



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/C.I/MEM.3/2
6 janvier 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce et du développement

**Réunion d'experts pluriannuelle sur les services,
le développement et le commerce:
aspects réglementaires et institutionnels**

Genève, 17-19 mars 2009
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**SERVICES, DÉVELOPPEMENT ET COMMERCE: ASPECTS
RÉGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note examine les cadres réglementaires et institutionnels destinés à des services d'infrastructure comme les télécommunications, les transports, l'énergie et les services financiers. Ces services sont indispensables à l'efficacité, à la croissance et à la compétitivité de l'économie, au développement humain et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Cette note répond à l'Accord d'Accra, qui reconnaît le rôle des services dans l'économie et l'importance de cadres réglementaires et institutionnels pour la création d'activités compétitives de services (par. 94 b)) dans les pays en développement. Elle explore les moyens d'améliorer la conception et le fonctionnement des cadres réglementaires et institutionnels, et conclut qu'il n'y a pas de modèle universel. Il convient au contraire d'adopter une démarche ciblée tenant compte du développement socioéconomique d'un pays, de sa capacité réglementaire et institutionnelle et de ses ressources humaines.

INTRODUCTION

1. Nous allons examiner dans la présente note les tendances et les principales caractéristiques des services d'infrastructure et envisager les motifs tendant à les réglementer, en mettant l'accent sur l'aspect économique de la réglementation. Nous allons explorer les moyens d'atteindre les objectifs de réglementation dans une économie où les services d'infrastructure deviennent plus compétitifs et plus libéralisés. Après avoir présenté des exemples et l'expérience acquise par les gouvernements dans l'utilisation de différents cadres réglementaires et institutionnels pour atteindre leurs objectifs, nous examinerons le cas particulier des services financiers; ces derniers ont enregistré sur le plan de la réglementation et des institutions un immense échec qui a débouché sur la crise actuelle de l'économie mondiale. Nous nous intéresserons en particulier aux problèmes qui se posent aux pays en développement et nous analyserons les choix que ces pays doivent faire pour renforcer leurs capacités en matière de cadres réglementaires et institutionnels. Enfin, nous examinerons la relation qui existe entre les accords commerciaux internationaux et les cadres réglementaires et institutionnels.

I. TENDANCES

2. **Des services efficaces et accessibles sont les fondements du développement économique et social.** Ils peuvent stimuler la diversification économique, renforcer la capacité nationale d'offre, son efficacité et la compétitivité des exportations, contribuer à la réalisation des OMD et faciliter l'intégration des pays dans l'économie mondiale. Certains services d'infrastructure se caractérisent notamment par le fait que ce sont des services de réseau, des monopoles naturels et qu'ils constituent la pierre angulaire du développement économique. Certains d'entre eux sont des biens publics ou présentent des caractéristiques particulières (par exemple des économies d'échelle ou de gamme). Beaucoup ont une forte intensité de capital, avec des actifs de longue durée (vingt-cinq à cinquante ans) et des actifs potentiellement irrécupérables qui ne peuvent pas être réaffectés facilement à d'autres activités. Dans certains secteurs, le progrès technique a diffusé ces caractéristiques (par exemple dans les nouveaux services de télécommunication). Les services financiers, bien qu'ils ne soient ni des services de réseau proprement dits, ni des monopoles naturels, méritent une attention particulière à cause de l'importance que présentent des systèmes financiers viables et stables pour la croissance et le développement.

3. **Les services d'infrastructure sont étroitement liés à d'autres activités économiques et constituent un apport primordial à ces activités, notamment aux activités industrielles et aux ménages.** Ce sont aussi d'importants secteurs économiques par eux-mêmes, car le marché mondial des services d'infrastructure est très étendu et se développe rapidement par suite de la croissance démographique et de l'élévation des revenus, particulièrement dans les pays en développement. On estime à 13 billions de dollars le revenu annuel des services d'infrastructure dans le monde, soit 24 % du PIB mondial (2007). Ces services sont une grosse source directe d'emploi puisqu'ils représentent environ 10 % de l'emploi dans le monde (0,5 % pour les télécommunications, 1 % pour l'eau et l'électricité, 6 % pour les transports, contre 3 % seulement pour les services financiers). En outre, par leurs puissants effets d'entraînement en amont et en aval, les services d'infrastructure contribuent à la création d'emplois dans de nombreux secteurs connexes.

4. **Le commerce des services d'infrastructure est volumineux et il continue d'augmenter.**

À eux seuls, ces services représentent plus de 35 % du commerce mondial des services: 22,5 % pour les transports, 10,2 % pour les finances, 2,3 % pour les télécommunications et plus de 2 % pour l'eau et l'électricité (2007). Le commerce a grandi rapidement: de 2004 à 2007, la croissance annuelle des exportations a été de 14 % pour les transports, plus de 16 % pour les télécommunications et plus de 21 % pour les services financiers; les exportations mondiales pour l'ensemble des services ont progressé de plus de 13 % par an.

5. Par le passé, de nombreux services d'infrastructure étaient assurés par l'État. **Il y a trente ans est apparue une tendance générale à la commercialisation et à la privatisation** (y compris les partenariats mixtes public-privé, les concessions ou les contrats construction-exploitation-transfert (CET)), et à l'accroissement de la concurrence et du commerce des services. Dans les années 90, la plupart des pays en développement et des pays en transition ont lancé des réformes pour améliorer la qualité et l'efficacité de leurs services d'infrastructure, avec des succès divers. Ces réformes sont intervenues dans le contexte de programmes plus généraux de réforme commerciale et d'ajustement de structure à l'instigation des institutions financières internationales (IFI) (ainsi, dans les années 80, les programmes de la Banque mondiale visaient à stimuler la privatisation et la concurrence dans les télécommunications en Amérique latine et dans les Caraïbes. Souvent, cette action intervenait dans une conjoncture difficile sur les plans économique, politique et institutionnel, dans des pays qui accusaient une croissance lente ou même négative et étaient confrontés à la pauvreté, au chômage et aux inégalités de revenus.

6. **Un élément important de ces réformes a été la mise en place de systèmes nationaux de réglementation.** Ces systèmes visaient par exemple à encourager le développement des secteurs de services, à remédier aux dysfonctionnements du marché et à des effets indésirables sur les plans économique et social. Souvent, la création d'un organisme de réglementation indépendant était au cœur de la réforme. Néanmoins, les systèmes de réglementation n'ont pas été efficaces ou suffisants dans tous les pays et un écart sensible subsiste entre pays en développement et pays développés concernant la quantité et la qualité des services d'infrastructure. On a enregistré dans la dernière décennie des échecs de la réglementation dans ces services. L'exemple du Royaume-Uni (chemins de fer) et de la Californie (électricité) et la crise financière actuelle montrent que même les pays qui possèdent un cadre réglementaire et institutionnel solide et performant peuvent essuyer des échecs d'ordre réglementaire, d'où la nécessité d'une refonte de ce cadre.

7. **Les services d'infrastructure se caractérisent par une double tendance à l'accroissement des besoins de financement en provenance du secteur privé et à l'accroissement des courants d'investissement.** Les besoins annuels d'investissement avoisinent les 2 billions de dollars, soit 3 % du PIB mondial: les secteurs de l'électricité, de l'eau, des télécommunications et des transports ont besoin chacun de 200 milliards à 300 milliards de dollars par an d'investissement en capital. Les courants d'investissement étranger direct (IED) sont en hausse, y compris dans le sens Sud-Sud. Le stock d'IED dans le monde est passé de 25 milliards de dollars en 1990 à plus de 800 milliards en 2005 dans les services d'infrastructure et sa part dans le total de l'IED est passée de moins de 2 % à 8 % (de 4 % à 16 % dans les pays en développement). En 2006, ces pays ont accumulé 25 % du stock mondial d'IED dans les services d'infrastructure (200 milliards de dollars). Outre l'apport des services publics et privés nationaux, les sociétés transnationales sont une grosse source de

financement de l'infrastructure dans les pays en développement¹. L'investissement étranger direct est complété par l'aide publique au développement (APD), qui fournit environ 11 milliards de dollars par an (2002-2007).

8. **La technologie et l'innovation**, qui aboutissent à des services plus complexes ou à la création de nouveaux services, ont modifié l'environnement de la réglementation des services d'infrastructure. Dans les télécommunications, la transmission de la voix par Internet a remplacé progressivement les réseaux téléphoniques publics à commutation, exigeant que les pratiques de réglementation soient neutres sur le plan technique². Dans les services financiers, les moyens électroniques et les progrès techniques ont amoindri le rôle des intermédiaires financiers, facilité le commerce transfrontière et stimulé le développement de produits financiers (produits dérivés, crédits croisés, etc.) et d'entités financières (fonds spéculatifs) novateurs. Ces produits sont intéressants car ils apportent de plus hauts rendements mais ils sont aussi plus risqués, de sorte que les responsables de la réglementation doivent s'adapter aux nouvelles réalités.

9. **Une désagrégation a été opérée dans de nombreux services d'infrastructure.**

Dans l'électricité, on a dissocié quatre grandes composantes: production, transport, distribution et fourniture au consommateur. Le secteur des télécommunications a connu le dégroupage de l'accès au circuit local. La désagrégation est un processus complexe: ainsi, le passage d'un service public à intégration verticale à des structures dissociées fait naître un risque nouveau de gonflement des prix entre le producteur et le distributeur. Dans les services financiers, la désagrégation permet aux clients d'acheter des services spécifiques auprès de différents fournisseurs. Le degré de désagrégation demeure moins élevé dans les pays en développement.

