



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

Distr. générale  
26 janvier 2011  
Français  
Original: anglais

---

**Conseil du commerce et du développement**  
**Commission du commerce et du développement**  
**Réunion d'experts pluriannuelle sur les transports**  
**et la facilitation du commerce**  
**Troisième session**  
Genève, 6-8 avril 2011  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Services, développement et commerce: aspects réglementaires  
et institutionnels – Accroître les débouchés commerciaux des  
pays en développement**

**Note du secrétariat de la CNUCED**

*Résumé*

Le développement des services d'infrastructure favorise la croissance et le développement économiques contribuant ainsi à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le renforcement des infrastructures est un élément essentiel des mesures d'atténuation de la crise et des stratégies intégrées de croissance et de développement adoptées par les différents pays au lendemain de la crise. La mise en place de solides cadres réglementaires et institutionnels ne peut être que bénéfique pour les secteurs de services d'infrastructure (SSI) – énergie, transports, télécommunications et services financiers – car elle permet d'obtenir des résultats efficaces et équitables sur le plan social, de corriger les dysfonctionnements des marchés – en particulier dans le secteur financier – et d'internaliser les coûts de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements. Une coopération internationale sur les plans commercial, réglementaire et institutionnel, y compris dans un cadre régional au Sud-Sud, s'avère essentielle.

## Introduction

1. La troisième session de la réunion d'experts pluriannuelle est convoquée en application de la décision prise par le Conseil du commerce et du développement à sa quarante-quatrième réunion directive, le 10 juillet 2008. Elle a pour objectif d'aider les pays membres à mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel et des mécanismes de coopération visant à renforcer les capacités, l'efficacité et la compétitivité du secteur des services ainsi que sa capacité d'exportation (Accord d'Accra, par. 94 b)).

2. Les secteurs de services d'infrastructure (SSI) sont des secteurs économiques clés qui contribuent notablement à l'activité économique et à la réalisation des OMD – notamment en ce qui concerne l'accès à l'énergie et à l'eau ainsi que la réduction de la pauvreté. Ils constituent un élément essentiel des stratégies d'atténuation de la crise, des plans de relance et des stratégies globales et intégrées de commerce et de développement qui ont été adoptées au lendemain de la crise pour lutter contre la pauvreté. Un contexte économique en pleine évolution, d'importants progrès technologiques et la multiplication des incertitudes posent de nouveaux défis aux responsables de la réglementation, qui devront adapter en permanence les politiques régissant les SSI et les outils réglementaires et institutionnels, et ce, à tous les niveaux.

## I. Tendances économiques des services d'infrastructure

### Aperçu

3. Les recettes annuelles totales réalisées par les SSI au niveau mondial s'élevaient à 14 000 milliards de dollars en 2009, soit 24 % du revenu mondial. Les pays en développement produisent 30 % des services d'infrastructure, et ce pourcentage augmente parallèlement à la montée des pays émergents.

Tableau 1

#### Contribution des SSI au revenu mondial, à l'emploi et au commerce

<i>Secteur</i>	<i>Part du PIB mondial (%)</i>	<i>Part de l'emploi dans le monde (%)</i>	<i>Part du commerce mondial des services (%)</i>
Communications	2,5	6	2,5
Transports	6		23
Électricité, gaz et eau	3,5	1	-
Services financiers	6	3	9,5
Services connexes et technologies	6	3	-
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>&gt; 35</b>

4. Le commerce des services d'infrastructure constitue une activité importante et dynamique, en particulier pour les pays en développement. Ces services représentent plus de 35 % des exportations mondiales de services, évaluées à 1 300 milliards de dollars. Entre 2002 et 2008, les exportations mondiales des SSI ont progressé de 17,6 %, soit un rythme plus rapide que celui de l'ensemble des secteurs de services. La part des services exportés par les pays en développement est quant à elle passée de 21,4 % en 2002 à 25,4 % en 2008, progressant plus rapidement que la moyenne mondiale (21,1 % et 17,6 %, respectivement). Les exportations des pays en développement ont ainsi surpassé les exportations mondiales

dans toutes les sous-catégories de services d'infrastructure – communications (24,1 %), transports (20,2 %) et services financiers (25,2 %). En 2009, la valeur du commerce mondial des services énergétiques était estimée à 400 milliards de dollars, soit 11 % du commerce mondial des services, portant ainsi la part des SSI dans le commerce mondial des services à 46 %.

5. Les services de construction et les services d'infrastructure sont interdépendants, les premiers étant indispensables aux seconds. Ils représentent de 50 à 80 % des dépenses d'équipement d'un projet, et les infrastructures représentent de 20 à 35 % des coûts de construction. Cela signifie que le marché mondial des services de construction d'infrastructures était de 1 000 milliards de dollars en 2008. On estime que ce secteur progressera globalement de 70 % d'ici à 2020, pour représenter 15 % du revenu mondial.

6. En 2008, Les SSI généraient 13 % de l'emploi dans le monde. Cinq pour cent, soit 67 milliards de dollars, du commerce mondial de ces secteurs concernaient des services fournis suivant le mode 4, ce qui représentait plus de 2 millions de travailleurs. Les chiffres concernant les services d'infrastructure fournis selon le mode 4 pourraient être plus encore significatifs si les services de construction d'infrastructure étaient pris en compte.

7. Les services d'infrastructure exportés par les pays en développement ne concernent qu'un très petit nombre de pays du fait de leurs faibles capacités de production et d'exportation (tableau 2). Les grands pays en développement viennent en tête des exportateurs, les services de transport étant associés au commerce des marchandises, et Singapour fait maintenant partie des principaux centres financiers. Les exportations de services d'infrastructure représentent une importante source de revenus pour de nombreux petits pays en développement.

Tableau 2

**Les cinq principaux exportateurs de services d'infrastructure, 2008**

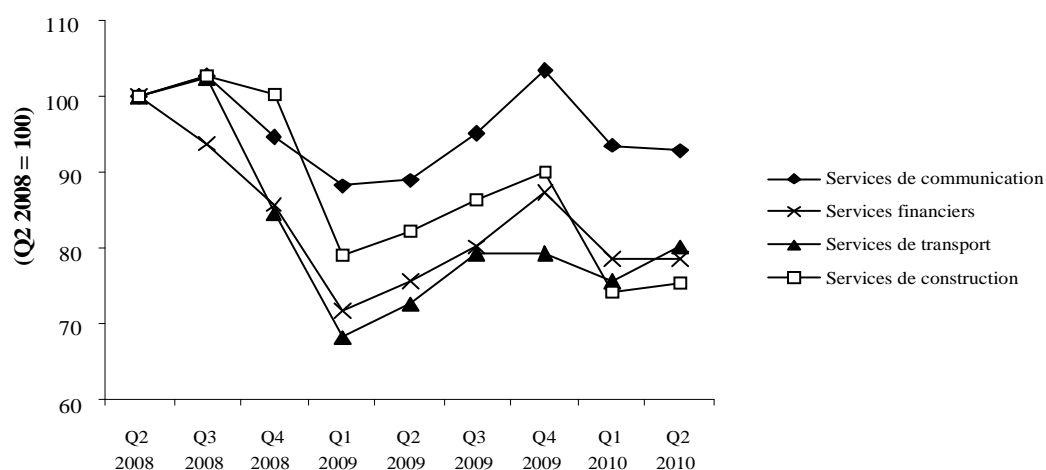
<i>Principaux exportateurs en termes absolus</i>			<i>Principaux exportateurs par rapport au PIB</i>		
<i>Services de communication</i>	<i>Exportations (en millions de dollars)</i>	<i>Part des exportations nationales de services (%)</i>	<i>Services de communication</i>	<i>Exportations/PIB (en millions)</i>	<i>Part des exportations nationales de services(%)</i>
Koweït	6 072	53	7 Koweït	38,4	53
Inde	2 423	2	3 Bahreïn	31,9	19
Égypte	1 611	6	2 Guyana	28,6	16
Chine	1 570	1	2 Grenade	19,7	8
Fédération de Russie	1 493	3	République de Moldova	18,9	14
Services de transport			Services de transport		
République de Corée	44 768	58	5 Seychelles	185,6	36
Chine	38 418	26	4 Singapour	158,7	35
Hong Kong (Chine)	28 886	31	3 Panama	134,1	53
Singapour	28 875	35	Hong Kong (Chine)	134,0	31
Fédération de Russie	15 024	29	2 Antigua-et- Barbuda	111,6	24

Principaux exportateurs en termes absolus				Principaux exportateurs par rapport au PIB		
Services de communication	Exportations (en millions de dollars)	Part des exportations nationales de services (%)	Part des exportations mondiales de services dans ce secteur (%)	Services de communication	Exportations/PIB (en millions)	Part des exportations nationales de services (%)
Services financiers				Services financiers		
Hong Kong (Chine)	12 365	13	4	Hong Kong (Chine)	57,4	13
Singapour	8 458	10	3	Singapour	46,5	10
Inde	5 607	5	2	Bahreïn	41,8	24
République de Corée	4 252	6	1	Panama	25,0	10
Brésil	2 066	7	1	Antigua-et- Barbuda	15,1	3

Source: CNUCED (2010).

8. S'il est vrai que la crise mondiale a eu moins d'incidences sur le commerce mondial des services que sur celui des marchandises, elle a néanmoins eu des répercussions notables sur les SSI. Les exportations mondiales de services de transport, de services financiers et de services de construction d'infrastructures ont chuté de 20 à 30 %, la baisse ayant été moins marquée dans le cas des services de communication (fig. 1), grâce à la croissance constante (7,7 %) du marché mondial des TIC tirée par l'externalisation, le développement de systèmes et la conception de logiciels. Au milieu de 2010, tous les secteurs, à l'exception de celui des communications, avaient enregistré une baisse de 20 à 25 % de leurs exportations par rapport à leur niveau d'avant la crise. Les services énergétiques ont probablement été moins affectés que les autres par la conjoncture en raison de la faible élasticité de l'électricité par rapport au revenu.

Figure 1  
Exportations mondiales de certaines catégories de services



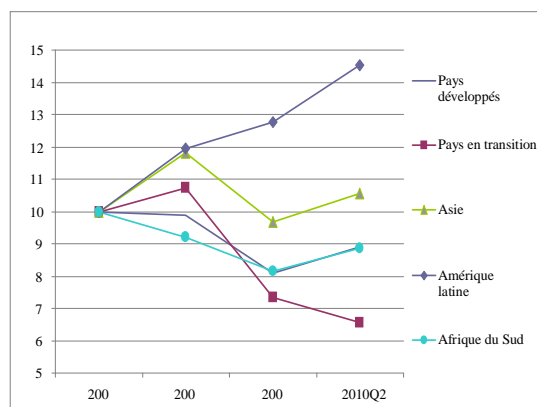
Source: CNUCED, d'après la Statistique des balances des paiements du FMI.

