



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

Distr. générale
2 avril 2012
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
Quatrième session
Genève, 23 et 24 février 2012

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

Tenue au Palais des Nations, à Genève, les 23 et 24 février 2012

I. Résumé du Président

A. Déclarations liminaires

1. Dans ses observations liminaires, le Secrétaire général de la CNUCED a dit que la CNUCED n'avait cessé de souligner l'importance du secteur des services, en particulier des services d'infrastructure, et son potentiel insuffisamment exploité au profit de la croissance, de l'emploi et du développement. Ce potentiel de renforcement de la croissance devait être encouragé, d'autant plus que la reprise économique mondiale montrait de plus en plus de signes de fragilité, et les exportations mondiales de services d'infrastructure, y compris des services de transports maritimes, n'avaient toujours pas retrouvé leur niveau d'avant la crise. Pour tirer pleinement parti d'une économie de services, il fallait tout d'abord qu'il existe un cadre stratégique, réglementaire et institutionnel efficace et que la participation, sur le fond comme sur la forme, des pays au commerce international des services soit correctement conçue. Étant donné qu'il n'existait pas d'approche «unique et universelle» en matière de réglementation, le cadre réglementaire et institutionnel devait être adapté aux conditions prévalant sur un marché et aux caractéristiques des différents services d'infrastructure. En conclusion, le Secrétaire général a dit que davantage de travaux de recherche, d'évaluation d'impact et d'examen de la politique relative aux services pourraient beaucoup aider les pays à déterminer et mettre en œuvre les meilleures politiques et réglementations possibles, et à cette fin, la CNUCED poursuivrait ses travaux pour aider les pays à assurer la contribution à leur développement des services d'infrastructure.

2. Le Directeur de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base a souligné, dans ses observations liminaires, le rôle pionnier que la CNUCED avait joué dans la définition du concept de commerce des services depuis les années 1980 et dans la prise en compte des questions relatives aux services dans le système commercial international. Il a annoncé le lancement de deux nouvelles publications de la CNUCED, à savoir *Services, Trade and Development* (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5), publication rédigée dans le cadre d'un projet financé par le Centre canadien de recherches pour le développement international, et *Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension* (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4). À propos de la prochaine treizième session de la Conférence qui se tiendrait du 21 au 26 avril à Doha (Qatar), il a invité les participants à la réunion d'experts à prendre une part active aux débats du Forum mondial sur les services, réunion préalable à la Conférence devant se tenir à Doha le 19 avril 2012.

3. Après avoir présenté la note du secrétariat (TD/B/C.I/MEM.3/11), la Chef du Service des négociations commerciales et de la diplomatie commerciale a évoqué un certain nombre d'enseignements et de questions clefs concernant, notamment, les tendances économiques et réglementaires dans le secteur des services d'infrastructure, l'efficacité de la réglementation de ce secteur, y compris les services financiers, et les liens entre la réglementation du secteur et le système commercial international. Elle a souligné qu'au cours de ses trois précédentes sessions, la Réunion d'experts avait examiné un certain nombre d'expériences nationales, de meilleures pratiques et de cas exemplaires, qui avaient fait ressortir l'importance de l'indépendance, de la transparence et de la crédibilité des organes de réglementation, les avantages de processus multipartites en matière de réglementation des services d'infrastructure, et la nécessité de faire précéder les mesures de privatisation et de libéralisation de la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel efficace. Il avait en outre été jugé nécessaire que ces cadres institutionnels et réglementaires soient ancrés dans les stratégies nationales de croissance, de développement

et de commerce et qu'ils soient étroitement coordonnés avec différentes politiques et mesures d'accompagnement.

4. Les participants ont félicité la CNUCED de la qualité de sa note d'information et de l'analyse qui y était présentée, en soulignant que la Réunion permettait un échange utile d'expériences et d'enseignements entre experts, responsables d'organes de régulation et décideurs. Ils ont souligné l'utilité des débats pour aider à identifier des dispositifs réglementaires et institutionnels le mieux adaptés aux situations nationales dans le cas des services d'infrastructure. Ils ont aussi demandé à la CNUCED de continuer de convoquer à l'avenir cette réunion d'experts pluriannuelle, dont les travaux facilitaient l'échange d'informations et une solide analyse de la mise en place de cadres réglementaires et institutionnels et de politiques appropriés.

B. Contribution des services d'infrastructure à un développement équitable et à la réduction de la pauvreté

5. Les participants ont reconnu l'importance de la contribution des services d'infrastructure à la croissance économique et à un développement équitable. La contribution économique de ce secteur au produit intérieur brut, à l'emploi et au commerce augmentait, et les travaux de recherche comme l'expérience avaient révélé une corrélation positive entre la qualité des infrastructures, d'un côté, et la compétitivité de l'économie ou les niveaux de revenus, de l'autre. Les services d'infrastructure étaient importants en eux-mêmes, mais aussi en tant qu'élément indispensable à la conduite de l'ensemble des activités économiques. Ils constituaient un secteur à forte intensité de capital, et les investissements correspondants pouvaient stimuler une croissance aussi bien intrasectorielle qu'extrasectorielle, les services liés aux infrastructures représentant des facteurs de production essentiels pour la production de nombreux biens et services. La diversification dans le secteur de services, y compris les services d'infrastructure, représentait donc d'importantes nouvelles stratégies de croissance pour les pays en développement.