10. **Le partage de l'infrastructure offre de nouvelles possibilités.** Ce partage peut se faire entre des secteurs (utilisation des installations et services existant dans un secteur pour abaisser les coûts de construction de réseaux dans un autre secteur, par exemple pose de câbles téléphoniques à côté de canalisations d'eau) ou entre des pays.

11. La tendance mondiale à l'intégration **régionale** se manifeste aussi dans les services d'infrastructure, avec un commerce qui se développe (y compris dans les relations Sud-Sud) et avec des accords commerciaux régionaux (ACR) relatifs aux services d'infrastructure (particulièrement sous forme de dispositions prévoyant la libéralisation des services et/ou des investissements). De nombreux ACR contiennent des dispositions visant spécifiquement les questions réglementaires et institutionnelles, notamment des mécanismes de coopération, la formation professionnelle, des centres régionaux d'excellence. Dans l'intégration à l'Union européenne, un renforcement des capacités et une assistance technique sont proposés pour aider les nouveaux membres ou les futurs membres à mettre en œuvre l'acquis communautaire, qui englobe des éléments clefs de la réglementation et des institutions des services d'infrastructure dans un environnement plus libéralisé et plus compétitif.

¹ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2008*.

² UIT, *Tendances des réformes dans les télécommunications 2008*.

II. POURQUOI RÉGLEMENTER?

12. **Des cadres politiques, juridiques et réglementaires bien conçus, appuyés par des institutions, sont indispensables à la fourniture efficace de services d'infrastructure et à une meilleure protection sociale.** Le fonctionnement de l'ensemble de l'économie est subordonné à l'aptitude de l'État à mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel efficace pour les services d'infrastructure. Premièrement, la réglementation vise à corriger les défauts du marché (asymétrie de l'information, monopoles naturels, externalités) et à créer un environnement commercial stable et compétitif qui encourage l'investissement, la participation du secteur privé et la prestation de services d'infrastructure performants. Deuxièmement, la réglementation vise à atteindre d'autres objectifs principaux de politique intérieure (protection du consommateur, développement de la capacité d'offre locale, protection de l'environnement, atténuation des effets du changement climatique) et à assurer l'accès universel aux services de base. Toutefois, ces cadres réglementaires et institutionnels ont aussi un coût, sous forme des ressources administratives et humaines nécessaires à leur fonctionnement et aux entreprises qui doivent s'y conformer.

13. **Il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme «réglementation».** Au sens le plus large, il s'agit du processus qui consiste à influencer, contrôler et guider les activités, notamment économiques, qui se répercutent sur d'autres activités, du fait des orientations et des mesures gouvernementales, et il intervient à différents niveaux: national, régional et international. La réglementation internationale peut convenir particulièrement à certains secteurs (finances (Bâle), télécommunications (UIT), énergie (Réseau énergétique mondial), World Forum of Energy Regulators). La réglementation régionale va souvent de pair avec l'intégration, l'harmonisation et la coopération sur le plan régional. Les systèmes de réglementation comprennent des mesures (lois, directives, normes et procédures) qui orientent les transactions du marché vers les résultats souhaités (matière réglementée), et des institutions qui sont chargées d'élaborer, de mettre en place, de surveiller et de faire appliquer les règlements (gouvernance réglementaire). La réglementation des services d'infrastructure peut être scindée en deux grandes catégories qui se recoupent parfois: réglementation technique et réglementation économique. Certains auteurs font une distinction entre la réglementation de l'économie en général et la réglementation de la concurrence, alors que d'autres les associent en une même catégorie.

14. **La réglementation technique est souvent propre à chaque secteur.** Elle implique la fixation et l'application de normes de production et de procédé qui touchent par exemple la sécurité, la qualité, la fiabilité, les relations avec la clientèle ou l'écologie. Les normes techniques sont souvent liées aux aspects physiques et à la maintenance des réseaux et services d'infrastructure. On peut citer les normes qui visent à réduire au minimum les dérangements sur les lignes, à attribuer une bande passante pour les communications à large bande et à assurer un certain niveau de capacité de transport de données pour les liaisons numériques (télécommunications); les normes visant à réduire les interruptions de service et à stabiliser la fréquence de l'énergie fournie (électricité); les normes visant à assurer la qualité de l'eau destinée à l'usage ménager, à promouvoir la conservation de l'eau, à guider les prélèvements ou les rejets (eau); ou les normes visant à assurer la sécurité des voyageurs et des marchandises transportées ou à harmoniser les paramètres de conteneurisation en vue de faciliter le transbordement.

15. **La réglementation économique** englobe des questions qui sont communes à tous les services d'infrastructure, c'est-à-dire qu'il s'agit de créer un environnement compétitif pour la participation du secteur privé, de guider la formulation des prix et la qualité des services, de protéger le consommateur, d'attirer et réglementer l'investissement étranger direct dans un sens propice au développement, d'assurer l'accès universel aux catégories de population pauvres et vulnérables, de corriger les effets néfastes des inégalités de revenu et de richesse, et d'atteindre des objectifs d'efficacité et d'abaissement des coûts. La réglementation économique vise à installer des structures commerciales compétitives dans des industries caractérisées par les dysfonctionnements du marché. Les lois, politiques et règles de la concurrence, pour leur part, visent à promouvoir et faciliter la concurrence dans l'intérêt du consommateur. Le contrôle des fusions et l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles telles que l'abus de position dominante, l'entente sur les prix et la répartition des marchés sont des éléments habituels de la législation sur la concurrence. Il existe une différence importante entre la réglementation économique et les lois/politiques relatives à la concurrence, c'est le fait que la première a le plus souvent un caractère général et qu'elle intervient en amont (encouragements aux investisseurs, octroi de concessions, fixation de niveaux de prix acceptables), alors que les responsables de la concurrence interviennent plutôt a posteriori et au cas par cas.

III. RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

16. On s'accorde généralement à reconnaître l'opportunité de réglementer les services, mais les avis sont partagés quant à la nature d'une bonne réglementation. Pour qu'une réglementation puisse favoriser la croissance économique, la protection sociale et l'écoviabilité et déboucher sur des résultats répondant aux attentes des principales parties concernées (par exemple les consommateurs, les entreprises, les investisseurs), elle doit être efficace (c'est-à-dire atteindre les objectifs fixés) et efficiente (c'est-à-dire atteindre ces objectifs au moindre coût). L'efficacité comprend deux volets: le premier concerne les règlements eux-mêmes, c'est-à-dire la qualité des décisions prises (la matière réglementée), le deuxième concerne les institutions et les procédures, c'est-à-dire la qualité de la gouvernance réglementaire. L'efficience et l'efficacité doivent s'insérer dans le cadre d'autres objectifs de politique générale tels que la santé/la sécurité, la lutte contre la pauvreté, l'accès universel, la qualité de l'environnement et les objectifs culturels ou éthiques. La réglementation économique présente quelques aspects concrets principaux.

17. **La réglementation des prix** a des conséquences pour les structures de marché, la concurrence entre les entreprises, l'investissement et la protection du consommateur. La difficulté consiste à fixer des prix qui établissent un équilibre socialement acceptable entre l'intérêt des investisseurs et celui des consommateurs. Un taux de rendement suffisant permet aux sociétés transnationales d'appliquer des programmes d'investissement de longue durée pour desservir les besoins de leurs futurs consommateurs. Il existe deux grandes méthodes de fixation des prix: dans la méthode du taux de rendement, les prix sont fixés de manière à financer les frais d'équipement et les frais d'exploitation d'une entreprise et à dégager un taux de rendement convenu «équitable» de l'investissement; dans la méthode de plafonnement des prix, les prix sont fixés d'emblée et l'entreprise fait des bénéfices en fonction des frais d'équipement et d'exploitation qu'elle a assumés.

18. Chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients: ainsi, les mécanismes fondés sur le taux de rendement peuvent inciter à gonfler artificiellement les coûts, et la méthode du plafonnement peut aboutir à une insuffisance de fonds propres. Le choix entre les deux méthodes

dépend par exemple de la qualité du système national de comptabilité/vérification des comptes, des capacités économiques ou techniques des institutions et des besoins d'investissement. Le développement économique et institutionnel a aussi son importance: de nombreux pays en développement ont opté au début pour la méthode du plafonnement des prix (fixant parfois des prix initiaux élevés pour attirer les capitaux et assurer la viabilité des entreprises) puis, à mesure que leurs capacités institutionnelles se développaient, se sont orientés vers une méthode mixte combinant des éléments des deux autres. La méthode mixte va souvent de pair avec le passage progressif au régime du taux de rendement et peut contribuer à répartir la charge entre les consommateurs et les prestataires de services.

