

Non classifié

TD/TC/WP(2004)51/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

22-Aug-2006

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

**TD/TC/WP(2004)51/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail du Comité des échanges

LA LIBERALISATION DES SERVICES D'INFRASTRUCTURE DE RESEAU ET L'AGCS

Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 34

par Massimo Geloso Grosso

Tous les documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale sont désormais accessibles sur le site Internet de l'OCDE à l'adresse <http://www.oecd.org/trade>

JT03212675

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

Cette étude passe en revue les principaux enjeux de la libéralisation des services d'infrastructure de réseau - à savoir notamment les télécommunications, les services de poste et de courrier, les services énergétiques, les services d'adduction d'eau et d'assainissement - dans une double optique nationale et multilatérale. Étant donné l'importance économique et sociale que revêtent ces services, ils figurent parmi les principales priorités de développement pour de nombreux pays. En optimisant les échanges et l'investissement dans les services d'infrastructure de réseau, on va dans le sens des objectifs de développement. Cela étant, la libéralisation n'est pas une tâche aisée ; elle nécessite des institutions réglementaires saines et efficaces pour répondre aux déficiences du marché et maintenir le cap des politiques publiques. Bien pensée, la libéralisation consolidée dans le cadre de l'AGCS peut contribuer à l'avancement des objectifs nationaux en améliorant la confiance des investisseurs lorsque les pays décident d'autoriser la participation du secteur privé dans ces services. L'accord de l'OMC sur les services n'est pas sans influencer la pratique réglementaire des gouvernements dans certains domaines des services d'infrastructures de réseaux, particulièrement lorsque des engagements spécifiques ont été souscrits. C'est d'autant plus vrai que l'AGCS est un accord relativement jeune et que certaines de ses dispositions n'ont pas encore subi l'épreuve de la réalité. Il est donc crucial d'examiner attentivement ses dispositions et d'élaborer sur mesure des engagements spécifiques en fonction des objectifs des politiques nationales.

Mots clés : Réseau, infrastructure, services publics, libéralisation, réglementation, AGCS.

REMERCIEMENTS

Cette étude a été préparée par Massimo Geloso Grosso, de la Direction des échanges de l'OCDE, sous la supervision de Dale Andrew, Chef de la Division des liens en matière de politique commerciale, ainsi que de Julia Nielson. La Première partie a bénéficié d'importantes contributions de Sébastien Miroudot, Suzanne Szymanski, et de l'assistance de Mikael Feldbaum pour la recherche. La Deuxième partie a été réalisée en collaboration avec Molly Leshner, à partir des éléments préparés par Julia Nielson avec l'assistance de Sébastien Miroudot. L'étude a fait l'objet de discussions au sein du Groupe de travail du Comité des échanges, qui a bien voulu la déclassifier, autorisant une plus large diffusion de ces conclusions sous sa responsabilité. Elle peut être consultée sur le site web de l'OCDE en anglais et en français à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/trade>.

L'auteur tient aussi à remercier Lee Tuthill, Mireille Cossy, Robin Simpson et Hildegunn Nordås pour leurs commentaires constructifs et les discussions qui ont émaillé la préparation de l'étude.

Droits d'auteur : OCDE, 2006.

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

Chef du Services des Publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
PREMIERE PARTIE : LA REGLEMENTATION AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE	8
I. Introduction.....	8
II. Ouverture à la concurrence.....	9
II. Objectifs et approches de la réglementation.....	11
Réglementation des tarifs	11
Réglementation visant l'accès universel.....	13
Réglementation visant à satisfaire des normes de service	14
Efficacité des organismes de réglementation et des autorités de concurrence	15
Transparence et participation des usagers	16
IV. Exemples d'approches fondées sur la réglementation et de résultats obtenus sur des marchés libéralisés.....	17
Réglementation des tarifs	17
Réglementation visant à assurer l'accès universel	21
Réglementation visant à assurer le respect de normes de services	28
Des agences de réglementation et des autorités de concurrence efficaces	33
Transparence et participation des utilisateurs.....	38
DEUXIÈME PARTIE : LES SERVICES D'INFRASTRUCTURE DE RÉSEAU ET L'AGCS.....	41
I. Introduction.....	41
II. Les avantages de l'amélioration des engagements au titre de l'AGCS	42
III. Jusqu'à maintenant les progrès sont limités et inégaux.....	42
IV. Classification des services d'infrastructure de réseau	43
Les options possibles pour les Membres de l'OMC dans les négociations en cours.....	44
V. AGCS et marge de manœuvre des gouvernements	45
L'exclusion des « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental.....	47
Les services d'infrastructure de réseau et les marchés publics.....	47
Les implications d'une mauvaise interprétation de la portée de l'AGCS.....	48
Limitations des engagements sur les services d'infrastructure de réseau.....	49
VII. Disciplines supplémentaires relatives aux mesures réglementaires.....	52
Le Document de référence sur les télécommunications de base.....	53
CONCLUSION.....	54
RÉFÉRENCES	55

RÉSUMÉ

La **Première partie** de cette étude explore la manière dont les objectifs de réglementation peuvent être atteints sur des marchés libéralisés, en examinant l'expérience acquise dans plusieurs secteurs de services naguère assurés par les seuls pouvoirs publics. Ces dernières années, dans les services d'infrastructure de réseau – à savoir notamment les télécommunications, les services de poste et de courrier, les services énergétiques, les services d'adduction d'eau et d'assainissement – les échanges de services se sont intensifiés en conséquence de l'évolution des modalités de leur prestation, aboutissant à une plus forte concurrence. Dans les pays en développement en particulier, la libéralisation est perçue comme un moyen de stimuler l'investissement et de se doter d'infrastructures plus performantes. Étant donné l'insuffisance des capacités nationales de ces pays, leurs gouvernements ont souvent tendance à encourager également les participations étrangères lorsqu'ils décident d'ouvrir ces services au secteur privé. L'innovation technologique a aussi permis d'étendre le champ de la concurrence dans des secteurs comme les télécommunications et, dans une moindre mesure, l'énergie. Même dans les secteurs où la concurrence *sur* le marché est rendue impossible par l'existence de monopoles naturels, la concurrence *pour* le marché a été introduite grâce à différents types d'arrangements contractuels entre les secteurs public et privé. Ce type de structure s'impose de plus en plus comme une alternative à la privatisation.

Si la libéralisation peut entraîner des avantages réels en termes d'efficacité et d'accessibilité financière et physique des services, encore faut-il qu'elle soit bien menée et qu'elle s'appuie sur un solide cadre réglementaire. Pour parer aux déficiences du marché et atteindre les objectifs de l'action publique dans le nouvel environnement, les gouvernements disposent d'un éventail de leviers et de méthodes réglementaires.

Premièrement, les pouvoirs publics conservent un rôle majeur dans la *réglementation des tarifs* dans les marchés libéralisés. La difficulté consiste à les fixer à des niveaux qui maintiennent un équilibre socialement acceptable entre les intérêts des investisseurs et ceux des consommateurs, afin de continuer d'attirer les capitaux nécessaires tout en veillant à ce que les tarifs soient équitables et raisonnables. Deuxièmement, les gouvernements sont chargés des politiques visant à assurer l'accès aux services et leur accessibilité financière pour les populations pauvres ou mal desservies. Dans certains cas (les télécommunications par exemple), la libéralisation proprement dite peut améliorer l'accès, la concurrence tendant à faire baisser les prix ; dans d'autres, des mesures particulières sont nécessaires (comme l'obligation expresse, dans les contrats passés avec les fournisseurs privés, d'étendre le réseau, ou l'octroi de subventions à l'intention des consommateurs pauvres ou de leurs fournisseurs). Troisièmement, l'État conserve la responsabilité de *fixer les normes* régissant le service, en imposant soit des *résultats* (qualité et fiabilité du service, par exemple), soit des *modalités particulières* (formalités des demandes de raccordement au service, par exemple). Les approches visant à inciter les entreprises à se conformer aux normes vont des dispositions de service obligatoire aux instruments fondés sur les forces du marché. Les normes doivent être assez souples pour permettre aux services d'utilité publique de concevoir des méthodes créatives pour étendre la fourniture du service sans en compromettre la qualité.

Il est en outre indispensable de disposer d'*organes de réglementation et d'autorités de concurrence* solides et véritablement indépendants, capables d'instaurer une réglementation et une politique de la concurrence et d'en assurer le respect. Les fonctions essentielles que doivent remplir ces institutions requièrent une expertise considérable pour évaluer la structure, le comportement et la performance des marchés. Dans les

pays en développement, la mise en place d'une capacité de réglementation exigera vraisemblablement une assistance technique et financière non négligeable. La *transparence* dans la prise de décision en matière de réglementation et dans les relations entre les fournisseurs joue également un rôle clef dans la responsabilisation des acteurs, et pour rendre la réforme politiquement acceptable – selon certaines indications, les consommateurs seraient disposés à payer davantage pour obtenir un service de meilleure qualité et pour des prix fixés de manière transparente. Le fait de rendre l'information accessible aux consommateurs peut à son tour contribuer à les mobiliser de telle façon qu'ils participent au suivi de la performance des fournisseurs de services et de la bonne application de la réglementation.

Il n'existe bien entendu aucun modèle universel de réforme. Chaque liste de libéralisation doit tenir compte des attributs économiques et des conditions technologiques de chaque secteur, ainsi que des caractéristiques économiques, sociales, géographiques, institutionnelles et politiques du pays concerné. Sur cette toile de fond, la **Première partie** du rapport présente brièvement des exemples concrets de la façon dont les gouvernements de pays Membres et de pays non membres de l'OCDE ont utilisé divers instruments de réglementation en vue de réaliser les objectifs de la politique publique.

La **Deuxième partie** de l'étude complète la première en faisant la liaison entre la libéralisation des services d'infrastructure de réseau au niveau national et l'AGCS. Elle examine les enjeux les plus déterminants pour ces services dans les négociations en cours de l'AGCS et les avancées que l'on peut espérer, à la lumière de la libéralisation qui s'accomplit effectivement dans de nombreux pays et des caractéristiques spécifiques à ces activités.

Le renforcement des engagements au titre de l'AGCS dans les services d'infrastructure peut donner l'impulsion nécessaire à la poursuite des réformes au niveau national, et ancrer ces réformes dans un cadre législatif international. La prise d'engagements au titre de l'AGCS peut aussi démontrer de manière crédible que le gouvernement est déterminé à réformer un secteur et qu'il a pris les mesures juridiques et réglementaires nécessaires pour permettre l'investissement dans ce secteur, en particulier l'investissement direct étranger. Les engagements dans le cadre de l'OMC peuvent donc considérablement améliorer le climat de l'investissement, contribuant à faire venir des capitaux et des talents techniques et managériaux bienvenus. Le fait pour un pays d'être prêt à souscrire des engagements au titre de l'AGCS peut en outre renforcer la volonté politique de ses partenaires commerciaux à en faire autant eux-mêmes, tant dans les services que dans les autres types d'échanges qui sont du ressort de l'OMC.

Quels que puissent être ces avantages, les progrès dans les engagements AGCS sur les services d'infrastructure de réseau sont limités, à l'exception notable des services de télécommunication. Cela s'explique en partie par le fait qu'à l'époque du Cycle d'Uruguay, ces services étaient pour l'essentiel assurés par des monopoles publics. Depuis lors, toutefois, beaucoup de pays ont entrepris d'importantes réformes pour introduire la concurrence, modifiant les caractéristiques des marchés de ces services. Il semble maintenant possible d'avancer davantage sur un plan multilatéral, et le Cycle de Doha est pour les Membres de l'OCDE une occasion de mieux ancrer les réformes récentes et de les pérenniser de manière flexible et progressive. Cela étant, seuls un petit nombre de Membres ont déposé des offres nouvelles ou améliorées dans ces services ; quant aux pays en développement, leur participation reste faible.

Si les progrès sont aussi modestes, c'est en partie en raison des principaux instruments de classification utilisés par les Membres de l'OMC pour établir les engagements dans les services d'infrastructure de réseau. Certains pays estiment qu'il serait très souhaitable de clarifier et de moderniser les nomenclatures AGCS actuelles pour améliorer les engagements portant sur ces services. Des propositions en ce sens ont été faites par

un certain nombre de Membres de l'OMC, suggérant des définitions différentes ou plus spécifiques, dont quelques unes ont déjà été utilisées dans les requêtes et les offres de certains Membres. Étant donné certaines divergences de vues, il semble être difficile à court terme de s'entendre sur de nouveaux instruments de classification, mais rien ne contraint les Membres de l'OMC à utiliser une nomenclature particulière et les Membres concernés sont libres de modifier les nomenclatures contenues dans leurs listes d'engagements (à condition de veiller à la cohérence avec leurs engagements antérieurs). De même, les Membres qui considèrent que les nomenclatures AGCS actuelles restent un cadre valide pour établir les listes d'engagements dans les secteurs concernés peuvent aussi bien les maintenir dans leurs listes. Les Membres de l'OMC réfléchissent également aux moyens de faire en sorte que les engagements concernant ces services ne soient pas compromis faute d'engagements complémentaires dans d'autres secteurs (connexes).