9. Les services de transport ont été durement touchés par la brusque chute du commerce des marchandises. Après la baisse de 15 à 25 % enregistrée par ce secteur en 2009, la reprise demeure fragile, le volume mondial des services de transports routiers, ferroviaires et maritimes étant toujours, fin 2010, de 5 à 10 % inférieur à celui d'avant la crise. Seuls les services de fret aérien sont revenus au même niveau. Le Baltic Dry Index, qui évalue la demande de transport maritime, a enregistré un recul de 90 % fin 2008 et demeure, depuis juin 2009, à un niveau variant entre 20 et 40 % du sommet atteint en 2008, ce qui s'explique en partie par une surcapacité. D'après les estimations, le transport de voyageurs a augmenté de 10,5 % en 2010, après s'être contracté de 9,1 % en 2009<sup>1</sup>. Les activités transfrontières de services financiers ont connu un net recul en 2009, le niveau des exportations étant toujours nettement en deçà de celui d'avant la crise (35 % dans le cas des pays en transition, très affectés par les problèmes rencontrés dans les secteurs bancaires en Europe et aux États-Unis). L'économie de l'Amérique latine et de l'Asie s'est quant à elle montrée plus résiliente. Dans le domaine des assurances, les exportations des pays en transition et des pays d'Amérique latine se sont fortement contractées (fig. 2).

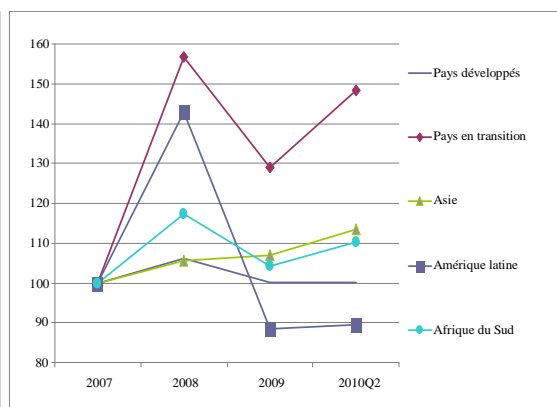
Figure 2

### Exportations de services financiers et de services liés aux assurances

#### Services financiers



#### Assurances



Source: CNUCED, d'après la Statistique des balances des paiements du FMI.

## II. Questions essentielles touchant les politiques et les cadres réglementaires et institutionnels

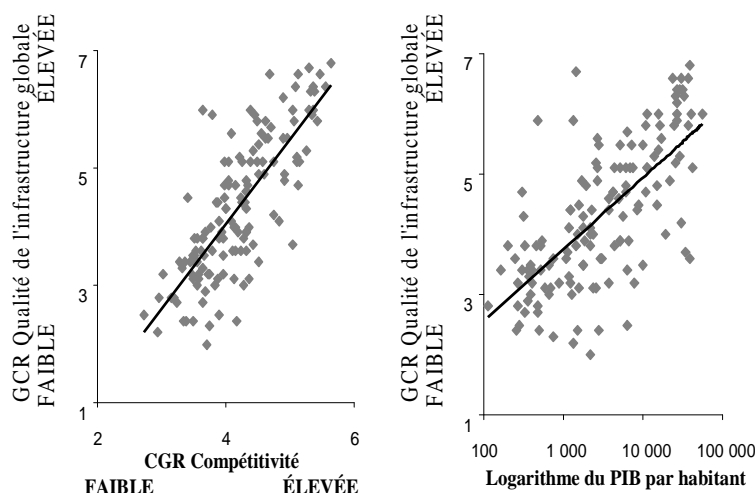
10. Les SSI sont un indicateur important du commerce et de la compétitivité. Il faut pouvoir compter sur des communications, des transports, une logistique, des capitaux et une énergie peu onéreux et fiables si l'on veut financer, obtenir, produire et commercialiser des biens et des services, notamment dans le cadre de chaînes d'approvisionnement internationales. La part accrue des biens et des services intermédiaires, en particulier des services d'infrastructure et d'autres services connexes (56 % et 73 %, respectivement), dans le commerce mondial montre bien l'importance des chaînes d'approvisionnement. En outre, les coûts de l'énergie, de l'eau, des transports et de la logistique représentent quelque 30 % des coûts de production des articles manufacturés.

<sup>1</sup> IATA (2009). Rapport annuel 2009.

11. Des études empiriques ont confirmé que les SSI favorisaient la compétitivité, la diversification et la croissance. Selon les estimations de la CNUCED, il existerait également une forte corrélation entre la qualité de l'infrastructure, la compétitivité d'un pays et le revenu national (fig. 3).

Figure 3

**Relation entre la qualité de l'infrastructure, la compétitivité et le niveau des revenus, 2010**



Source: CNUCED, d'après les données du Forum économique mondial (139 pays).

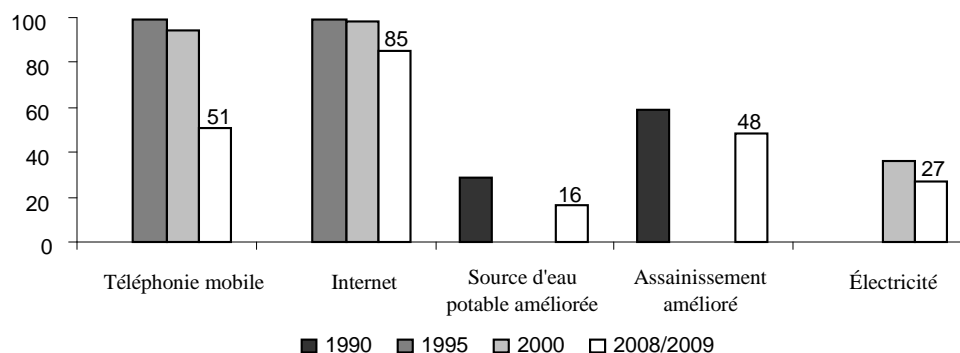
12. Les recherches effectuées à ce jour donnent à penser que, de 1990 à 2005, les améliorations apportées à l'infrastructure – télécommunications – avaient fait progresser le revenu par habitant en Afrique de 99 points de base alors que la détérioration des services énergétiques avait réduit cette croissance de 11 points de base<sup>2</sup>; que deux pays disposant d'une bonne infrastructure des TIC effectuent 33 % plus d'opérations commerciales que deux pays dont l'un au moins est doté d'une infrastructure médiocre; qu'en supprimant les coupures de courant dans les pays en développement, on peut augmenter l'activité commerciale de 5 %<sup>3</sup>; qu'en doublant la densité du réseau routier, on peut augmenter le commerce d'un pays de 13 %; qu'une réduction de 10 % des coûts de transport peut engendrer une augmentation de 20 % du volume des échanges d'un pays.

13. Au niveau mondial, on estime que l'investissement global requis annuellement, pour la prochaine décennie, pour les services d'infrastructure correspondra à 3 % du PIB mondial. S'ils demeurent aux niveaux actuels – 1,7 % du PIB mondial en 2009, soit 1 000 milliards de dollars – les montants affectés à l'infrastructure ne suffiront pas à répondre à tous les besoins d'investissement. S'il est vrai que l'expansion des réseaux et l'accès universel ont facilité l'accès aux services d'infrastructure, les progrès accomplis vers la réalisation des OMD ont quant à eux été limités (fig. 4).

<sup>2</sup> Banque mondiale (2010). Infrastructures africaines: Une transformation impérative.

<sup>3</sup> USAID (2010). Information communication technologies as a catalyst to enterprise competitiveness.

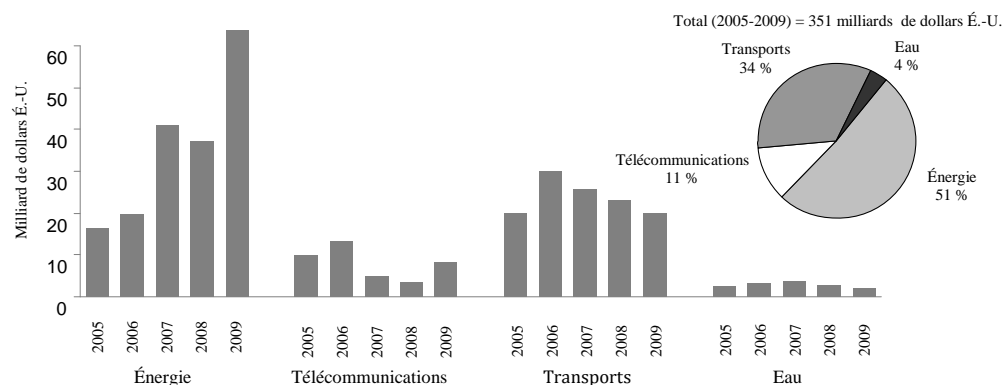
Figure 4  
**Part de la population totale des pays en développement n'ayant pas accès aux services d'infrastructure de base**



Sources: Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2010; World Energy Outlook de l'AIE (2010); Indice de l'accessibilité rurale de la Banque mondiale (2010).

14. Soixante-dix pour cent de l'infrastructure est financée par des fonds publics, 10 % par des donateurs et 20 % par des investisseurs privés<sup>4</sup>. L'insuffisance du financement public a empêché dans une large mesure le développement de l'infrastructure. À la faveur des changements d'orientation favorisant la participation du secteur privé, le financement privé a pris de l'importance et atteignait 83 milliards de dollars en 2008 dans les pays en développement (fig. 5). De 2005 à 2009, le secteur énergétique a attiré plus de la moitié de l'investissement privé total, suivi par les secteurs du transport, des télécommunications et de l'eau. Dans chaque secteur, l'investissement a fléchi en 2008 avant d'atteindre 94 milliards de dollars en 2009<sup>5</sup>. Les difficultés rencontrées pour recouvrer les coûts constituent toujours un obstacle à la participation du secteur privé, en particulier pour ce qui est de l'énergie (69 % dans le secteur de l'électricité des pays à faible revenu) et de l'eau (12 %).

Figure 5  
**Investissement dans les nouveaux projets d'infrastructure dans les pays en développement**



Source: Banque mondiale et base de données du projet PPI du PPIAF.

<sup>4</sup> Leigland (2010). PPI in poor countries.

<sup>5</sup> PPIAF (2010). Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects.



15. En 2008, le stock mondial d'IED dans les SSI dépassait 4 000 milliards de dollars, ce qui représentait 43 % du stock mondial d'IED dans les services, 21 % concernant les pays en développement<sup>6</sup>. Entre 1990 et 2008, les entrées mondiales d'IED réalisées annuellement dans les SSI ont décuplé pour atteindre 500 milliards de dollars, soit 48 % des entrées mondiales d'IED dans les secteurs de services. De 2006 à 2008, les pays en développement ont reçu 22 % des flux mondiaux d'IED réalisés dans les SSI, dont la grande majorité concernait les services financiers (69 %), suivis par les services de transport et de communication (23 %), et finalement par les services d'électricité, de gaz et d'eau (8 %). L'investissement Sud-Sud a pris une plus grande importance avec la montée des STN de la Chine, de Hong Kong (Chine), de la Malaisie, du Brésil et de la République de Corée. Les sorties d'IED en provenance des pays en développement ciblant les secteurs de services ont atteint 126 milliards de dollars, dont 33 % dans les SSI (services financiers (79 %), services de transport et de communication (17 %) et services d'électricité, de gaz et d'eau (4 %)).