Encadré 1. Fixation des prix par la méthode mixte

Le **Chili** a établi ses prix (électricité) par la méthode mixte, en fixant des prix (tous les semestres) fondés sur le coût marginal moyen attendu pour l'exercice de quarante-huit mois à venir. Après la sécheresse de 1998/99 (qui a réduit la capacité de production d'énergie hydroélectrique du Chili), et en 2004, année où l'**Argentine** a limité ses exportations de gaz naturel, la formule rigide de fixation des prix a causé des difficultés. On n'a pas laissé le prix de l'électricité monter, ce qui a obligé les entreprises à revoir leurs décisions d'investissement dans de nouvelles capacités de production. En mai 2005, les prix ont été libérés. La leçon tirée de cette expérience est notamment que les mécanismes de fixation des prix doivent refléter les réalités du marché, pour pouvoir soutenir la croissance/l'efficacité. En 2005, l'**Afrique du Sud** a créé le National Energy Regulator (NERSA), organisme de réglementation indépendant multisectoriel pour les services énergétiques, notamment la production de gaz et de pétrole. Les prix de l'électricité sont fondés essentiellement sur la méthode du taux de rendement pour le producteur national d'électricité Eskom, et les municipalités, qui gèrent les sociétés de distribution d'électricité, peuvent aménager les prix. La forte croissance économique de l'Afrique du Sud a abouti à des pénuries d'énergie (2008), obligeant Eskom à réduire l'approvisionnement de grosses entreprises industrielles. En se fondant sur des prix fixés en fonction du taux de rendement, Eskom a demandé un relèvement de 60 % du tarif de l'électricité. NERSA n'a autorisé qu'une hausse de 13 % mais a prévu une hausse annuelle de 20 % à 25 % pour les trois années à venir. Les municipalités ont protesté contre la hausse, craignant qu'elle ne se répercute sur le niveau de vie des familles et la viabilité des petites entreprises. Conformément à la politique sud-africaine d'accès universel, NERSA a exonéré les consommateurs à faible revenu de la hausse de tarif. La leçon tirée de cette expérience est notamment que les organismes de réglementation indépendants doivent trouver un équilibre entre la nécessité de tenir compte des besoins des familles pauvres et la nécessité d'engager des investissements permettant de faire des augmentations de capacité pour l'avenir.

19. **La réglementation de l'accès universel**³ vise à améliorer l'accès aux services pour les populations démunies, isolées ou marginalisées d'une autre façon. Souvent, les consommateurs pauvres demeurent exclus des services de réseau, un élément clef de la politique générale doit donc porter sur l'équilibre à trouver entre la nécessité de connecter ceux qui ne sont pas

³ CNUCED, note du secrétariat intitulée «L'accès universel aux services» (TD/B/COM.1/EM.30/2) et Rapport de la Réunion d'experts sur l'accès universel aux services (TD/B/COM.1/EM.30/3).

connectés et la nécessité de rendre les services plus abordables pour ceux qui sont déjà connectés. L'arrivée de nouveaux fournisseurs sur le marché peut contribuer à étendre la prestation de service aux consommateurs qui ne sont pas desservis. Souvent, il faut instituer une réglementation, par exemple pour soutenir des initiatives locales, sous forme de subventions ou d'obligations de service universel (obligation imposée aux fournisseurs d'étendre la prestation de service à certaines zones non desservies ou à le fournir à des prix abordables). Ces obligations sont primordiales lorsque, en vertu de considérations normales de rentabilité commerciale, les prestataires ne sont pas enclins à fournir le service. Pour pouvoir offrir des solutions réalisables, les obligations de service universel doivent être raisonnables et clairement définies, laisser une marge d'encouragement suffisante pour pouvoir être appliquées, être adaptables et non arbitraires et tenir compte des progrès techniques. En outre, il faut tenir compte des aspects de procédure, notamment des processus faisant intervenir plusieurs parties prenantes pour développer l'accès universel, de la protection des consommateurs, d'une bonne surveillance des objectifs et des besoins d'information.

20. Les difficultés qui se posent concernent le financement de l'obligation de service universel, par exemple par des programmes de transferts, notamment sous forme de subventions, de fonds de service universel, d'allocations sociales ou de crédits budgétaires spéciaux. Cette obligation soulève des préoccupations, notamment parce qu'elle peut ne pas être efficiente et efficace, freiner la concurrence, avoir une incidence sur la viabilité financière des sociétés (lorsque les entreprises ne peuvent pas amortir leurs investissements) ou ne pas protéger les consommateurs. Les difficultés de mise en œuvre tiennent à des mécanismes d'exécution insuffisants et à des objectifs trop ambitieux. Par conséquent, lorsqu'ils imposent des obligations de service universel, les pays en développement doivent faire preuve de souplesse et se laisser la possibilité de modifier leur politique en cas d'erreur.

21. Les gouvernements ont recours aux **subventions** pour aider les groupes sociaux défavorisés ou non desservis. Avec l'introduction de la concurrence, les subventions directes (non tarifaires) aux consommateurs pauvres remplacent de plus en plus les subventions croisées. Il en résulte des difficultés qui tiennent au ciblage des subventions et qui exigent une très forte capacité d'information et d'administration. Il y a un choix décisif à faire entre les interventions sur l'offre ou les interventions sur la demande (par exemple sous forme d'encouragements financiers aux entreprises pour qu'elles étendent l'accès ou de subventions à la consommation).

Encadré 2. Accès universel

Parallèlement à l'introduction de la concurrence dans les télécommunications, le **Pérou** a créé un programme de subventions pour financer l'investissement en zone rurale. L'organisme de réglementation des télécommunications administre les fonds et choisit les projets à exécuter, le ministère de tutelle étant chargé d'approuver ces projets. Le fonds est alimenté par un prélèvement de 1 % sur le chiffre d'affaires des sociétés. Le projet est considéré comme un succès en ce qui concerne l'emploi des fonds publics pour le développement de la téléphonie rurale, car il a apporté à certaines populations des services qui auparavant étaient inexistantes ou difficiles d'accès.

22. Les défis à relever par les pays en développement **en matière de politiques et de réglementation des investissements** concernent l'ampleur des besoins d'équipement, les

lacunes du financement et la nécessité d'arbitrer entre différents objectifs de politique générale de manière que l'investissement contribue utilement à l'économie du pays hôte, par exemple sa capacité de production. Les coûts et avantages de la participation des sociétés transnationales dépendent de la politique et de la réglementation de ce pays (y compris en matière de prix). L'investissement étranger direct (IED) et les autres formes de participation des sociétés transnationales peuvent compléter l'action des fournisseurs locaux de services d'infrastructure, mais cette participation peut aussi susciter de nouvelles difficultés (multiplication des parties prenantes à prendre en compte dans la réglementation, position dominante sur le marché, éviction de la concurrence, transformation d'un monopole d'État en monopole privé étranger, renégociation des contrats de concession, retrait des sociétés transnationales). Ces difficultés sont particulièrement aiguës dans les pays en développement mais les pays plus avancés ne sont pas épargnés. Un cadre réglementaire et institutionnel bien conçu est nécessaire pour améliorer la participation des sociétés transnationales et produire des résultats optimaux en matière d'accessibilité financière, d'accès et d'autres facteurs propices au développement.

23. **Les considérations relatives à la concurrence** visent à introduire des structures de concurrence commerciale dans les industries caractérisées par un dysfonctionnement du marché résultant d'économies d'échelle ou de gamme, d'une asymétrie de l'information, d'externalités, de monopoles naturels et des effets connexes de la répartition du revenu et de la richesse. Dans la plupart des secteurs de services d'infrastructure, les réformes (telles que privatisation, transformation en sociétés commerciales, démantèlement d'entreprises d'État à intégration verticale) ont renforcé la nécessité de réglementer systématiquement la concurrence. Dans les marchés où la concurrence n'a pas de chance de se développer (par exemple dans les monopoles naturels), il importe particulièrement de réglementer les prix et les services. La désagrégation des services et les progrès techniques permettent souvent à la concurrence de s'exercer dans la plupart des maillons de la chaîne de valeur. Dans certains services d'infrastructure, il s'agit au premier chef d'assurer l'accès aux installations clefs en réglementant la concurrence. Dans certains pays, la réglementation des télécommunications ressortit presque entièrement à la politique de la concurrence (les directives de l'UE relatives aux télécommunications sont fondées sur les règles européennes de la concurrence). Dans les services financiers, les préoccupations liées à la concurrence concernent les coûts de changement de fournisseur (crédit à la consommation), les externalités (par exemple financement électronique), l'accès aux services de réseau (systèmes de paiement, de distribution et d'information) et les difficultés découlant de la tendance aux fusions-acquisitions et du fait que les marchés des services commerciaux deviennent plus complexes et se mondialisent. Les entreprises qui pratiquent des prix excessifs ou qui adoptent une tactique visant à empêcher des concurrents de s'introduire sur le marché sont un sujet de préoccupation générale.

24. **La réglementation de la protection du consommateur** porte sur les éléments suivants: réponse aux réclamations des consommateurs et règlement de ces réclamations; offre d'options équitables de facturation/de paiement; conservation du numéro (télécommunications), qualité de service et service universel; délais d'installation ou de réparation; conditions de résiliation du service. Souvent, la réglementation est intersectorielle, elle concerne l'achat de nombreux biens et services et par conséquent de services d'infrastructure. Divers instruments permettent d'améliorer la participation des consommateurs à la réglementation: les formulaires à remplir par le public donnent aux consommateurs la possibilité d'exprimer leur avis sur la prestation des services (prix, qualité, efficacité, adéquation du service).

IV. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

25. Les institutions et les procédures (gouvernance réglementaire) sont parmi les principaux facteurs déterminants de la qualité d'une réglementation. La création d'institutions spécifiques chargées d'appliquer et de superviser les politiques et les réglementations sectorielles est un phénomène récent: jusqu'à la décennie 90, la plupart des services d'infrastructure étaient publics et autorégulés ou régulés par un ministère. Les grandes décisions de principe et les tarifs répondaient à des préoccupations politiques plus qu'à des considérations d'efficacité et de viabilité économique.