Des objections, peut-être plus préoccupantes, ont été soulevées quant à l'effet potentiel de l'AGCS sur la capacité des gouvernements à veiller à ce que le public bénéficie de services d'infrastructures de réseau fournis dans des conditions adéquates. En pratique, il s'agit de savoir si l'Accord ne mettra pas en péril la capacité des gouvernements à assurer leurs responsabilités traditionnelles en matière de services publics, qu'elles prennent la forme de monopoles publics, de droits exclusifs de fourniture de services, ou d'une régulation appropriée de la concurrence. Étant donné l'importance de ces services pour les sociétés et leur caractère extrêmement réglementé, les gouvernements ont tendance à être particulièrement réticents à accepter de soumettre ces secteurs à des engagements les contraignant à une ouverture à la concurrence. L'AGCS, tout comme d'autres réalisations de nature contraignantes de l'OMC – ou d'ailleurs comme tout traité international – peut avoir un impact sur le travail réglementaire des gouvernements. Cela étant, l'Accord laisse une latitude appréciable aux Membres de l'OMC à cet égard.

En l'absence de listes d'engagements, l'AGCS n'impose que des obligations limitées, qui ne limitent pas la capacité des gouvernements à conserver le contrôle des services d'infrastructure de réseau. Quand un pays prend un engagement, d'autres obligations plus importantes en découlent, particulièrement concernant l'accès au marché et le traitement national. Elles peuvent avoir des implications plus marquées sur l'autonomie d'action sur ces services, d'autant plus que l'AGCS est un accord relativement « jeune » et que certaines de ses dispositions n'ont pas encore passé l'épreuve de la pratique. La constitution de listes d'engagements sur les services d'infrastructure de réseau soulève donc des questions tenant à leur nature. Dans le même temps, la flexibilité inhérente à l'Accord permet aux pays d'établir des limitations pour répondre à ces objections et facilite la prise d'engagements sur ces services. C'est ce qu'illustrent les listes de certains Membres de l'OMC dans le cadre du cycle d'Uruguay, que nous examinerons dans la deuxième partie de cette étude.

Une fois des engagements souscrits dans un secteur donné, des disciplines supplémentaires sur les mesures réglementaires s'appliquent, en particulier celles qui sont contenues dans l'article VI. Mais un examen plus attentif de ces dispositions révèle qu'elles ne semblent pas compromettre la capacité des pouvoirs publics à réglementer les services d'infrastructure de réseau. De plus, les discussions en cours dans le cadre de l'alinéa 4 de l'article VI indiquent que toutes les nouvelles disciplines dans ce domaine seront suffisamment larges pour permettre une régulation afin de veiller à la protection d'une large gamme d'objectifs de politique publique. C'est ce que confirment les disciplines en matière de services comptables, domaine dans lequel les négociations ont été conclues dans le cadre de ce mandat. Le Document de référence sur les télécommunications de base constitue un autre exemple important des disciplines de l'AGCS et de la marge d'autonomie laissée aux gouvernements dans l'établissement de leurs politiques dans les services d'infrastructure de réseau. Le Document de référence, qui n'a de valeur légale que dans la mesure où les Membres de l'OMC l'ont inclus dans leur engagements, se compose d'un ensemble de principes réglementaires pro-concurrentiels s'appliquant aux services de télécommunication de base, et s'apparente à un

ensemble de bonnes pratiques internationales. Le Document de référence, à l'instar du Préambule à l'AGCS, reconnaît aux gouvernements le droit de réglementer le secteur pour répondre aux objectifs des politiques publics. On peut citer l'exemple des obligations de service universel : le Document de référence précise expressément que les Membres peuvent établir des mesures de ce type.

PREMIERE PARTIE : LA REGLEMENTATION AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE

I. Introduction

1. Dans cette première partie de l'étude, nous allons explorer la façon dont les objectifs en matière de réglementation peuvent être atteints sur des marchés libéralisés, compte tenu de l'expérience acquise dans plusieurs secteurs de services qui relevaient autrefois exclusivement des pouvoirs publics. L'objectif n'est pas de préconiser des solutions toutes faites, mais d'offrir aux décideurs publics des éléments qui leur permettront d'éclairer leurs propres situations économiques et politiques en les adaptant à leurs caractéristiques propres, dans l'éventualité où ils décideraient de libéraliser.

2. L'étude présente des exemples concrets, pris dans des pays Membres et non membres de l'OCDE, de la façon dont les pouvoirs publics ont utilisé divers instruments réglementaires pour poursuivre des objectifs de politique publique. Elle traite plus particulièrement des services de télécommunications, des services de poste et de courrier, des services énergétiques et des services d'infrastructure environnementale, compte tenu de leurs caractéristiques d'industrie de réseau.

3. Le rapport comprend certains exemples dont le bilan n'est pas positif, l'idée étant de donner quelques indications sur les écueils à éviter pour que les retombées de la libéralisation se concrétisent durablement. Un certain nombre de cas sont présentés dont le bilan est à la fois positif et négatif, les réformes initiales, décevantes, ayant été ajustées au vu de l'expérience pour déboucher sur l'adoption de nouvelles solutions réglementaires. Ces exemples mettent en évidence à la fois l'ampleur de l'expérimentation engagée dans la réforme du secteur des services ces dernières années et le besoin d'adapter les approches réglementaires aux circonstances locales.

4. Des exemples de réglementations applicables aux participants du secteur privé national, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas échange international, sont également présentés lorsque que rien ne s'oppose à ce qu'une même mesure réglementaire s'applique à une entreprise entrante étrangère. Sont également donnés des exemples de mécanismes réglementaires touchant des sociétés du secteur public lorsqu'ils sont applicables à tous types d'exploitants (privés ou publics, étrangers ou nationaux). Les réformes ont parfois été progressives, l'ancien monopole public demeurant le fournisseur de services principal (voire unique) au cours de la période de mise en place du nouveau cadre réglementaire. En pareil cas, les réformes sont déjà conçues pour préparer l'ouverture à la concurrence.

5. La section suivante de cette première partie passe en revue les avantages potentiels et les risques de l'introduction de la concurrence dans les services d'infrastructure de réseau. La section III identifie ensuite un certain nombre d'objectifs réglementaires clés que les pouvoirs publics s'efforcent de poursuivre sur les marchés libéralisés pour pallier les défaillances du marché et répondre aux objectifs de la politique publique, et elle décrit un certain nombre d'approches réglementaires qui peuvent être suivies pour réaliser ces objectifs. La dernière section présente des exemples par pays dans les secteurs retenus.

II. Ouverture à la concurrence

6. Par le passé, les échanges dans les domaines des services d'infrastructure de réseau, notamment les télécommunications, les services de poste et de courrier, l'énergie, l'eau et l'assainissement, ont été peu nombreux car ils étaient fournis principalement par le secteur public, état de fait perçus comme nécessaires pour assurer un accès équitable à ces services ou en raison de leurs caractéristiques de *monopole naturel*. Le champ de la concurrence dans plusieurs services d'infrastructure de réseau a traditionnellement été limité du fait que l'infrastructure existante, comme les supports de diffusion dans le secteur des télécommunications, les réseaux de transport et de distribution de l'électricité et les canalisations d'eau et d'égouts, ne peut le plus souvent être dupliquée qu'à un coût prohibitif.

7. Néanmoins, ces dernières années, les échanges de services d'infrastructure de réseau se sont intensifiés, suite à la présence croissante du secteur privé dans la fourniture de ces services. Dans les économies émergentes et les pays en développement en particulier, la décision de libéraliser a été motivée par le souhait d'attirer des ressources pour le financement d'investissements et de rehausser la performance des infrastructures. La libéralisation de ces services est vue comme un moyen d'accroître les investissements ainsi que la couverture des services, d'encourager la concurrence dans la mesure du possible et d'importer technologie et savoir-faire. Les capacités et les ressources financières nationales étant limitées, la décision des gouvernements de pays en développement de libéraliser va généralement de pair avec l'autorisation de la participation étrangère.

8. La concurrence dans les services d'utilité publique de réseau a également été facilitée par l'innovation technologique. L'évolution des technologies de production et de distribution a eu des effets particulièrement sensibles sur la structure du marché des secteurs des télécommunications, de l'énergie et de plus en plus des services de poste. Dans les télécommunications, l'évolution technologique a pour ainsi dire éliminé le monopole naturel sur les marchés longue distance (par exemple, les services interurbains). La croissance rapide de la téléphonie portable, qui remplace de plus en plus les services filaires, a grandement contribué à réduire l'importance des économies d'échelle et du monopole naturel associés aux boucles locales traditionnelles (Banque mondiale, 2004). Les services sur Internet connaissent une croissance tout aussi spectaculaire.

9. Ces dernières années, ce qui apparaissait comme une frontière clairement délimitée entre la fourniture monopolistique de services de poste et la fourniture, ouverte à la concurrence, de services de courrier tend à s'estomper de plus en plus. Dans quelques cas, cette évolution est le résultat de réformes du marché qui ont officiellement réduit ou supprimé le champ du monopole, mais pour la plupart des pays, elle s'est faite par l'arrivée d'opérateurs privés dans des activités qui étaient autrefois l'apanage exclusif de prestataires du service public de la poste. De même, de nombreuses administrations postales ont étendu leurs activités, au-delà de la prestation des services de poste traditionnels dans les secteurs réservés, à de nouveaux domaines en concurrence avec le secteur privé. Ce processus d'extension de la concurrence s'est accéléré avec les nouveaux progrès technologiques dans les services de poste, le courrier électronique et l'Internet ouvrant un éventail considérable de nouvelles possibilités.

10. Dans le secteur de l'électricité, la réforme a consisté à dégroupier ses quatre principales composantes - production, transport, distribution et vente de détail - ce qui a conduit à différentes formes de concurrence (voir Encadré 1). De nouvelles technologies ont également facilité l'introduction de la concurrence dans la production (bien qu'un débat subsiste sur la question de savoir si la production d'énergie constitue un service ou un bien). De petites centrales à bas coûts permettent de produire de l'électricité plus près des

consommateurs, ce qui réduit la dépendance à l'égard des réseaux de transport et de distribution, qui constituent des services, et contribuant à affaiblir leurs caractéristiques de monopole naturel.

Encadré 1. Options pour la restructuration des marchés de l'électricité

Les marchés de l'électricité peuvent être structurés de quatre façons, correspondant à divers degrés de concurrence et de choix du consommateur :

- *Monopole* - Statu quo traditionnel dans lequel une entité unique produit toute l'électricité et la distribue sur un réseau de transport à des compagnies de distribution ou aux clients.
- *Acheteur unique* - Un organisme unique achète l'électricité à des producteurs en concurrence, il dispose d'un monopole sur le transport, et il vend l'électricité aux distributeurs et aux gros consommateurs industriels sans concurrence de la part des autres fournisseurs.
- *Concurrence sur le marché de gros* - Plusieurs distributeurs achètent de l'électricité à des producteurs en concurrence, ils utilisent le réseau de transport pour l'acheminer vers leurs zones de desserte dans le cadre d'accords d'accès ouvert, et ils conservent des monopoles sur les ventes dans leurs zones de desserte.
- *Concurrence sur le marché de détail* - Les clients ont accès à des producteurs en concurrence, soit directement soit par l'intermédiaire d'un détaillant de leur choix, et les réseaux de transport et de distribution sont exploités dans le cadre d'accords d'accès ouvert. Toutefois, la concurrence sur le marché de détail peut ne pas s'étendre à tous les consommateurs et ne concerner que les consommateurs industriels.

Source : Banque mondiale, 2004.

11. Mais même lorsque la concurrence *sur* le marché n'est pas envisageable - par exemple dans le cas des réseaux locaux d'approvisionnement en eau ou d'assainissement - il est possible d'introduire la concurrence *pour* les marchés par le biais de franchises de monopole. Plusieurs pays ont eu recours à des stratégies novatrices en vue de favoriser la participation du privé dans ces secteurs de services. Les dispositions contractuelles entre les secteurs privé et public telles que les concessions, les contrats de gestion ou les contrats BOT, se sont imposées comme des solutions de rechange à la privatisation, où la propriété est transférée par désengagement pur et simple de l'État.¹ Un contrat de concession, par exemple, octroie à une entreprise privée, généralement après un appel d'offres, le droit exclusif de fournir un service pour une période déterminée en utilisant les installations existantes et en en mettant en place de nouvelles. Ainsi, un contrat de concession implique seulement un transfert temporaire au secteur privé des éléments d'actif de l'infrastructure (comme les canalisations d'eau). À l'expiration de la période de concession, les éléments d'actif reviennent à l'autorité publique (Banque mondiale, 2004).