6. Il a été noté que le secteur remplissait une importante fonction sociale et que les réformes réglementaires et institutionnelles de ce secteur pouvaient avoir une importante influence sur la réduction de la pauvreté et la répartition des revenus dans une économie. D'après l'étude de la CNUCED intitulée *Services, Trade and development*, présentée à la Réunion, les effets sur la réduction de la pauvreté du commerce des services et des réformes réglementaires du secteur des services d'infrastructure dépendaient des conditions initiales et des caractéristiques des pays et des secteurs de services considérés. Les ménages pauvres ayant tendance à dépenser davantage que les ménages plus riches en «services sociaux» (éducation, santé) et moins en télécommunications et transports, les réformes réglementaires entraînant une baisse des prix des services sociaux leur seraient probablement plus profitables. L'opposé semblait se vérifier pour les télécommunications et les transports, avec des gains pour les ménages plus aisés. Diverses études de cas ont été présentées qui confirmaient également une influence sur la réduction de la pauvreté des réformes concernant les services d'infrastructure. Un exemple en était la renationalisation des services de distribution d'eau en Uruguay, qui avait entraîné une amélioration de la distribution d'eau potable; cela soulignait l'intérêt de conserver certains services publics. Il a également été dit que fixer les prix à des niveaux justes et compétitifs était l'une des principales fonctions des organismes de réglementation, pour permettre aux investisseurs d'amortir leurs coûts et aux consommateurs – y compris les pauvres – d'avoir accès à des services essentiels.

C. Tendances et enjeux de la réglementation dans les secteurs de services d'infrastructure

7. Une importante partie du débat a été consacrée à un échange d'expériences et d'enseignements nationaux concernant la réglementation des secteurs de services d'infrastructure. Les exemples présentés ont montré qu'il n'existait pas un modèle «universel» de cadre institutionnel et réglementaire pouvant s'appliquer à tous les pays et à tous les secteurs dans toutes les situations. Un enseignement fondamental a été qu'un processus par approximations successives était couramment observé, toute réforme réglementaire devant être considérée comme la recherche progressive du meilleur cadre réglementaire et institutionnel national possible. Un autre enseignement a été que la réglementation sectorielle devait être ancrée dans une stratégie intégrée et globale de commerce et de développement et devait être rendue cohérente au moyen d'un ensemble de mesures permettant d'en maximiser la contribution au développement, s'agissant en particulier du renforcement des capacités productives. Divers paramètres réglementaires – propriété, tarification, entrée sur le marché, normes techniques, politique de concurrence, accès universel – devaient ainsi être ajustés en fonction des caractéristiques sectorielles et des conditions locales.

8. En Inde, dans l'optique de la poursuite d'objectifs multiples de politique publique – développement durable, expansion du marché, croissance équitable – les organismes de réglementation du secteur de l'énergie avaient été confrontés à diverses difficultés, notamment le manque d'accès à l'électricité, une dépendance excessive à l'égard des combustibles fossiles et diverses inefficacités énergétiques. Une vaste réforme réglementaire avait été engagée dans le secteur de l'électricité, axée sur la liberté d'accès aux segments du transport et de la distribution, la suppression des licences pour la production d'électricité – notamment pour la production et la distribution dans les zones rurales –, l'autorisation des transactions commerciales, l'adoption de dispositions plus libérales pour la production d'électricité captive, la dissociation des activités de transport et de distribution, et la mise en place de commissions réglementaires pour développer les marchés de l'électricité. Des obligations de service universel avaient été imposées aux entreprises bénéficiant de licences, et un mécanisme d'examen des plaintes de consommateurs avait été créé. Un système d'appel d'offres pour la réalisation de projets de production d'énergie avait été mis en place pour faire face à l'accroissement de la demande, mais la viabilité financière des entreprises de distribution qui avaient subi des pertes financières, en grande partie à cause d'une absence de révision des barèmes et d'inefficacités opérationnelles, restait une importante préoccupation pour les organismes de réglementation. L'avenir passait par la diversification des ressources énergétiques et par la promotion des énergies renouvelables, de mécanismes reposant sur le jeu de l'offre et de la demande, et des économies d'énergie.

9. Dans l'Union européenne (UE), un régime réglementaire des infrastructures énergétiques transeuropéennes avait été proposé pour identifier les intérêts communs dans les secteurs du gaz et de l'électricité, qui visait à soutenir la création de couloirs énergétiques stratégiques. Les critères de sélection de ces projets concernaient: a) la viabilité économique, sociale et environnementale; et b) un accroissement de l'intégration des marchés, de la concurrence, de l'interopérabilité, de la sécurité et de la flexibilité opérationnelle. Les objectifs fondamentaux étaient d'assurer un approvisionnement fiable à un coût abordable aux consommateurs grâce à une circulation efficace et sans entrave de l'énergie en Europe, d'économiser l'énergie et d'intégrer les énergies renouvelables. Le total des investissements nécessaires dans les secteurs de l'électricité et du gaz entre 2010 et 2020 avait été estimé à plus de 1 000 milliards d'euros. Outre le financement public, l'UE avait conçu des instruments novateurs pour attirer les investisseurs privés, tels que des émissions obligataires. Le troisième «paquet énergie» de l'UE réglementait les incitations

en matière d'investissement pour l'accès aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, par des méthodes soit de plafonnement des prix, soit de plafonnement des recettes; il a été suggéré que les barèmes des réseaux ne permettent d'amortir que les seuls coûts considérés efficaces.

