



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

Distr. générale  
14 janvier 2013  
Français  
Original: anglais

---

**Conseil du commerce et du développement  
Commission du commerce et du développement  
Réunion d'experts pluriannuelle sur le commerce,  
les services et le développement**

Première session  
Genève, 25 et 26 février 2013  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Commerce, services et développement:  
enjeux réglementaires et institutionnels**

**Note du secrétariat de la CNUCED**

*Résumé*

Les différents secteurs de services d'infrastructure – transports, télécommunications, énergie, eau et services financiers – constituent l'épine dorsale de l'économie de tout pays et contribuent directement et indirectement à la croissance, à la formation des revenus et à l'amélioration du niveau de vie. Ils remplissent également une importante fonction sociale, car l'accès aux services de base (dont l'électricité et l'eau potable), l'accès aux services financiers et la réduction de la fracture numérique contribuent d'une manière fondamentale à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Pour faire en sorte que la contribution positive de ces secteurs soit optimale et donne des résultats du point de vue du développement, il faut une bonne réglementation et de bonnes institutions. L'expérience montre qu'il n'existe pas de formule unique pour répondre aux divers enjeux réglementaires et institutionnels. La réglementation doit donc être adaptée aux conditions sectorielles et locales particulières, le type de règles et le cadre institutionnel étant très importants pour l'efficacité sectorielle.

## Introduction

1. Le mandat de Doha souligne qu'il est important de développer les services et d'y avoir accès, grâce à des cadres réglementaires et institutionnels adéquats, afin de parvenir à un développement économique sain. L'objectif de la présente réunion d'experts pluriannuelle, approuvé par le Conseil du commerce et du développement à sa cinquante-sixième réunion directive les 3 et 4 décembre 2012, est de déterminer les meilleures pratiques en matière d'élaboration des politiques, de réglementation et de négociation commerciale qui permettront de favoriser des interactions équilibrées entre le commerce et le développement, s'agissant notamment de renforcer la réglementation nationale des services sans créer d'obstacle au commerce. Il s'agira d'échanger des expériences et des enseignements, de façon à aider les pays en développement à mettre en place et consolider leurs cadres institutionnel et réglementaire et leurs mécanismes de coopération en vue de renforcer leur offre de services et leurs capacités commerciales, et l'efficacité et la compétitivité du secteur des services.

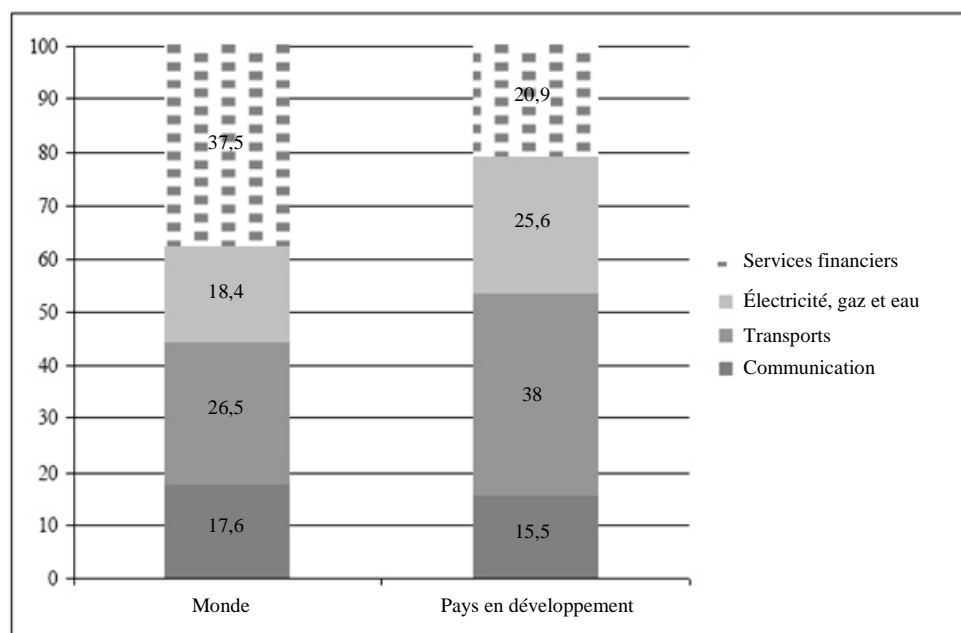
2. La présente note est établie en vue de la première session de la réunion d'experts pluriannuelle, qui examinera des exemples de renforcement des compétences réglementaires et institutionnelles, l'accent étant mis sur les facteurs qui ont conduit au succès et les enseignements obtenus de façon à remédier aux blocages qui entravent l'offre pour renforcer les services dans les pays en développement. En s'inspirant des travaux et des recommandations de la précédente réunion d'experts pluriannuelle, une attention particulière sera accordée à certains des principaux enjeux réglementaires et institutionnels du secteur des services d'infrastructure, dont le rôle peut être décisif pour aider les pays à améliorer leur productivité et leur capacité à offrir des services.

### **I. Le secteur des services d'infrastructure, rouage essentiel d'une économie moderne**

3. Les différents secteurs de services d'infrastructure – transports, télécommunications, énergie, eau et services financiers – constituent l'épine dorsale de l'économie de tout pays et contribuent directement et indirectement à la croissance, à la formation des revenus et à l'amélioration du niveau de vie. Ils remplissent également une importante fonction sociale, car l'accès aux services de base (dont l'eau potable et l'électricité), l'accès aux services financiers et la réduction de la fracture numérique contribuent d'une manière fondamentale à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

4. Employant 10 % de la population active mondiale (291 millions de travailleurs), le secteur des services d'infrastructure a représenté une partie substantielle des économies nationales en 2010. Le produit du secteur à l'échelle mondiale a été estimé à 8,6 milliards de dollars en 2010, soit 14 % du produit de l'ensemble des services au niveau mondial, le groupe des pays en développement représentant 31 %. Si l'importance relative des services financiers en proportion du produit intérieur brut (PIB) en fait le premier sous-secteur de services d'infrastructure à l'échelle mondiale (38 %), les services de transport, liés à la circulation des biens et des personnes, ont constitué le sous-secteur le plus important pour les pays en développement (fig. 1).

Figure 1  
**Composition du produit du secteur des services d'infrastructure, par sous-secteur, 2010**  
 (En pourcentage)



Source: Calcul effectué par la CNUCED d'après UNCTADstat, les indicateurs clefs du marché du travail (Bureau international du Travail), la base de données pour l'analyse structurelle (Organisation de coopération et de développement économiques), et Eurostat.

5. La valeur des exportations du secteur des services d'infrastructure au niveau mondial (hors services énergétiques) a atteint 1 400 milliards de dollars en 2011, ayant augmenté en moyenne au rythme de 11 % par an depuis 2000. Cela représente 32 % des exportations mondiales de services, et 6 % des exportations mondiales de biens et de services. Les pays en développement ont agrandi leur part des exportations mondiales de services d'infrastructure, celle-ci passant de 22 % en 2000 à 28 % (soit 375 milliards de dollars) en 2011. Les pays asiatiques sont en grande partie à l'origine de cette progression (302 milliards de dollars), représentant 22 % des exportations mondiales de ces services. Par sous-secteurs, les pays en développement se sont attribués la plus grande part des exportations de services de transport (33 %), ainsi que 24 % des exportations de services de communication et 18 % des exportations de services financiers.

6. Avec l'essor de l'investissement privé dans les secteurs de services d'infrastructure, y compris sur un plan transnational, la valeur des flux d'investissement étranger direct (IED) vers ces secteurs a aussi enregistré une forte croissance. Tandis que le total mondial des apports d'IED a décuplé depuis 1990-1992 pour atteindre 436 milliards de dollars en 2008-2010, la part des secteurs de services d'infrastructure dans le total des apports d'IED est passée de 21 % à 30 %, dont 24 % toutefois sont allés aux services financiers. Pendant la même période, les entrées d'IED dans les secteurs de services d'infrastructure des pays en développement ont progressé davantage que la moyenne mondiale, passant de 7 à 97 milliards de dollars. Les pays en développement sont aussi devenus une source importante de flux d'IED vers ces secteurs à l'étranger. Ils ont été à l'origine de 185 milliards de flux d'IED en 2008-2010, soit 11 % du total mondial des apports d'IED dans les secteurs considérés<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CNUCED (2012), *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2012*.

7. Par ailleurs, au même titre que les services aux entreprises, les services d'infrastructure jouent un rôle fondamental dans le développement et l'intensification des chaînes de valeur mondiales, et dans l'expansion du commerce qui leur est associée. Il s'agit aussi d'une activité très importante au sein des chaînes de valeur mondiales, la ligne de partage entre la production et les services étant de plus en plus floue. D'après certaines estimations, ces services, en tant qu'intrants intermédiaires, représenteraient 73 % du commerce mondial des services. À titre de comparaison, le commerce des biens intermédiaires s'établit aujourd'hui à 55 % du commerce mondial de marchandises hors combustibles.