12. Cette évolution a pour effet d'amener progressivement les secteurs de services d'infrastructure de réseau dans l'arène du marché et de les exposer aux échanges internationaux. Toutefois, si les avantages de la libéralisation peuvent être très importants en termes de gains d'efficacité et d'accessibilité physique et financière aux services, l'expérience prouve que les réformes doivent être bien menées et soutenues par un cadre réglementaire solide.

13. Si un gouvernement décide d'ouvrir à la concurrence des services jusqu'alors fournis uniquement par le secteur public, il lui faut passer d'un rôle de gestionnaire de ces services à une fonction d'autorité de

1 La mesure dans laquelle ces contrats représentent ou non une forme de commande publique fait débat parmi les Membres de l'OMC (voir deuxième partie).

réglementation. Compte tenu des caractéristiques de ces services, la réalisation des objectifs de la politique publique dans le nouvel environnement nécessite de nouveaux outils et approches réglementaires, notamment en ce qui concerne la tarification, l'accès universel (accessibilité tant physique que financière) et les normes de service.

14. Un autre aspect important est la création d'organismes de réglementation et d'autorités de concurrence solides, véritablement indépendants et capables d'instaurer la réglementation et de veiller à sa bonne application. Quand de telles structures institutionnelles existent, la participation privée peut faire avancer la réalisation des objectifs de la politique publique, du fait, notamment, qu'il peut être délicat pour des organismes publics de surveiller d'autres prestataires du secteur public et le cas échéant de leur imposer des amendes, cas classique de conflit d'intérêt. La transparence quant aux choix publics (et à leur justification) et dans les activités entre fournisseurs joue également un rôle primordial, tout comme l'introduction d'instruments visant à renforcer la participation des consommateurs au processus de surveillance et d'évaluation de l'amélioration des services et de la réalisation des objectifs de la politique publique.

15. L'expérience a montré qu'il n'existe aucun modèle universel de réforme. Chaque programme de libéralisation doit tenir compte des spécificités de chaque secteur, y compris de ses atouts économiques et de ses conditions techniques, ainsi que de caractéristiques propres du pays sur les plans économique, social, géographique et institutionnel. En outre, l'élaboration d'instruments de réglementation et la création d'institutions peuvent entraîner des coûts importants et nécessiter des compétences pointues, de sorte qu'elles présentent des difficultés sans doute plus importantes dans les pays émergents et en développement. L'assistance technique et le renforcement des capacités en vue de soutenir la libéralisation revêtent par conséquent une importance particulière pour ces pays.

II. Objectifs et approches de la réglementation

Réglementation des tarifs

16. Contrairement à la situation qui prévaut dans les services de télécommunications, où la libéralisation des échanges, combinée aux avancées technologiques, a entraîné une baisse sensible des prix, la participation du secteur privé dans les services d'alimentation en eau, d'assainissement et de distribution d'électricité peut entraîner des hausses des droits perçus pour les services fournis par le secteur public. En effet, les tarifs fixés dans le cadre du monopole gouvernemental ne couvrent souvent même pas le coût de la prestation du service. Les redevances à la charge des usagers font partie des aspects les plus controversés de la libéralisation, notamment en ce qui concerne les services de réseau environnementaux et l'électricité. Les services d'infrastructure de réseau sont gourmands en capitaux et, d'où que provienne l'investissement en capital, il faut bien que quelqu'un en assume la charge : si ce ne sont pas les usagers, ce doit être les contribuables ou les donateurs d'aide. La fourniture « gratuite » aux utilisateurs finals des services d'alimentation en eau et d'assainissement, par exemple, ne prend pas en compte les coûts énormes de la collecte, du stockage et de la distribution de l'eau, ainsi que du traitement des eaux usées et de l'assainissement. Si l'on veut attirer les investissements nécessaires à l'entretien, au remplacement, à la modernisation et à l'expansion des installations et des services, il faut fixer les tarifs en rapport avec les coûts. S'agissant de l'alimentation en eau et la gestion des eaux usées, la participation financière des usagers est également essentielle pour promouvoir les principes de conservation chez l'utilisateur et dans les entreprises commerciales (OCDE, 2001).

17. La décision de libéraliser ces services n'équivaut pas bien entendu à renoncer à réglementer dans cette sphère fondamentale de la réglementation. Les pouvoirs publics continuent de jouer un rôle clef dans la

réglementation des tarifs. La principale difficulté consiste à fixer des prix qui maintiennent un équilibre socialement acceptable entre les intérêts des investisseurs et ceux des consommateurs, en attirant les capitaux requis tout en veillant à ce que les tarifs soient équitables et raisonnables, et contribuent aux objectifs d'accès universel. Il est difficile de poursuivre tous ces objectifs à la fois. Dans la pratique, la réglementation pourra nécessiter des arbitrages et la mise en place de mesures d'incitation adaptées aux différents acteurs économiques. Le choix optimal dans l'éventail des mécanismes de réglementation doit tenir compte de divers facteurs liés au stade de développement du pays, notamment les besoins en investissement du secteur concerné, l'accès à une expertise technique et la qualité des systèmes de comptabilité et de vérification comptable (voir Encadré 2).

Encadré 2. Mécanismes de réglementation des tarifs

Il existe deux mécanismes de réglementation des tarifs, la méthode du coût majoré (*cost-plus*) et celle des prix plafonds (*price-cap*)². Dans la méthode du coût majoré, le service d'utilité publique soumet un état détaillé de ses coûts d'exploitation et de ses dépenses en capital (amortissement majoré d'un retour sur investissement après impôt égal ou supérieur au coût du capital) et l'autorité de réglementation répercute ces coûts sur le prix facturé au consommateur. L'un des mérites de cette méthode réside dans le fait qu'elle attirera vraisemblablement des investissements vers des secteurs réglementés, les investisseurs sachant qu'ils pourront récupérer leurs coûts d'exploitation et leurs dépenses d'investissement. Toutefois, la formule du coût majoré peut inciter à recourir à des manipulations comptables et à gonfler les coûts pour convaincre l'autorité de réglementation d'approuver des prix plus élevés. De même, ce type de formule peut réduire l'incitation des entreprises à réduire leurs coûts dans la mesure où les entreprises n'en retirent aucun avantage.

Dans la formule des *prix plafonds*, l'organisme de réglementation définit un ensemble de prix que le service d'utilité publique sera en droit de facturer. Le service d'utilité publique est libre de fixer ses prix au montant plafonné ou à un montant inférieur, et est ainsi fortement encouragé à innover pour réduire ses coûts, à utiliser la technologie la moins coûteuse et à éviter au maximum le gaspillage. En même temps, les consommateurs sont protégés dans la mesure où les prix ne varient pas en fonction des coûts déclarés par l'entreprise. Toutefois, cette formule présente un risque, celui d'une sous-capitalisation qui, à terme, pourrait nuire à la qualité. De plus, il est difficile de savoir à l'avance comment évoluera la productivité du service public concerné, d'où le risque de profits ou de pertes excessifs. Il est ainsi courant que les mécanismes de *réglementation par prix plafonds* soient périodiquement révisés, ce qui peut donner lieu à des ajustements de prix si le taux de rentabilité sort d'une fourchette donnée.

Dans la pratique, la plupart des mécanismes utilisés prennent la forme de formules hybrides, l'idée étant de répartir les avantages et les charges entre le service public et le consommateur. Par exemple, certains mécanismes de répartition des recettes autorisent l'entreprise à conserver l'intégralité des bénéfices tant que le taux de rentabilité (recettes) se situe à l'intérieur d'une fourchette donnée, ce qui l'encourage à rechercher l'efficacité. Si le taux de rentabilité sort de la fourchette prévue, les consommateurs reçoivent une partie des bénéfices (ou assument une partie des pertes).

Source : Banque mondiale, 2004 ; et Reineke et Schmitz, 2000.

18. Il est à noter que les consommateurs déshérités sont souvent purement et simplement exclus des services de réseaux, même dans le cas de services fournis par un monopole public. Cela signifie que les pauvres paient souvent ces services plus cher que les plus favorisés. Dans le secteur de la fourniture d'eau, par exemple, à Nairobi, le coût par litre d'eau potable est dix fois plus élevé pour ceux qui achètent l'eau à des revendeurs que pour ceux qui sont raccordés à un réseau. Ce déséquilibre se retrouve en Amérique latine, et il est encore plus accentué dans la région caraïbe. Paradoxalement, on peut voir là une raison d'être optimiste. Le simple fait, pour regrettable qu'il soit, que les populations urbaines pauvres soient habituées à payer des prix

2 Il faut noter que dans certains secteurs, tels que les télécommunications, les prix réglementés sont souvent asymétriques car ils ne s'appliquent qu'aux opérateurs historiques ou aux acteurs les plus importants.

unitaires très élevés suggère que la structure actuelle des dépenses des consommateurs pauvres comprend des ressources qui pourraient être utilisées de manière plus efficiente (Simpson, à paraître).

Réglementation visant l'accès universel

19. Les pouvoirs publics, en plus d'introduire des tarifs répercutant les coûts afin d'attirer les investissements requis, devraient mettre en place des politiques contribuant à satisfaire les besoins des segments de la population vivant souvent dans les zones périurbaines pauvres, qui n'ont pas les moyens financiers de payer les services d'infrastructure de réseau. Le fait de permettre l'entrée de nouvelles entreprises – notamment dans des secteurs ou segments où la concurrence sur les produits est possible, tels que les services de télécommunications – peut en soi étendre les services aux populations pauvres ou mal desservies, la concurrence introduisant un éventail de prix et d'options de qualité qui rendent le service accessible dans des régions excentrées et à des populations à faible revenu. L'introduction de la concurrence dans la téléphonie mobile a sensiblement réduit le problème de l'accès universel pour les populations urbaines déshéritées de nombreux pays en développement et elle a eu également un impact considérable sur les usagers à faibles revenus en zone rurale (UIT, 2003). De même, l'arrivée d'opérateurs privés dans des domaines autrefois réservés au monopole public de la poste a considérablement amélioré la distribution du courrier et des colis dans plusieurs pays.

20. En règle générale, toutefois, les entreprises privées doivent investir de façon responsable et on ne peut attendre d'elles qu'elles répondent seules aux besoins de la population pauvre ou mal desservie. Les acteurs privés, en toute liberté de choix, recherchent naturellement des réseaux profitables et investiraient probablement dans des services d'utilité publique desservant les villes et les grandes zones urbaines. Toutefois, répondre à la demande non satisfaite devrait être une priorité des pouvoirs publics – l'ouverture au secteur privé étant souvent essentiellement motivée par la nécessité d'attirer les ressources nécessaires – de sorte que les instruments visant à inciter le secteur privé à investir pour couvrir des régions à faible revenu devraient faire partie intégrante de tout programme de réforme. Une mesure courante pour élargir l'accès au service est de stipuler dans les contrats conclus avec les fournisseurs privés des obligations d'expansion du réseau (Gleick *et al.*, 2002). Quant à la fixation des prix, les mesures incitatives destinées aux investisseurs et aux consommateurs doivent être bien conçues, et les contrats doivent suivre des approches souples et innovantes si l'on veut atteindre les objectifs fixés en matière de service.

21. Les pouvoirs publics ont également recours à diverses formes de subventions et d'autres mesures de soutien pour protéger les groupes déshérités ou mal desservis dans la société. L'ouverture à la concurrence privée a souvent eu pour effet de remplacer les subventions croisées par des subventions directes (non tarifaires) aux consommateurs pauvres³. Plutôt que d'offrir des subventions globales visant à contenir les tarifs, politique qui profite généralement surtout aux classes moyennes, qui sont raccordés aux réseaux, les pouvoirs publics ont mis en place des mécanismes qui canalisent les subventions vers les quartiers pauvres et les populations non desservies. D'autres formules sont utilisées pour promouvoir une utilisation durable des ressources naturelles tout en favorisant l'accès pour les pauvres. Dans le secteur de l'eau, ces formules consistent à offrir gratuitement ou à peu de frais une quantité minimale d'eau, en majorant les tarifs si la

3 Il y a subventions croisées lorsque, par exemple, le service d'utilité publique demande aux abonnés à revenu élevé et à faible coût un tarif supérieur au coût pour financer les services rendus aux abonnés à faible revenu et à coût élevé, lesquels acquittent un tarif inférieur au coût. Dans le secteur des télécommunications par exemple, le prestataire pratique des tarifs bas pour les appels locaux et des tarifs plus élevés pour les appels interurbains nationaux et internationaux.

consommation dépasse un certain seuil. Il est toutefois extrêmement difficile de bien cibler les populations pauvres. Ces formules exigent de grandes capacités de la part de l'administration.