26. **Il existe deux grandes approches institutionnelles: la réglementation par contrat et la réglementation par un organisme.** Ces deux approches peuvent être associées. Dans la première, on s'efforce d'atteindre les objectifs par l'établissement de contrats d'externalisation du service, souvent par voie d'appel d'offres ou de partenariat mixte public-privé. Dans la deuxième approche, il est créé un organisme/une institution chargé de surveiller le fonctionnement d'un secteur donné. Le choix de la formule appropriée est fonction des caractéristiques économiques du secteur, de considérations techniques, des ressources économiques, sociales, institutionnelles et politiques du pays et de ses ressources humaines et administratives.

27. **La réglementation par contrat** (partenariats mixtes public-privé, contrats de service, contrats de gestion, bails/affermages et concessions) est utilisée habituellement lorsqu'il y a participation du secteur privé, mais elle peut aussi servir à améliorer le fonctionnement des sociétés de services publics appartenant à l'État. **Dans la réglementation par contrat**, c'est le gouvernement qui prend directement les décisions d'investissement, ce qui exige une bonne connaissance des mécanismes du marché et l'aptitude à prévoir les différentes situations qui peuvent survenir. Étant donné qu'il est difficile de prévoir tous les scénarios possibles, les contrats doivent comprendre des clauses de révision. Il peut être utile d'obtenir un soutien extérieur et une couverture par voie d'arbitrage international ou par des garanties de la Banque mondiale. La réalisation des contrats et les moyens d'en assurer le respect exigent une surveillance qui peut poser des problèmes de capacités dans les pays en développement. L'Amérique latine et les Caraïbes ont éprouvé des difficultés dans la réglementation par contrat en l'absence d'organisme de réglementation. Un problème clef réside dans le risque de manœuvres stratégiques de la part des investisseurs.

28. **Dans le cas de la réglementation par un organisme**, le gouvernement établit le processus juridiquement défini qui régit la formulation et l'application des conditions de l'offre (y compris les prix). L'organisme de réglementation possède les moyens de s'adapter aux changements, de sorte qu'il est moins nécessaire de prévoir toutes les éventualités. L'institution peut avoir des attributions d'ordre consultatif et décisionnel, avoir un champ de compétences plus ou moins étendu et s'occuper d'entités privées ou d'entités publiques. Parfois elle est étroitement associée à l'élaboration de la politique générale, étant appelée à définir, de concert avec le gouvernement, le bon dosage des mesures à prendre pour atteindre un ensemble d'objectifs donnés.

29. **Dans la réglementation par un organisme ou par contrat**, les décisions sont prises en fonction des clauses des contrats de privatisation ou de concession, mais pour un laps de temps limité. Dans la réglementation par un organisme, les contrats peuvent servir (particulièrement au début) à éviter ou atténuer les risques et les incertitudes. Ce facteur est utile lorsque l'instance de réglementation est récente, qu'elle n'a que peu de personnel ou qu'elle doit assumer des

décisions de principe majeures (par exemple relever les prix jusqu'au niveau des coûts économiques). Ce modèle contribue à réduire l'arbitraire et le risque dans la réglementation mais tôt ou tard il faut passer à un système plus discrétionnaire. Il importe à cet égard qu'il y ait concordance et cohérence entre la législation et les clauses des contrats.

30. **Dans la réglementation par un organisme, il existe plusieurs modèles d'appareil institutionnel:** ministère/ministère doublé d'un organisme consultatif; organisme de surveillance de la concurrence/tribunal spécialisé; tribunaux généraux; organisme de surveillance des contrats/de répression ou autre instance quasi réglementaire; organisme de réglementation indépendant.

31. **Lorsque la réglementation est assurée par un ministère,** celui-ci élabore les grandes lignes de la politique générale et prend les décisions (normalement après avoir consulté d'autres instances gouvernementales); cette formule soulève des questions quant à l'indépendance de la réglementation. Elle implique habituellement un contrôle étroit de l'État sur le secteur/les entreprises et elle tend à disparaître.

32. **Si la réglementation est assurée par un ministère assisté d'un organe consultatif,** le ministère prend les décisions sur avis d'un organisme extérieur. Ce modèle permet parfois d'assurer la transition vers la création d'un organisme de réglementation indépendant, mais il peut retarder l'établissement de la réputation et de la crédibilité du nouvel organisme et ne doit pas se transformer en une solution à long terme.

33. **Lorsque la réglementation est confiée à une autorité compétente en matière de concurrence,** le gouvernement peut choisir d'avoir un seul organisme à vocation générale ou plusieurs organismes s'occupant chacun d'un secteur donné. Souvent, les deux formules coexistent. Étant donné que les fonctions peuvent se chevaucher, il est nécessaire d'instaurer une bonne coordination pour réduire au minimum les incertitudes concernant les compétences respectives des organismes de réglementation et éviter une confusion pour les consommateurs et les entreprises.

34. **Lorsque la réglementation est confiée à un organisme spécialisé,** les décisions sont prises par une instance indépendante. En créant un organisme de réglementation indépendant, les gouvernements veulent montrer qu'ils sont décidés à éliminer l'influence des pouvoirs publics et des entreprises à position dominante sur le marché des services d'infrastructure. Les organismes indépendants échappent aux pressions politiques et ils sont donc moins enclins à exercer un pouvoir discrétionnaire et à faire des interventions arbitraires. En protégeant les investisseurs et les consommateurs contre les changements dans les grandes orientations, les organismes indépendants donnent une solution aux problèmes de crédibilité et de volonté politique des gouvernements. Le modèle de l'organisme de réglementation indépendant est devenu un leitmotiv mais il peut prendre des formes diverses et des questions ont été soulevées quant au point de savoir si ce modèle convient à tous les pays en développement.

35. **Certains organismes de réglementation indépendants existent depuis plusieurs décennies, d'autres sont de création récente:** ainsi, les nouveaux États membres de l'Union européenne sont tenus d'en avoir un pour les télécommunications, l'électricité et le gaz naturel. À partir d'une étude portant sur plus de 150 pays, la Banque mondiale a révélé qu'entre 1990 et 2003 la proportion de pays dotés d'organismes de réglementation indépendants est passée de 5 %

à 67 % pour les télécommunications, de 4 % à 54 % pour l'électricité et de 1 % à 23 % pour l'eau. D'une manière générale, la présence de ces organismes vise à faciliter la participation du secteur privé dans les services d'infrastructure. **De nombreux organismes de réglementation indépendants ont eu du succès**, particulièrement dans les télécommunications et l'électricité, moins dans la distribution d'eau et les transports. Le Botswana offre l'exemple d'un organisme efficace qui a permis de quadrupler l'accès aux lignes de téléphonie fixe (2001-2008) et d'étendre l'accès à la téléphonie mobile à 88 % de la population. D'après une étude empirique récente, on enregistre une corrélation positive entre les organismes de réglementation indépendants d'une part, et l'abaissement des tarifs, l'amélioration de la desserte et la diminution du nombre des interruptions de service, d'autre part.

36. Il ne suffit pas de créer officiellement un organisme de réglementation indépendant.

Ce qui importe, c'est la crédibilité et la stabilité, et les organismes de création récente doivent commencer par étoffer leur rôle et leur réputation et surmonter leur fragilité institutionnelle. Il faut parfois du temps pour construire et bien consolider des systèmes et des pratiques de gouvernance, de gestion et d'administration, particulièrement dans les pays en développement qui sont dépourvus de personnel qualifié, de capitaux et de tradition judiciaire pour appuyer un organisme indépendant. Il peut y avoir de grands écarts entre «la loi» et «la pratique», par exemple en matière d'indépendance de la réglementation. Des changements fréquents à la tête de ces organismes donnent à penser que leurs dirigeants sont nommés pour des raisons de convenance politique de nature à compromettre cette indépendance.

37. On s'inquiète parfois de ce que certains organismes de réglementation indépendants n'apportent pas de contribution vraiment utile au développement d'un secteur et qu'ils sont dépourvus d'indépendance, de crédibilité, de pouvoir coercitif et de responsabilité réelle. Ces critiques sont fondées sur des éléments concrets: l'asymétrie de l'information subsiste, car les responsables de la réglementation sont loin d'avoir une connaissance approfondie de la demande du consommateur ou des capacités techniques des prestataires de services soumis à leur autorité. Dans certains pays en développement, l'organisme de réglementation manque de ressources humaines, administratives et autres. Aujourd'hui, on a recours de plus en plus à des systèmes de transition ou à des systèmes hybrides. Le Chili est un exemple de création réussie de structures institutionnelles hybrides pour l'électricité. Le passage d'une formule de transition à une structure viable à long terme a été difficile pour certains pays.