8. La qualité des infrastructures et des services d'infrastructure serait étroitement associée à la compétitivité économique et au niveau des revenus, du fait que ces secteurs de services favorisent les gains de productivité dans des activités économiques employant des services liés aux infrastructures comme facteur de production. Des études de la CNUCED montrent que les secteurs de services d'infrastructure ont une incidence sensible sur la productivité et les exportations, notamment dans le secteur agricole et dans d'autres secteurs de services. Ainsi, en Argentine<sup>2</sup>, les services de transport routier ont un effet positif et statistiquement significatif sur la productivité agricole. Au Malawi, en Ouganda et en Zambie, les services d'accès au crédit, les services de transport, les services commerciaux et les services d'information assurés par téléphonie mobile sont en grande partie à l'origine des gains obtenus par les agriculteurs en produisant des cultures d'exportation pour les marchés internationaux, et ont ainsi contribué à réduire la pauvreté dans les campagnes. En Jamaïque<sup>3</sup>, le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) a commencé de se développer dans les années 1990. Aidée par une infrastructure de télécommunications solide et en constant progrès, à la suite des réformes et de la libéralisation menées dans le secteur des télécommunications à la fin des années 1990, la Jamaïque est de plus en plus reconnue comme un acteur régional de premier plan dans les services fondés sur les TIC, implanté sur le marché des États-Unis d'Amérique. Son succès dans les services fondés sur les TIC a permis aux pays d'assurer des services à plus forte valeur ajoutée: services financiers, services comptables, services juridiques délocalisés, recherche-développement et mise au point et analyse de logiciels.

9. Des secteurs de services d'infrastructure faibles, à l'inverse, freinent souvent le développement d'autres secteurs de services, dont la distribution, le tourisme et les services de TIC, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) et dans les petits pays économiquement vulnérables. C'est le constat qui ressort des examens de la politique des services menés jusqu'à présent par la CNUCED pour les pays en développement et les PMA. En Ouganda<sup>4</sup>, par exemple, les difficultés d'accès au financement, du fait de taux d'intérêts élevés, et le manque de fiabilité du réseau électrique sont des problèmes courants auxquels doivent faire face les prestataires de services de distribution. Pour les services auxiliaires de transport, l'insuffisance des réseaux de transport et les coûts de transport élevés (en particulier pour les transports routiers) sont un problème majeur. On considère qu'une amélioration des secteurs de services d'infrastructure sera indispensable au Lesotho<sup>5</sup> pour consolider la prestation d'autres services et attirer des IED dans le pays dans des secteurs clefs comme le tourisme, les services financiers et les services médicaux professionnels.

---

<sup>2</sup> UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5.

<sup>3</sup> CNUCED, «Élaborer un cadre de politique commerciale pour la Jamaïque» (à paraître).

<sup>4</sup> CNUCED, «Examen de la politique des services de l'Ouganda» (à paraître).

<sup>5</sup> UNCTAD/DITC/TNCD/2012/1 (à paraître).

10. Le Népal<sup>6</sup> a cherché à permettre à la population pauvre de mieux participer au développement du tourisme, en particulier du tourisme villageois. Or le caractère limité des infrastructures dans les régions rurales, notamment en ce qui concerne les réseaux routiers, les télécommunications, le réseau électrique et le traitement des eaux, a freiné la croissance du tourisme villageois. Les secteurs de services d'infrastructure jouent un rôle particulièrement important pour les PMA et les petits pays économiquement vulnérables en démultipliant leurs ressources économiques limitées<sup>7</sup>. Tandis que ces pays souhaitent souvent développer leur secteur touristique, des carences dans l'infrastructure touristique – routes et voies ferrées, eau, énergie (électricité, gaz) et télécommunications – ont pour effet des coûts de transport plus élevés et des services touristiques de faible qualité, ce qui empêche la formation de liens en amont et en aval avec d'autres secteurs économiques. Pour les pays fortement tributaires des envois de fonds pour leurs recettes extérieures, le développement des services financiers et l'accès à ces services peuvent jouer un rôle déterminant car les coûts de transfert élevés, conséquence de systèmes financiers sous-développés, ont empêché une formalisation des flux d'envois de fonds permettant de les orienter vers des usages productifs à travers le système bancaire.

11. Il peut être très efficace, dans le cadre d'une stratégie de développement globale, d'améliorer les secteurs de services d'infrastructure pour consolider leurs liens avec les secteurs primaire et secondaire ainsi qu'avec d'autres secteurs de services. Il convient dans cette optique de soutenir les secteurs de services d'infrastructure par un cadre réglementaire propice. Renforcer les capacités réglementaires et institutionnelles dans ces secteurs constitue un impératif pour les pays en développement et les PMA. Les défaillances réglementaires successives qui ont perturbé depuis les années 1990 le fonctionnement de services d'infrastructure de base comme l'eau, l'électricité et les transports aériens ainsi que des services financiers – le dernier exemple en date étant la crise de 2008 – montrent l'importance d'une réglementation de qualité.

## II. Principaux enjeux réglementaires et institutionnels

12. Si les arguments classiques en faveur de la réglementation restent valables, le contexte sectoriel a évolué. Les autorités réglementaires évoluent à l'heure actuelle dans un contexte économique, réglementaire et capitalistique plus diversifié. La privatisation et les partenariats public-privé ayant eu des résultats inégaux, l'État a conservé un rôle important dans les secteurs de services d'infrastructure par le biais d'entreprises publiques. La structure diversifiée du capital a fait prendre conscience de la nécessité de stratégies réglementaires plus variées afin de garantir l'efficacité des prestataires de services d'infrastructure. En particulier, les initiatives dans le domaine réglementaire ont de plus en plus cherché à améliorer la gouvernance des partenariats public-privé et des entreprises publiques. En même temps, les pays en développement et les PMA ont encore de sérieuses difficultés à garantir l'accès de tous aux services d'infrastructure, en particulier à l'énergie, aux transports et à l'eau, et à attirer des investissements durables dans ces services.

13. Les objectifs de la réglementation sont aussi devenus plus nombreux. L'adaptation de celle-ci à la transformation des marchés, au changement technologique et aux nouvelles priorités de politique générale constitue désormais une préoccupation majeure. De nouveaux impératifs sont venus s'ajouter à la liste d'objectifs de la réglementation, notamment la promotion de l'innovation, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité des services. Dans les services énergétiques et les services de transport, les pays veillent de plus en plus à réduire les émissions de dioxyde de carbone et à respecter

---

<sup>6</sup> UNCTAD/DITC/TNCD/2010/3.

<sup>7</sup> UNCTAD/DITC/TNCD/2011/1.

l'objectif de développement durable de Rio+20 par un recours accru aux sources d'énergie renouvelables. Dans les services de télécommunications et de TIC, les autorités réglementaires sont amenées à revoir et réadapter continuellement la réglementation en fonction d'un progrès technologique exponentiel et de nouveaux services pour répondre aux besoins divergents des différents acteurs.

14. L'expérience montre qu'il n'existe pas de formule unique pour répondre aux divers enjeux réglementaires et institutionnels et que les réformes dans le domaine réglementaire sont un processus graduel en vue de déterminer les meilleures pratiques et les cadres réglementaires et institutionnels optimaux. La réglementation doit donc être adaptée aux conditions sectorielles et locales particulières, le type de règles et le cadre institutionnel étant très importants pour l'efficacité sectorielle.

## A. Attirer et conserver les investissements

15. Beaucoup de sous-secteurs de services d'infrastructure, en particulier l'énergie, sont très capitalistiques, ce qui impose d'investir beaucoup dans les réseaux physiques et les équipements de base. Les investissements dans les secteurs de services d'infrastructure sont généralement source d'externalités positives, et produisent un effet social marginal plus important qu'ils ne créent de coûts privés marginaux. Les marchés sont enclins à sous-investir dans les infrastructures en l'absence de véritables politiques publiques. Le déficit d'investissement dans les secteurs de services d'infrastructure à l'échelle mondiale a été estimé à 1,7 % du PIB mondial, soit 1 000 milliards de dollars, en 2009, alors qu'il faudrait selon les estimations un investissement annuel de 3 % pendant les dix prochaines années. Le retard est plus important dans le cas des pays en développement. Les estimations évaluent leurs investissements d'infrastructure actuels entre 3 et 4,5 % du PIB, ce qui ne leur permet pas de faire face à leurs besoins d'investissement annuels, estimés à 6,6 %. Les investissements d'infrastructure sont assurés principalement par le secteur public. Environ 70 % sont d'origine publique et 20 % proviennent d'investisseurs privés. Le déficit d'investissement croissant ayant été encore accentué par les récentes restrictions budgétaires, l'investissement privé, notamment international, est devenu un mode de financement important.