16. Le développement des SSI et la mise en place de cadres institutionnels et réglementaires doivent s'inscrire dans une stratégie globale, intégrée et cohérente de croissance, de développement et de commerce et s'accompagner de politiques sous-jacentes appropriées – des politiques macroéconomiques, industrielles, sociales et environnementales ainsi que des politiques en matière de planification du développement, de commerce, d'investissement, de concurrence et de protection des consommateurs – favorisant le renforcement des capacités productives compétitives et les biens d'intérêt public. Des outils réglementaires et institutionnels efficaces permettent aux gouvernements de poursuivre de front plusieurs objectifs, notamment celui consistant à assurer la qualité, la sécurité, l'accès, l'abordabilité et la durabilité des services d'infrastructure. Il importe toutefois que ces politiques soient compatibles avec celles qui régissent la planification du développement sectoriel ainsi que les investissements publics et privés, pour assurer une entrée sans heurt sur les marchés et un approvisionnement régulier; ainsi, la planification de la demande énergétique nécessite l'adoption d'un plan à long terme du secteur de l'énergie comportant des prévisions sur l'offre et la demande, de normes de fiabilité et d'un plan de moindre coût proposant d'autres scénarios. Les processus de réforme négligent cependant fréquemment cette planification.

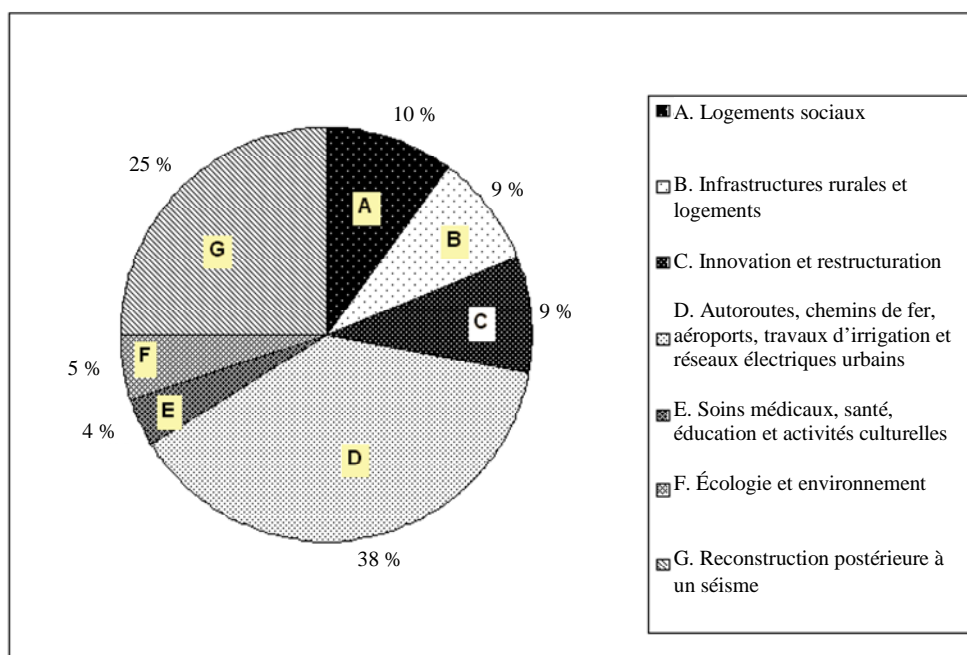
17. Diverses visions et stratégies de développement accordent la priorité au renforcement de l'infrastructure et aux SSI. Ainsi, une stratégie du Kenya, appelée Kenya Vision 2030, envisage d'interconnecter les réseaux routiers et ferroviaires, les ports, les aéroports, les installations d'eau et d'assainissement ainsi que les réseaux de télécommunications, la priorité étant accordée aux investissements en matière d'infrastructure, notamment au moyen de PPP. Cette stratégie vise à accroître l'approvisionnement en énergie en encourageant les producteurs privés d'électricité et en isolant production et distribution. Dans son projet Vision 2020, le Malawi a quant à lui accordé la priorité au développement de l'infrastructure et à l'amélioration de la planification physique. Dans son programme de croissance accélérée (2007-2016), le Brésil a pour sa part prévu 600 milliards de dollars pour l'infrastructure, en s'attachant par exemple aux transports, à l'énergie, à l'eau et à l'assainissement. Le Brésil a ainsi établi des liens judicieux entre les achats publics et les capacités nationales de production et d'innovation, notamment en mettant en place des politiques privilégiant l'achat exclusif de produits nationaux.

---

<sup>6</sup> CNUCED (2010). *World Investment Report*.

18. Au niveau international, une approche globale et intégrée de la planification du développement prenant en compte les SSI mobilise un soutien croissant. Le G-20 a par exemple appuyé un plan d'action pluriannuel sur le développement en vue de combler les carences de l'infrastructure et d'éliminer les goulets d'étranglement qui font obstacle à la croissance. Une partie des dépenses consacrées à la relance cible le renforcement de l'infrastructure (en Chine, par exemple). Des mises de fonds initiales estimées à 400 milliards de dollars, soit 0,7 % du PIB mondial, ont été versées pour les investissements dans l'infrastructure, dont une grande partie pour des infrastructures et des technologies propres.

Figure 6  
Le plan de relance chinois



19. La réglementation économique se justifie par la nécessité de corriger les dysfonctionnements des marchés (facteurs externes, asymétrie de l'information et structure monopolistique des marchés) pour obtenir des résultats efficaces et équitables sur le plan social que l'on ne pourrait pas obtenir en laissant aux marchés le soin d'affecter les ressources.

20. Les SSI sont traditionnellement considérés comme des monopoles naturels établis par l'État, en particulier s'agissant des services d'utilité publique. Depuis les années 90, l'évolution technique associée à la restructuration et à la privatisation de certains secteurs a permis de dégrouper différents segments des services d'infrastructure intégrés verticalement. Des capitaux privés ont été mobilisés pour financer la téléphonie mobile, la production d'électricité et les ports, mais très peu sont allés aux réseaux routiers, ferroviaires et électriques ou encore à l'approvisionnement en eau. L'État s'est retiré de certains SSI par la voie de la privatisation, de PPP, de concessions, de contrats de construction – exploitation – transfert, de l'IED et du commerce. Son rôle est passé de celui de fournisseur à celui de régulateur. L'expérience de la privatisation et des PPP ayant été mitigée, l'État continue de jouer un rôle considérable dans la fourniture de services d'infrastructure, notamment par le biais d'entreprises d'État.

21. Le secteur privé peut participer à la prestation de services d'infrastructure au même titre que le secteur public, même avant le dégroupement des différents segments. S'agissant par exemple de l'électricité, les producteurs indépendants viennent renforcer les services d'utilité publique en produisant de l'électricité que les entreprises publiques détenant la maîtrise de la transmission achètent ensuite dans le cadre d'accords sur l'achat d'électricité. Ces accords portent notamment sur la quantité, la qualité et le prix de l'électricité. S'il est vrai que ces accords incitent les investisseurs à investir dans ce secteur, d'aucuns craignent qu'ils ne nuisent à la concurrence. Étant donné les risques élevés liés aux projets énergétiques, les pouvoirs publics accompagnent fréquemment ces accords de garanties. Des critères précis peuvent être établis pour offrir de nouveaux débouchés, y compris des obligations en matière d'accès universel<sup>7</sup>.

22. L'expérience montre que la qualité des outils réglementaires et institutionnels contribue davantage à l'amélioration des services d'infrastructure que le mode de propriété. Il faut donc adopter une réglementation appropriée sur les services d'utilité publique avant de substituer un monopole public par un monopole privé, pour éviter une surcapacité ou un sous-investissement. Dans le secteur de la distribution d'électricité, la création d'organismes de réglementation aurait contribué à accroître l'efficacité des entreprises en améliorant l'efficacité de la main-d'œuvre, en réduisant les pertes énergétiques et en accroissant la protection sociale grâce à une baisse des tarifs<sup>8</sup>.

23. Les réformes menées depuis le milieu des années 90 visaient à améliorer la gouvernance des entreprises d'État. Cet objectif a été atteint moyennant une plus grande autonomie opérationnelle pour les gestionnaires, une sélection objective des cadres supérieurs, la divulgation des conflits d'intérêts, le renforcement de la surveillance par les organismes de supervision, la publication des comptes financiers, l'adoption de systèmes comptables fondés sur les coûts, la répartition fonctionnelle des coûts, ainsi que l'octroi d'incitations lorsque les résultats sont bons et l'imposition de sanctions lorsque les objectifs ne sont pas atteints.

24. L'établissement de cadres réglementaires et institutionnels de qualité est au cœur des efforts nationaux qui sont déployés pour améliorer les résultats du SSI, et des enseignements utiles peuvent être tirés à cet égard. La «Réglementation intelligente» de l'UE a pour but de veiller à ce que les pays disposent d'une législation adéquate, y compris concernant les SSI, en gérant la qualité de la réglementation tout au long du cycle d'élaboration des politiques, en améliorant leur législation existante par le biais de la simplification et de l'évaluation, y compris en analysant l'impact de la législation, et en améliorant sa mise en œuvre grâce à l'adoption de lignes directrices. En Australie, l'Office of Best Practice Regulation, au service de la meilleure pratique réglementaire: exige une étude d'impact sur le bien-fondé et l'efficacité des mesures réglementaires, de façon à atteindre les objectifs établis au moindre coût pour les entreprises et la communauté; aide les décideurs à mieux comprendre les coûts et les avantages des diverses mesures; encourage la tenue de consultations transparentes, opportunes et utiles; et veille au partage d'informations entre le Gouvernement et le public.

25. La réglementation des prix contribue à trouver un équilibre entre des intérêts divergents, les signaux donnés par les prix ne pouvant être pris en compte dans le cas des SSI en raison de la présence de monopoles, de l'absence de concurrence et de l'objectif d'accès universel. Si les prix sont trop élevés, l'accès universel ne pourra être garanti, alors que s'ils sont maintenus artificiellement bas, ils décourageront l'investissement. La méthode consistant à plafonner les recettes suscite un intérêt croissant en raison de sa

<sup>7</sup> Projets de rapport d'examen collégial. Eberhard *et al.* (2010).