22. Les subventions directes peuvent également viser les exploitants afin d'élargir l'accès dans des secteurs non rentables. Dans le secteur des services de télécommunications, par exemple, les fonds dits *universels* ont été créés en vue de collecter des recettes de diverses sources, notamment les budgets publics, les redevances sur les services d'interconnexion internationaux ou des prélèvements opérés sur l'ensemble des exploitants de services de télécommunications. Les fonds universels servent généralement à financer spécifiquement des régions à coûts élevés ou des abonnés à faible revenu ciblés. Ils permettent, par la subvention, d'encourager les exploitants de télécommunications du secteur privé à desservir des régions considérées comme non rentables (Intven et Tétrault, 2000).

Réglementation visant à satisfaire des normes de service

23. La responsabilité des pouvoirs publics, quelle que soit la structure du marché, ne se limite pas à assurer l'accès au service à un prix abordable. Les normes de service dans les services d'infrastructure de réseau sont devenues une question clé en matière de réglementation, notamment du fait que plusieurs fonctions de la société moderne dépendent de façon critique de ces services. Les normes peuvent spécifier des *résultats*, comme le type de service, la qualité du service, sa fiabilité ou encore les rapports avec la clientèle. Dans le secteur de l'alimentation en eau, les normes de qualité sont essentielles pour régler les problèmes de santé à long terme (chroniques) associés à des niveaux élevés de polluants. Dans le secteur des postes et du courrier, la qualité du service - les délais de distribution des lettres et colis et fiabilité (veiller à ce que les lettres soient bien distribuées) - est très importante. Dans le secteur de l'électricité (comme dans les secteurs de l'eau et des télécommunications), la continuité du service (éviter les pannes d'électricité générales ou localisées) est de première importance. La nécessité de prendre en compte les effets environnementaux induits par les externalités du marché, par exemple de maîtriser les ressources énergétiques et hydriques, est également essentielle. Les rapports avec la clientèle, comme la souplesse des méthodes de règlement des factures, constituent des éléments importants pour tous les services d'infrastructure de réseau, et ils peuvent contribuer à la réalisation des objectifs d'accès universel. Les normes peuvent également préciser les *facteurs de départ*, comme les matériaux et les modèles devant être utilisés par les opérateurs, ainsi que les procédures (par exemple, les documents requis de l'opérateur et de l'utilisateur pour les demandes de raccordement) (Komives 1999).

24. Les opérateurs privés peuvent manquer de motivation économique pour garantir des normes de service appropriées. Il convient par conséquent d'intégrer des normes de service dans les règlements applicables aux services d'intérêt général. Il existe un certain nombre d'approches destinées à inciter les entreprises à respecter de telles normes, allant des obligations de service public à des instruments de marché. Dans le cadre d'obligations de service public, l'autorité de réglementation établit des normes que les opérateurs doivent respecter sous peine de se voir imposer des amendes, voire la résiliation du contrat de concession. Ces mécanismes s'accompagnent de retombées sociales plus générales en ce qu'ils assurent une protection des consommateurs en garantissant le respect de normes de performance.

25. En revanche, les instruments fondés sur le jeu du marché visent à inciter les entreprises à atteindre certains objectifs grâce à des gains d'efficacité. Un exemple typique est la méthode de l'étalement concurrentiel intégrant la qualité. Ainsi, dans le cas de la tarification par prix plafonds, l'entreprise qui fournit un service de meilleure qualité que les autres sera autorisée à relever ses prix, tandis qu'une baisse correspondante des prix sera imposée aux entreprises aux performances moins bonnes. En outre, ces

mécanismes visent à transposer en termes de qualité les gains dynamiques induits par la concurrence. Par l'intermédiaire de l'étalonnage, les entreprises réglementées se concurrencent de fait pour fournir des services dont l'équilibre entre coût et qualité du service est optimal. Ainsi, les entreprises sont incitées à réduire le coût de la fourniture d'un service de qualité, en plus d'une maximisation statique des gains (par l'amélioration de la qualité du service au-dessus d'un certain seuil) (Giannakis, Jamasb et Pollitt, 2003).

26. En particulier dans les pays en développement où d'importants segments de la population n'ont pas accès aux services, les pouvoirs publics introduisent des réglementations souples dans lesquelles les incitations sont maximales pour encourager l'opérateur à rechercher des approches créatives afin de respecter les normes de service, tout en faisant en sorte que les objectifs importants de la politique publique, comme la qualité de l'eau, ne soient pas compromis (Banque mondiale, 2004).

Efficacité des organismes de réglementation et des autorités de concurrence

27. La création d'organismes de réglementation et d'autorités de concurrence fiables qui témoignent de l'engagement des pouvoirs publics vis-à-vis des investisseurs privés éventuels et qui protègent les consommateurs est essentielle au processus de réforme. En situation de monopole naturel, comme c'est généralement le cas pour l'eau et l'assainissement, la participation du secteur privé débouche pour l'essentiel sur le remplacement d'un monopole public par un monopole privé plutôt que sur un marché concurrentiel. Ainsi, les organismes de réglementation et les autorités de concurrence doivent veiller à ce que les intérêts des consommateurs soient défendus contre les éventuels abus des entreprises privées opérant dans un environnement non concurrentiel. Les fonctions essentielles remplies par ces institutions – par exemple, la fixation des tarifs et des normes de qualité, ainsi que le respect de ceux-ci – nécessitent une expertise considérable en matière d'évaluation de la structure, du comportement et de la performance des marchés.

28. Une autre question clé est de savoir comment assurer l'accès à des installations incontournables, comme la boucle locale pour ce qui est des services de télécommunications et le réseau de distribution pour ce qui est de l'électricité. Ces installations sont essentielles pour la distribution du produit final et elles seraient souvent trop coûteuses à dupliquer. C'est aux organismes de réglementation et aux autorités de concurrence qu'incombe la difficile tâche de concevoir les règles d'accès, sans lesquelles l'entrée de nouvelles entreprises dans ces secteurs serait impossible. Les tarifs d'accès pour l'interconnexion doivent être suffisamment élevés pour rémunérer l'utilisation du réseau, sans être excessifs au point de faire obstacle à une exploitation efficiente par les nouveaux venus. L'objectif de la politique d'accès doit être une concurrence efficiente sur les marchés des services finals, qui ne favorise ni les propriétaires des installations concernées ni leurs concurrents (Banque mondiale, 2004).

29. Notamment dans les secteurs comprenant des segments concurrentiels, comme les services de télécommunications, d'énergie, de postes et de courrier, les organismes de réglementation et les autorités de concurrence doivent également se donner les moyens de repérer les abus de position dominante sur le marché, et proposer des remèdes qui aident à maintenir la concurrence dans une position de garant de la performance du secteur. Il faut pour cela interdire les comportements anticoncurrentiels (entente sur les prix et tactiques visant à empêcher des tierces parties d'accéder aux équipements essentiels), ou veiller au blocage ou à l'encadrement des fusions-acquisitions considérées comme dommageables à la concurrence.

30. L'accomplissement efficace de toutes ces tâches requiert également des organes de réglementation et des autorités de concurrence une réelle indépendance par rapport au pouvoir politique. Dans le même temps, il importe de veiller à ce que les organismes de réglementation ne deviennent pas inefficaces ou corrompus. Les

citoyens et les entreprises doivent pouvoir savoir qui prend les décisions en matière de réglementation, et faire connaître leurs préoccupations. De plus, les parties concernées devraient être en mesure d'obtenir réparation si un organisme de réglementation agit de façon arbitraire ou incompétente (Banque mondiale, 2004).

31. Les économies en transition et les pays en développement sont nombreux à être encore dépourvus d'organismes de réglementation et d'autorités de concurrence appropriés, car se doter de telles structures peut être coûteux et nécessiter des compétences pointues. Certains n'ont toujours pas mis en place les bases mêmes du droit de la concurrence, et encore moins abordé des questions complexes telles que les règles garantissant un accès équitable. La mise en place d'une capacité de réglementation dans ces pays nécessite par conséquent une assistance technique et une aide financière non négligeables.

Transparence et participation des usagers

32. Il est démontré que même des personnes économiquement faibles sont disposées à payer pour des services d'infrastructure de réseau lorsque les services sont fiables et que le coût de la fourniture du service est raisonnablement transparent et compréhensible. L'expérience tend également à prouver que les particuliers et les entreprises acceptent de payer plus lorsqu'ils reçoivent de nouveaux services ou des services améliorés. Dans le contexte d'une réforme, cela suggère que pour que le public accepte des hausses globales de tarifs, il est essentiel de bien communiquer sur l'amélioration des services et sur l'investissement en capital nécessaire pour apporter ces améliorations. Les nouveaux services ou les services améliorés doivent être clairement décrits et les tarifs ajustés progressivement, parallèlement à des campagnes d'information qui expliquent les changements et leur justification. La mise en œuvre progressive des hausses de prix permet aux particuliers et aux entreprises de s'y adapter si le calendrier de ces hausses leur est communiqué à l'avance et si les intéressés peuvent compter sur le fait qu'il sera respecté (Gleick *et al.*, 2002).

33. Le fait de mettre l'information à portée des consommateurs peut ensuite contribuer à les mobiliser pour assumer un rôle de surveillance de la performance des fournisseurs de services et de la bonne application de la réglementation. Plusieurs instruments ont été mis en place pour accroître la participation des consommateurs au processus de réglementation. Des « fiches d'évaluation » sont distribuées pour sonder l'opinion des consommateurs quant à la fourniture des services et à l'interface avec les organismes publics concernés. Les citoyens peuvent ainsi fournir un retour d'information utile sur la qualité, l'efficacité et l'adéquation des services et sur les problèmes qu'ils rencontrent dans leurs relations avec les fournisseurs de service (Paul, 2004). La surveillance et l'évaluation par la collectivité, conçues soit par les groupes concernés eux-mêmes soit par des organismes gouvernementaux, constituent d'autres mesures du même type.

34. L'accès à l'information est également essentiel en ce qui concerne les activités entre fournisseurs. Dans le secteur des télécommunications, par exemple, la transparence est importante pour les critères d'octroi des licences publiques, les obligations de service universel, l'affectation de ressources en quantité limitée, les tarifs d'interconnexion, les offres de référence d'interconnexion et les accords d'interconnexion.

IV. Exemples d'approches fondées sur la réglementation et de résultats obtenus sur des marchés libéralisés

Réglementation des tarifs

La fixation des tarifs de la distribution d'électricité au Royaume-Uni

35. Cela fait près de dix ans que le secteur de l'électricité au Royaume-Uni recourt à des mesures d'incitation pour régir le service public de l'électricité. En 1990, l'ancien monopole public de distribution d'électricité a été subdivisé en 12 Compagnies régionales d'électricité (REC). Les REC détiennent un monopole local sur la distribution d'électricité et elles ont été autorisées à produire jusqu'à 15 pour cent de leur électricité (et à acheter le reste aux compagnies de production). Les REC sont également collectivement propriétaires de National Grid, qui est l'entreprise chargée du transport de l'électricité. L'OFFER, qui est l'Office de régulation de l'électricité, a été créé parallèlement et l'une de ses missions a été de mettre en place une réglementation de plafonnement des tarifs de type IPC-X.⁴

36. Les grandes catégories de coûts utilisées par l'organisme de réglementation pour établir les prix plafonds sont les dépenses d'exploitation (opex), qui couvrent les coûts de l'exploitation du réseau, et les dépenses en capital (capex), qui renvoient aux dépenses relatives aux actifs à long terme (lignes et transformateurs par exemple). Ce mécanisme de type incitatif établit les niveaux d'efficacité des dépenses d'exploitation par un étalonnage des coûts d'exploitation des services d'utilité publique (déduction faite de certains coûts hors de contrôle tels que les frais associés aux réseaux de transport et l'amortissement des actifs) en fonction de divers facteurs : nombre de consommateurs, unités d'énergie fournies, longueur du réseau notamment. La régulation des dépenses en capital se fait au moyen de prévisions des dépenses destinées à améliorer la qualité pour les consommateurs et en tenant compte d'un certain nombre d'autres facteurs. Les entreprises inefficaces sont tenues de réduire leurs coûts pour satisfaire des objectifs préétablis. Ces mécanismes ont contribué à une diminution des coûts d'exploitation en termes réels de près de 30 % entre 1990 et 2002, et ils ont favorisé de nouveaux investissements tout en augmentant la fiabilité du réseau.