16. L'investissement privé n'a pu être introduit dans les secteurs de services d'infrastructure qu'après avoir mené à bien la privatisation et la libéralisation des industries de réseau à intégration verticale, notamment par dégroupage. La pérennité de ces investissements passe par la mise en place d'un système réglementaire complet. À titre d'exemple, la République de Corée a engagé des réformes réglementaires dans les années 1990 pour attirer des investissements privés dans le secteur de la production électrique. Il a fallu pour cela dégroupier la production et la distribution et créer six entreprises de production qui ont ensuite été dissociées du monopole d'État préexistant (Korea Electric Power Corporation). De nouvelles autorisations ont été délivrées pour permettre à des producteurs privés réunissant les conditions voulues d'entrer sur le marché de gros et l'application généralisée d'un système de prix marginal incite les entreprises concernées à réduire leurs coûts de production et à réaliser des bénéfices. En conséquence, la part de la capacité de production d'origine privée dans la capacité de production nationale totale devrait atteindre 16 % en 2014, contre 6 % en 2005.

17. L'investissement étranger dans les secteurs de services d'infrastructure a été généralement bien accueilli. Après sa première enquête de 2009, la CNUCED a effectué une deuxième enquête auprès des autorités réglementaires de ces secteurs fin 2010 en privilégiant les aspects liés au commerce (dont l'accès des prestataires de services étrangers au marché, y compris par l'IED). Sur un total de 250 questionnaires envoyés, 102 réponses ont été reçues depuis 38 pays, dont 26 pays en développement et 9 pays développés. Il en

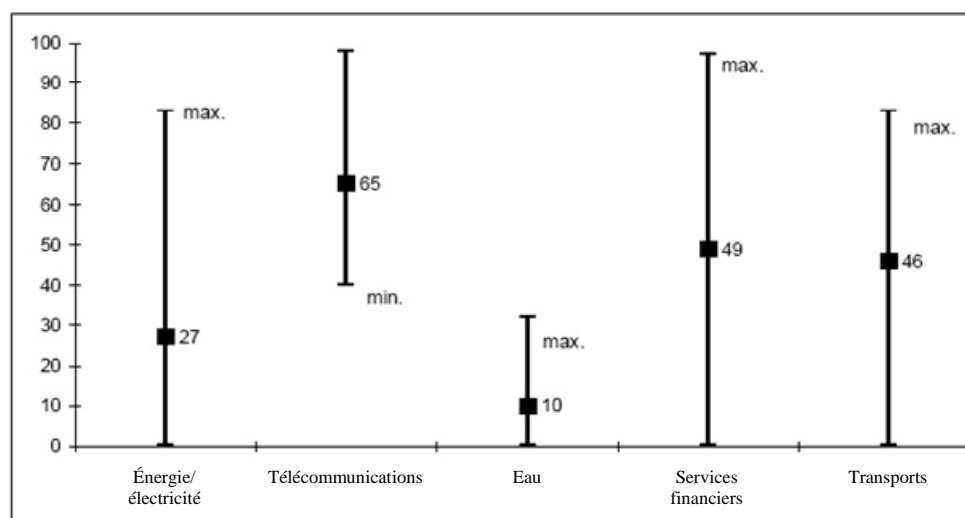
ressort que les secteurs de services d'infrastructure sont ouverts de manière générale à l'investissement étranger. Les télécommunications apparaissent comme le secteur le plus ouvert parmi cinq secteurs, les transports et les services financiers venant ensuite. L'eau apparaît comme le secteur le moins ouvert à la concurrence extérieure, 25 % des sondés faisant état de mesures interdisant le marché à des prestataires étrangers.

18. Les parts de marché détenues par des entreprises de services étrangères sont variables en fonction des secteurs (fig. 2). En particulier, les télécommunications enregistrent la plus grosse part de marché moyenne pour les entreprises étrangères (65 %), suivies des services financiers et des services de transport. Par ailleurs, dans le secteur des télécommunications, celui qui est le plus libéralisé, aucun des organismes réglementaires ayant répondu à la question concernant la part de marché n'a déclaré moins de 40 % de part de marché pour les entreprises étrangères, quand cette part est parfois nulle dans d'autres secteurs. Le secteur de l'eau se signale encore par le taux le plus faible de participation d'entreprises étrangères (10 %). En dépit de ces pratiques réglementaires globalement libérales, plus d'un quart des autorités compétentes imposent des restrictions à l'acquisition d'entreprises nationales par des entreprises étrangères. Certaines mentionnent l'existence de limites quantitatives préétablies à la part de capitaux étrangers. D'autres autorités nationales imposent une procédure d'agrément discrétionnaire pour les achats d'actifs importants effectués par des entreprises étrangères pour prévenir toute arrivée massive et imprévue d'entreprises étrangères. Ces mesures apparemment visent à prévenir le risque potentiel de positionnement dominant d'entreprises étrangères et à conserver la marge d'action nécessaire pour mener des politiques publiques.

Figure 2

#### Répartition des parts de marché des prestataires étrangers par secteur

(En pourcentage)



Source: CNUCED, rapport de la deuxième enquête de la CNUCED sur la réglementation des services d'infrastructure (à paraître).

Note: L'indication «min.» renvoie à la part de marché minimum des prestataires étrangers observée dans les pays ayant répondu à l'enquête; l'indication «max.» renvoie à la part de marché maximum des prestataires étrangers observée dans ces pays. Le chiffre indiqué en pourcentage correspond à la part de marché moyenne des prestataires étrangers observée dans lesdits pays.

19. Les partenariats public-privé ont gagné en importance dans la période récente, sous l'impulsion de gouvernements et de secteurs publics désireux d'apporter des solutions techniques et administratives novatrices aux méthodes classiques de passation des marchés sans modifier la structure du capital. Ils se définissent par une relation contractuelle à long terme entre une autorité publique et un partenaire privé (ou un consortium) pour la construction et l'exploitation d'infrastructures et de services d'infrastructure notamment dans les transports (routes, réseau ferroviaire, systèmes de contrôle du trafic aérien et services connexes), l'énergie (production et distribution d'électricité) et l'eau et les stations d'épuration. Le mécanisme permet l'utilisation de techniques de gestion et de compétences issues du secteur privé pour abaisser les coûts et améliorer la qualité des services. Les partenariats public-privé peuvent être un moyen particulièrement attractif pour les gouvernements de lever des ressources privées pour financer des besoins d'investissement croissants dans les infrastructures sans accroître directement la dette publique.

#### **Encadré 1**

##### **Partenariats public-privé dans le secteur cambodgien des services d'approvisionnement en eau**

Le Cambodge a eu recours aux partenariats public-privé dans le souci de promouvoir l'efficacité et de développer l'accès aux services d'adduction d'eau, notamment celui des pauvres. Depuis 2003, le Ministère cambodgien de l'industrie, des mines et de l'énergie utilise des contrats de type «conception-réalisation-exploitation» ou «conception-réalisation-location» pour recruter des exploitants privés locaux. Tandis que le modèle «conception-réalisation-exploitation» prévoit un fonds d'aide sous condition de résultats pour subventionner les investissements, le modèle «conception-réalisation-location» est conçu pour rembourser les coûts d'investissement par les tarifs payés par les utilisateurs. Les deux types de contrat ont été choisis pour renforcer la viabilité technique et financière. Le Gouvernement a demandé aux exploitants privés locaux d'élaborer leurs modèles définitifs en concertation avec les utilisateurs, en tenant compte de leurs capacités financières et de leur consentement de payer, et de renforcer la viabilité technique en imposant que le sous-traitant chargé de concevoir et mettre en œuvre le système d'adduction d'eau en assure l'exploitation et l'entretien pendant une période de quinze ans. Le Gouvernement a mis l'accent sur sa contribution financière afin de créer un système à financement public mais dont la gestion soit privée. Le Ministère a joué un rôle central dans le recrutement, la supervision et le financement des exploitants privés locaux. Quatre contrats de conception, de réalisation et d'exploitation portant sur 7 875 liaisons prévues avaient été attribués à des exploitants privés locaux milieu 2005. Le programme est parvenu à développer l'accès à l'eau potable tant dans les villes que dans les campagnes.

*Source:* Triche T., Requena S. et Kariuki M. (2006). Engaging local private operators in water supply and sanitation services: Initial lessons from the emerging experience in Cambodia, Colombia, Paraguay, the Philippines and Uganda, document de travail n° 12, Banque mondiale, Washington; UNICEF (2009), *Status and Trends: Drinking Water and Sanitation in East Asia and the Pacific*, Bangkok.