<sup>8</sup> Estache et Rossi (2008). Regulatory Agencies: Impact on Firm Performance and Social Welfare.

contribution à l'efficacité énergétique, car elle influe sur la réactivité de la demande et le comportement des consommateurs. La réglementation par le taux de rendement ou le plafonnement des prix ne présente quant à elle aucun avantage sur le plan de l'efficacité énergétique, car plus une entreprise vend de l'électricité, plus elle réalise des bénéfices. La réglementation par le plafonnement des recettes consiste pour sa part à plafonner les recettes que l'exploitant peut dégager sur une période donnée, afin qu'il puisse augmenter ses bénéfices tout en encourageant les consommateurs à faire des économies d'énergie<sup>9</sup>. Dans le cas des pays en développement, on craint toutefois que les éventuels gains d'efficacité attribuables aux utilisateurs finaux ne soient pas suffisants pour justifier les coûts liés à l'adoption d'une telle méthode, et cette question nécessite un examen plus approfondi.

26. Au niveau institutionnel, il importe, pour la crédibilité des organismes de réglementation, que ceux-ci jouissent d'une indépendance juridique, financière et administrative pour prendre des décisions de manière indépendante et responsable. Il est essentiel que les parties prenantes participent véritablement au processus pour bien représenter les intérêts de tous – fournisseurs, consommateurs et organismes gouvernementaux. Les pouvoirs publics recourent de plus en plus fréquemment à des moyens divers, comme les nouvelles technologies, pour assurer une interaction régulière entre ces parties. L'imputabilité exige une transparence, des évaluations de rendement régulières et des processus de recours ou d'examen. Des mécanismes efficaces de règlement des différends doivent être mis en place pour assurer un meilleur respect de la réglementation et du principe de responsabilité et pour améliorer la qualité et les prix des services d'infrastructure. Une demande pourrait être examinée en premier lieu par l'instance de réglementation, avant donc d'être soumise à un tribunal, ce qui éviterait bien des retards. Le fait de régler les différends entre exploitants et régulateurs, ou entre exploitants et consommateurs, contribuerait également à cet objectif. Au Pérou, l'Institut national pour la défense de la concurrence et la protection de la propriété intellectuelle (INDECOPI) illustre bien les efforts qui sont déployés pour protéger les intérêts des consommateurs en répondant à leurs griefs.

27. En précisant les rôles des régulateurs sectoriels et des autorités de la concurrence, ainsi que les liens qui existent entre eux, on pourrait éviter les chevauchements et les conflits et améliorer la mise en œuvre des différentes réglementations. Les règles sectorielles sont fréquemment appliquées a priori, alors que le droit de la concurrence l'est a posteriori. Dans ce but, il faut coordonner et harmoniser le droit de la concurrence et les règles et politiques sectorielles, éliminer les obstacles à des relations équitables entre les exploitants, contrôler les positions dominantes des monopoles qui découlent d'une intégration verticale, évaluer la faisabilité des fusions-acquisitions et faciliter la coopération interinstitutions. Cette façon de procéder empêcherait les entreprises de rechercher l'instance la plus favorable et supprimerait la dualité de poursuites pour un même fait. Certains pays accordent des pouvoirs de réglementation différents aux diverses institutions.

---

<sup>9</sup> Ashley Brown (2010).

## Encadré 1

**Politique de la concurrence et règles sectorielles**

En Indonésie, les télécommunications relèvent à la fois du Ministère des communications et des technologies de l'information et de l'autorité de la concurrence (KPPU), en application d'un mémorandum d'accord qui autorise celle-ci à donner des avis en matière de politique de la concurrence. En Australie, la Commission de la concurrence et de la consommation est chargée de l'application de la législation nationale sur la concurrence dans l'ensemble des secteurs. Les régulateurs sectoriels tels que l'Autorité australienne de la communication sont uniquement responsables de l'application des règlements techniques. Au Royaume-Uni, les règles de la concurrence et les règles sectorielles relèvent du Bureau de la communication. En Jamaïque, le Bureau de réglementation des services d'utilité publique doit renvoyer à la Commission de la concurrence les questions qui ont une certaine importance à cet égard. Au Pérou, l'INDECOPI est une autorité de concurrence horizontale qui a compétence dans tous les secteurs, à l'exception de celui des télécommunications, qui relève d'un régulateur sectoriel. L'INDECOPI est chargée de l'ensemble des examens a posteriori (les cas de concurrence déloyale) et des évaluations a priori des fusions-acquisitions dans le secteur de l'énergie.

28. Il faut assurer une coordination entre les régulateurs sectoriels et les autorités de la concurrence lorsque les SSI ne sont pas établis en réseau et qu'ils ne se caractérisent pas par un monopole naturel où la concurrence s'exerce, parce que certains problèmes de concurrence surgissent quand un marché appartient à la fois au secteur privé et au secteur public (les aéroports du Royaume-Uni, par exemple). Les règles économiques peuvent alors être remplacées par les règles de la concurrence. L'instance de réglementation peut élargir son analyse de façon à y inclure l'impact des décisions concernant les aéroports réglementés sur les marchés situés en aval et les aéroports concurrents non réglementés.

29. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être constamment modifiés en fonction de l'évolution des marchés, des progrès technologiques et des problèmes qui surgissent. La crise financière a affecté la viabilité de nombreux fournisseurs de services d'infrastructure. L'expansion rapide des frontières technologiques exige une modernisation de la réglementation. S'agissant des télécommunications, la convergence des réseaux a nécessité une deuxième vague de réformes<sup>10</sup> pour assurer le partage des infrastructures, l'exploitation de licences neutres sur le plan des services et des technologies, une concurrence accrue et le développement de l'accès universel au haut débit au détriment des lignes fixes. La question de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements joue un rôle important dans la réglementation des SSI, car ces secteurs contribuent de manière significative aux émissions mondiales de carbone. Des mesures réglementaires doivent être prises pour mieux mesurer et contrôler ces émissions, promouvoir une énergie et des technologies plus propres, favoriser une meilleure efficacité énergétique et empêcher ou gérer les pénuries d'eau, les catastrophes naturelles et la reconstruction.

<sup>10</sup> UIT (2010). ICT Regulatory News.

### III. Réforme de la réglementation des services financiers

30. La crise financière mondiale a montré les principales lacunes des cadres réglementaires et institutionnels régissant les services financiers. Les règles en place n'ont manifestement pas permis de corriger les dysfonctionnements généralisés du marché financier, infirmant par le fait même l'hypothèse de l'efficacité des marchés et plaidant plutôt en faveur d'un réexamen du rôle de l'État dans la réglementation financière. Le moment venu, le succès de la réforme réglementaire sera évalué en fonction du fait qu'elle a ou non permis de résoudre les problèmes à l'origine de la crise, d'empêcher de futures crises et de rétablir un système financier efficace qui affecte des capitaux à des activités économiques utiles et réellement productives.

31. Les services financiers possèdent plusieurs caractéristiques uniques qui justifient l'adoption d'une approche réglementaire. Premièrement, ce secteur est le pivot de l'activité économique, et tout échec de la réglementation entraîne un coût socioéconomique extrêmement élevé. Deuxièmement, du fait de l'intégration des marchés financiers, la coopération internationale en matière de réglementation s'avère essentielle. En l'absence d'une telle coopération, l'arbitrage réglementaire rendrait inopérantes les différentes réglementations nationales. Troisièmement, il pourrait être difficile de concilier l'adoption de régimes réglementaires différenciés ou moins rigoureux pour les pays en développement, sous prétexte que leur cadre est moins strict (sur les plans de la réglementation et de la marge d'action), avec une mobilité totale des capitaux, justifiant ainsi une certaine forme de contrôle des capitaux. Dans le cas contraire, les pays en développement devront assumer des coûts d'ajustement plus élevés inhérents à une harmonisation vers le haut des règles et à une réforme institutionnelle. Quatrièmement, toute réforme entraînera des coûts d'ajustement pour l'ensemble de l'économie. Les arguments qui précèdent plaident en faveur d'une structure réglementaire cohérente, sans être commune, qui serait modifiée en fonction des conditions nationales parce qu'une solution convenant à un pays peut ne pas convenir à un autre.

32. Le cadre réglementaire régissant le secteur financier fait actuellement l'objet d'une profonde restructuration aux niveaux national et international. La réforme en cours a essentiellement pour but de rendre ce cadre plus global en transformant une supervision microprudentielle de chaque banque en une supervision macroprudentielle de l'ensemble du système financier. Elle vise également à mettre en place un mécanisme de répartition des charges, reposant sur le principe de la solidarité institutionnelle, qui obligerait le secteur financier à assumer les coûts générés par sa prise de risques pour indemniser ceux qui en ont fait les frais, notamment par le biais de taxes financières justifiées par des raisons d'efficacité – pour internaliser les externalités associées aux excès financiers<sup>11</sup>. L'entrée sur les marchés et l'adoption de règlements techniques sont au cœur des efforts accomplis sur le plan réglementaire. Les approches proposées à cet égard ont été modifiées de façon à inciter les banques à modifier leur comportement à risque et à limiter certaines activités, par exemple en interdisant purement et simplement les activités «socialement néfastes», comme la spéculation pour leur propre compte par les banques de dépôt («règle de Volcker») et l'achat de fonds spéculatifs ou de sociétés de capital-investissements par des banques.

33. Pour que la réglementation repose sur une supervision macroprudentielle, les cadres institutionnels nationaux et leurs objectifs doivent être modifiés en conséquence. Le fait d'élargir le périmètre réglementaire à des secteurs qui n'étaient auparavant pas visés par des règles bancaires plus strictes signifie qu'il faut procéder à une réaffectation des compétences entre les divers organismes et créer une institution qui serait chargée de la

<sup>11</sup> Alexander *et al.* (2010). Crisis management, burden sharing and solidarity mechanism in the EU.

supervision macroprudentielle. Une approche macroprudentielle aurait des conséquences sur les politiques macroéconomiques, car elle nous obligerait à exercer une surveillance au niveau macroéconomique et à assurer la coordination avec la politique monétaire, estompant ainsi la distinction entre les politiques budgétaire et monétaire et la réglementation financière.

#### Encadré 2

##### **Rôle des banques centrales dans la réglementation financière**

Les banques centrales jouaient jusqu'à maintenant un rôle moins important dans la stabilité du secteur financier, leur principale contribution à cet égard consistant à maintenir l'inflation à un niveau stable et faible. L'approche macroprudentielle adoptée pour la réforme en cours a cependant renforcé leur rôle. La stabilité financière est une responsabilité qu'elles partagent dorénavant avec les administrations fiscales, les banques autres que centrales et les autorités de la concurrence. La mise en place d'arrangements institutionnels revêt donc une certaine importance. Lorsqu'une banque centrale est chargée d'appliquer à la fois la politique monétaire et des règles prudentielles, des mécanismes de gouvernance distincts doivent garantir l'indépendance de la politique monétaire (aux États-Unis, par exemple). Lorsque la politique monétaire est indépendante de la supervision macroprudentielle (comme c'est le cas de l'Autorité des services financiers du Royaume-Uni, par exemple), une solide coordination interinstitutions s'impose afin d'assurer une cohérence entre les règles macroprudentielles et les objectifs de la politique monétaire. Ainsi, au Royaume-Uni, c'est la Banque d'Angleterre qui serait chargée de la surveillance prudentielle.