10. Les services d'eau et d'assainissement étaient essentiels au développement social. Au Pérou, les organismes de régulation avaient été confrontés à plusieurs problèmes – par exemple accès inégal selon les régions, manque d'investissements, y compris d'investissements privés, mécanismes de subventions défavorables à ceux qui n'avaient pas les moyens financiers d'avoir accès au service. L'expérience du Pérou montrait l'importance a) de la coordination entre les entités chargées de la planification et de la mise en œuvre, et b) d'un ciblage efficace des subventions. L'impératif de la fourniture de services de qualité à des prix équitables avait conduit à accorder la priorité à une réglementation visant à remédier au manque d'accès dans les régions où la couverture des services et les capacités financières des usagers étaient faibles. Dans ces conditions, la réglementation de la concurrence avait un rôle important à jouer pour que les consommateurs soient protégés de tout abus de la part des fournisseurs de services. D'autres questions ont été évoquées, dont celle d'un mécanisme novateur pour l'établissement des barèmes, et l'utilité de partenariats public-privé pour gérer d'éventuels conflits liés à la protection de l'environnement.

11. Les transports routiers restaient particulièrement importants, surtout pour les pays sans littoral. Au Botswana, une stratégie à long terme, baptisée *Vision 2016*, avait été adoptée pour une amélioration continue du secteur des transports routiers. L'organisme réglementaire – le Ministère des transports et des communications – avait créé des licences publiques pour le transport en transit des marchandises. Les obstacles au commerce dans les pays voisins – par exemple, cabotage régional, règles du pays tiers – constituaient, avec d'autres, les principales entraves au développement des transports routiers. Éliminer des obstacles non physiques au commerce, accorder la priorité au développement des activités manufacturières et des activités à valeur ajoutée qui stimulent la demande de services de fret, et encourager le commerce électronique pour promouvoir l'optimisation de la logistique et réduire les coûts globaux de transport était jugé particulièrement important pour le développement du secteur. Le Botswana s'était doté d'une politique nationale intégrée, qui permettrait d'orienter l'évolution future du secteur des transports et faciliterait la croissance d'une industrie nationale grâce à une infrastructure de transport suffisamment développée.

12. Divers experts ont souligné que, pour être le mieux adaptées possible aux conditions locales et aux conditions du marché, les réglementations nationales devaient être continuellement ajustées en fonction de l'évolution, rapide, de l'environnement extérieur. Il était donc primordial pour les organismes régulateurs d'adapter les réglementations à l'évolution des structures du marché, des progrès technologiques, des nouveaux modèles économiques et des priorités en matière d'action publique. Particulièrement importante à cet égard était l'élaboration de nouvelles réglementations portant sur a) l'atténuation des changements climatiques et la promotion d'un développement durable; et b) une évolution technologique rapide qui donnait chaque jour naissance à de nouveaux modèles économiques, par exemple dans les services de télécommunication.

13. Les services de télécommunication avaient connu un développement remarquable, avec une croissance exponentielle des réseaux à haut débit et des services de téléphonie mobile. D'après l'Union internationale des télécommunications, les multiples réformes réglementaires adoptées dans le passé, caractérisées par un accroissement de la participation du secteur privé et la mise en place d'organismes régulateurs indépendants, avaient conduit à une expansion de la téléphonie fixe et mobile et des services Internet, avec la création de nouveaux modèles économiques privilégiant la transmission de données

par rapport à la transmission de la voix. Le secteur était ainsi devenu important pour de nombreux et multiples aspects de la politique publique, ce qui représentait un vaste défi pour les organismes régulateurs. Développer les services et les infrastructures de haut débit était devenu une priorité majeure pour de nombreux pays; la réglementation devait être rendue plus souple pour s'accommoder de l'évolution rapide des conditions de l'activité économique et commerciale, et être élargie pour englober divers objectifs de politique publique – développement des infrastructures, cybersécurité, promotion de l'innovation, convergence technologique. Les services des TIC intéressaient de plus en plus la finance, l'éducation et la santé, d'où l'importance de régimes réglementaires cohérents. Définir des réglementations nationales à la fois ouvertes sur l'avenir et sur le progrès technologique et propices à une concurrence concernant aussi bien les infrastructures que les services était essentiel pour une large diffusion des avantages de la société de l'information.

14. L'évolution des préférences des consommateurs en raison de l'évolution du marché avait également eu une influence sur les services postaux traditionnels – qui constituaient le plus grand réseau de distribution, employant 5 millions de personnes dans le monde. L'Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal avait souligné que les organismes régulateurs s'étaient efforcés de s'adapter à l'évolution des pratiques des consommateurs – services postaux et financiers en ligne, commerce électronique, administration en ligne. Les réglementations devaient intégrer ces nouveaux services et ces nouvelles pratiques, encourager la concurrence et promouvoir une solide gouvernance.

15. L'objectif d'un développement durable représentait un autre grand défi en matière de réglementation. Dans le secteur de l'énergie en Inde, par exemple, cet objectif était encouragé par le recours aux sources d'énergie renouvelables, avec notamment l'établissement de normes de performance pour les entreprises bénéficiant de licences, des tarifs préférentiels («de rachat»), des achats obligatoires d'énergie provenant de sources renouvelables et un plan de raccordement au réseau. Concernant les transports maritimes, les mesures de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre étaient passées au premier plan des questions de réglementation ces dernières années. Dans le domaine des changements climatiques, les mesures réglementaires avaient visé à réduire les émissions de gaz à effet de serre, tandis que les transports maritimes restaient le mode de transport de marchandises le plus efficace d'un point de vue énergétique.