20. Les effets bénéfiques des partenariats public-privé sont cependant loin d'être automatiques, et c'est en grande partie la capacité des partenaires privés et des autorités publiques à gérer efficacement ces partenariats, notamment en veillant à la qualité des relations contractuelles aux stades de la conception, de la négociation, de l'exécution et du suivi, qui en détermine le succès. Les contrats à long terme se sont avérés inadaptés pour les secteurs où les besoins des utilisateurs et la technologie évoluent rapidement, le changement étant coûteux à renégocier. Il est ainsi apparu que le secteur des télécommunications se prêtait moins aux partenariats public-privé en raison du caractère



imprévisible de l'évolution technologique, tandis que les transports et l'énergie s'y prêtaient davantage du fait que la demande correspondante est relativement stable. Une autre difficulté est de prévenir et de gérer d'éventuels comportements opportunistes de la part des partenaires privés. Pour empêcher ces comportements, les contrats peuvent être formulés de façon à préciser, notamment, le montant d'endettement autorisé et les conditions de réouverture de négociations. Une mainmise réglementaire peut se produire lorsque des exploitants privés cherchent à influencer les règles en leur faveur, mais les partenariats public-privé peuvent mener au sous-investissement si les partenaires privés estiment que la réglementation les expose à un risque d'expropriation de leur investissement. Des garanties financières attestant leur crédibilité et leur viabilité financière auprès des partenaires privés restent également, pour les pays en développement, un sérieux obstacle à la réussite des partenariats public-privé dans les secteurs de services d'infrastructure.

## **Encadré 2**

### **Le problème des garanties financières dans les partenariats public-privé**

Les projets d'infrastructure dans les pays en développement et les PMA doivent souvent être renégociés au cours du cycle du projet. En effet, les risques souverains et les risques associés au projet sont parfois considérables, et le secteur privé ne peut pas se fier aux garanties données par l'État. Face à ce problème, la Banque asiatique de développement (BAsD) a mis en place un mécanisme de garantie partielle de crédit, qui couvre le risque commercial et le risque de projet, et un mécanisme de garantie du risque politique, qui couvre des risques souverains ou politiques spécifiques, dans le but de mobiliser des ressources privées pour le développement des infrastructures dans des pays qui connaissent une très forte demande d'infrastructures et où le secteur public n'est pas capable à lui seul de remédier au retard de financement et d'efficacité. Le mécanisme de garantie partielle de crédit a été appliqué dans le cadre du programme de restructuration du secteur de l'électricité aux Philippines. Avec ce mécanisme, l'entreprise titulaire a pu emprunter à des conditions sensiblement plus avantageuses pour faire face à ses besoins de trésorerie pendant la première phase de privatisation. Le mécanisme de garantie du risque politique a été utilisé pour le projet de centrale à cycle combiné de Phu My au Viet Nam. Pour la première fois dans le cadre de ce mécanisme, la BAsD s'est portée garante pour l'emprunteur, Mekong Energy Company Limited, en cas de rupture de contrats, de confiscation, d'expropriation et de nationalisation, d'inconvertibilité et de non-transférabilité des devises et de violence politique.

*Source: UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I.*

21. L'idée d'attirer des fonds privés et publics plus importants pour financer des projets d'infrastructure, notamment par des mécanismes de financement innovants, suscite un intérêt accru. Si le financement direct par l'emprunt (autrement dit les prêts) reste jusqu'à présent le principal mode de financement des investissements d'infrastructure (à hauteur de 70 à 90 % généralement) dans les projets de partenariats public-privé, il subsiste un manque important de fonds privés et publics permettant de financer des besoins d'infrastructures qui augmentent rapidement, en particulier dans les pays en développement. Certains projets, portant notamment sur de petites infrastructures telles que les routes de desserte, pénalisés par une faible capacité de recours au crédit qui les empêche d'accéder au financement par l'emprunt, ont du mal à attirer des capitaux à long terme. Ces investissements d'infrastructure sont importants et ont en principe une rentabilité faible mais stable sur une longue période. C'est dans ce contexte que sont apparus les mécanismes de financement de projets groupés (fonds d'infrastructure, emprunts obligataires pour des projets), nouveau moyen d'attirer des capitaux publics et privés à long terme provenant de

divers investisseurs institutionnels recherchant des perspectives de placement à long terme, notamment les fonds de pension. À condition qu'il existe des marchés financiers diversifiés, le marché obligataire de collectivités territoriales a pu être utilisé pour attirer des investissements de portefeuille.

22. À l'issue de nombreuses phases de libéralisation, la structure du capital des entreprises, dans les pays et sur les marchés, est aujourd'hui diversifiée, et les entreprises publiques restent une option valable, en particulier dans les pays en développement où les capacités privées sont souvent très lacunaires. La qualité de la réglementation et les capacités institutionnelles importent davantage que la structure du capital pour le bon fonctionnement des secteurs de service d'infrastructure. Même dans le secteur des télécommunications, où la participation privée va assez loin, les principaux opérateurs de réseau fixe sont publics, pour la plupart, dans près de la moitié des pays en développement (hors Amérique latine) et des pays en transition. Des liens économiques peuvent être créés entre les entreprises publiques et des sociétés de services étrangères, notamment dans le cadre de coentreprises. Quand ces relations sont bien administrées, cette stratégie peut être bénéfique pour les deux parties et profite aussi au développement du secteur d'infrastructure concerné.

### **Encadré 3**

#### **Les entreprises publiques du secteur des télécommunications au Viet Nam**

Jusqu'au milieu des années 1990, l'entreprise publique vietnamienne de poste et de télécommunications, associée au Ministère des postes, des télécommunications et des technologies de l'information, était en situation de monopole. À partir de 1996 a commencé un processus visant à promouvoir une concurrence limitée sur le marché intérieur en délivrant des autorisations à plusieurs entreprises publiques. Le secteur des télécommunications compte de ce fait plusieurs entreprises publiques agissant d'ordinaire en coopération avec des sociétés transnationales étrangères (notamment dans le cadre de coentreprises) sur un marché modérément concurrentiel. Le Ministère contrôle les contrats de vente à des entreprises étrangères et la structure du réseau et délivre les autorisations d'exploitation. En 2002, des réformes supplémentaires ont été faites pour créer un marché concurrentiel en classant les entreprises de télécommunications en fournisseurs d'infrastructures de réseau ou en prestataires de services et en prescrivant la mise en place d'un régime d'interconnexion ouvert. Les fournisseurs d'infrastructures de réseau, qui sont autorisés à fournir tous les types de services de télécommunications, doivent être des entreprises publiques. Ainsi, même si le marché a conservé une structure fortement oligopolistique, une plus grande ouverture à la concurrence a fini par apparaître dans certains sous-secteurs (notamment les services hertziens de pointe). En 2011, les fonctions de réglementation du secteur ont été transférées à un organisme autonome distinct. La réforme a donné des résultats remarquables. Le secteur des télécommunications vietnamien est l'un de ceux qui connaît la plus forte croissance dans le monde, avec 127 millions de propriétaires de téléphone mobile, 10 millions d'abonnés à une ligne terrestre et 31 millions d'utilisateurs d'Internet en 2011.

*Source:* Viet Nam Telecom – Market Updates (2012), <http://www.vietnam-telecomp.com/VNC13/Main/lang-eng/ShowUpdate.aspx#news53> (date de consultation: 14 janvier 2013); et Union internationale des télécommunications – Regulating in a broadband World (2012), <https://itunews.itu.int/En/2604-Regulating-in-a-broadband-world.note.aspx> (date de consultation: 14 janvier 2013).

23. Les externalités transfrontières liées aux investissements d'infrastructure sont aussi à l'origine d'un investissement insuffisant dans les capacités transnationales en matière d'infrastructures physiques. L'intégration régionale permet à des pays voisins de disposer

d'un cadre de coopération pour bâtir et développer des réseaux d'infrastructure communs, et pour harmoniser leurs politiques publiques et leurs réglementations. Les mécanismes de coopération régionale permettent de réaliser des économies d'échelle, de partager les coûts fixes et d'optimiser les investissements communs. Les cas récents suivants méritent particulièrement d'être notés: la réforme européenne de l'énergie visant à réaliser le marché unique intérieur de l'énergie dans l'Union européenne d'ici à 2014; un mécanisme de coordination régionale entre les membres du Conseil de coopération du Golfe pour mettre en place des projets d'infrastructure communs, portant notamment sur l'interconnexion du réseau électrique; et la coopération entre pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est dans les transports routiers pour réduire les coûts de transport des marchandises dans la région.