34. La «Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act», adoptée aux États-Unis, a pour but: de créer une instance de réglementation des risques systémiques (Financial Stability Oversight Council) responsable de la supervision macroprudentielle; d'établir un organisme de protection des consommateurs chargé de résoudre les problèmes liés aux prêts hypothécaires et aux cartes de crédit; d'élargir le champ d'application de la réglementation au «système bancaire fantôme» (société de capital-investissement et fonds spéculatifs); d'accroître la transparence du commerce des produits dérivés (compensation centrale des dérivés hors cote); d'aborder la gouvernance d'entreprise (rémunération des cadres supérieurs); et de renforcer la réglementation des institutions financières «d'importance systémique». L'UE a quant à elle approuvé la création de trois autorités de supervision paneuropéennes chargées des opérations bancaires, des assurances et des titres, respectivement, ainsi que du Comité européen du risque systémique, composé des banques centrales et des autorités de supervision et responsable de la réglementation macroprudentielle. La situation des pays qui n'ont pas modifié leur réglementation mérite d'être examinée et des enseignements doivent être tirés de ceux qui s'en sont bien sortis, comme la Chine, l'Inde, le Canada et l'Australie<sup>12</sup>.

35. Au niveau international, la réforme et la coordination de la réglementation se déroulent sous les auspices du Conseil de la stabilité financière et du G-20. Cette réforme a principalement pour but de renforcer les normes régissant les fonds propres et la liquidité des banques, sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Les nouvelles règles sur les fonds propres et le financement des banques («accord de Bâle III») visent quant à elles à améliorer la résistance du secteur bancaire aux chocs financiers et à renforcer la réglementation et la supervision macroprudentielles; elles entreront en vigueur

<sup>12</sup> Y. V. Reddy (2009). India and the Global Financial Crisis: Managing Money and Finance.

progressivement à partir de janvier 2013 pour une mise en place définitive en 2022 afin de faciliter la transition sectorielle et macroéconomique.

### Encadré 3

#### **Bâle III**

Pour permettre aux banques de mieux couvrir leurs pertes, l'accord de Bâle III améliore la qualité et le niveau des fonds propres définis par la réglementation. Sur le plan de la qualité, l'accent est mis sur les fonds propres «durs» (Core Tier 1) (composés d'actions et de bénéfices mis en réserve) en tant qu'élément le plus solide du capital d'une banque pour absorber les pertes, et une nouvelle définition plus précise des fonds propres a été adoptée. Sur le plan du niveau, le ratio minimal de fonds propres «durs» est relevé, passant de 2 % à 4,5 % des actifs, et le ratio minimal «Tier 1» (qui inclut les fonds propres «durs»), passe de 4 % à 6 %. Les banques sont également tenues d'instaurer un volant de conservation de 2,5 % sous forme de fonds propres pour gérer les futures périodes de tensions. Les exigences totales pour les fonds propres «durs» passent ainsi à 7 %. Les règles existantes ont tendance à accroître le phénomène de procyclicité, car les banques accordent moins de crédits et augmentent les fonds propres en phase de repli conjoncturel pour effacer l'augmentation des pertes, ce qui a un impact similaire à la contraction monétaire. En vertu des nouvelles règles, les banques devront accroître les volants de fonds propres lorsque la conjoncture est favorable pour utiliser les crédits mis en réserve en période de tensions. Une couverture insuffisante des risques sur diverses positions de bilan et de hors-bilan était un facteur très déstabilisant, car les risques associés aux expositions liées aux opérations sur dérivés n'étaient pas suffisamment pris en compte. Les règles de Bâle III renforcent les exigences de fonds propres pour de telles expositions. En ce qui concerne le ratio de levier, le recours excessif à l'effet de levier au bilan et hors-bilan dans le système bancaire a amplifié l'instabilité financière. Le ratio de levier a été adopté pour limiter les emprunts bancaires. Pour la première fois, l'accord de Bâle III prévoit une norme minimale internationale sur les liquidités. Durant la crise, bien qu'elles aient disposé de suffisamment de fonds propres, diverses banques ont connu une pénurie de liquidités à la suite d'un rapide bouleversement des conditions du marché.

36. La réforme devrait permettre de générer des gains économiques à long terme en réduisant la probabilité et la fréquence des crises ultérieures. Les effets pervers possibles des changements proposés ont suscité un vif débat, parce qu'un relèvement des fonds propres pourrait accroître le coût du crédit et réduire son accessibilité (hypothèse contestée dans certaines études)<sup>13</sup>. D'après les estimations du Financial Industry Group, la réforme réduirait en moyenne de 0,6 % par année la croissance du PIB réel entre 2011 et 2015 aux États-Unis, dans l'UE et au Japon. Le Comité de Bâle estime plutôt que l'impact serait limité, tant à court qu'à long terme, et qu'il serait progressif<sup>14</sup>. D'une manière générale, une augmentation d'un point du ratio de fonds propres requis entraînerait une réduction moyenne annuelle de 0,04 % du taux de croissance, ce qui pourrait se traduire par une baisse du taux annuel de 0,12 % aux États-Unis, de 0,15 % dans la zone euro et de 0,17 % au Japon entre 2011 et 2018. Ces principes doivent être mis en œuvre progressivement pour permettre aux banques de lever des fonds propres en conservant les bénéfices mis en réserve et en émettant des fonds propres plutôt qu'en limitant le crédit et en augmentant les taux d'intérêt.

<sup>13</sup> <http://www.gsb.stanford.edu/news/research/admatiopen.html>.

<sup>14</sup> Comité de Bâle, août 2010.



37. Le risque moral engendré par les institutions financières d'importance systémique (les banques trop grandes pour faire faillite) demeure un problème important. Comme ces institutions sont tellement grandes et interdépendantes qu'on ne peut se permettre de les laisser déclarer faillite, elles bénéficient en quelque sorte d'une protection gouvernementale. Elles sont incitées à prendre des risques excessifs et à tirer parti d'un financement subventionné moins onéreux. Différentes approches réglementaires sont actuellement à l'étude. L'une d'entre elles préconise d'exiger de ces banques un ratio de fonds propres plus élevé compte tenu qu'elles présentent des risques supérieurs pour le système financier. Une autre approche consiste à mettre en place, a priori, des mécanismes de «résolution des défaillances bancaires», y compris des défaillances transfrontières, qui soient sécuritaires, rapides et efficaces, en cas d'insolvabilité. De telles procédures permettraient de définir la façon dont les pertes sont réparties entre les différents créanciers afin de ne pas bouleverser le système ni de faire assumer les pertes par les contribuables.

38. En ce qui concerne les taxes sur les transactions financières (la taxe sur les opérations en devises, les produits dérivés et les bilans bancaires, par exemple), les pays du G-20 ont des opinions divergentes. La solution proposée vise à améliorer les règles prudentielles en imposant une taxe sur la prise de risques excessifs, afin que les banques puissent assumer les coûts d'une crise financière et fournir une source novatrice de financement pour les biens d'intérêt public. Des taxes modestes n'auraient pas un effet de distorsion notable sur les marchés financiers et constitueraient une importante source de revenus. On estime qu'une taxe de 0,005 % sur les opérations en devises générerait 33 milliards de dollars par année. Le FMI a pour sa part proposé qu'une «contribution à la stabilité financière», prélevée en fonction du bilan, soit versée dans un fonds de résolution des défaillances bancaires et/ou qu'une «taxe sur les activités financières» soit prélevée sur les bénéfices et les rémunérations pour constituer un fonds de revenu commun.

39. La réforme de la réglementation a des répercussions de taille pour les pays en développement. Les filiales de banques transfrontières établies dans des pays développés occupent fréquemment une position dominante dans les pays en développement, et les modifications réglementaires qui concernent les banques mères pourraient affecter ceux-ci. Dans 34 des 91 pays pour lesquels des données sont disponibles, plus de 50 % des actifs bancaires sont détenus par des banques étrangères. De nouveaux cadres réglementaires visant à garantir les transactions financières, imposant notamment des exigences plus strictes en matière de renseignements sur les contreparties dans les pays faiblement cotés, font augmenter le coût de transaction, comme le montre la chute significative du financement du commerce dans les pays en développement. Un relèvement des liquidités et des fonds propres pourrait faire augmenter le coût d'une participation minoritaire dans des banques de pays émergents et réduire l'investissement et l'accès au crédit transfrontière, parce qu'on estime que les pays en développement présentent plus de risques. De nouvelles règles de pondération des risques feraient augmenter le coût du crédit pour les PME et du financement de projets, ce qui nuirait à la croissance de l'économie et de l'emploi. De nouvelles normes sur les liquidités pourraient menacer le financement à long terme des banques de pays émergents dont le marché financier intérieur n'est pas assez solide pour assurer un financement à long terme. Un resserrement des règles pourrait inciter les entreprises financières à rechercher l'instance la plus favorable, celle où la réglementation est la moins stricte<sup>15</sup>. S'il est vrai que cela pourrait entraîner une hausse des exportations de services financiers en provenance des pays en développement, cela pourrait aussi accroître les risques et l'instabilité de leur secteur financier.

---

<sup>15</sup> Beck (2010). *Regulatory reform After the Crisis: Opportunities and Pitfalls*.

40. De nombreux pays en développement ont été relativement épargnés par la crise financière parce qu'ils avaient suivi une approche réglementaire prudente et/ou qu'ils n'avaient pas totalement intégré les marchés financiers mondiaux. Comme un grand nombre de pays en développement n'ont pas encore adopté l'accord de Bâle II et que l'accord de Bâle III n'est pas d'application obligatoire, ils doivent être en mesure d'adapter leurs règles aux conditions nationales afin que la mise en œuvre des nouvelles règles ne menace ni leur stabilité financière, ni leurs objectifs de développement. La mise en place de l'accord de Bâle III pourrait s'avérer onéreuse compte tenu des cadres réglementaires et financiers, de l'infrastructure institutionnelle et des contrôles bancaires internes (cote de crédit et exigences en matière de données) qui existent actuellement dans ces pays. Le renforcement et le développement des marchés financiers de tout pays devraient aller de pair avec l'amélioration des compétences réglementaires.