37. Néanmoins, pendant les trois premières années le plafonnement des tarifs s'est fait de façon souple pour permettre aux entreprises de lever le capital dont elles avaient besoin pour améliorer leurs installations. Cela s'est traduit par des profits élevés pour les REC, qui au départ ont réalisé l'objectif de levée de capitaux pour l'amélioration du réseau. Toutefois, par la suite, ces profits, et les tarifs plus élevés qui en ont résulté pour les consommateurs, sont devenus une source de controverses, compte tenu notamment de la baisse des coûts pour les opérateurs. Pour prendre en compte ces préoccupations, l'OFFER a imposé de fortes réductions des tarifs représentant en moyenne 14 % pour 1995/96 et 12 % pour 1996/97, et réajusté le plafonnement des prix pour les années suivantes. Par ailleurs, il ressort de recherches récentes que le secteur est caractérisé par une concentration croissante, ce qui pourrait soulever des problèmes de politique de la concurrence.

Sources : Giannakis, Jamasb et Pollit, 2003 ; Kwoka, 1997 et Thomas, 2004

4 La formule IPC-X signifie que le plafond des prix peut augmenter chaque année de l'indice des prix à la consommation, minoré d'un pourcentage X donné qui tient compte des gains de productivité attendus des opérateurs. Plus la valeur de X est élevée, plus les services d'utilité publique sont incités à réduire leurs coûts et gagner en efficacité et plus les prix baissent pour le consommateur.

Quelques aspects de la crise de l'électricité en Californie

38. En juin 2000, les tarifs d'électricité en Californie ont connu une période sans précédent d'instabilité et de hausses, sous l'effet de la menace de pénuries d'approvisionnement et d'une série de coupures tournantes qui ont affecté des millions d'usagers. La situation a provoqué la faillite de l'une des compagnies de distribution ainsi qu'une agitation politique considérable. Parmi les raisons couramment associées à la crise de l'électricité en Californie, le processus particulier de restructuration du secteur de l'électricité en Californie a été identifié comme un facteur clé. Cette crise fait ressortir le besoin que les objectifs et les contraintes de tout effort de réforme soient clairement identifiés.

39. Ainsi, toute transition d'une compagnie d'utilité publique verticalement intégrée vers une structure dégroupée introduit des risques sur les tarifs entre producteurs et distributeurs qui n'existaient pas auparavant. Des prix de gros élevés pour les producteurs génèrent des profits qui sont contrebalancés par des pertes chez les distributeurs qui doivent acheter à ces tarifs élevés et vendre à des tarifs de détail prédéterminés. La transition vers une industrie dégroupée nécessite donc des contrats et des instruments de couverture à terme pour prémunir contre de possibles événements imprévus susceptibles d'avoir des effets spectaculaires sur les prix de gros. En Californie, où environ 20 000 MW de capacité de production ont été vendus à cinq nouveaux opérateurs, aucun engagement n'a été exigé des producteurs de vendre une forte proportion de la production annuelle escomptée dans le cadre de contrats à long terme aux trois principaux distributeurs d'électricité.

40. De plus, des tensions sur la demande combinées à un faible niveau de capacité inutilisée (et à une offre inélastique) peuvent conduire à une instabilité des marchés et à des prix élevés, même s'il y a concurrence entre producteurs. Quand la demande est inélastique et qu'elle augmente par rapport à l'offre, de fortes hausses des prix n'ont guère d'effets sur son évolution⁵. Dans le même temps, chaque producteur dispose d'un pouvoir de marché plus important. La hausse des prix relativement forte provoquée par le retrait par un seul producteur d'un faible volume de capacité est plus que suffisante pour compenser la perte de profits sur ce volume de ventes, ce qui rend ces retraits hautement profitables.

41. Cet exemple montre aussi l'importance de mettre en place de solides institutions de réglementation dotées de vastes pouvoirs d'intervention, non limités par les juridictions. Parmi les attributions de ces organismes devraient figurer la planification des ressources, la surveillance des marchés de production ouverts à la concurrence, les tarifs de distribution et de transport, l'accès au réseau et les normes de service.

Sources : Wolak et Nordhaus, 2001 ; Wolak, 2003 ; Institute of International Education, 2002.

Difficultés dans l'établissement de réglementations efficaces pour la fixation des tarifs d'électricité au Zimbabwe

42. En 1991, le Gouvernement du Zimbabwe a lancé un programme de réforme du secteur de l'électricité. Celui-ci prévoyait un programme d'amélioration des performances (PAP) pour la compagnie nationale d'électricité responsable de l'essentiel de la production, du transport et de la distribution d'électricité, la Zimbabwe Electric Supply Authority (ZESA). Il a également mis en place un cadre juridique et réglementaire pour la réforme du secteur de l'électricité en général. Le Gouvernement et le Conseil de direction de la ZESA ont lancé le PAP en nommant un nouveau Directeur exécutif en décembre 1992, celui-ci et tous les

5 Si les consommateurs acquittent des tarifs qui ne dépendent pas des prix de gros, ceux-ci ne diminueront pas leur demande même si les prix de gros augmentent de façon considérable.

hauts dirigeants étant tenus de signer un contrat de performance. Parallèlement, un accord était signé avec Electricité de France (EDF) pour que cette entreprise travaille avec la nouvelle équipe dirigeante à l'élaboration d'un programme destiné à améliorer les performances de la société dans les domaines clés de l'exploitation technique, du service clientèle, de la gestion financière et de la gestion des ressources humaines. Par la suite, plusieurs programmes ont été élaborés entre 1993 et 2000 qui fixaient des objectifs de performances, notamment en ce qui concerne la rentabilité pour améliorer l'investissement, les normes de qualité et la satisfaction de la clientèle.

43. Les objectifs de rentabilité ont été déterminants pour réaliser des investissements indispensables et étendre l'accès à l'électricité dans les zones rurales. L'une des stratégies clés pour améliorer les recettes a été de rechercher l'accord des pouvoirs publics pour des tarifs reflétant les coûts. Toutefois, le manque d'engagement politique et les changements nombreux de Ministre de l'énergie - ainsi, entre début 2000 et 2002, il y a eu trois ministres de l'Énergie - n'ont pas permis la mise en place du cadre juridique et réglementaire prévu pour épauler la réforme. De fait, la réticence du Gouvernement à mettre en place une réglementation efficace destinée à amener progressivement les tarifs à des niveaux correspondants à la récupération des coûts a eu pour effet que la trésorerie et la rentabilité sont restées inférieures aux niveaux pris comme objectifs. Les tarifs n'ont été ajustés que pour répondre à la réelle crise financière, laquelle s'est traduite par des problèmes constants de liquidités, à laquelle la ZESA a dû faire face au fil des ans. Les déficits financiers ont été comblés au moyen d'emprunts à court terme. Quand des hausses de tarifs ont été autorisées, la rentabilité a été restaurée presque immédiatement, mais il a fallu plusieurs mois pour reconstituer la trésorerie en raison des lourds endettements à court terme. Avec une telle politique de fixation ad hoc des tarifs, il s'est révélé impossible d'obtenir l'agrément de tarifs reflétant les coûts prospectifs d'investissement. La ZESA, par conséquent, n'a pas été en mesure d'augmenter sa capacité de production, ce qui a eu des incidences négatives sur le programme d'expansion de l'électrification rurale.

Source : Mangwengwende 2002.

Politique tarifaire dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement au Chili

44. Le Chili a progressivement instauré, de 1990 à 1995, une nouvelle formule de tarification dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, dans le cadre de sa réforme de la société d'État Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias ou EMOS, en s'appuyant sur un cadre réglementaire empruntant les caractéristiques d'une concession accordée à un opérateur privé. EMOS conservait son statut de société détenue par l'État, mais commençait à être exploitée sous un régime de droit privé (la privatisation a finalement eu lieu en 1999) et sous la supervision d'un organe de réglementation indépendant.

45. La politique tarifaire a été conçue à la fois pour signaler aux investisseurs privés éventuels que le gouvernement s'était engagé à ne pas les priver de leur rendement sur investissement par l'application de tarifs trop bas et pour prévenir les risques d'éventuelles rentes de monopole. Les tarifs sont calculés tous les cinq ans pour couvrir le coût marginal à long terme⁶ d'une entreprise « type » ou étalon, et ils sont ensuite ajustés pour permettre une rentabilité « raisonnable » des actifs (assurant une rentabilité du capital d'au moins sept %). Le tarif de l'eau est également indexé sur un indice des prix. Afin de réduire le risque de rentes de monopole,

6 Le coût marginal représente la variation des coûts totaux par unité produite en plus ou en moins. Le coût marginal à long terme (CMLT) est évalué sur le long terme, c'est-à-dire sur la période au cours de laquelle tous les coûts sont variables. Il comprend par conséquent les variations des coûts en capital comme des coûts d'exploitation.

la construction de l'entreprise modèle s'est faite selon la méthode de la boîte noire, pour rendre difficile la manipulation de l'information par l'entreprise. Cette tarification comporte ainsi des aspects incitatifs qui l'apparentent à la formule des *prix plafonds*. Si l'EMOS parvient à être plus efficace que le modèle, ses bénéfices augmentent, ce qui l'encourage à maximiser son efficacité. À la fin de la période, les tarifs peuvent être ajustés à la baisse pour obliger la société à partager ses bénéfices avec les consommateurs.

46. Les réformes ont donné lieu à des gains importants pour l'État, sous la forme d'impôts et de dividendes, tandis que les consommateurs ont bénéficié d'une couverture presque totale de la demande croissante, d'une plus forte pression de l'eau et d'une réduction du nombre des interruptions du service. Les consommateurs ont également dû payer des prix plus élevés, dont l'impact a toutefois été atténué par des subventions directes (voir ci-après). Les salariés, quant à eux, ont vu leurs salaires se rapprocher de plus près des salaires offerts sur le marché.

Source : Shirley, Xu et Zuluaga, 2000.

*Des tarifs élevés dans deux concessions de services d'eau et d'assainissement en Argentine*⁷

47. En 1995, une participation privée a été introduite dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province de Tucuman, en Argentine. Un contrat de concession de 30 ans a été attribué à un consortium composé de la Compagnie générale des eaux et d'un investisseur local. Le contrat fixait d'ambitieux objectifs d'investissement. Cela a eu une incidence majeure sur les prix, qui ont augmenté de 68 pour cent. En outre, cette hausse s'est propagée uniformément à tous les consommateurs, ce qui a eu de sérieuses répercussions sur l'accessibilité financière des ménages à bas revenu. Ces problèmes n'avaient pas été anticipés et ils n'ont pas été pris en compte au début de la réforme. Le nouveau tarif est devenu très impopulaire et la désapprobation du public s'est changée en ressentiment après l'apparition de problèmes de turbidité de l'eau. Une campagne de refus de paiement a été organisée et un gouvernement local anti-privatisation a été élu. La situation financière du concessionnaire s'est encore aggravée et plusieurs tentatives de renégociation du contrat ont échoué. Un tarif social a alors été proposé mais la confiance du public avait été perdue et l'affaire a été finalement été soumise à l'arbitrage international.

48. En mai 1993, un contrat de concession de 30 ans a été attribué à une entreprise privée pour l'exploitation des services d'eau et d'assainissement à Buenos Aires. Les consommateurs qui étaient déjà reliés au système ont bénéficié au départ d'une baisse notable des tarifs et d'une amélioration de la qualité et de la fiabilité du service. Les objectifs d'extension fixés par zone géographique, les régions pauvres étant prioritaires, se sont traduits par le raccordement de nombreux ménages supplémentaires. Cependant, une décision impopulaire visant à répercuter le coût de l'extension du système sur les nouveaux consommateurs sous forme d'une redevance élevée d'utilisation de l'infrastructure a été une des raisons qui ont déclenché le soulèvement du public et conduit à une renégociation rapide du contrat. Cette taxe de raccordement très élevée, que les pauvres ne pouvaient pas payer, a été remplacée par une redevance bimestrielle de service universel et d'amélioration de l'environnement (SUMA), payée par tous les clients quelle que soit la date de leur raccordement au réseau. Les taxes de raccordement ont été ramenées à USD 120 pour les services d'eau et d'assainissement, remboursables sur cinq ans, sans intérêts, par mensualités moyennes de USD 4. En dépit de la diminution de 74 pour cent du montant moyen des factures dans les régions pauvres, revenu de USD 61 à USD 16, même à ce niveau, les tarifs sont restés inabordable pour les pauvres. De plus, la renégociation a

7 La crise financière en Argentine a eu des conséquences importantes mais elles n'entrent pas dans le cadre de cette étude.

abouti à une réduction de certains des objectifs d'extension, encore une fois au détriment des pauvres qui sont les principaux résidents des zones non desservies.