## **B. Évaluation comparative des résultats**

24. L'évaluation comparative des résultats doit son origine aux autorités réglementaires de certains pays développés, notamment les autorités du secteur de l'électricité du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Avec l'adoption croissante de réglementations visant à inciter les entreprises à réduire les coûts, à innover, à améliorer la qualité de service et à transférer les gains d'efficacité aux consommateurs, l'évaluation comparative des résultats est une pratique aujourd'hui très courante dans les secteurs de services d'infrastructure. L'évaluation comparative des résultats constitue un moyen de remédier aux asymétries d'information pour les autorités réglementaires. Elle consiste à fixer des indicateurs de résultats en fonction de résultats potentiels, ce qui permet aux autorités réglementaires de comparer à un certain niveau de référence les résultats effectivement mesurés. Cela les aide également à mesurer et comparer les résultats efficacement, à fixer des objectifs, à détecter les insuffisances et à déterminer les meilleures pratiques. En fixant des objectifs de résultats, les autorités réglementaires sont mieux à même d'extraire des données sur les résultats des fournisseurs et de leur demander des comptes.

25. Des mécanismes très divers sont appliqués. À titre d'exemple, l'autorité du secteur de l'électricité de l'État d'Orissa en Inde applique un système de prime fondée sur le taux de rentabilité dans le cadre d'un programme d'incitations ciblées. Les entreprises de services publics reçoivent une prime de rentabilité de 1 % en sus d'un niveau de référence pour chaque point de pourcentage de diminution des pertes de transmission et de distribution sous un certain niveau. Cette approche remédie aux carences des modes classiques de réglementation par la rentabilité économique, dont on a constaté qu'ils incitaient, par un effet pervers, les entreprises à entretenir des bénéfices élevés et à ne pas améliorer leur efficacité opérationnelle, les prix étant fixés pour couvrir les dépenses d'équipement et d'exploitation des entreprises et un montant convenu équitable correspondant au retour sur investissement. Les autorités réglementaires chiliennes et espagnoles utilisent des modèles d'entreprise pour étalonner les services publics de distribution. Cette approche tente de réduire la nécessité de demander aux entreprises des renseignements sur les coûts en élaborant des modèles d'entreprise efficace.

**Encadré 4****Évaluation comparative des résultats au Royaume-Uni dans le secteur de l'électricité**

Le Royaume-Uni a privatisé son secteur de l'électricité en 1990. Les réformes menées par la suite ont dégroupé les activités de production, de transmission, de distribution et de vente au sein du secteur, ouvert le secteur aux entreprises privées et mis en place globalement un système concurrentiel qui a favorisé l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Dans un premier temps, les résultats du secteur ont baissé à l'issue de la réforme, ce qui s'est traduit par des hausses de prix et une augmentation des bénéfices des fournisseurs. Cela a été imputé à l'inexpérience des autorités réglementaires, qui avaient assoupli les mesures de contrôle des prix. On a tenté de remédier au problème par de nouvelles mesures réglementaires, les fournisseurs parvenant en 2005 à des gains d'efficacité substantiels, ce qui a profité aux consommateurs. Le modèle réglementaire actuel associe plusieurs mécanismes d'incitation. Les dépenses d'exploitation, les dépenses d'équipement et la qualité de service font l'objet d'incitations distinctes. L'incitation au titre des dépenses d'exploitation maitrisables des fournisseurs consiste à mesurer celles-ci à un niveau de référence correspondant à la meilleure pratique du secteur. Les fournisseurs doivent combler une certaine partie de leur retard par rapport à ce niveau de référence pour remplir certains objectifs de gains d'efficacité. Cependant, le traitement à part des dépenses d'exploitation, des dépenses d'équipement et de la qualité de service a été à l'origine d'incitations faussées, qui ont conduit parfois les fournisseurs à adopter des schémas opérationnels inefficaces. Ainsi, une entreprise pouvait gagner davantage à diminuer ses dépenses d'exploitation qu'à une réduction de même montant de ses dépenses d'équipement, ce qui avait un effet négatif sur la qualité des infrastructures et des services fournis. Pour remédier aux difficultés qui subsistent, des initiatives ont été prises pour accroître la précision des évaluations et adopter de nouvelles règles pour les incitations concernant la qualité de service. Si l'expérience du Royaume-Uni peut être considérée comme probante, certaines difficultés ont été relevées, notamment des complications et des retards administratifs, imputables aux besoins d'information importants pour fixer des niveaux de référence et évaluer convenablement les résultats, le comportement stratégique des fournisseurs, et la précision des indicateurs servant à l'évaluation de la qualité de service.

*Source:* Jamasb T. et Pollitt M. (2007). Incentive Regulation of Electricity Distribution Networks: Lessons of Experience from Britain. Cambridge Working Papers in Economics. Université de Cambridge.

26. Différentes méthodes d'évaluation comparative des résultats sont utilisées. La méthode dite de la «frontière» évalue les résultats des fournisseurs par rapport aux meilleurs résultats du marché (la «frontière»). Les entreprises sont jugées d'après leurs progrès par rapport à la meilleure entreprise du marché. Cependant, les prestataires qui évoluent «à la frontière» du marché fonctionnent parfois dans une perspective non viable de court terme (ce qui peut déboucher par la suite sur une dégradation de la qualité de service). La méthode suppose également un échantillon assez large de participants au marché. La méthode dite de la «norme compétitive du marché» ou de l'«évaluation moyenne comparative» mesure les résultats des fournisseurs par rapport aux résultats moyens du marché. Son avantage est de pouvoir mesurer les progrès effectifs par rapport à la moyenne des participants. L'«évaluation comparative internationale» compare les résultats du secteur national à ceux de secteurs étrangers, en particulier quand on ne dispose pas d'un échantillon important. La qualité et la comparabilité des données peuvent poser des problèmes importants.

27. La méthode de l'évaluation comparative des résultats est de plus en plus souvent appliquée dans les pays en développement et les PMA. L'évaluation comparative des résultats est un processus délicat et complexe. Mettre au point des critères adaptés suppose une compréhension suffisante du marché et des perspectives futures, des normes compatibles avec les objectifs de politique générale, et la pertinence d'associer des critères mesurables à court terme à des résultats escomptés à long terme. On risque ainsi de sous-estimer de manière importante la qualité de service et d'autres objectifs sociaux (accès universel) en ne mesurant les résultats qu'en fonction du coût. Un accroissement de la qualité de service suppose un accroissement des coûts. D'où certaines inquiétudes quant à la baisse du niveau de qualité des services qui peut survenir si la réglementation met trop l'accent sur le rapport coût-efficacité. Le fait est que les règles en matière d'incitation ont souvent moins prêté attention à la qualité de service qu'au coût-efficacité. La corrélation négative potentielle entre les économies de coût et la qualité de service soulève un problème important de réglementation.

#### **Encadré 5**

##### **L'évaluation comparative des résultats dans les services d'adduction d'eau au Pérou**

Le secteur de l'eau péruvien souffrait de problèmes importants, notamment un entretien insuffisant, de faibles taux de relevé et une eau de faible qualité. En 1992, le Gouvernement a créé un organisme réglementaire, la Direction nationale des services d'assainissement (SUNASS) pour permettre un contrôle efficace des fournisseurs en position de monopole et améliorer les résultats de ces entreprises. La SUNASS a instauré des incitations fondées sur les résultats, notamment des primes et des amendes, et adopté le principe de libre concurrence. Elle était financée par une majoration de 1 % du prix facturé au consommateur. La SUNASS a élaboré un système d'indicateurs de gestion afin de recueillir des données auprès des entreprises de service public et de comparer leurs prestations. Ces indicateurs portaient sur la qualité des services (respect de la réglementation sur la teneur en chlore résiduel et continuité du service); le taux de couverture du service; l'efficacité de la gestion (efficacité opérationnelle); et l'efficacité de la gestion financière (ratio entre les coûts et les recettes). Cette réglementation n'a remporté qu'un succès limité. Seule une légère amélioration de la productivité a été observée, souvent au détriment de la qualité de service. L'absence de système approprié pour récompenser ou sanctionner la qualité des services est perçue comme étant à l'origine de ce résultat. Sans incitation à améliorer la qualité, les fournisseurs semblent avoir privilégié la réduction des coûts au détriment de la qualité de service.

*Source:* Corton LM (2003). Benchmarking in the Latin American water sector: the case of Peru. Utilities Policy. 11 (133-142).

28. L'évaluation comparative des résultats nécessite pour être efficace de solides capacités institutionnelles et réglementaires ainsi qu'un degré élevé de transparence et de crédibilité. Le manque de crédibilité peut dissuader les entreprises de communiquer des données économiques sensibles. La création d'autorités réglementaires indépendantes a été jugée utile à cet égard. Une autre difficulté importante concerne l'accès à des données nationales et internationales, et la qualité de ces données et leur traitement, pour élaborer des normes appropriées (problème de la collecte des données), afin de pouvoir mettre en place des méthodes d'évaluation efficaces. De lourdes exigences en matière de données et d'analyse peuvent être à l'origine de retards et de complications sur le plan administratif. S'ils sont mal conçus, les systèmes d'évaluation comparative des résultats peuvent être battus en brèche par le comportement stratégique des fournisseurs. Ces risques peuvent être atténués en accroissant la fiabilité des données par des audits, en améliorant la précision des données et en adoptant des procédures de collecte des données, notamment.