41. L'expérience vécue par certains pays en développement montre l'importance d'établir un lien entre l'économie réelle et le secteur financier au moyen d'une réglementation et d'instruments appropriés permettant de lier le secteur aux objectifs de développement. Les banques qui ont été les moins touchées par la crise ont été celles qui se sont cantonnées aux opérations bancaires traditionnelles, se concentrant sur les opérations avec la petite clientèle et évitant le recours excessif à l'effet de levier. Lorsque les banques privées ont cessé d'accorder des crédits au secteur productif, de nombreux pays en développement se sont tournés vers les banques d'État/publiques et les banques de développement (la BNDS au Brésil, par exemple). Les banques établies dans des pays dont le marché financier était soigneusement contrôlé ont obtenu de bons résultats (Inde, Chine). Les services financiers islamiques sont maintenant l'un des secteurs financiers les plus dynamiques du monde, avec des revenus qui devraient atteindre 120 milliards de dollars d'ici à 2012. Les institutions financières islamiques ont échappé à la crise parce qu'elles n'ont pas été exposées à certains types d'actifs associés à la crise, n'étant pas autorisées à investir dans de tels instruments dérivés, et qu'elles ont privilégié un financement reposant sur les actifs et le partage des risques<sup>16</sup>. Compte tenu de ces caractéristiques, les activités de ces institutions sont plus étroitement liées à l'économie réelle. Des enseignements utiles pourraient être tirés de cette expérience.

42. Les mesures de sauvetage prises au cours de la crise financière ont mis en exergue les effets qu'elles pouvaient avoir sur le commerce et la concurrence ainsi que leur compatibilité avec les engagements contractés au titre de l'AGCS et les règles de cet accord, y compris le «droit de réglementer». L'aide publique accordée au secteur financier des pays développés varie entre 0,8 % et 18,9 % du PIB de chaque pays. Les États-Unis ont ainsi versé 1 700 milliards de dollars aux institutions financières et les pays européens, 854 milliards de dollars. Bien que ces mesures puissent se justifier pour des raisons systémiques, l'ampleur des montants en cause indique qu'elles auront probablement des effets de distorsion importants sur le commerce et la concurrence. Ces mesures ont entraîné le regroupement et la concentration de grandes institutions et, par le fait même, une augmentation de leur taille et de leur part de marché, en renforçant leur avantage concurrentiel grâce à un financement subventionné moins coûteux. Ces mesures ont également, dans certains cas, permis de sauver des institutions qui n'auraient autrement pas été viables<sup>17</sup>. De fait, les grandes banques ont tendance à détenir moins de fonds propres que leurs petits concurrents, d'où un effet de levier supérieur et un meilleur rendement des capitaux propres. De nombreux pays en développement n'ont toutefois pas la capacité budgétaire de prendre de telles mesures<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> IFSB, IDB, IRI (2010). *Islamic Finance and Global Financial Stability*.

<sup>17</sup> OMC (2009).

<sup>18</sup> CNUCED, TD/B/C.I/MEM.3/5.

43. L'AGCS ne définit pas expressément les subventions. Dans le cas particulier des services financiers, des mesures susceptibles d'être incompatibles avec l'AGCS qui seraient prises pour des «raisons prudentielles» pourraient être justifiées en vertu de la «disposition d'exclusion à des fins prudentielles», pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier (Annexe de l'AGCS sur les services financiers). Des engagements spécifiques – notamment le traitement national – permettraient néanmoins de régler l'octroi des subventions. Des mesures de soutien réservées aux fournisseurs de services financiers nationaux, et non aux fournisseurs étrangers, dans les secteurs où des engagements ont été pris pourraient être contestées même si elles relèvent des dispositions d'exclusion à des fins prudentielles. Un programme de sauvetage prévoyait par exemple que seules étaient admissibles les institutions financières créées, réglementées et ayant d'importantes activités dans le pays. Le pouvoir discrétionnaire en matière de réglementation qui permet de déterminer ce qui constitue d'importantes activités pourrait ainsi donner lieu à des interprétations divergentes. La question qui se pose alors est de savoir si ces mesures remplissent les conditions d'une disposition d'exclusion à des fins prudentielles, à savoir: a) si elles sont prises pour des raisons prudentielles; et b) si elles ne sont pas utilisées par un Membre comme un moyen d'éviter ses engagements ou obligations.

44. Après le secteur touristique, c'est dans le secteur des services financiers qu'ont été pris le plus grand nombre d'engagements, notamment des engagements prévoyant une libéralisation accrue au moment de l'accession à l'OMC. Les 110 listes d'engagements établies à ce jour comportent des engagements, en particulier concernant le mode 3, dans au moins un secteur de services financiers couvrant un nombre relativement élevé de services essentiels des banques commerciales – acceptation de dépôts et octroi de prêts – et un nombre moindre d'engagements concernant les services liés aux marchés financiers tels que le courtage.

45. La réforme des cadres réglementaires et institutionnels en cours, tout comme les justifications économiques sous-jacentes, auront une incidence sur la libéralisation entreprise au titre du Cycle de Doha. Les offres présentées visent principalement à améliorer les engagements contractés dans le cadre du Cycle d'Uruguay plutôt que d'en ajouter de nouveaux. Certains pays ont dit souhaiter que les négociateurs se montrent prudents. Une libéralisation accrue qui se ferait sans prendre en compte les effets des subventions pourrait exposer les pays en développement à une concurrence déloyale. Les grands acteurs financiers établis dans les pays en développement pourraient agir comme vecteurs de contagion, étant donné la forte présence des banques étrangères. Les pays en développement accordent une plus grande attention à la réglementation des pays hôtes en exigeant qu'une institution soit établie par le biais d'une filiale (ce qui implique qu'elle soit dotée d'une personnalité morale), plutôt que par l'ouverture directe de succursales, et en demandant aux institutions mères de garantir la solidité financière de leurs succursales et filiales. Une certaine présence commerciale est alors perçue comme un instrument de surveillance prudentielle des fournisseurs étrangers. Il est difficile d'appliquer les règles d'origine et de revenir sur les mesures en vigueur dans le secteur des services financiers.

46. La libéralisation du compte de capital prévue dans les engagements pris au titre de l'AGCS suscite des préoccupations. Comme certains services financiers incluent, par leur nature même, des mouvements de capitaux (acceptation de dépôts, octroi de prêts ou titres suivant le mode 1, par exemple), l'AGCS dispose que les mouvements de capitaux visés par un tel engagement soient permis même s'il n'est pas obligatoire de libéraliser les paiements et les transferts de capitaux. Pareille approche pourrait empêcher les pays en développement de gérer et de contrôler les flux de capitaux pour se protéger contre une instabilité financière excessive, alors que le principe d'une gestion judicieuse du compte de capital est de plus en plus accepté. Les mesures de contrôle des mouvements de capitaux (notamment une taxe sur les achats étrangers d'actifs intérieurs) que plusieurs pays (le Brésil, par exemple) ont prises récemment pour contrer l'augmentation des entrées de

capitaux, ainsi que les sorties qui pourraient avoir des effets de distorsion, viennent appuyer la gestion du compte de capital.

47. On estime que les engagements contractés par 17 pays au titre du «Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers» indiquent la voie qu'empruntera la libéralisation de ce secteur, comme le montrent les demandes présentées à cet égard. Certains s'interrogent toutefois sur la justification économique de tels engagements, y compris pour des raisons prudentielles. Aux termes des «obligations en matière de statu quo» énoncées dans ce mémorandum, toutes limitations aux engagements devraient être limitées aux mesures non conformes existantes, éliminant ainsi la distinction entre un niveau de réglementation «consolidé» et «appliqué». Les parties à ce mémorandum sont par ailleurs tenues de permettre à tous les fournisseurs étrangers établis sur leur territoire de fournir de «nouveaux services financiers». Cette obligation pourrait aller à l'encontre du principe selon lequel la réglementation devrait s'attacher davantage à la sécurité des produits financiers, à la protection des consommateurs et à la gestion des risques. Les dispositions relatives aux marchés publics, obligeant les Membres à accorder aux fournisseurs de services financiers le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national, sont considérées comme des obligations allant au-delà de celles de l'OMC. Ces obligations sont reprises dans certains contextes régionaux, en particulier Nord-Sud, et leurs répercussions devraient faire l'objet d'une attention particulière.

#### **IV. Services de transport**

48. Les coûts de transport affectent le commerce, la production et la compétitivité, surtout dans le cas de marchandises produites par des chaînes d'approvisionnement internationales. Le transport de voyageurs est un élément essentiel de l'activité touristique (3 milliards de dollars par jour) pour les pays en développement, y compris les PMA, qui ont développé leur compétitivité et leur commerce. Il constitue la principale source de devises pour un tiers des pays en développement et la moitié des PMA, où il représente 40 % du PIB. Les services de transport sont à forte intensité de capital et de technologie et reposent sur des infrastructures essentielles (ports, aéroports, par exemple), alors que certains segments des services de transports routiers et maritimes sont à forte intensité de main-d'œuvre et reposent sur d'importants, mais petits, exploitants. Les transports maritimes et routiers représentent à eux seuls 90 % du commerce mondial. Les transports routiers jouent un rôle important dans les transports intérieurs et de courte distance, car il s'agit du principal mode de transport intérieur et régional, en particulier pour les pays sans littoral où les réseaux ferroviaires et maritimes ne sont pas totalement développés.

49. Tous les services de transport sont fortement réglementés pour des raisons d'externalité et de sécurité. Les règlements en la matière sont habituellement élaborés par les ministères des transports et mis en œuvre par des régulateurs sectoriels. Dans les aéroports ou ports, les autorités compétentes sont chargées de gérer l'infrastructure physique, qui demeure fréquemment la propriété de l'État bien qu'elle puisse être gérée par le secteur privé dans le cadre de PPP (contrats de gestion, par exemple). La réglementation des services de transport aborde les points suivants: la sécurité (notamment les caractéristiques techniques d'un véhicule et les qualifications des pilotes); la législation sociale; l'entrée sur les marchés (notamment les licences); les spécifications des principales infrastructures; les aspects environnementaux (lutte contre la pollution, marchandises dangereuses); et l'accès universel. Les subventions sont courantes, en particulier dans le cas des transports routiers et ferroviaires. Les dépenses de relance ont parfois été affectées en priorité à l'infrastructure des transports (Chine (22 %), UE (11 %) et États-Unis (9 %), par exemple).