Source : Estache, Gomez-Lobo et Leipziger, 2000 ; Haselip, 2004 ; et Zerah, Graham-Harrison et Brocklehurst, 2001.

Réglementation visant à assurer l'accès universel

Accès universel au Nigeria : ouverture à la concurrence du marché de la téléphonie mobile et vendeurs "au parasol"

49. Avec 124 millions d'habitants en 2002, le Nigeria est le pays le plus peuplé d'Afrique. Jusqu'en août 2001, le Nigeria affichait les plus bas taux de télédensité au monde. En février 2001, le Gouvernement a attribué 3 licences de téléphonie mobile GSM d'une durée de 15 ans pour un montant de USD 285 millions et la progression du nombre d'abonnés mobile a été significative. En décembre 2001, on dénombrait près de 400 000 abonnés GSM. Les opérateurs mobiles sont parvenus à recruter en quatre mois presque autant d'abonnés que le nombre raccordé par lignes fixes en 40 ans depuis l'indépendance (on dénombrait quelque 540 000 lignes fixes fin décembre 2001). La croissance a été ininterrompue, pour atteindre 2 millions d'abonnés en mars 2003. La couverture mobile a été au départ limitée à Lagos, la ville principale, mais elle s'est maintenant étendue à 219 des 550 zones d'administration locale.

50. Bien que les combinés et les cartes prépayées soient coûteuses, le service est rendu accessible aux personnes qui n'ont pas les moyens d'acheter un combiné et une carte prépayée grâce à des vendeurs "au parasol". Ce sont des revendeurs de services mobiles GSM - le plus souvent des jeunes femmes qui se sont lancées dans la vente d'appels téléphoniques, et ont ainsi acquis une grande indépendance financière. La quasi-totalité des rues nigérianes sont désormais ornées de parasols signalant les stands tenus par ces revendeurs GSM improvisés - d'où l'expression utilisée pour les désigner. Les critiques des services GSM au Nigeria relèvent les niveaux élevés des tarifs et la médiocre qualité des services fournis par ces opérateurs. Dans le même temps, on s'accorde à reconnaître que le GSM joue maintenant un rôle important dans la fourniture d'un accès universel au Nigeria, en même temps qu'il constitue une source de subsistance pour des Nigériens à faibles revenus.

Source : UIT, 2003.

L'extension aux régions rurales des services publics de télécommunications au moyen de mécanismes axés sur le marché au Chili

51. Bien que le secteur chilien des télécommunications ait été le premier d'Amérique latine à être privatisé et ouvert à la concurrence, une partie importante de la population n'était toujours pas desservie au milieu des années 90. Le gouvernement a institué en 1994 un Fonds de développement des télécommunications financé sur le budget national en vue d'encourager les investissements privés dans les régions économiquement faibles et à faible densité de téléphones. Un conseil sélectionnait les projets admissibles et octroyait des licences à des opérateurs privés par le biais d'appels d'offres. Le soumissionnaire qui demandait la subvention ponctuelle la moins élevée obtenait la licence. Les localités rurales ayant besoin de téléphones publics étaient regroupées en projets, en fonction de leur proximité géographique et des solutions techniques susceptibles d'assurer une certaine rentabilité, tandis que le soumissionnaire retenu devait s'engager à fournir au moins un téléphone public dans chaque localité accessible tous les jours et 24 h sur 24.

52. Le Fonds a été une grande réussite. Entre 1995 et 2000, il a financé la fourniture de services de publiphones payants dans plus de 6 000 localités rurales comptant environ 2,2 millions d'habitants, faisant ainsi passer la proportion de la population chilienne vivant dans des régions dépourvues de service téléphonique de base, de 15 % en 1994 à 1 % en 2002. De plus, quelque 25 000 lignes téléphoniques individuelles ont été installées en milieu rural. Les subventions octroyées ont coûté à l'État moins de 0,3 % du total des recettes réalisés par le secteur des télécommunications au cours de la période de financement, ce qui en fait l'un des programmes de soutien aux télécommunications le plus efficace sur le plan des coûts, les frais d'administration du Fonds s'élevant à environ 3 % du montant des subventions octroyées.

Sources : Intven, Oliver et Sepúlveda, 2000; et Wellenius, 2001.

Extension de l'accès aux services de télécommunications en zone rurale au Pérou

53. Dans le cadre des réformes qui ont conduit dans les années 1990 à l'introduction de la concurrence dans le secteur des télécommunications, le Pérou a mis en place un programme de subventions, connu sous le nom de Fonds d'investissement pour les télécommunications ou FITEL, destiné à financer l'investissement dans les services de télécommunications en zones rurales. (une «zone rurale» étant définie comme tout territoire constitué de localités rurales de moins de 100 habitations contiguës ou de plus de 100 habitations isolées ou séparées.) L'Autorité chargée de superviser les investissements privés dans les télécommunications (OSIPTEL), qui est l'organisme en charge de la réglementation du secteur, administre le Fonds et sélectionne les projets à mettre en oeuvre, tandis que le Ministre des transports et des communications est responsable de leur approbation. Le Fonds est alimenté par un prélèvement de 1 pour cent sur le chiffre d'affaires des entreprises.

54. La première phase du programme a consisté en un projet pilote d'installation de publiphones dans la région de la frontière Nord (Frontera Norte). L'objectif principal de ce projet pilote était de rassembler des connaissances sur les problèmes qui pourraient être rencontrés avec le lancement de projet à plus grande échelle. La société Gilat To Home Perú S.A. (GTH) a remporté l'appel d'offres pour la prestation du service aux 213 centres de population sélectionnés pour le projet. Les contrats de cession de licence et de financement pour le projet ont été signés fin 1998, ce qui a ouvert la voie à l'installation complète du réseau fin 1999, soit la date de livraison convenue. A la mi-2001, l'opérateur assurait un service normal. La première évaluation du projet a révélé qu'il s'agissait d'un succès quant à l'utilisation de fonds publics pour le développement de la téléphonie rurale, en permettant aux populations locales d'accéder à des services auparavant soit inexistantes soit d'accès difficile. Les investissements publics ou subventions par habitant s'élevaient à USD 11, et ils couvraient une population totale de 144 522 habitants sur la base d'un investissement moyen de USD 8609 par centre de population. Néanmoins, la première évaluation a également mis en évidence certains problèmes avec les populations locales, notamment l'indisponibilité de cartes prépayées dans certains villages ou de longues périodes d'indisponibilité du service suite à des pannes d'équipements. Une inspection conduite par la suite a montré que GTH avait apporté des améliorations pour répondre aux commentaires formulés dans le premier rapport.

Source : UIT 2001a.

Assurer l'accès universel par la concurrence et par un Fonds pour le service universel dans le secteur des télécommunications au Guatemala

55. Jusqu'en 1996, les services de télécommunications au Guatemala étaient assurés par un monopole d'Etat, GUATEL. Vers le milieu des années 1990, les performances de GUATEL ont commencé à susciter un mécontentement croissant. La compagnie était non seulement comparativement inefficace (environ 60 lignes principales pour 1000 salariés) mais elle se révélait par ailleurs incapable de satisfaire la demande croissante de services de télécommunications. En 1996, le Guatemala affichait le plus bas taux de télédensité d'Amérique latine, avec seulement 4.2 lignes (fixes et cellulaires) pour 100 habitants. Avec seulement 350 000 lignes téléphoniques fixes dans le pays, la demande non satisfaite était estimée à 1 000 000 de lignes.

56. La Loi sur les télécommunications de 1996 (Decreto 94-96) a ouvert la voie à l'une des plus radicales libéralisations du marché observée dans la région, qui a éliminé toutes les barrières à la concurrence. La Loi de 1996 a également créé un nouvel organisme de régulation, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT). Cette réforme a conduit à la privatisation de GUATEL, qui a été transformée en une nouvelle entreprise, TELGUA, dont 95 % du capital a été cédé au secteur privé dans le cadre d'un appel d'offres remporté par TELMEX, principal opérateur de télécommunications mexicain, autrefois détenu par l'Etat et privatisé en 1990. On dénombre aujourd'hui au Guatemala plus de 250 entreprises, offrant tout la gamme des services de télécommunications, dont un certain nombre de grands investisseurs internationaux comme Bell South, Telefónica, TELMEX et Millicom International. Bien que le marché de la téléphonie locale continue d'être dominé par TELGUA, avec 95 % de l'ensemble des abonnés au téléphone fixe, seize autres entreprises opèrent maintenant sur ce marché.

57. Une conséquence importante de la libéralisation a été le besoin de rééquilibrer les redevances d'appel, afin d'éliminer les péréquations tarifaires qui existaient auparavant entre les appels longue distance et les appels locaux. De ce fait, les redevances sur les appels locaux sont passées de USD 0.51 par mois (pour un abonnement de base comprenant 200 minutes gratuites, soit l'équivalent de USD 0.003 par minute) à USD 5.64 par mois (soit USD 0.028 par minute). Même avec une telle hausse, le prix est inférieur au coût économique estimé, de l'ordre de USD 0.030 à USD 0.033 par minute. La concurrence sur les services longue distance a été plus vigoureuse, avec quatorze acteurs, dont quatre d'une certaine importance. La combinaison du rééquilibrage des tarifs et de la concurrence a conduit à des baisses spectaculaires des redevances longue distance, qui sont passées de USD 1.50 par minute vers les Etats-Unis en 1996 à environ USD 0.30 par minute en 1998. Plus récemment, les redevances sont tombées à USD 0.15 par minute avec l'introduction de l'option de présélection de l'opérateur.

58. Un service de téléphonie mobile a également été introduit avec l'attribution de quatre licences. Les appels sont facturés aux environs de USD 0.14 par minute, certains abonnements coûtant moins de USD 10 par mois. Aidé par l'expansion rapide de la téléphonie cellulaire, l'indice global de télédensité du Guatemala a été pratiquement multiplié par cinq pour passer de 4.2 à 19.7 sur la période 1997/01. Bien que la moitié des nouveaux abonnements cellulaires correspondent à l'utilisation d'un deuxième téléphone pour les 20 % les plus aisés de la population, ceux-ci jouent également un rôle important dans les zones rurales où ils sont devenus aussi communs que les téléphones fixes et ont commencé à être utilisés pour la fourniture de services informels de téléphonie publique.

59. Les recettes procurées par la mise aux enchères des fréquences pour les services de téléphonie mobile (jusqu'à un maximum annuel d'USD 5 millions) ont été versées dans un Fonds spécial (FONDETEL) conçu pour financer l'expansion des téléphones publics dans les zones rurales. Conformément à la meilleure pratique

observée dans un certain nombre d'autres pays d'Amérique latine, le FONDETEL attribue le marché de l'installation et de l'exploitation des téléphones publics à l'opérateur demandant la subvention la moins élevée. Entre 1998/99, le FONDETEL a déboursé pour USD 7.5 millions d'aides pour l'installation de quelque 1600 téléphones publics. Chaque dollar d'aide a induit entre 2 et 4 dollars d'investissements privés, de sorte que le coût total par ville a été de USD 4400. Le réseau de publiphones officiels en zones rurales a augmenté de 80 % et, de ce fait, 50 % des ménages ruraux disposent maintenant d'un publiphone dans leur communauté, et 80 % des ménages ruraux vivent à moins de 6 kilomètres (soit environ une demi-heure) d'un téléphone public. Toutefois, malheureusement, les recettes des enchères sur les fréquences ont été récemment épuisées et aucune source additionnelle de financement du FONDETEL n'a été trouvée.

Source : Foster et Arango, 2004.

Accès universel grâce au téléphone cellulaire dans les zones rurales au Bangladesh

60. Le Bangladesh est l'un des pays les plus densément peuplés et les plus pauvres du monde. Son réseau téléphonique est l'un des moins développés, avec un taux de télédensité de 2-3 lignes téléphoniques fixes pour 1000 habitants en 2000. Le Bangladesh Telegraph and Telecom Board (BTTB) était le monopole d'Etat fournissant les services téléphoniques jusqu'à ce que le pays se lance dans des réformes du secteur au début des années 90. Le programme de réforme a ouvert le marché à la concurrence et attribué de nouvelles licences à des entreprises privées, notamment à des opérateurs de téléphonie cellulaire en 1996.