## C. Stimuler l'innovation

29. Étant donné le rôle joué par l'innovation pour développer les secteurs de services d'infrastructure et adapter les services à l'évolution des besoins de l'économie et des consommateurs, l'une des fonctions essentielles de la réglementation est de favoriser l'innovation. L'innovation pouvant influencer sensiblement sur la façon dont les services d'infrastructure sont assurés, les autorités réglementaires doivent se tenir au fait de l'évolution de la technologie et des marchés pour pouvoir continuer d'assurer le cadre réglementaire approprié. Ainsi, la réglementation promeut l'innovation en même temps qu'elle doit être modifiée périodiquement du fait des nouveaux apports qui la rendent obsolète.

30. Dans le secteur de l'électricité, par exemple, il est particulièrement nécessaire que la réglementation assume ce rôle pour répondre au nouvel objectif normatif de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements, et pour corriger le parti pris actuel à l'égard de l'énergie provenant de sources d'énergie renouvelables. Parmi les mesures réglementaires courantes utilisées pour promouvoir le recours à une électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables figurent les tarifs de rachat, les systèmes d'adjudication et les engagements quantitatifs adossés à des certificats verts négociables. Un tarif de rachat détermine un prix unitaire pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. L'autorité réglementaire garantit le prix pour une certaine durée tout en anticipant des réductions de coûts futurs par l'application d'une tarification dégressive. Dans les systèmes d'adjudication, l'autorité annonce un volume fixe de capacité à installer et attribue des contrats à l'issue d'une procédure d'adjudication prédéterminée, et offre aux lauréats un ensemble de conditions d'investissement favorables, notamment des subventions d'équipement par kilowattheure installé. Mesure considérée comme la plus efficace et la plus compatible avec d'autres objectifs des politiques publiques, les engagements quantitatifs adossés à des certificats verts négociables créent un marché parallèle entre les producteurs pour des titres d'énergie renouvelable qui soit autorisent une certaine quantité de pollution, soit obligent à produire une certaine quantité d'énergie renouvelable.

31. Une autre solution peut consister à accorder des subventions pour la recherche-développement afin de diminuer les coûts des projets de développement de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et ainsi compenser en totalité ou en partie l'avantage concurrentiel dont bénéficient d'autres sources d'énergie, et des incitations d'investissement qui accordent des incitations financières à des projets de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables correspondant à un pourcentage des coûts totaux ou à un montant prédéfini par kilowattheure installé.

### Encadré 6

#### Sources d'énergie renouvelables dans le secteur brésilien de l'électricité

Le Brésil connaissait des coupures d'électricité avant 2002 et a engagé des réformes dans le secteur de l'énergie mettant l'accent sur la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables. Deux mesures principales ont été adoptées pour améliorer l'offre d'électricité provenant de ces sources d'énergie. Le mécanisme Proinfa, fondé sur un tarif de rachat, a été lancé en 2002. Une certaine quantité d'énergie produite à partir de la biomasse, d'éoliennes et de petits systèmes hydroélectriques a été sous-traitée. L'objectif était que les sources retenues atteignent 10 % de la consommation électrique du Brésil d'ici à vingt ans. Les tarifs et les quantités sont différents pour chaque type d'énergie. L'énergie produite par les unités participantes a été achetée par l'entreprise publique Electrobras dans le cadre de contrats de vingt ans. Outre des difficultés d'application, le mécanisme a été critiqué pour son manque d'incitation à l'efficacité dans le domaine énergétique et dans

celui de la construction. Un mécanisme type d'adjudication pour les contrats de fourniture d'énergie de longue durée a été introduit en 2004 afin de concilier la réduction des risques pour les nouveaux investisseurs avec un marché de l'énergie efficace pour les utilisateurs agréés. Une caractéristique particulière de ce modèle est le recours à des enchères exclusives pour les projets de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables qui excluent les sources polluantes. On estime que ce mécanisme est mieux parvenu que le programme Proinfa à promouvoir le développement de nouvelles capacités de production au moyen de contrats à long terme. Depuis 2005, la part de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables a augmenté. L'énergie éolienne, en particulier, est devenue compétitive par rapport aux sources d'énergie conventionnelles dans le cadre du mécanisme d'adjudication.

*Source:* Battle C. et Barroso L. A. (2011). Review of Support Schemes for Renewable Energy Sources in South America. Centre de recherche sur les politiques énergétiques et environnementales du Massachusetts Institute of Technology.

32. En Italie, les autorités réglementaires ont su adapter la réglementation aux changements radicaux découlant du progrès technologique en matière de systèmes électriques intelligents. Les autorités réglementaires ont choisi d'emblée de coopérer avec les chercheurs et les spécialistes du secteur, ainsi qu'avec d'autres organismes techniques, de façon à acquérir une compréhension solide de l'évolution technologique pour mettre au point des solutions réglementaires pour l'intégration des sources d'énergie renouvelables dans le réseau électrique. De ce fait, la part élevée des énergies renouvelables dans la production d'électricité italienne peut fournir les deux tiers de la demande totale, soit davantage que la moyenne européenne. Deux mesures que l'on estime avoir contribué à ce résultat méritent d'être mentionnées. Une initiative de la première entreprise de distribution, Enel Distribuzione, pour déployer à grande échelle des compteurs intelligents à basse tension a permis l'installation de 33 millions de compteurs intelligents. L'imposition d'un prix de l'électricité en fonction du temps d'utilisation pour tous les clients basse tension, en vue d'exploiter les avantages d'un système de compteurs intelligents, permet d'exposer les petits utilisateurs à des prix reflétant les coûts. Ces derniers disposent ainsi d'une information sur la valeur économique des choix qu'ils opèrent en matière d'utilisation de l'électricité<sup>8</sup>.

33. Il convient de noter que la réglementation ne joue pas seulement un rôle en ménageant un espace à l'innovation mais aussi en favorisant sa diffusion. C'est ainsi que dans les services de télécommunication à haut débit, on a recours à une réglementation favorisant la concurrence pour faire en sorte que l'innovation soit diffusée et parvienne au plus grand nombre possible de consommateurs. Bon nombre de pays ont déterminé, compte tenu de l'importance des infrastructures à haut débit, qu'il est dans l'intérêt du public que leur diffusion soit la plus large possible. La recherche montre qu'une option réglementaire, la compétition entre supports, agit comme un obstacle à l'adoption du haut débit, tandis qu'une autre option, la concurrence au sein d'un même support, que ce soit sous forme de dégroupage total ou seulement de l'activité de vente<sup>9</sup>, a contribué à la diffusion du haut débit<sup>10</sup>. Si la concurrence est généralement un facteur de diffusion de l'innovation dans le

<sup>8</sup> Lo Schiavo M. *et al.* (2011). «Changing the regulation for regulating the change, innovation-driven regulatory developments in Italy: smart grids, smart metering and e-mobility», Centre for Research on Energy and Environmental Economics and Policy (IEFE) Working Paper No. 46. Milan.

<sup>9</sup> Le principe consiste pour l'essentiel à promouvoir la concurrence pour les services sur la même infrastructure de réseaux par des dispositions en matière de libre accès concernant cette infrastructure.

<sup>10</sup> Gruber H. et Koutroumpis P. (2011). «Procompetitive infrastructure sector regulation and diffusion of innovation: the case of broadband networks», International Telecommunications Society, vingt-deuxième Conférence européenne régionale, Budapest.

secteur des télécommunications, les éléments dont on dispose en ce qui concerne le haut débit sont indécis et indiqueraient que l'effet de la concurrence dans les services est plus important que celui de dispositions réglementaires visant à inciter les entreprises à investir.

34. Réglementer l'innovation peut s'avérer particulièrement ardu car il est difficile aux autorités réglementaires de prévoir à quel moment l'innovation aura atteint un niveau suffisant pour être un vecteur significatif de changement. Dans des domaines comme l'innovation financière, l'innovation peut être considérée comme un processus ininterrompu et dynamique dans lequel de nouveaux instruments financiers ne cessent d'être élaborés. Les choix réglementaires doivent être revus à de multiples reprises, et les autorités réglementaires doivent évoluer avec les changements qui surviennent dans le secteur. Un autre enjeu majeur pour ces autorités est l'équilibre à maintenir entre l'encouragement à l'innovation et la protection des consommateurs. Comme on en a eu l'illustration très nette récemment dans le secteur des services financiers, il est devenu évident que même dans les systèmes réglementaires les plus modernes, trouver l'équilibre entre l'innovation et la protection des consommateurs peut s'avérer difficile. Il est largement admis aujourd'hui que si la réglementation ne doit pas empêcher l'innovation, aucun marché ni service ne doit être exempt de réglementation ni permettre d'échapper à la réglementation.