50. L'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci comptent maintenant parmi les principaux objectifs réglementaires, le secteur des transports étant responsable de 23 % des émissions mondiales de GES dans le secteur de l'énergie, dont 65 % sont attribuables aux transports routiers. La réglementation internationale en matière de transport aérien et maritime prévoit dorénavant une utilisation efficace des carburants, le remplacement des carburants, la réduction des émissions de GES, des contrôles de véhicules particuliers et de flottes de véhicules ainsi que des taxes sur les carburants ou les émissions de CO<sub>2</sub>. L'adaptation technologique à ces nouvelles normes réglementaires plus coûteuses constitue tout un défi pour les pays en développement qui souhaitent conserver leur compétitivité et adopter des stratégies leur permettant de résoudre les nouveaux problèmes que posent l'adaptation de la réglementation, notamment ceux qui concernent la R-D, les véhicules et carburants de remplacement, les systèmes de certification, le renouvellement d'une flotte avec des véhicules à plus faibles émissions et l'écoconduite. Le transfert de technologie est un élément clef du mécanisme sur les technologies climatiques prévu dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

51. Il ne saurait être question de libéraliser ou de réglementer le commerce transfrontière des services de transport sans une coopération internationale en matière de réglementation. Les itinéraires de circulation, les contingents assurant l'accès et les normes techniques applicables aux transports aériens et routiers de marchandises sont des questions qui sont traitées dans le cadre d'accords bilatéraux, notamment sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les itinéraires de circulation et les services de cabotage (aérien et maritime) sont fréquemment exclus des accords commerciaux pour des raisons de réciprocité. Les transports routiers internationaux sont principalement régis par des accords bilatéraux sur les transports routiers, qui gèrent la circulation entre les deux parties, au détriment de tiers, et établissent un cadre quantitatif en définissant annuellement le nombre de voyages autorisés, y compris à des fins de transit. En règle générale, ces accords interdisent le cabotage, établissent les taxes de transit et les normes techniques et mettent sur pied un système de permis et de contingents.

52. S'agissant du transport de voyageurs, l'accès aux marchés pour les transporteurs aériens étrangers est déterminé par un ensemble complexe de 3 500 accords bilatéraux sur les services aériens, dont quelques accords régionaux. Une centaine d'accords conclus sous l'égide de l'OACI entre 50 pays couvrent ainsi les deux tiers du trafic mondial. Les accords bilatéraux sur les services aériens imposent des contingents nationaux pour chaque marché et accordent certaines «libertés de l'air» fondamentales. Ces «droits de trafic» sont expressément exclus du champ de compétence de l'OMC aux termes de l'Annexe sur les services de transport aérien. On estime que la libéralisation des droits de trafic aérien, effectuée en vertu des accords bilatéraux sur les services aériens, se traduira par une augmentation de 15 à 30 % du nombre de voyageurs. Le régime «Ciel ouvert» prévu dans des accords régionaux d'intégration ou des accords plurilatéraux sur les services aériens a permis d'accélérer cette intégration et de mieux répartir les coûts en évitant de restreindre les droits de trafic internationaux et en permettant aux compagnies aériennes de conclure entre elles des arrangements de coopération (partage de code et d'itinéraires).

53. S'agissant des transports maritimes<sup>19</sup>, les engagements privés limitant la concurrence (notamment les «conférences maritimes» ou les «accords de stabilisation» fréquemment exclus des législations nationales sur la concurrence) constituent un important problème sur le plan de la réglementation. Ce secteur est fortement concentré, 20 compagnies représentant 70 % du marché mondial.

---

<sup>19</sup> Pour une analyse plus approfondie, voir CNUCED (2010). *Étude sur les transports maritimes 2010*.

54. La libéralisation des services de transport est allée plus loin que ce qui avait été convenu dans les engagements contractés au titre de l'AGCS. Ces services sont habituellement offerts selon les modes 1 et 3. Les droits de trafic aérien sont exclus de l'AGCS, les engagements de libéralisation étant limités aux transports routiers et maritimes. Ainsi, 49 pays ont contracté des engagements spécifiques au titre des services de transports routiers de marchandises, mais seulement 13 pays l'ont fait selon le mode 1, mode essentiel pour ce type de services, et le cabotage est fréquemment exclu des dispositions. Trente-huit pays ont pris des engagements concernant le transport maritime international de marchandises. Les exemptions NPF sont fréquentes dans le cas des services de transports routiers de marchandises et de voyageurs (50 pays offrant ce type de services, dont l'UE, la Suisse, l'Afrique du Sud et les États-Unis)<sup>20</sup>, ce qui s'explique en grande partie par l'obligation de réciprocité énoncée dans les accords bilatéraux sur les transports routiers.

55. Les obstacles limitant l'accès aux services de transports routiers de marchandises incluent les licences ou permis requis pour les services transfrontières, les contingents applicables au volume ou aux exploitants, les limitations appliquées au cabotage ou encore les examens des besoins économiques. À titre d'exemple, 33 des 37 pays membres de l'OCDE exigent des licences. Le transbordement et le recours à des services commerciaux nationaux pour les marchandises (notamment des courtiers en douane) seraient assujettis à certaines exigences. Des conditions relatives à la nationalité des employés existent dans 39 pays. Des restrictions s'appliquent également à la participation étrangère et au mode de constitution en société<sup>21</sup>. Un traitement discriminatoire aurait été signalé dans l'octroi de licences, l'application de taxes intérieures et de transit et l'obligation de convoyage. L'imposition excessive des véhicules ainsi que l'adoption de nouvelles normes techniques (poids maximal, par exemple) ou environnementales (niveau maximal d'émissions de CO<sub>2</sub>, par exemple) pourraient constituer des obstacles non discriminatoires. L'absence d'harmonisation entre les différentes procédures douanières nuit également aux transports routiers. Les fournisseurs de services de tous les secteurs de transport, y compris les chauffeurs professionnels de camions et de bus, se heurtent à certaines exigences en matière de visas. Ces problèmes sont importants, car les chauffeurs sont fréquemment de nationalité étrangère. Les négociations engagées dans le cadre de l'AGCS n'ont toujours pas permis de régler la question de l'accès aux marchés selon le mode 4<sup>22</sup>.

56. Plusieurs pays en développement se sont montrés intéressés par l'élimination des obstacles au transport de voyageurs dans le cadre d'un «agglomérat touristique» pour faciliter la croissance de l'industrie touristique<sup>23</sup>. Le transport de passagers est un élément sans lequel le secteur touristique ne pourrait exister. Quatre-vingts pour cent des déplacements touristiques sont effectués par voie aérienne, 480 millions de touristes internationaux ayant été enregistrés en 2009. La libéralisation de ces services nécessiterait une coopération sur le plan réglementaire. L'élimination graduelle des exemptions NPF pourrait grandement contribuer à accroître les débouchés commerciaux. Les négociations en cours doivent s'employer à surmonter les obstacles susmentionnés, en particulier dans les modes 1 et 4. Il pourrait être utile de faciliter l'octroi des visas et le contrôle des fournisseurs de services de transport. Il pourrait être avantageux d'accorder aux PMA un accès préférentiel aux marchés, par exemple selon le mode 4 pour les SSI, en vertu d'une dérogation de l'obligation NPF. Les négociations sur la facilitation des échanges pourraient permettre de supprimer certains obstacles aux services de transports routiers de marchandises, notamment concernant le transit.

<sup>20</sup> UITR (2009). *WTO and Road Transport*.

<sup>21</sup> Banque mondiale (2010).

<sup>22</sup> OMC (2010).

<sup>23</sup> OMC, S/CSS/W/19 et S/C/W/127.

57. Puisque la réciprocité joue un rôle essentiel dans les services de transport et que la proximité physique est indispensable pour les transports routiers, il importe que des cadres régionaux soient mis en place en matière de commerce, de réglementation et de coopération. L'ASEAN s'est engagée sur la voie de la libéralisation et de la coopération réglementaire pour les transports routiers transfrontières de marchandises (Accord-cadre sur la facilitation du transport inter-États de 2009) en établissant le nombre de véhicules de transport inter-États (500 par Parties) pouvant être utilisés par des exploitants établis, ce qui a contribué à une augmentation de 3 % des exportations. Les pays africains ont accéléré l'intégration des services de transports routiers et aériens, notamment au titre du Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) sur le transport, les communications et la météorologie (2008), en créant un cadre intégré multimodal/logistique sur le transport qui aborde à la fois le développement de l'infrastructure, la coopération sur les plans de l'accès aux marchés et de la réglementation ainsi que le financement régional<sup>24</sup>. Certaines difficultés ont été rencontrées du fait de la sécurité précaire des véhicules et des réseaux routiers, des retards occasionnés pour traverser les frontières et de réseaux ruraux sous-développés. Des règles communes sur la sécurité et les sauvegardes en matière de concurrence sont venues compléter la décision de Yamoussoukro, qui libéralise progressivement le transport aérien en Afrique. La mise en œuvre de ces règles a toutefois été freinée par des inquiétudes concernant la concurrence locale. La mise en place de cadres régionaux s'est fréquemment heurtée à des problèmes, par exemple lorsqu'il s'est agi de concilier engagements commerciaux et objectifs de politique intérieure (une affaire relevant de l'ALENA concernant le transport routier transfrontière, par exemple).

## V. Services énergétiques

58. Le secteur de l'énergie fait partie des marchés les plus importants, sa valeur annuelle représentant 10 % du PIB mondial. La croissance de la demande énergétique devrait se poursuivre parallèlement à la croissance dynamique des pays émergents. Il s'agit d'un secteur à forte intensité de capital, d'importants investissements étant requis pour la prospection, la production et le transport. Alors que le pétrole et le charbon sont destinés à des marchés internationaux, l'électricité et le gaz concernent plutôt des marchés régionaux en raison des contraintes de transport et d'entreposage qui sont propres à ces produits. Les services énergétiques incluent tous les services ayant trait à la prospection, au développement, à l'extraction, au transport, à la transmission, à la distribution, à la commercialisation, à la consommation, au commerce et à la gestion de l'énergie. Dans le cas de l'électricité, les principaux services concernent la production d'électricité, la transmission par lignes à haute tension, la distribution au consommateur final par lignes à haute tension et d'autres services liés à la vente de détail (notamment l'installation, le comptage et la facturation).

59. Alors que le commerce des carburants est considéré comme un commerce de marchandises, la production et le commerce de l'énergie sont généralement associés aux services. Le commerce transfrontière est limité, car seulement une proportion négligeable de la production nationale est exportée, habituellement vers les pays voisins. Le Paraguay est le plus grand exportateur d'électricité du monde, avec 7 % des exportations mondiales. Les principaux investisseurs étrangers sont de grandes entreprises de pays développés; certaines entreprises brésiliennes, indiennes et malaisiennes réalisent également d'importants investissements, principalement dans les pays en développement.

<sup>24</sup> ICA (2008). Update on regional infrastructure projects.

60. La libéralisation et la réforme réglementaire du secteur concernaient notamment: la privatisation d'entreprises détenues par l'État; la séparation verticale entre la production, le transport, la distribution et la commercialisation; la séparation horizontale limitant la concentration entre les producteurs; la garantie d'un accès égal aux infrastructures de transport et de distribution; et la création d'un organisme de réglementation indépendant. Une centaine de pays ont autorisé la participation d'intérêts privés à leur secteur de l'électricité entre 1990 et 2005, en particulier pour ce qui était de la production et de la commercialisation aux utilisateurs finaux<sup>25</sup>, créant ainsi des marchés de gros et de détail pour l'électricité. La participation du secteur privé s'avère plus difficile dans le cas du transport et de la distribution (services de comptage, de facturation, de perception et de détail).