38. Les gouvernements ont le choix entre diverses solutions lorsqu'il s'agit de créer un organisme de réglementation indépendant. Ils peuvent en particulier décider si l'organisme s'occupera d'un seul secteur ou de plusieurs (deux ou davantage). Les partisans de la réglementation multisectorielle font valoir les avantages suivants: possibilité de tirer parti d'éléments communs à différents services d'infrastructure, d'où similitude des problèmes de réglementation; économies de gamme apportées par le groupage des secteurs; meilleure utilisation des ressources humaines/financières lorsqu'elles sont mises en commun entre plusieurs secteurs; efficacité de gestion des entreprises qui travaillent dans plus d'un secteur; traitement plus facile des interactions entre les secteurs; meilleure aptitude à résister aux ingérences politiques (parce qu'un champ d'action plus étendu confère aux organismes de réglementation une plus grande indépendance vis-à-vis des ministères sectoriels). Par ailleurs, cibler son action sur un seul secteur peut se révéler difficile étant donné que les secteurs sont reliés entre eux et s'influencent mutuellement. Étant donné les contraintes de ressources, particulièrement en matière de capital professionnel/humain, les pays en développement peuvent

avoir intérêt à créer des organismes multisectoriels, ainsi que le montre l'exemple de la Jamaïque. La Jamaïque a créé en 1995 l'Office of Utilities Regulation (OUR) chargé de réglementer les sociétés de services dans les télécommunications, l'électricité, l'eau et les transports. À l'origine, l'OUR était cantonné dans un rôle consultatif mais des réformes additionnelles (2002) lui ont donné pleins pouvoirs pour administrer les licences et fixer les tarifs. D'autres solutions consistent à créer des organismes de réglementation fonctionnels (s'occupant par exemple de questions fonctionnelles telles que la prestation du service universel dans tous les secteurs au lieu de questions nombreuses propres à une seule branche d'activité), des organismes pour chaque branche d'activité (qui ne s'occupent par exemple que de l'infrastructure) ou des organismes de réglementation des infrastructures et du contenu des services.

39. **La politique générale et les réalités juridiques des pays ont leur importance**, car un organisme de réglementation indépendant, même s'il est bien doté en personnel, éprouvera des difficultés si les tribunaux, les instances de la juridiction commerciale et d'autres institutions gouvernementales ne fonctionnent pas bien. En outre, les responsables de la réglementation peuvent être entraînés dans des débats de principe et dans l'élaboration d'une politique générale, ce qui a pour effet d'imposer une charge supplémentaire à des institutions fragiles.

Encadré 3. Principes visant à améliorer les institutions

Trois grands principes de réglementation ont été proposés: crédibilité (certitude pour les investisseurs que le système de réglementation honorera ses engagements); légitimité (assurance pour les consommateurs que le système les protégera contre la puissance des monopoles ou tout autre effet néfaste); transparence (connaissance des règles du jeu par les parties prenantes). Il existe d'autres principes qui concernent les éléments suivants: cadre juridique et indépendance de la réglementation; pouvoirs législatifs; respect des droits de propriété; délimitation claire des rôles dans la réglementation et dans la politique générale; clarté et caractère exhaustif des décisions en matière de réglementation; prévisibilité et souplesse; droits et obligations des consommateurs; proportionnalité; financement des organismes de réglementation; prise de responsabilité en matière de réglementation; processus et transparence de la réglementation; participation du public; possibilité de recours contre des décisions de réglementation; éthique. L'énoncé de ces principes est donné à titre indicatif et chaque pays pourra définir la formule et le mode d'application qui répondent le mieux à ses besoins propres. Il faut donc adopter une approche par pays ou une approche par secteur.

Source: Brown, Stern et Tennenbaum (2006), *Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Banque mondiale.

40. Il importe de se demander si les décisions d'un organisme de réglementation ont été bénéfiques ou non pour toutes les parties prenantes. On pourrait utiliser pour cette analyse quelques critères tels que les suivants: volumes de production ou de consommation et leur taux de croissance; niveaux d'efficience/de productivité et leurs taux de croissance; taux d'amélioration de la qualité; résultats financiers; niveaux de capacité suffisants, investissement; dépenses d'entretien; signaux de prix et niveaux de prix efficaces pour les consommateurs/les producteurs; amélioration de l'accès universel; concurrence.

V. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

41. Les pays en développement peuvent avoir du mal à se doter de capacités de réglementation efficaces. La qualité et la crédibilité des décisions réglementaires dépendent pour beaucoup de la compétence du personnel de l'organisme chargé de la réglementation. Plus le champ d'intervention de cet organisme est important, plus il est nécessaire que son personnel soit bien formé, expérimenté et compétent. Le manque de personnel qualifié est l'un des problèmes les plus sérieux rencontrés par les organismes. Pour améliorer l'efficacité de la réglementation, il est donc indispensable de renforcer les capacités et d'assurer une formation pertinente et de qualité⁴.

42. Une récente étude, menée à l'échelle mondiale, sur les autorités réglementaires, fait ressortir le manque de compétences spécialisées comme un problème important (30 % des sondés considérant l'insuffisance de formation comme un problème, et 61 % d'entre eux estimant que la formation est médiocre et manque de continuité). D'après une étude portant sur 13 pays d'Asie, 80 % des organismes réglementaires n'ont aucun accès à la formation et beaucoup sont en sous-effectifs. Doter les institutions chargées de la réglementation d'effectifs adaptés à leurs besoins entraîne des coûts fixes élevés, notamment pour les petits pays en développement à faible revenu, et c'est une tâche difficile. Les profils de compétence et d'expérience recherchés par ces organismes sont très spécialisés, et le personnel le plus compétent et le plus qualifié est souvent attiré par le secteur privé. Des programmes ciblés de formation et de renforcement des capacités, des conditions d'emploi intéressantes et un recrutement diversifié peuvent être utiles à cet égard.

43. **La formation et le renforcement des capacités** sont essentiels pour développer le capital humain des pays en développement. Souvent, les programmes dispensés par des formateurs de pays industrialisés et n'offrant guère de possibilités de recyclage et de maintien d'un réseau de relations professionnelles ne prêtent pas suffisamment attention aux besoins spécifiques des pays en développement. Des centres de formation régionaux peuvent être utiles à cet égard (par exemple, le South Asia Forum for Infrastructure Regulation, le Forum africain pour la réglementation des services publics (AFUR) ou la Regional Electricity Regulators Association of Southern Africa (RERA)).

44. **L'externalisation** des fonctions de réglementation est une pratique courante tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les organismes de réglementation y consacrant parfois jusqu'à un tiers de leur budget. Selon une enquête menée en 2004 par la Banque mondiale, la plupart des organismes (75 %) externalisent des fonctions de réglementation et prévoient de continuer à le faire. Parmi les organismes qui n'externalisent pas encore, 90 % envisagent de le faire. L'externalisation peut améliorer l'efficacité des institutions en renforçant la compétence, l'indépendance et la légitimité des organismes chargés de la réglementation. Les décisions concernant les fonctions à externaliser peuvent varier au fil du temps. Il peut s'agir par exemple des fonctions de conseil ou d'appui technique aux autorités réglementaires; de services consultatifs ou de groupes d'experts; de missions d'audit; de constitution de dossiers d'enquête publique; de règlement des litiges, etc. L'externalisation, notamment à des groupes d'experts, peut être particulièrement intéressante à court et à moyen terme, mais aussi s'avérer délicate politiquement. Elle nécessite une bonne gestion des contrats

⁴ Eberhard (2006).

et un transfert de compétences efficace, et devrait compléter plutôt que remplacer la constitution de capacités locales.

45. **Combiner les compétences locales et les compétences internationales:** Les pays en développement font souvent appel à des consultants internationaux pour élaborer de nouvelles règles à partir d'éléments de cadres réglementaires et institutionnels ayant fait leurs preuves dans un certain nombre de pays. Au lieu de reproduire les principales caractéristiques structurelles de cadre d'autres pays, les pays en développement ont intérêt à trouver des solutions adaptées aux capacités humaines et institutionnelles dont ils disposent sur le plan national, à leur structure de marché particulière et au niveau de la participation de leur secteur public. Parfois, le savoir-faire local indispensable n'existe pas encore. Dans le cas du Costa Rica, par exemple, on a développé l'expertise locale en inscrivant la formation du personnel de l'administration publique et du secteur d'activité concerné dans le cahier des charges des consultants extérieurs.

46. Combinées avec une stratégie par étapes, les **approches mixtes** permettent l'expérimentation et la constitution progressive de capacités humaines et institutionnelles. Nombre de pays africains commencent par créer des structures de réglementation mixtes, souvent liées à des ministères sectoriels. Ces structures se muent souvent par la suite en organismes de réglementation efficaces et pleinement indépendants, comme on l'a vu en Ouganda (électricité) et au Maroc. Des stratégies mixtes sont aussi utilisées en matière de fixation des prix: la Thaïlande a associé avec succès des approches fondées sur le plafonnement des prix et sur le taux de rendement des investissements.

47. **Recours à une approche progressive:** Parfois, les organismes de réglementation débutent avec le cadre réglementaire et institutionnel minimum nécessaire pour atteindre certains objectifs. Cela permet aux pays en développement de mettre en place un organisme doté initialement d'un pouvoir réglementaire limité qui externalise certaines fonctions. À mesure que son personnel acquiert de l'expérience, que ses capacités de surveillance s'améliorent et qu'il gagne en crédibilité, l'organisme assume progressivement d'autres responsabilités.

