement et pays développés avant la crise devraient être examinés au vu de la crise actuelle.

63. L'un des modes de fourniture pour lequel les engagements de libéralisation pourraient jouer un rôle important s'agissant des SSI était le mouvement temporaire des personnes physiques (mode 4), notamment les spécialistes tels que comptables, ingénieurs et techniciens.

64. Il pourrait être difficile de mieux gérer ce mode tant que certaines mesures législatives et réglementaires relatives à l'immigration et au travail n'établiront pas de distinction entre les catégories du mode 4 et l'immigration en général. Cette absence de distinction ainsi que l'absence d'engagement commercialement concret entravaient les efforts visant à considérer le mode 4 comme un moyen de fourniture de service et de poursuite de la libéralisation d'une plus vaste gamme de catégories de fournisseurs de services dans le cycle actuel de négociations relatives à l'AGCS. La non-reconnaissance des qualifications des fournisseurs de services vidait souvent de son sens l'accès aux marchés. De plus, les rapports entre réglementation intérieure et mode 4 – que ce soit à l'OMC ou dans un contexte régional ou bilatéral – avaient également leur importance du point de vue de la cohérence et de l'harmonisation de la réglementation.

65. Les accords de libre-échange en matière de services professionnels conclus par le Mexique montraient comment des accords commerciaux pourraient contribuer à libéraliser les mouvements de catégories de personnes susceptibles de fournir des services d'infrastructure. Ils montraient également que les pays en développement devaient encourager leurs spécialistes de divers secteurs à constituer de puissantes associations nationales afin de défendre leurs intérêts lors des négociations d'accords de libre-échange. Par exemple, dans le cas de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), la définition de normes professionnelles a été confiée à des associations professionnelles, et les accords de reconnaissance mutuelle que ces associations pourraient élaborer seront ensuite présentés à la Commission de libre-échange. Les divers accords conclus par le Mexique témoignaient d'une ambition plus ou moins importante à cet égard, l'ALENA étant le plus ambitieux (avec une annexe sur les services professionnels), l'accord avec le Japon offrant un accès plus restreint et ceux avec l'Union européenne et l'Association européenne de libre-échange prévoyant de futures négociations.

66. Le cas de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et de ses efforts pour créer un marché et une économie uniques a été présenté. Les deux principaux défis pour la région étaient la gestion de la création d'un marché et d'une économie uniques, et la mise en place d'un cadre de réglementation des services. Les services constituaient un secteur clef, contribuant pour 65 % au PIB de la région et assurant 70 % des emplois. De plus, la plupart des États membres de la CARICOM avaient un excédent commercial au titre des services, principalement grâce au tourisme. La région étudiait encore la question de savoir si elle devait adopter des normes internationales, régionales ou privées pour les divers secteurs des services, y compris les SSI. L'objectif global était l'harmonisation des cadres réglementaires des pays membres de façon à réduire le phénomène de recherche de rentes liées aux différences de mécanismes réglementaires, à réduire également les coûts liés à la mise en place d'un marché et d'une économie uniques, et de promouvoir le commerce intrarégional et extrarégional. L'identification des domaines où la réglementation devrait être appliquée sur une base modale avait également reçu une attention. En ce qui concernait le mode 4, il avait été décidé que tous les fournisseurs de services seraient considérés comme des professionnels (y compris les coiffeurs et les chauffeurs de taxi), que les conditions à remplir et les procédures d'enregistrement et d'octroi de licence seraient harmonisées, et que tous les fournisseurs de services devront avoir un nombre minimum d'années d'expérience sous la supervision d'un professionnel qualifié.