61. Un projet pilote lancé par Grameen Phone, opérateur cellulaire titulaire d'une licence nationale qui construit et exploite un réseau téléphonique rural, permet à des villageoises des zones rurales de revendre des services de téléphonie cellulaire dans leur village, ce qui contribue à étendre les télécommunications aux zones rurales à des prix abordables. Le projet est mis en oeuvre par l'entreprise sans but lucratif Grameen Telecom et financé par sa société mère, la Grameen Bank, qui est une banque de micro-crédit ayant un statut commercial et qui connaît un grand succès, largement implantée au Bangladesh. Grameen Phone est une co-entreprise de Grameen Telecom (35 %), de l'opérateur norvégien de télécommunications Telenor (51 %) et d'autres actionnaires. Le programme a débuté en mars 1997 et en novembre 1999 on dénombrait 950 téléphones de village, donnant accès au téléphone à plus de 65 000 personnes. La banque de micro-crédits consent aux villageoises un crédit sous la forme d'un crédit-bail pour l'achat des téléphones portables GSM auprès de Grameen Telecom. Les femmes revendent les appels téléphoniques et offrent des services pour les appels entrants et sortants dans leur échoppe, leur foyer, sur le marché local ou ailleurs. Ces femmes tirent un revenu de la différence entre les redevances acquittées par les clients et les montants que leur facture Grameen Telecom.

62. Les premiers résultats donnent à penser que le programme a eu des retombées considérables en termes de développement. Il a réduit le coût des télécommunications par rapport à d'autres services comme le transport. Il a dopé les revenus des producteurs en permettant aux utilisateurs des téléphones de village de comparer les prix en zone rurale avec ceux pratiqués sur les marchés urbains, ce qui a renforcé leur pouvoir de négociation. Il a également facilité les transferts de revenus entre les travailleurs à l'étranger ou dans les grandes villes et leurs familles dans les villages. Enfin, le programme a permis aux exploitants de téléphones de village, le plus souvent des personnes pauvres selon la plupart des critères mais néanmoins parmi les plus aisées de leur village, de dégager un revenu. Cependant, le programme de développement rural de Grameen Telecom est en retard sur les objectifs. Son objectif initial était l'installation de 40 000 téléphones de village d'ici 2002, soit une moyenne de 8000 par an. Or, à la fin de janvier 2000, le nombre installé n'était que de 1700 environ.

Source : Lawson et Meyenn, 2000 ; et Richardson, Ramirez et Haq, 2000.

Accès universel aux services de poste et de messagerie au Guatemala grâce à la concurrence et la participation du secteur privé

63. Le Guatemala a conservé un monopole d'État sur les services postaux jusqu'en 1997. Ces services étaient assurés par la Direction des services des postes et télégraphes (DGCT), qui relevait du Ministère des communications, des transports et des travaux publics. Le secteur se caractérisait par un service médiocre et peu fiable, des tarifs fortement subventionnés et des pertes financières de USD 2 millions par an. De plus, la DGCT n'était pas en mesure d'assurer le service dans les régions géographiquement éloignées. Néanmoins, un service était partiellement assuré par des entreprises privées. De fait, malgré le monopole protégé juridiquement, des entreprises privées opéraient sur le marché de la poste et des messageries depuis les années 1970. Ces entreprises, allant des plus petites à de grands groupes internationaux comme DHL, assuraient tout un éventail d'activités, notamment des services de messagerie intra-urbains, de livraison sur le territoire national, de messagerie internationale et de transfert international de fonds. La plupart des entreprises opérant sur le marché intérieur avaient une activité régionale et pour couvrir l'ensemble du territoire, elles sous traitaient mutuellement, notamment pour la desserte des régions isolées. Les entreprises privées étaient plus chères que la DGCT (bien que la concurrence ait contribué à faire baisser les prix), mais elles desservaient les villages isolés du pays.

64. La concurrence (et l'amélioration des performances) par les entreprises privées a conduit le Gouvernement à mettre en oeuvre des plans de modernisation et d'ouverture au secteur privé de l'opérateur public. En 1997, un contrat quinquennal de gestion a été attribué à International Postal Services (IPS), filiale de Postes Canada, pour améliorer le service postal et assurer un niveau acceptable de service universel dans l'ensemble du pays. Le programme s'est traduit par une augmentation du nombre des points d'accès de même que par des améliorations significatives de la qualité du service, notamment en termes de réduction des délais de traitement, d'acheminement et de distribution du courrier. Les subventions demeurent élevées, mais moindres qu'avant le contrat de gestion. Les gains de performances enregistrées dans ce secteur ont incité le gouvernement à accorder à IPS un contrat de concession de service de 10 ans.

Source : De Rodriguez, 1998 et Banque mondiale, 2003.

Un subventionnement de l'électricité qui profitent à des personnes qui n'en ont pas besoin au Guatemala

65. En 1996, le Guatemala a réformé son secteur de l'énergie et dégroupé la production, le transport et la distribution de l'électricité. Le projet comprenait la privatisation des équipements publics et l'octroi de concessions réglementées à des entreprises de distribution. Un tarif social a été créé pour subventionner la consommation d'électricité des ménages démunis. En 2000, les tarifs ont été plafonnés à USD 0.08 par kWh pour tous les clients consommant moins de 300 kWh par mois. Comme 90 % des clients résidentiels se situaient en dessous de ce seuil, le coût des subventions - USD 50 millions - a été transféré pour l'essentiel aux consommateurs commerciaux et industriels. Néanmoins, 40 % seulement des ménages pauvres ont accès à l'électricité au Guatemala. De ce fait, environ 90 % du montant des aides sont allés à des ménages qui n'en avaient pas besoin.

66. Un problème majeur de ce programme de péréquation tarifaire est que le niveau du seuil pour bénéficier du tarif social était trop élevé (300 kWh par mois) - de sorte qu'il englobait la quasi-totalité des

consommateurs au lieu de ne cibler que les pauvres. L'exemple fait toutefois également ressortir l'importance du raccordement au réseau, lequel est souvent un obstacle plus important à l'accès universel que le coût du service. Les familles guatémaltèques sans raccordement au réseau électrique doivent payer sensiblement plus pour l'éclairage. Ainsi, en utilisant des bougies, elles dépensent l'équivalent de USD 5.00 par kWh, au lieu de USD 0.08.

Source : Estache, Foster et Wodon, 2001.

Mise en place au Sénégal de mesures d'incitation à l'extension des services d'alimentation en eau

67. Après plusieurs tentatives de réforme infructueuses pour améliorer les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement au Sénégal, le gouvernement a décidé en 1996 d'ouvrir le secteur à la participation privée. Une société holding détenue par l'État, la SONES (*Société Nationale des Eaux du Sénégal*), a ainsi été créée afin de conserver la propriété des actifs, d'effectuer des investissements et de réglementer le secteur de l'eau. La SONES a conclu un contrat d'affermage « amélioré » avec la société privée Sénégalaise des Eaux (SDE, filiale de la société française des eaux SAUR) pour l'exploitation du service public d'alimentation en eau. Dans un contrat d'affermage traditionnel, l'entreprise privée facture tous les consommateurs et encaisse les recettes au tarif fixé par le gouvernement. L'entreprise reçoit alors une redevance fixe (couvrant les coûts majorés d'un profit fixé par la réglementation) pour le volume total d'eau vendu et elle rend au gouvernement la différence entre les recettes perçues et la redevance qui lui est due. Ce mécanisme ne crée pas de désincitation à desservir les ménages pauvres, car la rémunération qu'elle perçoit est la même pour tous les types de ménages (c'est-à-dire que la redevance d'affermage est la même pour chaque mètre cube d'eau vendu). Le contrat entre la SONES et la SDE est qualifié de contrat d'affermage "amélioré" car il intègre certaines obligations d'investissement en même temps que des incitations dans la formule de calcul de la redevance d'affermage pour la réalisation d'objectifs de réduction des pertes en eau et de perception des factures.

68. Un programme social de raccordement a été conçu pour étendre le service aux ménages à faible revenu. La SDE reçoit une rémunération pour chaque nouveau raccordement d'un ménage économiquement faible éligible, versée par un fonds financé par l'État et des donateurs. Un élément de profit est intégré à cette rémunération afin d'encourager la société à procéder à de tels « raccordements sociaux ». Ce programme est également compatible avec le tarif social mis en place dans le cadre du contrat d'affermage, lequel, comme on l'a vu, n'a pas d'effet dissuasif à servir les ménages à faible revenu. De plus, avec l'aide de donateurs et d'ONG, l'État a financé la construction de « stations » (des points publics d'approvisionnement en eau) dans les régions à faible revenu sans raccordements individuels.

69. Huit ans plus tard, la réforme s'est traduite par une très nette amélioration des services. La quantité d'eau fournie a augmenté de 20 % et le nombre de consommateurs raccordés de 35 %. La SDE a procédé au total à 89 000 nouveaux raccordements, dont 76 % de « raccordements sociaux » à faible coût destinés à des ménages déshérités, ce qui dépasse les objectifs fixés. Selon le dernier sondage auprès des ménages sénégalais (2001), l'eau potable est accessible (à moins de 15 minutes) à plus de 70 % des ménages (environ 90 % à Dakar).

Source : PPIAF et WSP, 2001 ; et Brocklehurst et Janssens, 2004.

Programme de subventions aux ménages pour l'alimentation en eau et l'assainissement au Chili

70. En 1989, le Chili a créé un système de subventions pour l'alimentation en eau et l'assainissement qui est entré en vigueur en 1990. Peut prétendre à la subvention quiconque détient une carte de classification sociale (CAS), est raccordé à l'eau à domicile et n'accuse pas plus de trois mois de retard dans le paiement des factures d'eau. La CAS est en vigueur depuis 1980 et donne droit à plusieurs subventions ciblées, outre les subventions pour l'alimentation en eau et l'assainissement, y compris une allocation familiale forfaitaire, des prestations minimales de vieillesse et une aide au logement. Les ménages qui demandent la CAS reçoivent la visite d'un fonctionnaire municipal qui attribue des points à la famille en fonction de la taille et de la composition du ménage, de la profession et du niveau d'instruction du chef de famille, des actifs détenus (automobile, réfrigérateur, terrain, etc.) et du revenu de la famille par personne, ainsi que des caractéristiques du logement (emplacement, nombre de pièces, matériaux de construction extérieurs et intérieurs et raccordement à l'eau et à l'électricité, s'il y a lieu). Les ménages qui cumulent moins d'un nombre donné de points se voient attribuer une CAS et la priorité pour l'obtention de subventions est accordée aux ménages cumulant le moins de points. Les enveloppes annuelles affectées aux subventions pour l'alimentation en eau et l'assainissement sont établies en fonction d'enquêtes semestrielles pour déterminer le revenu familial par région. Les fonds affectés sont attribués de manière à faire en sorte qu'aucune famille de la région ne consacre plus de cinq % de son revenu à l'alimentation en eau et l'assainissement. La subvention est payée directement au fournisseur d'eau, qui soustrait le montant approprié de la facture d'eau de chaque ménage et perçoit le solde à payer directement auprès du consommateur. La subvention couvre en moyenne 60 % de la facture d'eau des ménages éligibles, bien que dans les régions où les tarifs sont élevés elle puisse en couvrir jusqu'à 85 %.

71. Le nombre de ménages chiliens couverts par la subvention est passé de 5 % des ménages admissibles en 1990, à 95 % en 1996. L'expansion de la couverture est due largement à la campagne d'information du public organisée par les entreprises de distribution d'eau en vue de persuader les consommateurs de présenter une demande ; l'assouplissement des conditions d'admissibilité y a également contribué. Néanmoins, des études récentes ont également montré qu'une partie de la subvention allait aussi à des groupes à plus fort revenu. En 2002, le gouvernement a décidé de redistribuer un nombre important de subventions dans le secteur de l'eau en s'appuyant sur une évaluation qui montrait de les subventions ne ciblaient pas avec suffisamment de précision les populations visées. Les subventions sont normalement accordées pour une période de trois ans ; toutefois les conditions de vie d'un ménage peuvent changer durant cette période et donc diminuer l'efficacité du programme.

Source : Shirley, Xu et Zuluaga, 2000 ; Estache, Gomez-Lobo et Leipziger, 2000 ; Gomez-Lobo et Contreras, 2003.

Problèmes rencontrés avec un système de ciblage géographique des aides pour l'approvisionnement en eau en Colombie

72. La Colombie a adopté un programme de péréquation tarifaire pour les ménages déshérités mis en place par la loi sur les services résidentiels publics de 1994. L'objectif de la réforme était d'unifier les critères pour l'application de péréquations tarifaires entre services d'utilité publique et de garantir une application cohérente du dispositif à l'échelle de tout le pays. Un système de ciblage géographique est utilisé pour classer les régions en groupes socio-économiques faibles et élevés, de manière à déterminer quels sont les clients éligibles pour une aide tarifaire. Dans chaque municipalité, les logements présentant des caractéristiques homogènes sont répartis en six catégories socio-économiques. Les critères sont définis par le Département national de planification – organisme gouvernemental qui élabore des plans stratégiques pour le pays afin de

promouvoir le développement et la croissance économique, et dont la création remonte à 1936. Les ménages classés dans la première catégorie, soit la plus faible, reçoivent une aide pouvant atteindre 50 % des coûts moyens des services, ceux qui appartiennent à la seconde catégorie reçoivent une aide jusqu'à 40 %, et ceux classés dans la troisième catégorie bénéficient d'une aide pouvant s'élever à 15 %. Les subventions sont financées au moyen d'un système de péréquation tarifaire, ce qui signifie que les usagers appartenant aux catégories les plus aisées, de même que les consommateurs industriels et commerciaux, acquittent un surcoût. Les surcoûts ne peuvent dépasser 20 % de la facture d'approvisionnement en eau et d'assainissement et s'ils ne suffisent pas à financer les subventions pour les trois premières catégories, la différence peut être comblée par le budget général (de l'Etat et des provinces).