D. Aspects réglementaires et institutionnels

16. La création d'organismes régulateurs indépendants avait été une étape essentielle des réformes de la réglementation. Les participants ont toutefois précisé que l'indépendance devait être réelle et effective, grâce à des ressources financières et humaines appropriées, et s'appuyer sur une transparence et une crédibilité sans faille. Les risques de conflits pouvant résulter d'un chevauchement de domaines de compétence entre organismes régulateurs sectoriels et autorités chargées de la concurrence avaient été abordés de différentes façons. L'expérience des pays révélait des trajectoires institutionnelles diverses et une multiplicité d'arrangements régissant différents secteurs de services d'infrastructure.

17. Les experts ont noté que le concept d'«organisme régulateur indépendant» fonctionnait mieux dans le secteur des télécommunications que dans celui de l'électricité. Dans le secteur des télécommunications en Inde, par exemple, les taux de connectabilité et de pénétration s'étaient améliorés avec la participation du secteur privé et l'évolution technologique. Dans le secteur de l'électricité, la réglementation avait fortement privilégié des mécanismes tarifaires de péréquation entre utilisateurs industriels et utilisateurs agricoles. Mais ce modèle était par la suite devenu intenable, d'où la création d'un organisme indépendant de tarification et la mise en œuvre d'une réforme complète. L'expérience en Amérique latine avait également particulièrement montré que des

organismes régulateurs indépendants, transparents et responsables étaient importants pour éviter les ingérences politiques et les situations de réglementation arbitraire. La distinction entre marché fermé et marché compétitif était importante pour parvenir à un juste équilibre entre réglementation et concurrence.

18. La qualité de la réglementation davantage que la structure du capital social étant de plus en plus considérée comme un élément fondamental de la performance sectorielle, les participants ont examiné diverses approches qui avaient été adoptées pour améliorer cette qualité. Certains pays, par exemple l'Australie, avaient ainsi créé une «autorité de tutelle des organismes de réglementation». Le Pérou avait suivi une voie originale en adoptant une réglementation générale englobant notamment la propriété intellectuelle, la concurrence, la protection des consommateurs et la réglementation sectorielle, et en créant un Institut national pour la défense de la concurrence et la protection de la propriété intellectuelle (INDECOPI). Cette approche devait garantir des services de qualité aux consommateurs et reposait sur une action vigoureuse de l'État en matière de protection des consommateurs, à travers une action coordonnée des organismes chargés de la réglementation, de l'application et du contrôle.

19. L'Union européenne a lancé une initiative de «réglementation intelligente», afin que les réglementations soient de qualité et atteignent les objectifs législatifs, n'imposent pas de coûts inutiles, et respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité, à tous les niveaux du processus de décision. Un des principaux éléments de cette initiative a consisté en une étude d'impact des projets de réglementation. Cette évaluation visait à recenser les problèmes, au moyen notamment de consultations avec les parties prenantes, à examiner les résultats et les enseignements des politiques passées, à définir des objectifs et à élaborer, évaluer et comparer des possibilités d'action. Pour vérifier l'adéquation des mesures législatives aux objectifs recherchés, l'UE a également procédé à des «tests de capacité» pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre. Un autre objectif de l'initiative de réglementation intelligente était de réduire les lourdeurs administratives, en allégeant les formalités et les coûts pour les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME).

E. Les réformes réglementaires dans le secteur des services financiers

20. Les participants ont aussi débattu des initiatives menées actuellement par les pays et au niveau international pour réformer la réglementation des services financiers. Les réformes en question visaient à élargir la portée des contrôles en incluant des objectifs tant macroprudentiels que microprudentiels, et à internaliser les externalités négatives créées par certains établissements financiers. Les experts ont souligné la nécessité de faire en sorte que ces réformes rétablissent la fonction première du secteur financier, qui était de soutenir les activités productives de l'économie réelle, ainsi que la nécessité d'empêcher des crises financières futures.

21. Une partie importante du débat sur le sujet a été consacrée à l'Accord de Bâle III, qui traitait des règles de fonds propres imposées aux banques. Bâle III était conçu sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire comme un instrument important afin de remédier aux dysfonctionnements du marché dans le secteur des services financiers. L'objectif de Bâle III était d'améliorer la résistance des banques face aux pertes en période de récession en consolidant qualitativement et quantitativement leurs fonds propres. Plusieurs experts ont fait valoir, cependant, que les règles de Bâle III étaient fondées sur celles de Bâle II, dont elles avaient hérité certaines faiblesses structurelles. Ainsi, les modèles statistiques utilisés pour calculer les exigences de fonds propres correspondant au risque de crédit, au risque de marché et au risque opérationnel étaient souvent si complexes qu'ils posaient un problème insurmontable à bon nombre de responsables, en particulier

dans les pays en développement. Il convenait donc de renoncer à ces méthodes complexes afin de limiter le risque de mainmise réglementaire. Qui plus est, les autorités réglementaires pouvaient ne pas disposer des capacités voulues pour suivre toutes les évolutions du marché de façon à pouvoir effectuer dans de bonnes conditions l'examen de contrôle prévu dans le pilier II. Enfin, le pilier III, sur l'obligation d'informer sur les risques de crédit, était fondé en grande partie sur le recours aux agences de notation et des normes comptables équitables. Il a été souligné que les agences de notation ne devaient pas avoir de rôle à jouer dans la réglementation prudentielle.