67. Le cas des économies de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a été présenté. Les services d'infrastructure étaient considérés comme essentiels à l'économie intégrée de l'Association, car ils permettaient d'offrir des services à plus forte valeur ajoutée ou étaient indispensables à la production industrielle. Ils avaient également permis à certaines économies de l'ASEAN de devenir des centres financiers ou de télécommunication régionaux. Les programmes nationaux de développement des SSI comportaient clairement une dimension justice sociale, fréquemment l'accès universel aux télécommunications et à l'eau. Les résultats obtenus par les économies de l'ASEAN étaient contrastés: quelques avancées avaient bien été obtenues dans les secteurs des services financiers et des télécommunications, mais des problèmes persistaient dans les domaines tels que l'eau et l'énergie. La région étudiait donc soigneusement le rythme et l'enchaînement des futures mesures de libéralisation des secteurs des services essentiels, et procédait à un examen exhaustif de la réglementation en vigueur de façon à assurer la bonne santé et la viabilité des secteurs considérés, notamment des secteurs d'infrastructure sensibles tels que les services financiers et les télécommunications.

68. Un expert de la Banque mondiale a observé que l'impact des accords commerciaux sur les SSI dépendait du type d'accord, du type de dispositions réglementaires qui y figuraient et de la nature des partenaires commerciaux. Les accords entre pays en développement ne portaient généralement pas sur des questions réglementaires, alors que ceux conclus entre pays développés et pays en développement comportaient certaines dispositions pour des secteurs donnés (par exemple, le secteur financier et le secteur des télécommunications) dans lesquels les pays développés avaient de puissants intérêts. Il était difficile de comparer les accords du type ALENA à ceux du type AGCS ou du type Union européenne. L'orateur a suggéré que des principes généraux (par exemple ceux figurant déjà dans l'AGCS et le document de référence sur les télécommunications de base) devraient figurer dans ces accords, mais que ces derniers ne devraient comporter aucune prescription, car les cadres réglementaires et institutionnels variaient d'un pays à l'autre et les besoins en matière de réglementation évoluaient dans le temps. Les dispositions incluses devraient toutefois être conformes au vocabulaire utilisé par les organismes de réglementation et à la façon dont ces derniers pensaient, afin d'éviter de créer un fossé avec le monde des affaires.

69. Les accords régionaux et bilatéraux faisaient souvent référence aux négociations sur les futures disciplines de l'OMC concernant la réglementation intérieure, afin d'examiner et éventuellement d'incorporer ces disciplines dans les futurs accords. Le retard pris par les négociations avait posé un problème systémique à cet égard. Toutefois, négocier des dispositions spécifiques pour chaque accord pourrait se traduire par un véritable enchevêtrement de dispositions entre les différents accords commerciaux régionaux. Certains experts se sont demandé si les accords commerciaux étaient suffisamment souples pour être adaptés aux nouvelles situations susceptibles d'apparaître et à la réorientation des politiques.

70. Il a été généralement convenu que le renforcement de la coopération entre ministères du commerce, organismes réglementaires et autres ministères (des télécommunications, de l'énergie, des transports, des finances, etc.) ainsi qu'avec les pouvoirs judiciaires et législatifs était indispensable pour parvenir à un juste équilibre.

## **H. L'avenir**

71. Prenant acte des travaux utiles réalisés depuis la première session, les participants ont examiné les prochaines mesures à prendre, y compris les propositions de travaux futurs de la CNUCED.

72. Les experts ont proposé de poursuivre les études et les analyses dans les domaines suivants:

a) Les questions transversales concernant l'ensemble des secteurs de services d'infrastructure (par exemple, échecs du marché, concurrence, accès universel), les possibilités pour les pays en développement de participer davantage à la production et au commerce de services d'infrastructure, et les conséquences négatives éventuelles de la crise économique et financière;

b) La cohérence entre réglementation et libéralisation des échanges (c'est-à-dire comment améliorer la cohérence, de quelle façon les règles commerciales limitaient-elles la marge de manœuvre des organismes nationaux de réglementation, comment assurer des synergies entre réglementation et commerce, que se passerait-il s'il n'y avait pas de cohérence entre les deux, notamment s'agissant du développement);

c) Les études de cas destinées à recenser les succès et les échecs, en mettant l'accent sur les raisons pour lesquelles tel ou tel modèle avait donné de bons résultats dans un pays donné, et à identifier des domaines de conflit potentiel entre privatisation, libéralisation et réglementation;

d) L'examen des politiques nationales en matière de services, y compris l'évaluation de la réglementation, en collaboration avec les réseaux existants d'organismes de réglementation ainsi qu'avec les décideurs et d'autres parties prenantes;