#### **D. Garantir un accès universel**

35. Un accès universel signifie un accès pour tous, y compris les secteurs de la population pauvres et marginalisés et les habitants des régions éloignées. L'accès universel aux services d'infrastructure reste un objectif de politique publique important pour les pays. Environ 1,3 milliard de personnes vivaient sans électricité en 2008. Le taux d'électrification n'était que de 31 % en Afrique subsaharienne. En 2010, 789 millions de personnes étaient dépourvues d'accès à l'eau potable, et la moitié de la population des pays en développement (2,5 milliards d'habitants) n'avait pas accès à des équipements d'assainissement améliorés. Si beaucoup de progrès ont été accomplis dans le domaine de la téléphonie mobile, un fossé numérique apparaît au niveau mondial, tant quantitatif que qualitatif, dans l'accès Internet à haut débit. Le niveau de pénétration d'Internet n'était encore que de 26 % dans les pays en développement en 2011 et était inférieur à 15 % en Afrique subsaharienne. Un milliard de personnes n'ont pas accès facilement à des routes praticables par tous les temps. La moitié seulement de la population mondiale a accès à des comptes bancaires ordinaires, et 75 % des pauvres ne sont pas reliés aux services bancaires.

36. Le caractère universel repose sur le principe que des services existent, sont accessibles, sont abordables et peuvent être adaptés. Il faut des mesures réglementaires pour étendre les réseaux aux personnes non reliées et rendre les services plus abordables pour les personnes déjà reliées. Ces mesures peuvent consister à offrir des aides ciblées aux consommateurs pour l'utilisation des principaux services d'infrastructure, à accorder des subventions aux producteurs et aux distributeurs, et à imposer par la loi des obligations de service universel aux prestataires de services. Les aides aux consommateurs ont souvent été fournies par le biais de la tarification et sous forme directe, tandis qu'on a souvent eu recours à des fonds d'accès universel et à des obligations de service universel pour étendre les réseaux. La première enquête de la CNUCED auprès des autorités réglementaires chargées des services d'infrastructure, réalisée en 2009, a indiqué que la plupart disposaient d'une politique spécifique d'accès universel<sup>11</sup>. Les obligations de service universel imposées à certains fournisseurs ou à l'ensemble d'entre eux constituaient la principale stratégie utilisée (72 %), suivie des fonds de service universel et des aides aux consommateurs. Fixer des obligations claires et réalistes, garantir un financement suffisant

<sup>11</sup> UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I.



et mettre en œuvre efficacement les fonds d'accès universel – telles ont été quelques-unes des difficultés souvent rencontrées.

### **Encadré 7**

#### **Accès universel à l'électricité en République de Corée**

La République de Corée impose des obligations de service universel aux fournisseurs et accorde des subventions aux consommateurs dans le but d'améliorer l'accès universel à l'électricité. Les autorités centrales et locales ainsi que l'entreprise d'État chargée de la transmission et de la distribution de l'électricité dans l'ensemble du pays, la Korea Electric Power Corporation, sont tenues d'électrifier les régions reculées. Les ménages ayant besoin d'électricité présentent une demande à cet égard aux autorités locales, qui transmettent ensuite celle-ci aux autorités centrales par le truchement de l'entreprise d'État. Les crédits ainsi affectés sont inclus dans le budget national de l'exercice suivant et répartis entre les ménages demandeurs et les autorités centrales et locales. À l'heure actuelle, les ménages demandeurs paient environ 200 dollars pour s'enregistrer. Les autres coûts sont répartis entre les autorités centrales et locales (75 % et 25 %, respectivement). Lorsque la loi sur l'approvisionnement en électricité des zones rurales a été présentée pour la première fois, en 1965, seulement 12 % de ces zones étaient électrifiées. En 1988, ce pourcentage avait augmenté de manière exponentielle pour atteindre 99,9 %. Presque tous les endroits comptant au moins cinq familles sont dorénavant approvisionnés. La République de Corée a également mis en place un programme de subventions destiné à aider les ménages à faible revenu pour que l'alimentation en électricité n'y soit pas interrompue. En vertu de ce programme, un petit dispositif limitant la quantité d'électricité fournie a été installé dans chaque foyer pour assurer un approvisionnement continu ne devant pas être inférieur au minimum vital et pouvant atteindre environ 167 dollars dans le cas d'un défaut de paiement.

*Source:* Ministère de l'économie du savoir de la République de Corée, Korea Energy Foundation.

37. Les pays développés et les pays en développement ont fait appel à des coopératives de consommateurs pour assurer l'approvisionnement en électricité et en eau<sup>12</sup>. Ainsi, dans la deuxième ville de Bolivie, Santa Cruz, c'est une importante coopérative de consommateurs (Cooperativa de Servicios Publicos Santa Cruz Limitada, SAGUAPAC) qui est chargée de la distribution d'eau. Cotée par la Banque mondiale comme l'une des entreprises de services publics les mieux gérées d'Amérique latine, la SAGUAPAC a réussi à accroître l'accès à l'eau pour la population habitant dans le secteur qu'elle dessert et à améliorer la qualité des services de distribution d'eau. Son succès en tant que coopérative lui permet de prendre ses décisions sans ingérence politique dans une optique privilégiant le service au client. Trois autres facteurs, plus difficiles à reproduire, ont aussi grandement contribué à sa réussite: a) une gestion caractérisée par un mode de scrutin à plusieurs niveaux faisant en sorte que les membres élus sont très représentatifs et permettant une surveillance étroite des élections par les membres; b) une culture d'entreprise continuellement orientée vers le service; et c) la coopérative évolue dans un contexte où la population fait preuve d'une grande autonomie et affirme fièrement son identité régionale.

<sup>12</sup> Ruiz-Mier F. et van Ginneken M. (2006). Consumer Cooperatives: an Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services? Water supply and sanitation working note no. 5. Banque mondiale. Washington.

38. S'agissant des services financiers, la nécessité de faire de l'équité un objectif réglementaire clairement établi et d'améliorer l'accès aux services financiers a été soulignée depuis la crise, notamment par des politiques de service universel. En Inde, par exemple, le nombre de filiales qu'une banque peut être autorisée à ouvrir est lié au nombre de filiales qu'elle a déjà ouvertes dans des zones rurales. En outre, les politiques publiques cherchent à orienter le crédit vers des secteurs directement productifs comme les petites et moyennes entreprises, le secteur agricole, les petits projets de construction de logements peu onéreux et les investissements d'infrastructure. Les organismes de microcrédit et les services postaux contribuent aussi beaucoup à améliorer l'accès aux produits financiers des pauvres et des petites entreprises dans les pays en développement.

#### **Encadré 8**

##### **L'accès aux services financiers et le rôle des services postaux**

Les services postaux représentent le plus vaste réseau physique dans le monde, comptant au total 660 000 agences. Dans les pays en développement, il y a deux fois plus d'agences postales (500 000) que de succursales de banques commerciales (275 000). Quelque 80 % des bureaux de poste situés en Afrique subsaharienne sont concentrés dans des villes de petite taille et de taille moyenne et dans des zones rurales où habitent 83 % de la population, alors que les banques privilégient les villes plus densément peuplées qui s'intéresseraient davantage aux services financiers. L'expérience de Banco Postal, au Brésil, illustre bien la façon dont les agences postales peuvent combler le vide laissé par les banques et offrir des services financiers aux populations pauvres et défavorisées. Banco Postal a grandement amélioré l'accès aux services financiers dans le pays. La moitié des sommes épargnées qui y sont placées proviennent de 50 % des municipalités les plus pauvres, représentant environ 30 % de la population, et 25 % des crédits et microcrédits de Banco Postal sont accordés dans 20 % des municipalités les plus pauvres, où habite 10 % de la population. Cela signifie que l'épargne de ces communautés est réorientée vers des petits prêts en faveur du développement économique local. Comme en témoigne le fait que Banco Postal a enregistré une augmentation de 100 % de la fréquentation de ses agences postales rurales offrant des services plus traditionnels, la fourniture de services dans les zones rurales et les villes de petite taille où le secteur bancaire formel n'offre aucun service peut s'avérer une stratégie avantageuse pour les agences postales.

*Source:* UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8.