22. Il a été noté que plusieurs détails restaient à mettre au point dans Bâle III, dont certains continuaient de poser des problèmes réglementaires complexes. Ainsi, les questions de la définition et du traitement de l'aléa moral créé par les «établissements financiers d'importance systémique» («too big to fail») restaient en suspens. L'imposition de charges financières à contre-cycle afin de réduire le parti pris procyclique des réglementations actuelles risquait de s'avérer trop difficile à exécuter en pratique, compte tenu de la difficulté à définir les cycles économiques. Les experts ont souligné, néanmoins, que la principale difficulté était de renforcer la réglementation et le contrôle macroprudentiels, dans la mesure où les règles de Bâle III restaient de caractère microprudentiel, étant centrées sur la solvabilité des banques de manière individuelle et sur la protection des déposants, plutôt que sur la résilience du système financier. De l'avis d'un expert, il fallait pour améliorer les règles macroprudentielles de Bâle III pouvoir contrôler l'expansion du crédit, par exemple en surveillant son encours par rapport au PIB. Au niveau national, la proposition dite de la «règle Volcker», qui interdisait les opérations pour compte propre aux banques de dépôts, avait soulevé le problème du traitement discriminatoire de certaines catégories d'actifs. Pour les pays en développement, la nécessité s'imposait d'équilibrer les besoins de développement avec les règles financières en matière de gestion des risques.

23. Les experts ont fait valoir que la mise en œuvre du contrôle financier et macroprudentiel exigeait des moyens réglementaires et institutionnels importants au niveau national, cependant que bon nombre de pays en développement appliquaient encore Bâle I. Par ailleurs, il a été estimé qu'en dehors de l'accroissement potentiel du coût du crédit et de l'accès plus réduit au crédit imputables à des règles renforcées, les conséquences de Bâle III pour les PME et le financement du commerce ne laissaient pas d'être préoccupantes. En effet, les règles de Bâle III étaient défavorables à la détention d'actifs à court terme en raison du facteur de risque plus élevé attribué à ce type d'exposition, et mettaient l'accent sur le risque de contrepartie plutôt que sur le risque de produit ou de résultat – ce qui avait un effet défavorable sur les instruments de financement du commerce et les prêts aux PME. Il a donc été estimé important de faire la distinction entre des activités à faible risque et faible marge comme le financement du commerce et des activités plus risquées et à plus forte marge.

24. Un expert a rendu compte de l'expérience de la Turquie face à la crise financière de 2000-2001, qui avait permis au pays de bien supporter la crise mondiale récente. La Turquie avait engagé un vaste programme de restructuration du secteur bancaire en 2001 qui avait consisté à restructurer les banques publiques, transférer les banques privées en difficulté dans un fonds d'assurance des dépôts d'épargne, améliorer la qualité des actifs des banques privées, introduire de nouvelles normes de contrôle et accroître l'efficacité du système bancaire dans son ensemble. L'exemple turc montrait l'importance de la coordination interinstitutions entre les diverses autorités réglementaires (banque centrale, Trésor, fonds d'assurance des dépôts d'épargne et autorités bancaires) face à une situation de crise pour réussir les réformes structurelles, et l'importance d'un système d'alerte précoce et d'une meilleure transparence.

25. La nécessité de faire de l'équité un objectif réglementaire clairement établi et d'améliorer l'équité financière a été soulignée. Il a été constaté que les réformes réglementaires récentes pourraient rendre les emprunts plus coûteux pour les ménages et diminuer l'accès au crédit, d'où l'importance de fixer dans la réglementation certaines obligations de promouvoir l'accès au crédit pour les ménages en difficulté, notamment par des politiques de service universel. En Inde, le nombre de filiales qu'une banque était autorisée à ouvrir était lié au nombre de filiales qu'elle avait déjà ouvertes dans les zones rurales. En outre, les politiques publiques cherchaient à orienter le crédit vers des secteurs directement productifs comme les PME, le secteur agricole, les petits projets de construction de logements peu onéreux et les investissements d'infrastructure. Les politiques publiques du pays visaient ainsi à promouvoir une répartition du risque porté par ces crédits entre le secteur public et le secteur privé, en offrant des filets de sécurité et une certaine forme d'assurance ou de garantie de crédit. Les participants ont noté cependant les difficultés des banques privées à accorder des crédits à des clients qu'elles estiment non rentables, dans la mesure où elles recherchaient le profit.

26. Plusieurs participants ont noté la nécessité d'adopter une stratégie prudente pour libéraliser les marchés de services financiers, compte tenu de l'effet de la crise, des distorsions créées par les mesures de sauvetage du secteur financier qui, dans certains cas, avaient conduit à nationaliser des banques, et des difficultés particulières que poserait un éventuel retour en arrière dans la libéralisation des services financiers. D'aucuns ont fait valoir que l'obligation de permettre à tous les fournisseurs étrangers établis sur le territoire de fournir de «nouveaux services financiers» pouvait être jugée difficilement conciliable avec l'idée d'une réglementation renforcée pour assurer la sécurité des produits financiers. Le rôle important de la réglementation du pays d'accueil a aussi été mentionné. À titre d'exemple, certains pays avaient insisté sur l'obligation faite aux fournisseurs de services étrangers de s'implanter par l'intermédiaire de filiales et non par l'ouverture directe de succursales. La question a aussi été débattue de savoir si certaines mesures pouvaient être justifiées dans le cadre des exceptions d'ordre prudentiel prévues par le Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers (Accord général sur le commerce des services – AGCS). Certains intervenants ont estimé que l'AGCS offrait déjà suffisamment de flexibilité pour permettre aux gouvernements de prendre les mesures appropriées pour des raisons prudentielles. D'autres ont souligné l'incertitude qui régnait quant à la portée des exceptions d'ordre prudentiel, et estimé que certaines mesures comme les contrôles des capitaux pourraient ne pas être justifiées, ce qui limiterait le droit de réglementer.