61. Les producteurs indépendants jouent dorénavant un rôle important dans l'accroissement de la capacité électrique, ce qui a contribué à augmenter la variété des services tels que la sélection des sites, les évaluations des impacts environnementaux et la gestion des projets. L'accès universel pourrait ainsi bénéficier de la mise en place de systèmes de production d'électricité plus petits et plus près de la demande, y compris dans des zones rurales qui ne sont pas reliées à un réseau national.

#### Encadré 4

##### **Les réseaux électriques en Afrique**

Un examen des secteurs de l'électricité de six pays d'Afrique australe et orientale a montré que la dépendance à l'égard de sources d'énergie nationales (principalement hydroélectriques) et une planification à long terme insuffisante obligeaient souvent les pays concernés à produire une énergie thermique coûteuse dans les situations d'urgence causées par les fréquentes sécheresses. Bon nombre d'entre eux ont eu recours au secteur privé, en particulier pour la production d'électricité (notamment dans le cadre de PPP ou d'une collaboration entre producteurs indépendants et entreprises d'État), les pouvoirs publics jouant un plus grand rôle dans d'autres segments (le transport, par exemple)<sup>26</sup>. Les compétences du régulateur en matière de planification, de gestion d'appels d'offres complexes, de conclusion de contrats, de surveillance des accords sur l'achat d'électricité et d'établissement de tarifs étaient un élément déterminant de réussite. Le service universel et l'électrification des zones rurales pourraient nécessiter la création d'organismes publics spécifiques autres que l'instance de réglementation.

62. Favoriser l'efficacité énergétique aux fins de l'atténuation des changements climatiques demeure un important défi sur le plan de la réglementation. La stratégie «Europe 2020», par exemple, a pour objectif de faire passer la part des sources d'énergie renouvelables à 20 % et d'augmenter de 20 % l'efficacité énergétique. La Chine met actuellement en place de nouveaux réseaux pour accroître les sources d'énergie renouvelables et réduire les pertes en cours de transport. Diverses mesures réglementaires sont appliquées: investissement dans l'équipement à haut rendement énergétique; utilisation d'énergies renouvelables grâce à une tarification préférentielle et à l'octroi de droits d'accès aux petits producteurs indépendants d'énergie propre; technologies et processus variés («réseaux intelligents», «comptage intelligent»); mécanismes de marché tels que certificats attestant de l'efficacité énergétique d'une entreprise; accords volontaires; et bilans énergétiques. La coordination entre les différentes entités gouvernementales joue un rôle important, car les initiatives en matière d'efficacité énergétique exigent que divers

<sup>25</sup> OMC (2010). Services énergétiques.

<sup>26</sup> Anton Eberhard et Katharine Nawaal Gratwick (2010).



organismes collaborent avec les régulateurs sectoriels chargés de la surveillance des programmes mis en place. De nouveaux investissements sont requis, notamment au chapitre du transfert de technologie, pour les petits pays en développement sans ressources.

63. Des subventions sont souvent accordées pour la production et la consommation d'énergie, car les pouvoirs publics favorisent l'accès universel, la sécurité énergétique et les industries nationales en aval. De telles subventions pourraient toutefois nuire à l'efficacité énergétique et aux économies d'énergie. L'idée d'éliminer progressivement les subventions ou d'augmenter les prix de l'électricité au niveau national fait son chemin. La Chine prévoit ainsi de supprimer les tarifs préférentiels accordés aux secteurs à forte intensité énergétique et d'adopter pour les résidents une tarification où le prix unitaire augmente parallèlement à la consommation. L'Indonésie a, quant à elle, augmenté ses tarifs de 10 % tout en subventionnant directement les consommateurs à plus faibles revenus.

64. Le commerce des services relatifs à l'énergie se fait principalement par la voie: de la consultation, de la négociation et du courtage en ligne; d'une interconnexion transfrontière des réseaux électriques; de la présence commerciale; et des mouvements temporaires de fournisseurs offrant des ressources et des services techniques et de gestion pour la construction et l'amélioration des installations et des réseaux. Le commerce de l'électricité est limité, parce que les partenaires voisins ne partagent pas les mêmes intérêts pour ce qui est des préoccupations autres que commerciales (la sécurité), de la tarification, du partage d'électricité, de l'accès de tiers à des coûts de transport. L'établissement d'une présence commerciale est fréquemment le mode de fourniture privilégié lorsque certaines limitations sont applicables (restrictions frappant la participation étrangère ou exigences concernant les coentreprises, par exemple). Du fait des préoccupations de sécurité énergétique, de nombreux pays cherchent à devenir autosuffisants, ce qui affecte la libéralisation des services.

65. L'OMC n'a pas établi de classification distincte pour les «services relatifs à l'énergie», les sous-secteurs étant classés dans divers secteurs, notamment la distribution, la construction, la consultation et l'ingénierie, ce qui entraîne une certaine confusion lors de l'établissement des listes d'engagements et des négociations. Les services pertinents sont les suivants: services annexes aux industries extractives; services annexes à la distribution d'énergie, en particulier d'électricité; et services de transport par conduites. Les engagements de libéralisation contractés dans ces domaines sont limités et concernent principalement les Membres ayant accédé récemment à l'Organisation. Dix-huit pays ont contracté des engagements dans ces sous-secteurs. Certains engagements ont été pris par trois Membres (commerce de détail de carburants) alors que d'autres l'ont été par 79 Membres (services d'ingénierie).

66. Le mode de propriété influe sur les échanges effectués dans ce secteur, les entreprises d'État occupant une place importante (en Chine, en France, au Brésil, en Fédération de Russie et en République de Corée, par exemple)<sup>27</sup>. La fourniture d'électricité selon le mode 1 peut être restreinte si les tiers n'ont pas accès aux réseaux de transport et de distribution, les propriétaires de réseaux pouvant refuser un tel accès, d'où l'importance des règles de concurrence pour assurer des conditions d'accès non discriminatoires et transparentes, alors que l'AGCS prévoit des disciplines sur les monopoles et les pratiques commerciales. Des exigences excessives en matière de visas, les limitations imposées concernant la durée du séjour et les prescriptions en matière de qualifications constituent des obstacles à l'accès selon le mode 4. La lenteur avec laquelle les licences sont octroyées pour l'exercice d'une activité commerciale dans des secteurs dégroupés, les restrictions applicables à l'entrée d'équipements destinés aux services de production et d'entretien, les

---

<sup>27</sup> United States ITC (2010).

différences existant au niveau des normes techniques et l'absence d'interconnexion entre les réseaux électriques nationaux sont tous des éléments qui nuisent au commerce.

67. La libéralisation limitée qui a été effectuée pourrait justifier l'adoption de nouvelles approches, et les préoccupations des pays en développement relativement à la sécurité énergétique et au développement devraient être pleinement prises en compte pour faire en sorte que le rythme et la progressivité des cadres réglementaires et institutionnels nationaux soient en phase avec la libéralisation. Certains ont proposé qu'une approche par groupes soit adoptée pour le secteur de l'énergie, ce qui permettrait de traiter globalement toute une série de sous-secteurs pertinents de la chaîne d'approvisionnement énergétique, mais d'autres craignent qu'une telle approche n'entraîne une libéralisation de grande envergure. En assurant l'accès de tiers aux réseaux de transport et de distribution, on pourrait permettre un accès effectif aux marchés. Il convient d'engager des négociations sur les disciplines multilatérales relatives à la réglementation intérieure lorsque la marge d'action dont disposent les pays en développement pour adapter leurs règles à l'évolution de la situation, compte tenu du fait que leur réglementation intérieure n'est guère développée, constitue un sujet de préoccupations. Étant donné les similitudes qui existent entre l'énergie et les télécommunications, certains suggèrent d'adopter pour les services énergétiques des disciplines réglementaires similaires à celles qui figurent dans les «documents de référence» sur les services de télécommunication de base, les sauvegardes en matière de concurrence, l'interconnexion et le service universel, tous des éléments qui contribuent au développement et qui nécessitent une analyse approfondie.

68. Étant donné la forte dimension régionale de l'électricité, une coopération régionale en matière de commerce, de réglementation et de développement s'avère essentielle. Diverses expériences régionales ont fait ressortir certains aspects sectoriels de la libéralisation et de l'harmonisation. Bien que l'ALENA préconise une libéralisation, certains pays continuent de formuler des réserves, notamment au sujet de la fourniture publique de l'électricité. Des recherches indiquent que les régimes réglementaires en vigueur dans certains États des États-Unis interdisent aux fournisseurs canadiens d'hydroélectricité de commercialiser leur produit sur ces marchés<sup>28</sup>. De la même façon, les efforts déployés par l'UE pour établir un marché unique de l'énergie n'ont toujours pas abouti, pour les raisons suivantes: la plupart des marchés de gros demeurent des marchés nationaux axés principalement sur la production d'électricité; l'intégration verticale dissuade les parties d'exercer une activité commerciale et d'entrer sur un nouveau marché; et le niveau des échanges transfrontières ne suffit toujours pas à faire pression sur les producteurs des marchés nationaux. Le Pool énergétique d'Afrique australe (SAPP), créé en 1995 par la SADC, permet de conclure des accords bilatéraux sur l'achat d'électricité à long terme et d'entrer à court terme sur le marché de l'énergie, mais certaines entreprises d'utilité publique ont de la difficulté à respecter les obligations en matière d'exportation parce qu'elles doivent prioritairement répondre à la demande nationale. Pour corriger ce problème, les membres du SAPP prévoient d'entreprendre des projets de production d'électricité qui leur permettront de satisfaire les besoins à court et à long terme. La coopération dans le domaine de l'énergie peut également s'appuyer sur le Protocole de la SADC sur l'énergie, conclu en 1998, et sur la Regional Electricity Regulators Association of Southern Africa.

---

<sup>28</sup> Horlick *et al.* (2002). *NAFTA Provisions and the Electricity Sector*.

## VI. Conclusions

69. Le développement des SSI doit s'inscrire dans une stratégie globale, intégrée et cohérente de croissance, de développement et de commerce et s'accompagner de politiques complémentaires appropriées. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être constamment modifiés en fonction de l'évolution rapide des conditions de marché, des progrès technologiques et des principaux défis qui surgissent au niveau mondial. Une coopération accrue en matière de commerce et de réglementation, en particulier au niveau Sud-Sud, doit être favorisée aux fins de l'expansion du commerce, de l'investissement et du développement des SSI, notamment par la voie d'un échange d'expériences et de connaissances nationales, pour surmonter les contraintes réglementaires liées aux ressources et aux capacités. Les accords commerciaux qui ont été conclus ont suscité certaines inquiétudes quant à l'impact des règles commerciales sur l'autonomie nationale en matière de réglementation, et sur le développement des SSI. Pour améliorer les résultats des cadres réglementaires et pour que ceux-ci soient plus favorables au développement, il faut promouvoir l'interaction entre les différentes parties prenantes, notamment les décideurs, les autorités de réglementation, les négociateurs commerciaux, la société civile et le secteur privé.

---