Encadré 4. Renforcement des capacités dans le domaine réglementaire et institutionnel

Les outils suivants peuvent être utilisés pour traiter les problèmes de capacité des pays en développement: procéder à une évaluation réaliste des capacités locales; créer des mécanismes de sous-traitance de certaines missions de service public à des agents extérieurs; limiter le pouvoir réglementaire et réduire au minimum la complexité de la réglementation; préciser des règles essentielles (tarification) dans les contrats plutôt que de déléguer toutes les attributions; réduire au minimum les tâches de l'organisme de réglementation; appliquer une stratégie progressive pour modifier les responsabilités de l'organisme; utiliser des outils de réglementation simples; construire un effectif central de personnel qualifié, compétent et expérimenté et faire appel à des conseillers extérieurs pour les tâches spécialisées; offrir des conditions d'emploi attrayantes; recruter dans différents secteurs (secteur public, secteur privé, société civile); réduire au minimum les coûts fixes; créer des organismes multisectoriels; implanter une autorité de réglementation à un échelon central plutôt que des autorités locales; renforcer les associations de consommateurs pour servir de contrepoids; créer des organismes ou des réseaux régionaux pour la réglementation; mettre en commun les expériences; élaborer des méthodes/outils communs; partager les frais de formation; introduire le jumelage; utiliser la formation continue.

L'AFUR recommande un certain nombre de principes fondamentaux pour les cadres réglementaires et institutionnels initiaux: adoption de la réglementation minimum nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique générale ou d'un secteur donné; adhésion à des critères transparents en matière de prise des décisions et de respect de la légalité; indépendance ou autonomie de l'organisme de réglementation dans la mesure du possible; responsabilité à l'égard des pouvoirs publics, des investisseurs et des utilisateurs finals; non-discrimination lorsque celle-ci n'est pas en conflit avec les prérogatives de l'État dans le domaine des politiques; protection des investisseurs contre les expropriations par voie physique ou réglementaire; promotion de la concurrence par la répression des pratiques anticoncurrentielles.

Source: Tremolet/Shah (2005).

48. **Une mise en commun des ressources régionales** peut être utile, en particulier dans les petits pays insulaires en développement, où le rapport coût-efficacité des institutions chargées de la réglementation revêt une importance particulière. Des pays des Caraïbes ont mis en commun leurs ressources pour créer un organisme régional devant appuyer les organismes réglementaires nationaux – l'Autorité des Caraïbes orientales pour les télécommunications (ECTEL) – qui agit dans ce domaine au niveau régional pour le compte de cinq États des Caraïbes orientales.

Au moment de l'ouverture des marchés des télécommunications dans cette région, l'ECTEL a aidé à élaborer un système réglementaire solide en harmonisant les cadres relatifs aux télécommunications et en réalisant des études techniques et économiques, réduisant ainsi les charges administratives et financières supportées par les organismes de réglementation nationaux. Il peut arriver que les organismes multinationaux de ce type rencontrent des problèmes de légitimité liés à la façon dont leur action est perçue.

49. La mise en commun des ressources au plan régional existe également pour des centres de formation qui diffusent des connaissances locales dans la région. Ces centres peuvent aider à créer des réseaux de compétence dans le domaine de la réglementation et à améliorer la connaissance des enjeux et des problèmes locaux par la recherche et la formation sur les réformes sectorielles et les tendances en matière de réglementation, afin de répondre convenablement aux besoins des autorités réglementaires de la région. On peut citer parmi les succès régionaux les cas de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de l'Asie du Sud (South Asian Telecommunications Regulators' Council) et de l'Amérique latine (Commission interaméricaine des télécommunications).

50. Les groupes d'experts régionaux permettent une utilisation plus efficace des ressources limitées et davantage de continuité et de cohérence dans l'assistance technique. Ils peuvent aider à mettre au point des régimes de réglementation harmonisés à l'appui de l'intégration régionale. Il existe également des associations régionales d'organismes réglementaires. La SADC mène une coopération active en matière de réglementation des services d'infrastructure. Dans le secteur des télécommunications, les organismes nationaux coopèrent dans le cadre de la Telecommunication Regulators' Association of Southern Africa (Association des autorités réglementaires du secteur des télécommunications de l'Afrique australe) en vue d'harmoniser la réglementation et de renforcer les capacités, grâce à un réseau de formation régional.

51. Le **jumelage** consiste à associer des institutions des pays développés et des pays en développement dotées de mandats et d'objectifs semblables et leurs personnels. Cette formule peut favoriser un renforcement efficace des capacités et plusieurs organismes de coopération bilatérale y ont eu recours depuis le début des années 80. Le jumelage s'est avéré très utile pour transférer de pays à pays des compétences techniques, du savoir et des pratiques optimales. Par exemple, un programme de jumelage lancé en 2002 entre les organismes de réglementation de l'énergie des Philippines et des États-Unis a permis aux autorités philippines de se familiariser directement avec des stratégies concrètes. Le jumelage peut aussi fonctionner entre pays en développement. Dans les années 90, la compagnie d'électricité nationale de la République démocratique populaire lao a bénéficié d'un accord de jumelage financé par la Banque mondiale avec la société privée d'électricité de la Malaisie en vue d'améliorer la réglementation et l'efficacité du secteur.

52. Les **analyses d'impact *ex-ante*** aident à affiner les réformes de réglementation en évaluant systématiquement les avantages et les coûts de la réglementation, généralement avant mise en œuvre. Les analyses d'impact des réglementations sont appliquées par presque tous les pays de l'OCDE conformément aux Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation. Elles sont de plus en plus utilisées dans les pays en développement et peuvent être utiles au renforcement des capacités. Leur utilisation est rendue obligatoire par la loi dans sept pays en développement ou en transition sur 40 (Algérie, Botswana, Jamaïque, Mexique, République de Corée, Philippines et République-Unie de Tanzanie). En outre, 30 pays sur 40 utilisent les analyses d'impact des réglementations même en l'absence de prescriptions légales. Les **examens *ex-post***, parfois imposés par la loi, sont des examens préprogrammés, périodiques et indépendants des résultats et de l'impact de la réglementation, qui portent à la fois sur des questions de fond et sur des questions de gouvernance. Ces examens, notamment lorsqu'ils supposent la publication de recommandations, peuvent offrir d'importants enseignements tirés de l'expérience et consolider la compétence, le crédit et la légitimité des institutions de réglementation. En Afrique du Sud, par exemple, les examens effectués par la Présidence et le Trésor au sujet de l'organisme national de réglementation de l'électricité ont déterminé que celle-ci n'avait pas encore adopté de stratégie énergétique en matière de réglementation des prix. La question a été soulevée de savoir si des processus aussi complexes et coûteux en ressources que les analyses d'impact des réglementations *ex-ante* constituent le meilleur usage possible des ressources humaines et administratives limitées des pays en développement. Les évaluations *ex-post* et les enseignements qui en découlent peuvent offrir une solution de remplacement utile et propice au développement.

VI. SERVICES FINANCIERS⁴

53. La crise financière actuelle a suscité un débat sur l'opportunité d'améliorer le cadre réglementaire et institutionnel des services financiers. Ce qui avait débuté comme une série de perturbations sur le marché du crédit hypothécaire à risque aux États-Unis a débouché sur une crise financière et économique, avec des répercussions sur l'économie réelle. Les États-Unis et l'Union européenne sont en récession, et les pays en développement commencent à ressentir les effets du resserrement du crédit et de la contraction de la demande d'importations.

⁴ Note du secrétariat de la CNUCED (TD/B/COM.1/EM/33/3) et rapport de réunion d'experts (TD/B/COM.1/EM.33/4).

Les gouvernements ont renfloué les fournisseurs de services financiers aux États-Unis à hauteur de 700 milliards de dollars, annoncé des garanties pour certains dépôts et adopté des mesures de soutien à l'économie pour remédier aux aspects les plus graves de la récession mondiale.

54. Des mesures d'intervention publique comme la renationalisation des fournisseurs de services financiers sont maintenant prises alors que les réformes précédentes visaient à réduire le rôle de l'État dans le système financier. La plupart des pays – y compris les pays en développement et les pays en transition – ont entrepris une réforme de leur réglementation ou de leur politique commerciale afin de rendre certains secteurs plus performants (pour mieux diversifier leur offre de produits ou faciliter l'accès au crédit, par exemple), y compris par la libéralisation de leur système financier et par certaines mesures de libéralisation des comptes courants et des mouvements de capitaux. Dans un certain nombre de pays, on a supprimé la régulation des services et des établissements financiers (par exemple en levant les restrictions sur les activités internes d'un même secteur), désengagé les pouvoirs publics (notamment en privatisant des banques d'État), ou libéralisé les activités bancaires transfrontières.

55. La déréglementation financière s'est inscrite dans un mouvement de fond plus général, marqué par une intensification de la mondialisation financière, l'intégration et le regroupement des fournisseurs de services financiers, la multiplication des instruments financiers, souvent au-delà des moyens de contrôle et de la compréhension des autorités réglementaires, la croissance des marchés boursiers et de l'innovation dans le domaine de l'informatique. Parallèlement à ces évolutions et aux problèmes qu'elles posaient, est apparue une tendance à adopter de nouvelles règles (la «re-réglementation»): les instruments, institutions ou pratiques ciblés devenus de plus en plus importants dans le nouveau contexte déréglementé. La rapidité des changements a été telle que les autorités réglementaires ont eu du mal à s'adapter, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, comme l'a montré la crise actuelle.

56. **La crise illustre l'importance systémique d'une réglementation des services financiers.** La réglementation est nécessaire pour les raisons suivantes: remédier aux dysfonctionnements du marché; prévenir le risque moral; atteindre les objectifs prudentiels consistant à garantir la viabilité, l'intégrité et la stabilité des systèmes financiers; poursuivre les objectifs de développement nationaux, notamment en matière d'accès universel; etc.