F. Les secteurs de services d'infrastructure et le système commercial international

27. Un certain nombre de participants ont estimé que la libéralisation des services était généralement un facteur d'efficacité et de compétitivité, étant donné les liens de ce secteur en amont et en aval avec le reste de l'économie. L'existence de cadres réglementaires solides et judicieux et de mécanismes institutionnels robustes était cependant un préalable indispensable. En outre, dès lors que la libéralisation du commerce en vertu d'accords commerciaux, régionaux et multilatéraux s'étendait de plus en plus aux services d'infrastructure, et que la libéralisation du commerce des services concernait pour l'essentiel des mesures «réglementaires», les processus de libéralisation pouvaient influencer la conception des cadres réglementaires et institutionnels nationaux et, partant, la capacité des gouvernements à réglementer. La principale difficulté était donc de donner le contenu, le rythme et la séquence appropriés aux processus qui associaient libéralisation et réglementation.

28. Certains intervenants ont noté l'effet bénéfique de la libéralisation du commerce lorsqu'elle était menée dans de bonnes conditions. L'un des principaux facteurs qui permettaient de retirer un effet positif net de la libéralisation du commerce des services était l'existence de cadres réglementaires et institutionnels judicieux. Ainsi, la performance du secteur des télécommunications mexicain s'était améliorée sensiblement après sa libéralisation dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain, qui avait permis une meilleure efficacité et l'accès à des services modernes. En Ouganda, la libéralisation du secteur des services de technologie de l'information et de la communication (TIC) et la privatisation avaient permis des entrées d'investissements étrangers directs (IED) plus importantes, ainsi qu'une meilleure pénétration des services téléphoniques et une amélioration de la couverture du réseau. Il a été observé cependant que l'absence de cadres réglementaires avait inhibé le développement de services de TIC compétitifs au plan international, notamment de services d'externalisation et d'arrière-guichet utilisant l'informatique. En outre, la libéralisation s'était avérée plus efficace dans certains secteurs que dans d'autres. Il importait donc que les politiques de libéralisation soient conçues en tenant compte des différences entre les secteurs. Il a été constaté avec préoccupation que la libéralisation pouvait aggraver la position de balance des paiements des pays en développement.

29. Il a été jugé important d'aller de l'avant dans les négociations du Cycle de Doha concernant les services, qui étaient dans l'impasse. L'existence d'un mandat de négociation particulier pour les services, indépendamment des autres domaines concernés par le Cycle de Doha a été mise en avant, dans la mesure où des négociations étaient prévues pour les services dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En outre, il a été estimé que, puisque des progrès sensibles avaient été possibles lors de la conférence d'annonce d'intentions en juillet 2008, les négociations sur l'accès aux marchés dans le domaine des services étaient encore susceptibles de progresser. En ce qui concerne l'établissement de règles en matière de réglementation intérieure, les experts ont noté que les approches horizontales portant sur l'ensemble des secteurs aboutissaient souvent à des résultats fondés sur le plus petit commun dénominateur et étaient d'une efficacité limitée. Concernant les orientations futures, une question a été posée sur l'intérêt de nouvelles méthodes de négociation éventuelles, notamment les «approches plurilatérales». Il a été répondu que l'ambiguïté théorique à cet égard n'était pas dissipée, car la notion pouvait signifier: a) des processus de négociation plurilatéraux débouchant sur un résultat multilatéral fondé sur le principe de la nation la plus favorisée (NPF), ce qui avait été le cas pour le Cycle d'Uruguay, les négociations sectorielles sur les télécommunications de base et les services financiers et les négociations actuelles du Cycle de Doha; b) des résultats plurilatéraux prenant soit la forme d'accords commerciaux régionaux (ACR) visés par l'article V de l'AGCS, soit la forme d'un accord plurilatéral de type accord sur les marchés publics non fondé sur le principe NPF.

30. Si les «services publics» étaient souvent exclus des dispositions des accords commerciaux en matière de libéralisation, bon nombre de services auparavant considérés comme des services publics étaient désormais ouverts à la concurrence commerciale, le secteur devenant ainsi de plus en plus assujéti aux obligations d'accès aux marchés et de non-discrimination prévues par les accords commerciaux. Pour ce qui était des méthodes de libéralisation utilisées dans les ACR, il a été estimé que les méthodes de listes positives et négatives n'étaient pas fondamentalement différentes au plan des résultats, car les deux démarches pouvaient aboutir à des engagements d'accès aux marchés équivalents, et pouvaient permettre éventuellement des clauses dérogatoires pour tenir compte des sensibilités nationales. Certains participants ont fait valoir qu'une méthode par liste négative risquait de favoriser une libéralisation radicale, englobant les services futurs, et pourrait limiter le droit de réglementer, car bon nombre de pays en développement à revenu faible n'avaient souvent pas les capacités institutionnelles nécessaires pour discerner a

priori les mesures réglementaires qui étaient susceptibles de contrevenir aux obligations d'accès aux marchés ou de traitement national et devaient figurer expressément comme des réserves. De l'avis d'un participant, les pressions en faveur d'une large libéralisation du commerce des services dans le cadre d'ACR ou de négociations sur l'accèsion à l'OMC avaient limité la possibilité pour certains gouvernements d'utiliser la réglementation financière ou les contrôles des capitaux pour atténuer les crises financières.