39. Les progrès technologiques, les modifications apportées à la réglementation et les nouveaux modèles économiques qui voient le jour au-delà des frontières de services traditionnelles ont engendré de nouvelles possibilités d'accès à certains services d'infrastructure. L'accès Internet, notamment à haut débit, s'améliore, quoique plus lentement dans les pays en développement que dans les pays développés. Plus de 40 pays incluent maintenant l'accès Internet à haut débit dans leurs accords en matière d'accès universel. Environ 90 % de la population mondiale et 85 % de la population rurale ont maintenant accès à la téléphonie mobile. Il est beaucoup moins onéreux d'offrir ces services que d'élargir le réseau de téléphonie fixe. La réforme des régimes de licences qui a permis de simplifier les procédures d'autorisation, notamment pour les services de troisième génération (3G), a contribué à une meilleure pénétration des réseaux mobiles à haut débit.

40. L'accès aux réseaux mobiles a ouvert de nouvelles perspectives pour les populations qui étaient auparavant relativement isolées, leur permettant d'avoir accès à des informations, des marchés et de nouveaux services dans les domaines de la finance, de la santé et de l'éducation. Ainsi, l'entreprise qui offre des services monétaires par téléphonie mobile au Kenya dessert 70 % de la population avec ses quelque 37 000 vendeurs, ce qui a

permis d'améliorer considérablement l'accès aux services financiers dans ce pays. La possibilité d'offrir des services bancaires aux personnes auparavant exclues du système bancaire aura un effet positif sur le développement durable, en particulier si ces services sont gérés de manière appropriée dans le cadre d'une politique stable.

## **E. Établissement d'un cadre institutionnel propice et cohérent**

41. Le dégroupage des services de réseaux à intégration verticale, notamment par la privatisation et la libéralisation, a nécessité la création d'organismes de réglementation indépendants, c'est-à-dire sans lien de dépendance avec les opérateurs monopolistiques publics. L'arrivée de ces organismes de réglementation modifie le rôle de l'État en tant qu'autorité réglementaire du secteur des services d'infrastructure. Il existe plusieurs modèles de cadres institutionnels (par exemple, ministères, autorités de la concurrence ou régulateurs sectoriels). Depuis les années 1990, un nombre croissant de pays ont créé des organismes de réglementation indépendants. Ce faisant, les pouvoirs publics ont cherché à manifester leur attachement envers une réglementation juste et équitable libre de toute influence extérieure.

42. Des recherches indiquent que de nombreux organismes de réglementation indépendants ont obtenu des résultats positifs (une prestation de services plus efficace et plus fiable, des tarifs inférieurs et une meilleure desserte des populations), en particulier dans le secteur des télécommunications, ce qui porte à croire que le cadre institutionnel dépend des particularités économiques et des conditions locales de chaque secteur.

43. Il a été jugé particulièrement important d'assurer l'indépendance des organismes de réglementation pour garantir leur crédibilité. Cette indépendance ne devrait toutefois pas être purement esthétique; elle devrait être validée sur les plans légal et institutionnel et s'accompagner des pouvoirs appropriés, d'un mandat clairement défini, ainsi que des compétences et des ressources humaines et financières nécessaires. Le cadre institutionnel varie en fonction des secteurs et des pays. Lorsque le régulateur relève d'un ministère, il peut exercer son indépendance si ses attributions sont expressément définies par la loi ou si son budget est séparé de celui de l'État. La question qui se pose est de savoir si le développement des secteurs industriels relève de la compétence du régulateur, puisque certaines des fonctions de réglementation (par exemple, la promotion des investissements) soutiennent directement le développement industriel. Ainsi, comme c'est le cas dans de nombreux pays, la réglementation des secteurs énergétiques du Kirghizistan incombe au ministère compétent dont les responsabilités vont du développement sectoriel aux fonctions de réglementation ordinaires (par exemple, licences, fixation des prix)<sup>13</sup>.

44. La recherche d'un cadre institutionnel qui garantirait l'adoption du meilleur cadre réglementaire au niveau national soulève depuis longtemps la question du lien entre régulateurs sectoriels et autorités de la concurrence. En effet, une prestation monopolistique de services entraîne souvent un comportement anticoncurrentiel de la part des entreprises prestataires, qui refusent notamment que d'autres fournisseurs aient accès à leurs réseaux. Dans de nombreux pays, les régulateurs sectoriels et les autorités de la concurrence cohabitent. Dans les pays où le dégroupage, la privatisation et la libéralisation ont ravivé la concurrence, la politique de concurrence a commencé à s'appliquer aux industries de réseau, ce qui a engendré certains problèmes de mise en œuvre des réglementations sectorielles et des politiques de concurrence.

<sup>13</sup> UNCTAD/DITC/TNCD/2010/2.

45. Étant donné les particularités sectorielles et locales, aucune solution universelle n'a encore été trouvée au problème du chevauchement de compétences. Plusieurs options peuvent ainsi être envisagées pour répartir les compétences entre les divers acteurs. Par exemple, certains services d'infrastructure réglementés peuvent être complètement exclus du champ d'application du droit de la concurrence. Cette solution permettrait d'éliminer les incertitudes liées au chevauchement de compétences. Toutefois, les autorités réglementaires sectorielles ne sont peut-être pas les mieux placées pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. À l'inverse, lorsque les services d'infrastructure réglementés sont assujettis au droit de la concurrence, les décisions d'une autorité de la concurrence chargée d'un secteur réglementé peuvent faire l'objet d'un examen par le régulateur sectoriel compétent. Cette approche permet de résoudre les problèmes liés à la politique de concurrence, mais rien ne garantit qu'il ait effectivement été donné suite aux pratiques anticoncurrentielles. Une troisième solution consiste à subordonner les décisions en matière de pratiques anticoncurrentielles rendues par un régulateur sectoriel aux décisions de l'autorité de la concurrence. Comme cette façon de procéder privilégie la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, la décision de l'autorité de la concurrence pourrait aller à l'encontre des objectifs socioéconomiques plus vastes du régulateur sectoriel. Enfin, les comportements anticoncurrentiels dans un secteur réglementé pourraient relever exclusivement de l'autorité de la concurrence alors que les autres aspects du comportement des entreprises pourraient continuer de relever de la compétence du régulateur sectoriel. Cette option peut réduire les incertitudes réglementaires, mais la division des tâches pourrait s'avérer difficile dans la pratique.

### III. Conclusion

46. Le secteur des services d'infrastructure joue un rôle de catalyseur dans l'ensemble de l'économie, notamment en renforçant la capacité d'offre de services dans les pays en développement et les PMA, et contribue grandement à la croissance, à la formation des revenus, à l'emploi et à la réduction de la pauvreté. Pour optimiser la contribution de ce secteur au développement, il faut une bonne réglementation et des institutions capables de promouvoir les capacités intérieures en matière d'offre, car ses résultats sont fortement tributaires de la réglementation.

47. Pour assurer la pérennité des investissements dans le secteur des services d'infrastructure, il faut établir de véritables systèmes de réglementation et envisager des mécanismes de financement novateurs tels qu'un fonds de financement de projets commun (par exemple, des fonds de financement des infrastructures ou des émissions obligataires). L'intégration régionale a permis aux pays voisins de collaborer entre eux pour développer des réseaux d'infrastructure communs. Une évaluation comparative des résultats obtenus fondée sur une compréhension suffisante du marché et des perspectives d'avenir, la compatibilité des objectifs avec les objectifs de politique générale ainsi que le lien assuré entre les normes mesurables à court terme et les résultats souhaités à long terme peuvent aider les autorités réglementaires à surveiller et à comparer de façon efficace les résultats des différents fournisseurs de services d'infrastructure et à répertorier les meilleures pratiques. Dans un contexte économique, réglementaire et capitalistique plus diversifié, la réglementation devrait être adaptée en fonction de l'évolution des structures de marchés, des progrès technologiques et des nouvelles priorités. En particulier, le lien entre innovation et réglementation exige une attention considérable, dans la mesure où la réglementation favorise l'innovation alors qu'elle doit régulièrement être modifiée lorsque des innovations la rendent désuète. L'accès universel, enjeu permanent pour les pays en développement et les PMA, pourrait être favorisé par divers moyens, notamment les subventions, les obligations de service universel et les coopératives de consommateurs. Les services postaux peuvent grandement contribuer à accroître l'accès aux services financiers.

48. Les réformes dans le domaine réglementaire ne sont qu'une étape dans la recherche des meilleures pratiques et des cadres réglementaires et institutionnels optimaux, face à la multiplication des solutions et des voies empruntées pour obtenir les résultats escomptés. Divers paramètres réglementaires doivent donc être adaptés aux conditions sectorielles et locales particulières. Les pouvoirs publics doivent également disposer de la capacité institutionnelle et des compétences appropriées pour moduler, surveiller et mettre en œuvre les règlements, notamment dans le cadre de partenariats et de mécanismes de coopération.

---