57. La **réglementation prudentielle** vise à remédier aux risques pour les institutions et au risque systémique, par exemple en garantissant la sécurité et la solvabilité du marché et en protégeant les consommateurs en cas de défaillance des prestataires de services financiers. On peut citer parmi les outils de réglementation prudentielle les normes de fonds propres et les ratios de solvabilité, la réglementation des investissements et la réglementation de l'évaluation et de la gestion des risques. Les professionnels des services financiers (courtiers, agents d'assurances, actuaires) ne sont pas soumis à la réglementation prudentielle de la même manière que les sociétés de services financiers. L'immatriculation des professionnels, les codes de déontologie professionnelle et un niveau d'expérience minimum requis peuvent aider à atteindre les objectifs prudentiels. Il convient en outre d'améliorer la transparence, d'améliorer la gouvernance d'entreprise et de poursuivre des objectifs sociaux (accès universel, microcrédit). Pour élaborer des cadres réglementaires et institutionnels, les pays ont suivi des approches différentes, qui comportent chacune des avantages et des inconvénients.

Encadré 5. Les réformes du régime de Bâle

L'accord de Bâle II offre un cadre pour renforcer à l'échelle mondiale les pratiques en matière de surveillance et de gestion des risques. Il comporte trois piliers: le volume minimum de fonds propres défini par la réglementation, la surveillance prudentielle des fonds propres des banques et des règles sur la divulgation de renseignements et la transparence. Récemment, le Comité de Bâle a annoncé une stratégie globale de réforme tendant à renforcer la prise en compte des risques dans le régime Bâle II (notamment pour les engagements inscrits dans le portefeuille de négociation et les engagements hors bilan); à améliorer la qualité des fonds propres de base (actions et instruments analogues); à créer des amortisseurs supplémentaires capables d'atténuer la procyclicalité; à évaluer la nécessité de compléter les indices fondés sur le risque par des indices bruts simples de l'exposition aux risques; à renforcer les cadres de surveillance pour évaluer le risque de liquidité au niveau des banques transfrontalières; à renforcer la gestion des risques et les pratiques de gouvernance au niveau des établissements bancaires; à renforcer la couverture du risque de crédit, la gestion des risques et les normes de transparence au niveau des banques; et à promouvoir un suivi coordonné au niveau mondial pour garantir l'application des principes de surveillance.

58. **Des institutions sont nécessaires pour concevoir, superviser et faire respecter la réglementation.** La structure des cadres réglementaires et institutionnels diffère d'un pays à l'autre, selon des facteurs comme l'évolution historique, les priorités de la politique des pouvoirs publics ou le degré d'intégration régionale. On constate des différences s'agissant du nombre d'entités, du champ d'action, du niveau de compétence ou des secteurs de services financiers couverts. Compte tenu de la crise qui frappe actuellement les services financiers, une réflexion est en cours sur les moyens de donner plus de cohérence et de solidité aux structures chargées de la réglementation et de la surveillance.

59. Les stratégies institutionnelles en matière de réglementation des services financiers peuvent être organisées par objectifs, par fonctions ou par activités économiques. Les pays doivent décider s'ils souhaitent avoir un seul organisme s'occupant à la fois des banques, des assurances et des valeurs mobilières (par exemple, la Financial Services Authority (Autorité des services financiers) du Royaume-Uni) ou plusieurs organismes spécialisés. Certains ont créé des institutions spécifiques pour traiter de questions nouvelles comme le microcrédit et la finance islamique. Des pays voisins peuvent se doter d'institutions régionales, par exemple en créant une commission bancaire régionale pour la réglementation et la supervision prudentielles.

60. Les carences de la réglementation et des institutions sont souvent citées parmi les raisons principales de la crise financière actuelle (par exemple l'absence de réglementation efficace pour de nouveaux produits financiers complexes et opaques, pour les fonds spéculatifs et pour les agences de notation; ratios d'endettement trop élevés, qui créent des fragilités). Le recours à des produits dérivés pour étaler les risques financiers est resté dans une large mesure non réglementé et sans transparence. Des règles de garantie peu contraignantes conjuguées à une mauvaise gestion des risques ont aggravé le problème. Même dans les pays développés, les décideurs, les organismes de réglementation et les autorités de surveillance n'ont pas pris la mesure des risques qui s'accumulaient et ne se sont pas attaqués au problème – d'où la demande de réforme, de réglementation et de contrôle appropriés.

61. Certains évoquent ce qu'ils perçoivent comme d'autres faiblesses des systèmes de régulation: le risque moral (des autorités réglementaires hésitant à fixer des normes trop strictes, s'en remettant plutôt à l'autorégulation; la confiance excessive dans les forces correctives du marché, et de ce fait, l'application de politiques d'intervention minimum dans un contexte d'ouverture des marchés et du commerce international; et des liens trop étroits entre les fournisseurs de services financiers et les autorités chargées de la réglementation), ce qui a pour effet d'altérer l'efficacité de la réglementation.

62. La crise actuelle montre aussi les **carences du système de gouvernance des services financiers à l'échelle internationale**. Les instances internationales ont formulé un grand nombre de normes et de principes directeurs mondiaux, mais n'ont pas contribué pour autant à prévenir la crise. Des initiatives concertées sur le plan international – les chefs d'État du G-20 s'étant entendus par exemple sur des mesures pour traiter la crise et sur des propositions pour améliorer l'architecture financière internationale – ont vu le jour. Il s'agirait, notamment, de resserrer la coopération internationale en matière de réglementation et de renforcer les normes internationales; de réformer la gouvernance des institutions financières internationales, en particulier celle des institutions de Bretton Woods et du Forum de stabilité financière; d'inviter la Banque mondiale et d'autres banques de développement à financer les programmes de développement tout en veillant à ce qu'elles conservent des ressources suffisantes; à promouvoir le rôle de surveillance du FMI et à réexaminer son rôle de prêteur; à définir les institutions d'importance systémique et à définir le rôle qu'elles doivent avoir en matière de réglementation/supervision.

63. Les préoccupations des pays en développement ont trait aux moyens financiers, techniques et humains nécessaires pour appliquer des réglementations et mettre sur pied des institutions efficaces. Les autorités réglementaires de ces pays ont du mal à suivre l'évolution rapide des marchés; elles ont besoin d'aide et de compétences techniques – notamment pour suivre et comprendre l'évolution des marchés – et d'une coopération dans le domaine de la réglementation. Les normes internationales posent des problèmes spécifiques, étant souvent l'aboutissement de processus où les pays en développement n'ont pas véritablement voix au chapitre. Il en résulte des normes qui ne tiennent pas compte des préoccupations urgentes des pays en développement, par exemple les difficultés liées aux flux de capitaux, l'absence de prêteur international de dernier recours, l'endettement extérieur, ou des solutions inadaptées au contexte local. Les pays en développement et les pays en transition rencontrent les difficultés les plus sérieuses, étant donné leurs besoins spéciaux en matière de stabilité et de développement financiers. Or, ce sont ces pays qui ont justement le plus de mal à établir des cadres institutionnels et réglementaires pour leurs services financiers. Même dans les pays industrialisés prospères, il a fallu beaucoup de ressources et de temps pour mettre ces cadres en place.

VII. LES ACCORDS COMMERCIAUX

64. Il existe des liens étroits entre les règles internationales visant à libéraliser le commerce des services et les cadres réglementaires et institutionnels relatifs aux services d'infrastructure. En règle générale, ce qui fait obstacle au commerce des services, ce ne sont pas les droits de douane, mais plutôt les règlements intérieurs. Les mesures réglementaires nationales sont donc abordées directement dans le cadre des négociations multilatérales et régionales visant à libérer le commerce des services. Entre réglementation des services et libéralisation du commerce des

services, il existe une tension naturelle qui a stimulé le débat sur le droit de réglementer, et que reflètent les accords commerciaux internationaux.

65. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) reconnaît le droit qu'ont les pays de réglementer à plusieurs endroits, notamment dans le préambule et à l'article XIX (libéralisation progressive) qui soulignent le besoin particulier, pour les pays en développement, de pouvoir exercer ce droit. En outre, la méthode de la «liste positive» adoptée pour l'AGCS, qui associe les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national, d'une part, et le droit pour les Membres d'assortir leurs engagements de conditions et de restrictions, d'autre part, peut contribuer à atténuer les problèmes liés à la souveraineté et aux prérogatives de réglementation.

66. Les exceptions générales et les exceptions concernant la sécurité énoncées dans l'AGCS autorisent, notamment, les mesures nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public et les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce des services. D'après la clause du traitement à part pour raisons prudentielles prévue dans l'annexe sur les services financiers, il n'est pas interdit à un Membre de prendre des mesures pour des raisons prudentielles, mais les Membres ne pourront pas prendre de telles mesures qui ne seraient pas conformes aux dispositions de l'Accord, comme moyen de se soustraire à leurs engagements ou obligations au titre de l'Accord. D'après le document de référence sur les télécommunications de base, tout Membre a le «droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir», mais ces obligations doivent être administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence, et ne doivent pas être plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire.