31. Outre l'intégration des marchés régionaux, la coopération et l'harmonisation en matière de réglementation, notamment la reconnaissance et l'équivalence des réglementations, pouvaient jouer un rôle important. Ainsi, afin de remédier au faible niveau d'accès à l'électricité dans la région, les pays de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dans le cadre du Procotole de la CEDEAO sur l'énergie, avaient cherché à optimiser les ressources énergétiques régionales, en augmentant l'accès à l'énergie et en renforçant les liaisons électriques de pays à pays. Cela était passé notamment par la création d'une autorité réglementaire régionale commune du secteur de l'énergie ainsi que du Groupe de l'énergie ouest-africain. L'Autorité réglementaire régionale de l'électricité supervisait la mise en place des liaisons électriques entre les 15 États membres de la Communauté. La persistance de services à intégration verticale, le nombre limité de liaisons de pays à pays, les besoins financiers considérables, le manque de structure des stratégies de privatisation et de libéralisation dans la région, les asymétries d'information, et les disparités entre les tarifs douaniers appliqués par les pays de la CEDEAO avaient posé des problèmes particuliers à l'Autorité réglementaire régionale. L'augmentation du commerce d'électricité intrarégional était un objectif important, qui était mis en œuvre en créant des liaisons électriques entre les pays de la région. L'Autorité réglementaire régionale s'était employée à faire en sorte que les cadres juridiques appropriés soient en place pour garantir une création efficace de ces liaisons. La coopération régionale avait été déterminante pour les pays de la Communauté d'Afrique de l'Est afin de mettre en place une infrastructure de communications et des services de TIC, en leur permettant d'aller vers une plus grande interopérabilité par l'harmonisation des politiques et des réglementations en matière de TIC et la normalisation des technologies et des services.

G. Orientations futures

32. La réunion d'experts pluriannuelle a fait le point des expériences nationales, des meilleures pratiques et des succès obtenus dans certains secteurs d'infrastructure. Ce processus d'examen a mis en évidence la diversité des approches et dégagé de riches enseignements. Il a permis aux participants d'améliorer leur compréhension des possibilités et des difficultés liées aux aspects réglementaires et institutionnels des SSI, en particulier s'agissant des éléments indispensables pour garantir l'adéquation des cadres réglementaires et institutionnels nationaux. Les travaux consacrés par la CNUCED aux cadres réglementaires et institutionnels ont été vivement appréciés. Les participants ont demandé à la CNUCED de continuer de faciliter l'échange d'expériences et d'enseignements afin de recenser les politiques nationales et les cadres réglementaires les mieux adaptés et les plus efficaces.

33. Les enseignements ci-après ont notamment été dégagés:

- a) L'État joue un rôle central pour remédier aux dysfonctionnements du marché des services d'infrastructure, et développer les capacités productives;
- b) Étant donné les besoins de financement importants pour le développement des infrastructures, la participation privée, les partenariats public-privé (PPP) et les IED sont aussi devenus des sources significatives de développement des infrastructures;

c) Les cadres réglementaires et institutionnels doivent être adaptés aux besoins précis et aux conditions particulières des pays et des secteurs, et à l'évolution rapide de facteurs externes comme le progrès technologique et les changements climatiques. Les cadres réglementaires et institutionnels doivent répondre à la diversité des fournisseurs: secteur privé, secteur public et partenariats public-privé;

d) La réglementation applicable aux services d'infrastructure doit s'inscrire dans des politiques et des stratégies de développement économique et sectoriel globales et intégrées. La définition claire du rôle des organismes compétents et la coordination entre les institutions sont déterminantes;

e) La transparence est essentielle pour l'indépendance, la crédibilité et l'efficacité du processus de réglementation. Une interaction entre toutes les parties prenantes est importante à cet égard;

f) Une politique de concurrence judicieuse est indispensable pour développer des services d'infrastructure compétitifs, en particulier dans les secteurs concurrentiels et afin de promouvoir les intérêts des consommateurs;

g) Il convient d'améliorer la qualité de la réglementation de façon à optimiser les pratiques de réglementation des services d'infrastructure, au moyen par exemple d'études d'impact et d'analyses coût-avantage dans l'optique d'une «réglementation intelligente». Les gouvernements doivent disposer de suffisamment de ressources financières, de capacités institutionnelles et de compétences pour être en mesure de créer des cadres réglementaires et institutionnels et d'en assurer le suivi et l'application. Les capacités humaines, réglementaires et institutionnelles des pays en développement doivent être renforcées;

h) Les pays en développement doivent examiner les nouvelles réglementations financières internationales, telles que Bâle III, et les appliquer avec rigueur, compte tenu notamment du degré de complexité de leur réglementation et de leurs capacités institutionnelles. La vigilance des autorités de contrôle du pays hôte est indispensable;

i) Les processus multilatéraux et régionaux de libéralisation du commerce doivent être bien conçus, être convenablement échelonnés dans le temps, et tenir compte des objectifs de politique publique visés dans les réglementations SSI. En ce qui concerne les services d'infrastructure, l'interaction entre le commerce et la réglementation mérite une attention particulière;

j) Toutes les formes de partenariat doivent être orientées en fonction du développement des capacités productives et de l'efficacité des cadres réglementaires et institutionnels, y compris la coopération régionale et Sud-Sud;

k) L'harmonisation et la coopération réglementaires au niveau régional pourraient être un moyen puissant de créer des cadres réglementaires et institutionnels efficaces;

l) Des travaux de recherche, des études d'impact et des examens des politiques des services supplémentaires seraient une contribution importante au recensement des meilleures pratiques concernant l'élaboration et l'application des politiques et des cadres réglementaires et institutionnels les plus efficaces;

m) L'échange constant de données d'expérience peut contribuer au recensement et au développement des politiques et des cadres réglementaires et institutionnels les plus efficaces pour les services d'infrastructure.