e) L'examen des meilleures pratiques par les organismes de réglementation des services d'infrastructure, et la préparation éventuelle d'une boîte à outils par secteur, d'où les pays en développement pourraient tirer des informations applicables à leur propre situation, et qui les aideraient à examiner différentes options en matière de politique et de réglementation;

f) L'identification des pays ou groupes de pays qui faisaient face aux mêmes problèmes et difficultés mais en étaient à des stades différents de développement, afin d'encourager la conclusion d'accords de coopération et l'assistance mutuelle, y compris le financement de programmes d'échange et d'examen par les pairs;

g) Les services financiers et d'assurances, en mettant l'accent sur les aspects liés au développement;

h) Les outils destinés à évaluer la performance par rapport à des repères donnés, à fixer les tarifs douaniers et à limiter le pouvoir discrétionnaire des organismes réglementaires;

i) La poursuite de l'enquête de la CNUCED sur les organismes de réglementation des services d'infrastructure et la collecte et la diffusion de données sur les SSI;

j) L'examen des dispositions réglementaires figurant dans les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux; et

k) L'analyse des conséquences en termes de commerce et de développement des réglementations intérieures ainsi que des éventuelles disciplines de l'AGCS sur la réglementation intérieure, en particulier s'agissant du mode 4.

73. Les experts ont suggéré que la CNUCED pourrait fournir un appui aux organismes nationaux et régionaux de réglementation et encourager le développement des échanges ainsi que la constitution de réseaux, de façon à renforcer la coopération interinstitutions et avec le monde universitaire. Il a également été suggéré que les secteurs des transports et de l'approvisionnement en eau mériteraient peut-être de recevoir une attention accrue lors de la troisième session du groupe d'experts.

74. Enfin, les experts ont suggéré que la CNUCED aurait un rôle important à jouer s'agissant de fournir une assistance technique aux décideurs et aux organismes de réglementation concernant les SSI.

## **II. Questions d'organisation**

### **A. Élection du Bureau**

(point 1 de l'ordre du jour)

75. À sa séance plénière d'ouverture, la session a élu le Bureau suivant:

Président: M. Chitsaka Chipaziwa (Zimbabwe)

Vice-Présidente/Rapporteuse: M<sup>me</sup> Judith Arrieta (Mexique)

### **B. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux**

(point 2 de l'ordre du jour)

76. Toujours à sa première séance plénière, la session a adopté l'ordre du jour provisoire publié sous la cote TD/B/C.I/MEM.3/4) ci-après:

1. Élection du Bureau.
2. Adoption de l'ordre du jour et questions d'organisation.
3. Services, développement et commerce: aspects réglementaires et institutionnels.
4. Adoption du rapport de la session.

### **C. Résultats de la session**

77. À sa séance plénière d'ouverture, le mercredi 17 mars 2010, la réunion d'experts a convenu que son président établirait le résumé des débats.

### **D. Adoption du rapport**

(point 4 de l'ordre du jour)

78. Toujours à sa séance plénière d'ouverture, les participants ont autorisé la Vice-Présidente-Rapporteuse à établir, sous l'autorité du Président, le rapport après la clôture de la session.

## Annexe

### Participation\*

1. Les représentants des États membres de la CNUCED ci-après ont participé à la réunion:

Afrique du Sud	Kazakhstan
Algérie	Kenya
Angola	Kirghizistan
Arabie saoudite	Lesotho
Australie	Madagascar
Azerbaïdjan	Malaisie
Bénin	Mexique
Bhoutan	Myanmar
Bolivie (État plurinational de)	Népal
Brésil	Nigéria
Burkina Faso	Oman
Burundi	Ouganda
Cambodge	Pakistan
Cameroun	Paraguay
Canada	Pérou
Chine	Philippines
Colombie	République arabe syrienne
Congo	République démocratique populaire lao
Cuba	République dominicaine
Émirats arabes unis	Roumanie
Équateur	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Espagne	Serbie
États-Unis d'Amérique	Singapour
Fédération de Russie	Soudan
France	Suisse
Guatemala	Swaziland
Haïti	Thaïlande
Inde	Trinité-et-Tobago
Indonésie	Turquie
Iran (République islamique d')	Venezuela (République bolivarienne du)
Iraq	Viet Nam
Italie	Yémen
Jamaïque	Zimbabwe
Jordanie	

2. L'observateur ci-après était représenté à la session:

Palestine.