67. L'exception prévue par l'AGCS au titre des «services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental» offre un moyen de ménager une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les services publics, y compris les services d'infrastructure. Le champ de cette exception est ambigu, ce qui est source d'incertitude pour les gouvernements qui tentent de mener des réformes réglementaires: pour être exempté des obligations de l'AGCS, un service ne doit être fourni ni «sur une base commerciale», ni «en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services». Plusieurs Membres ont introduit une «clause de traitement à part» supplémentaire pour les services publics dans leurs engagements au titre du Cycle d'Uruguay, ou se sont réservé la possibilité d'utiliser certains outils de politique générale (par exemple les subventions) dans les secteurs réputés assurer un service public. Dans certains cas, il est fait mention de niveaux de gouvernance ou d'arrangements contractuels précis concernant la participation du secteur privé.

68. D'autres questions apparaissent en ce qui concerne le droit de réglementer compte tenu de la façon dont les principaux outils réglementaires (par exemple, «toute mesure prise ... sous forme de loi, de réglementation, de règle, de procédure, de décision, de décision administrative, ou sous toute autre forme») et les principales institutions (par exemple, gouvernements et administrations centraux, régionaux ou locaux; organismes non gouvernementaux lorsqu'ils exercent des pouvoirs délégués par des gouvernements ou administrations centraux, régionaux ou locaux) sont traités dans l'AGCS, et des dispositions en vigueur concernant des institutions spécifiques (par exemple, l'organe réglementaire indépendant visé dans le document de référence

sur les télécommunications de base). En prévoyant des engagements pour l'accès aux marchés et le traitement national, l'AGCS influe aussi sur les marges de manœuvre dans le domaine réglementaire, y compris celles qui permettraient une évolution dynamique des cadres réglementaires et institutionnels. Les cas de Membres ayant modifié un engagement (et accordé les compensations éventuellement nécessaires) restent limités.

69. Les obligations découlant de l'AGCS peuvent mener à de bonnes pratiques réglementaires. On peut citer les dispositions concernant les éléments suivants: transparence (art. III); le caractère non arbitraire des mesures qui affectent le commerce des services (par. 1 de l'article VI, qui prévoit que ces mesures soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale); garanties d'une procédure régulière (art. VI relatif à l'existence de tribunaux ou de procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs qui permettent de réviser dans les moindres délais les décisions administratives affectant le commerce des services, pour autant que cela ne soit pas incompatible avec la structure constitutionnelle du Membre). Certaines dispositions de l'AGCS vont au-delà des éléments procéduraux et institutionnels et abordent également les aspects de fond des mesures réglementaires (disposition du Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers relative à la prestation de nouveaux services financiers sur le territoire d'un autre Membre).

70. Dans le cadre des négociations de Doha, le projet de disciplines concernant la réglementation intérieure vise à faire en sorte que les réglementations nationales (prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences, normes techniques) ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce des services. D'aucuns craignent que le «critère de nécessité», voulant qu'une réglementation ne soit pas plus contraignante qu'il n'est nécessaire, ne limite inconsidérément les prérogatives nationales en matière de réglementation. Certains des partisans initiaux du critère de nécessité sont devenus aujourd'hui plus prudents, tandis que d'autres Membres y sont favorables en tant que moyen de garantir un accès effectif aux marchés. D'autres suggestions ne font pas l'unanimité, comme celles qui portent sur des normes internationales ou celles qui visent à imposer des redevances de licences proportionnelles aux coûts assumés (ce qui pourrait décourager les pays en développement de créer ou étoffer leurs institutions réglementaires). Les domaines où les disciplines envisagées pourraient favoriser de bonnes pratiques en matière de réglementation sont notamment la transparence, le respect des formes régulières, la participation du secteur public/les processus multipartites, la simplification des procédures ou la clarté de la réglementation.

71. Certaines demandes formulées sur le plan bilatéral ou multilatéral comportent des éléments relatifs à la réglementation (par exemple dans le domaine des télécommunications), ainsi qu'un engagement sur toutes les dispositions du document de référence, et souhaitent qu'il n'y ait pas de restriction concernant l'établissement ou le nombre des fournisseurs de services (sous forme de contingents, d'exclusivité accordée à des fournisseurs de services, ou de restrictions géographiques sur le territoire d'un Membre). Toutes les négociations sur l'accès aux marchés, les règles (subventions et marchés publics) et la réglementation intérieure doivent ménager la souplesse et les marges d'action nécessaires afin de permettre aux pays en développement d'expérimenter en matière de réglementation et de préserver leur droit de réglementer.

72. Bon nombre d'accords Sud-Sud et Nord-Sud comportent des dispositions relatives aux cadres réglementaires et institutionnels, y compris des mécanismes de coopération. L'Accord de partenariat économique Union européenne – Cariforum, en particulier ses chapitres relatifs aux

services de télécommunication et aux services financiers, contient des dispositions dont la portée va au-delà de l'AGCS (notamment sur la transparence, la participation du secteur public, l'approche multipartite en matière de réglementation, l'harmonisation internationale, la définition de la notion d'«autorité réglementaire»), et des suggestions concernant les politiques d'accès universel (dans le domaine des télécommunications). Certains accords Sud-Sud comme l'accord de libre-échange de la Communauté andine et le Mercosur contiennent des cadres réglementaires pour certains secteurs comme les télécommunications, en complément de la libéralisation.

VIII. CONCLUSIONS

73. Les services d'infrastructure sont importants économiquement et socialement; ils le sont tout particulièrement du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Au cours des dernières décennies, ces services ont fait l'objet de réformes qui ont porté sur la commercialisation, la privatisation, l'accroissement des investissements, la concurrence, la libéralisation des échanges et l'équité et le progrès social (accès universel). Les services d'infrastructure étant de plus en plus ouverts à l'investissement privé, des organismes de réglementation ont été établis pour protéger l'intérêt public. D'après les données dont on dispose, le succès de ces réformes a été mitigé. Certains échecs dans le domaine réglementaire et institutionnel, y compris dans des pays industrialisés, ont suscité des interrogations sur l'adéquation des cadres réglementaires et institutionnels, et sur le fait de savoir si les pays en développement disposent des ressources humaines et financières suffisantes pour établir des cadres efficaces, et bien organisés.

74. Pour que la réforme des services d'infrastructure et le commerce de ces services produisent des résultats utiles au développement, ils doivent s'accompagner de politiques et de cadres réglementaires et institutionnels appropriés. Les cadres en question doivent être crédibles, durables et capables de faire face aux défis multiples qui résultent de l'hétérogénéité et de la complexité croissantes des marchés de services d'infrastructure. Le rôle de l'État est donc primordial.

75. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être adaptés aux réalités locales. Leur succès dépend de leur compatibilité avec les besoins et la situation du pays concerné, et des ressources institutionnelles et humaines dont il est doté. Les pays en développement peuvent avoir le choix entre plusieurs options réglementaires, de façon à créer des modèles hybrides adaptés à leur contexte national. Adapter efficacement des schémas de bonne pratique aux besoins locaux exige l'existence de compétences techniques et de connaissances sur le plan local. Même bien adaptés, les modèles peuvent évoluer au fil du temps, à mesure que les organismes de réglementation deviennent plus indépendants et renforcent leurs capacités, la progressivité et la méthode empirique devenant ainsi de véritables clefs du succès. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être fermement ancrés dans l'appareil politique, constitutionnel et juridique de chaque pays. Du fait des complémentarités qui existent entre les différents systèmes institutionnels, il est difficile de modifier les régimes nationaux de façon aléatoire. Des solutions endogènes originales comme le suggère Rodrik pourraient permettre aux pays en développement de parvenir aux résultats souhaités à moindre coût. Il est important aussi de prévoir des consultations multipartites, notamment sur les questions de pauvreté, et d'y associer la société civile, les associations de consommateurs et le secteur privé.

76. Les accords commerciaux internationaux ont des incidences sur les cadres réglementaires et institutionnels, notamment lorsqu'ils suppriment des mesures réglementaires, contraignent les gouvernements dans leurs prérogatives de réglementation ou encouragent l'adoption de bonnes pratiques réglementaires. La pertinence des engagements internationaux par rapport aux spécificités économiques, sociales et réglementaires nationales est décisive pour obtenir des résultats. Des problèmes apparaissent lorsque des obligations internationales prescrivent une approche particulière qui n'est pas nécessairement bien adaptée à tous les cas. Les pays en développement ont besoin de souplesse dans le choix des engagements qui leur conviennent le mieux. Les cadres réglementaires et institutionnels peuvent évoluer plus rapidement que les règles commerciales dont certaines prescriptions peuvent être dépassées. Il faut donc que les accords tiennent compte de l'évolution des besoins réglementaires, économiques et sociaux de tel ou tel pays. Des échanges et un enrichissement mutuel réguliers entre les négociateurs commerciaux et les décideurs dans le domaine des services, les autorités réglementaires et la société civile peuvent aider à améliorer les résultats sur le plan de la réglementation et les retombées pour le développement.

77. L'insuffisance de ressources des pays en développement peut rendre problématique la mise en œuvre de cadres réglementaires et institutionnels en l'absence d'assistance financière et technique. Le renforcement des capacités et l'aide des donateurs sont indispensables. Un programme de recherche bien structuré et des échanges de données d'expérience sont nécessaires pour améliorer la compréhension des objectifs et des résultats de la réglementation pour les pays en développement, en ce qui concerne notamment la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités de production et de l'efficacité des politiques de réglementation.