II. Questions d'organisation

A. Élection du Bureau

(Point 1 de l'ordre du jour)

34. À sa séance plénière d'ouverture, la réunion d'experts pluriannuelle a élu le Bureau suivant:

Président: M^{me} Hiswani Harun (Malaisie)

Vice-Président-Rapporteur: M. Moncef Baati (Tunisie)

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

(Point 2 de l'ordre du jour)

35. À sa séance plénière d'ouverture, le jeudi 23 février 2012, la réunion d'experts pluriannuelle a adopté l'ordre du jour provisoire de la session (publié sous la cote TD/B/C.I/MEM.3/10). L'ordre du jour se lisait comme suit:

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

C. Résultat de la session

36. Toujours à sa séance plénière d'ouverture, la réunion d'experts pluriannuelle a convenu que la Présidente établirait le résumé des débats.

D. Adoption du rapport de la réunion

(Point 4 de l'ordre du jour)

37. À sa séance plénière de clôture, le 24 février 2012, les participants à la réunion ont autorisé le Vice-Président-Rapporteur à établir, sous l'autorité de la Présidente, le rapport après la clôture de la session.

Annexe

Participation*

1. Des représentants des États membres ci-après de la CNUCED ont assisté à la réunion d'experts:

Afghanistan	Kenya
Algérie	Lesotho
Angola	Libye
Arabie saoudite	Malaisie
Autriche	Maroc
Barbade	Mexique
Bélarus	Népal
Bénin	Nigéria
Brésil	Oman
Botswana	Ouganda
Chili	Paraguay
Chine	Pérou
Colombie	Pologne
Côte d'Ivoire	République de Corée
Émirats arabes unis	République démocratique du Congo
Équateur	République démocratique populaire lao
États-Unis d'Amérique	République dominicaine
Éthiopie	République-Unie de Tanzanie
Fédération de Russie	Sénégal
Gabon	Soudan
Ghana	Suède
Hongrie	Togo
Inde	Tunisie
Italie	Turquie
Japon	Venezuela (République bolivarienne du)
Jordanie	Zambie
Kazakhstan	

2. Les organisations intergouvernementales ci-après ont été représentées à la réunion d'experts:

Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)
Union africaine
Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
Union européenne
Organisation des États des Caraïbes orientales
Centre Sud

3. Les organismes et institutions des Nations Unies ci-après ont été représentés à la réunion d'experts:

Commission économique pour l'Afrique
Centre du commerce international CNUCED/OMC

4. Les institutions spécialisées et organismes apparentés ci-après ont été représentés à la réunion d'experts:

* La liste des participants figure dans le document TD/B/C.I/MEM.3/INF.4.

Union internationale des télécommunications
Banque mondiale
Organisation mondiale du commerce

5. Les organisations non gouvernementales ci-après ont été représentées à la réunion d'experts:

Catégorie générale

Centre for Research on Multinational Corporations
Ingénieurs du monde
International Centre for Trade and Sustainable Development
OCAPROCE International

En cours d'affiliation

Centre for Research on Multinational Corporations
Consumer Unity and Trust Society (CUTS)

6. L'expert invité ci-après a assisté à la réunion:

M^{me} Rina **Takeuchi**, conseillère, IDEAS Centre, Genève

7. Les intervenants ci-après étaient invités à la réunion d'experts:

Jeudi 23 février 2012

M. Pramod **Deo**, Président de la Commission réglementaire centrale de l'électricité (Inde)

M. Marcelo **Olarreaga**, Président du Département des sciences économiques, Université de Genève

M. Philippe **Raillon**, Président du Groupe de travail des stratégies internationales au Conseil des autorités européennes de réglementation de l'énergie

M. Makhtar **Fall**, chef de la Division de la réglementation et des conditions de marché, Union internationale des télécommunications

M. Stephen **Banable**, expert principal, Groupe des politiques réglementaires et des études d'impact, secrétariat général de la Commission européenne

M. Hebert **Tassano Velaochaga**, Président du Conseil, Institut national pour la défense de la concurrence et la protection de la propriété intellectuelle (Pérou)

M^{me} Marion Vernese **Williams**, Ambassadrice, Mission permanente de la Barbade auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève

M. Kern **Alexander**, faculté de droit de l'Université de Zurich, et Centre pour l'analyse et les politiques financières de l'Université de Cambridge

M. Mete **Bumin**, chef du Département des relations extérieures de l'Agence de réglementation et de contrôle du secteur bancaire (Turquie)

M. Walter **Stahel**, Vice-Secrétaire général de l'International Association for the Study of Insurance Economics, chef du Programme sur la gestion des risques

M. Andrew **Cornford**, Observatoire de la Finance

Vendredi 24 février 2012

M^{me} Serana **Bassini**, Secrétaire générale de l'Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal

M^{me} Laurean **Bategana Butubira**, spécialiste principale des questions commerciales au Département du commerce du Ministère du commerce, de l'industrie et des coopératives (Ouganda)

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

M^{me} Ifeyinwa **Ikeonu**, membre du Conseil de l'Autorité réglementaire régionale de l'électricité de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

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

M. Pramod **Deo**, Président de la Commission réglementaire centrale de l'électricité (Inde)

M^{me} Goitsewang **Morekisi**, Secrétaire permanente adjointe au Ministère des transports et des communications (Botswana)

M. Julio Baltazar **Durand Carrion**, membre de la Commission nationale de contrôle des services d'assainissement (Pérou)

M. Lincoln **Flor**, spécialiste principal des partenariats public-privé, World Bank Institute