3. Les organisations intergouvernementales ci-après étaient également représentées à la session:

Centre Sud

---

\* La liste des participants est publiée sous la cote TD/B/C.I/MEM.3/Inf.2.

- Communauté économique des pays des Grands Lacs  
International Services Trade Information Agency  
Marché commun de l’Afrique orientale et australe  
Union africaine  
Union européenne.
4. L’organisme des Nations Unies suivant était représenté à la session:  
Centre OMC/CNUCED du commerce international.
5. Les institutions spécialisées ou organismes affiliés ci-après étaient représentés à la session:  
Bureau international du Travail  
Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture  
Organisation mondiale du commerce  
Union internationale des télécommunications.
6. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées à la session:  
Association internationale du barreau  
Consumer Unity and Trust Society  
Ingénieurs du monde  
Third World Network.
7. Les intervenants ci-après avaient été invités à la session:  
M<sup>me</sup> Ashley **Brown**, Directrice exécutive du Harvard Electricity Policy Group (Université de Harvard);  
M. Houlin **Zhao**, Vice-Secrétaire général de l’Union internationale des télécommunications;  
M. John S. **Nkoma**, Directeur général de la Tanzania Communications Regulatory Authority (République-Unie de Tanzanie) ;  
M. Purushottam **Ojha**, Secrétaire du Ministère du commerce et de l’approvisionnement (Népal);  
M. Stéphane **Jacobzone**, économiste principal, Division de la réforme réglementaire, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l’Organisation de coopération et de développement économiques;  
M. Tresna P. **Soemardi**, Président de la Commission de supervision de la concurrence commerciale (Indonésie);  
M. **He Gang**, Directeur du Département des politiques et de la réglementation de la Commission nationale de réglementation de l’électricité (Chine);  
M. Kern **Alexander**, Research Fellow, Université de Cambridge;  
M<sup>me</sup> Sophie **Trémolet**, Trémolet Consulting;  
M. Remi **Rabarivelo**, Directeur de la planification énergétique au Ministère de l’énergie (Madagascar);

M. Leong **Ken Thai**, Directeur général adjoint, Infocomm Development Authority (Singapour);

M. Ansord **Hewitt**, Secrétaire de l'Office of Utilities Regulation (Jamaïque);

M. Ularbek **Mateyev**, Président de Kyrgyzaltyn Management Consulting (Kirghizistan);

M. Yaga Venugopal **Reddy**, ancien Gouverneur de la Banque de réserve de l'Inde, membre de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international;

M. César **Marroquín Fernández**, conseiller principal, Superviseur des banques, Banque centrale du Guatemala;

M. Patrick M. **Liedtke**, Secrétaire général et Directeur général de l'Association internationale pour l'étude de l'économie de l'assurance;

M. Martin **Khor**, Directeur exécutif du Centre Sud (Genève);

M<sup>me</sup> Myriam **van der Stichele**, Senior Researcher, Centre pour la recherche sur les sociétés multinationales;

M. Mark **Jamison**, Directeur du Public Utility Research Centre de l'Université de Floride;

M. Djamah Segui Honoré **Bogler**, Directeur des études juridiques, Forum africain pour la régulation des services publics;

M. George **Walusimbi Mpanga**, Secrétaire exécutif de la Uganda Services Exporters' Association (Ouganda);

M. Fernando **de Mateo**, Ambassadeur, Mission permanente du Mexique auprès de l'OMC;

M. Hamid **Mamdouh**, Directeur de la division du commerce et des services de l'OMC;

M. Maurice **Odle**, conseiller économique du Secrétaire général de la Communauté des Caraïbes;

M. Sebastine **Saéz**, économiste senior pour les questions commerciales, Banque mondiale;

M. Jose Victor **Chan-Gonzaga**, Mission des Philippines auprès de l'OMC.

---