73. Près de 83 % des ménages sont classés dans les trois premières catégories, ce qui rend ce programme de subventions très coûteux et difficile à financer par des majorations tarifaires. De plus, des études montrent que les erreurs de classement sont nombreuses, les aides allant souvent à des tranches élevées de revenu.

Source : Gomez-Lobo et Contreras, 2003.

Réglementation visant à assurer le respect de normes de services

Assurer la qualité de service dans le secteur des télécommunications au Brésil

74. La qualité du service est l'un des piliers du modèle de réforme des télécommunications au Brésil et une priorité élevée de l'Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), qui est l'organisme indépendant de régulation du secteur récemment créé. Le Plan général des objectifs de qualité de service pour le service de téléphonie fixe commutée a été publié par la Résolution 30 du Conseil des directeurs d'Anatel le 29 juin 1998, peu après la création de l'Agence et avant que Telebrás, l'opérateur de télécommunications monopolistique, n'ait été privatisé. On dénombre 36 indicateurs de qualité de service, notamment des objectifs concernant les délais de relèvement des pannes, les délais de demande de changement d'adresse, le temps de réponse par téléphone, la qualité de service pour les publiphones, l'information concernant les codes de sélection de l'opérateur par le consommateur, les niveaux d'émission et la modernisation du réseau. Anatel peut imposer des amendes s'élevant jusqu'à BRL 40 millions et elle a déjà sanctionné un certain nombre d'opérateurs qui n'avaient pas réalisé leurs objectifs de qualité de service. Anatel est devenue la première agence de télécommunications du monde à recevoir une certification ISO-9001, en se soumettant avec succès à un examen rigoureux portant sur toute une série d'exigences allant de l'élaboration de procédures systémiques jusqu'à des audits internes de qualité.

Source : ITU 2001b.

Assurer des normes de services par un contrat de performance dans le secteur postal en Tanzanie

75. Les services des postes et télécommunications ont été assurés en Tanzanie jusqu'en 1984 par le même opérateur public, la Tanzanian Post and Telecommunications Corporation (TPTC). Le secteur postal se caractérisait par de médiocres performances financières et opérationnelles, une faible orientation commerciale et un personnel sous-payé. Bien qu'un monopole ait été en vigueur pour le courrier postal et d'autres services de base, celui-ci n'était pas véritablement contrôlé, d'où une concurrence croissante et non réglementée de la part de prestataires privés de services de distribution de lettres et de colis. Au début des années 1990, un processus de réformes a été lancé qui a conduit à la séparation des entités publiques des télécommunications et des postes en 1994. La loi tanzanienne sur les télécommunications et la loi tanzanienne sur la société des postes ont créé la Tanzania Telecommunications Company et la Tanzania Postal Corporation (TPC). La

réforme a également conduit à la création de la Tanzania Telecommunications Commission (TCC), institution chargée de réguler les tarifs des postes et télécommunications, de surveiller la qualité de service, d'encadrer la concurrence et de protéger la couverture et l'accès du réseau. En 2003, la TCC a fusionné avec la Tanzania Broadcasting Commission pour créer la Tanzania Communications Regulatory Authority (TCRA). Les réformes ont également conduit à l'introduction de la concurrence dans le secteur des messageries. Des licences ont été accordées à la TPC et à plusieurs sociétés de messagerie pour la fourniture de services express.

76. Un *contrat de performance* entre le gouvernement et la TPC a été signé en 1997, dont le but était de chiffrer les objectifs de performance. Le contrat a été conclu initialement pour trois ans et prolongé en 1999 pour une nouvelle période de même durée. Il prévoit des objectifs clairs et mesurables ainsi que des procédures pour le suivi des performances en ce qui concerne la qualité de service, la croissance de l'activité, la satisfaction des clients, la sécurité et la rentabilité. Le conseil des directeurs et les dirigeants de TPC sont financièrement intéressés aux résultats sous la forme d'un pourcentage des salaires, et ils s'exposent aussi à des pénalités financières significatives en cas de résultats inférieurs aux attentes. Il est notamment prévu de révoquer le directeur général des Postes si les résultats obtenus sont inférieurs de plus de 50 % aux objectifs fixés. Ainsi, le contrat est conçu pour inciter explicitement à la réalisation des objectifs retenus. Le contrat est audité annuellement par des consultants indépendants, notamment de pays étrangers (c'est Post International Limited de Nouvelle-Zélande – aujourd'hui Transend Worldwide Limited – qui a effectué le deuxième audit). Les résultats du premier audit ont montré que les objectifs n'avaient été atteints que dans deux domaines, la rapidité du service et la sécurité ; toutefois, les résultats du deuxième audit ont montré que les objectifs avaient tous été atteints, sauf en ce qui concerne la croissance de l'activité.

Source: Ianni et Lohmeyer, 2001 ; et Guislain, 2004 ; UPU, 2004 ; Walsh, 2001.

Améliorer les performances des services postaux par un contrat de gestion à Trinité et Tobago

77. Jusqu'en 1999, les services postaux à Trinidad et Tobago étaient assurés par un service du ministère des Services publics. Ils se caractérisaient par de médiocres performances financières, un faible niveau d'investissement et une baisse régulière du volume de courrier. Le volume de courrier par habitant s'établissait à 12.6 plis par an – soit un chiffre faible pour un pays en développement à revenu moyen supérieur et, globalement, les volumes de courrier ont fléchi de 20 % entre 1995 et 1999. La qualité du service était médiocre, les délais de distribution atteignant souvent 7 à 10 jours et seulement 50 % des ménages bénéficiaient du service universel. Il existait une forte concurrence sauvage pour les services réguliers de courrier, reposant dans une large mesure sur une autodistribution par les compagnies de service public.

78. En 1999, le gouvernement a engagé une réforme pour moderniser le secteur postal. Il a introduit la loi sur les services postaux, qui a fait de l'opérateur postal non plus un service gouvernemental mais une entité publique à vocation commerciale – la Trinidad and Tobago Postal Corporation (TTPost). La TTPost s'est vu accorder davantage d'autonomie de gestion et de flexibilité commerciale ; la distribution des lettres est demeurée un secteur réservé, étant entendu qu'à terme, celui-ci serait progressivement libéralisé.

79. Le processus de réforme a débuté par un contrat de gestion de cinq ans destiné à améliorer l'efficacité et la qualité du service, à étendre la couverture universelle du réseau et à progressivement réduire les aides publiques. Le contrat a été alloué dans le cadre d'un appel d'offres à la New Zealand Post International Limited (aujourd'hui Transend Worldwide Limited), qui n'est pas une entreprise du secteur privé mais a une expérience reconnue dans les processus de réforme. Transend a la responsabilité de gérer TTPost dans le respect des meilleures pratiques internationales en se basant sur des objectifs annuels de qualité de

service et de recettes. Cette société est fortement intéressée financièrement au succès du projet, puisque le contrat prévoit un mécanisme de rémunération comprenant un droit de gestion pour la prestation du service au quotidien ainsi que pour la réalisation de projets spéciaux convenus. Cette rémunération est complétée par un mécanisme d'incitation au dépassement de certains objectifs de performance, conjugué à une réduction éventuelle de la rémunération si un ou plusieurs objectifs de performance ne sont pas atteints. L'opérateur gestionnaire partagera également les bénéfices quand les performances financières de TTPost s'amélioreront. Le contrat repose sur cinq indicateurs de performance, à savoir satisfaction du client, extension du champ de la prestation universelle, normes pour les délais d'acheminement, croissance du chiffre d'affaires et revenu net. Les progrès réalisés sont suivis et mesurés par des organismes tiers indépendants.

80. Le service postal à Trinité et Tobago a affiché des améliorations dans des domaines comme l'expansion de la distribution à domicile dans les zones rurales, isolées et économiquement avantagées, l'amélioration de la satisfaction du client ainsi que l'amélioration de la fiabilité et de la sécurité de la distribution du courrier. Le pourcentage de la population bénéficiant d'une distribution de courrier à domicile est passé de 53 % en 1998 à environ 85 % en 2003. De très petites communautés qui ne bénéficiaient auparavant pas de services postaux sont maintenant intégrées dans le réseau de distribution.

Source : Ianni et Lohmeyer, 2001 ; Guislain, 2004 ; UPU, 2003 ; et Walsh, 2001.

Qualité de service chez les distributeurs d'électricité au Royaume-Uni

81. Depuis la réforme en 1990 du secteur de l'électricité, le Royaume-Uni a changé plusieurs fois d'approches de la réglementation de la qualité du service. Jusqu'à la fin des années 1990, la qualité de la fourniture était assurée par une réglementation prescrivant des normes de performance qui permettaient aux consommateurs de demander une indemnisation si l'entreprise réglementée ne les respectait pas, et par des normes générales régissant le fonctionnement global du système. Ces normes générales étaient fixées pour chaque entreprise de distribution. En 1999, le régulateur et les entreprises d'électricité ont soutenu l'instauration d'un système incitatif destiné à réglementer la qualité du service. Etant donné que le travail de fond nécessaire n'avait pas encore été réalisé, il a été proposé d'élaborer ces mécanismes d'incitation dans le cadre d'un programme de travail connu sous le nom de Information and Incentives Project (IIP). L'IIP était divisé en deux parties. La première partie définissait les moyens de mesurer la qualité du service, formulait des recommandations en vue d'améliorer la précision de ces mesures et établissait un modèle de rapport et de contrôle. La seconde partie de l'IIP était axée sur la conception de mesures d'incitation à améliorer la qualité du service. Ce dispositif, analogue à un système d'étalonnage référentiel intégrant les aspects qualitatifs, relie la qualité fournie par les entreprises aux recettes autorisées. Selon ce mécanisme, les entreprises qui ne réalisent pas leurs objectifs en matière de qualité de la fourniture sont sanctionnées et, inversement, celles qui dépassent leurs objectifs sont récompensées, notamment parce que les normes fixées pour la période suivante seront moins sévères.

82. La réforme du secteur de l'électricité au Royaume-Uni a donné lieu à une amélioration notable de la qualité du service. Entre 1995 et 2000, tant le ² que la durée des interruptions de service ont diminué. La durée moyenne des interruptions de service dues à des arrêts programmés calculée par abonné est passée de 16.3 minutes à 9.4 minutes. La durée des interruptions dues à des pannes a également diminué, mais dans une moindre mesure.

Source : Giannakis, Jamasb et Pollitt, 2003.

Améliorer par des technologies alternatives l'accès à l'électricité dans les zones rurales au Chili

83. En 1994, le Chili a lancé un programme de subvention destiné à étendre l'accès à l'électricité dans les zones rurales. La plupart des projets prévoyaient une extension du réseau, solution qui se traduit généralement par un moindre coût par logement raccordé et une amélioration de la qualité du service. Toutefois, plusieurs projets faisaient appel à des technologies alternatives, essentiellement l'installation de systèmes photovoltaïques pour logements individuels. Ces systèmes ont été implantés dans les régions isolées du nord du pays (pour pratiquement un millier de logements) lesquelles bénéficient de l'un des plus forts ensoleillements du monde. Ces technologies non conventionnelles produisent généralement de l'électricité d'un coût plus élevé et de moins bonne qualité (voltage plus faible, heures de service plus réduites). Elles se sont toutefois révélées une alternative intéressante dans les cas où l'extension du réseau est trop coûteuse en raison de l'éloignement par rapport au réseau existant ou de la forte dispersion des logements, facteurs qui ont l'un comme l'autre accru le coût marginal de l'électrification rurale au Chili. En 1995, la subvention moyenne versée par l'Etat pour chaque logement s'élevait à USD 1 080; en 1999, elle atteignait USD 1 510. Cette évolution est néanmoins compatible avec la finalité du programme qui est de maximiser la couverture de la distribution d'électricité en zone rurale dans les limites du budget. Dans le même temps, cela permet d'étendre la contribution des technologies non conventionnelles dans les projets d'électrification rurale, dans la mesure où les améliorations apportées par ces technologies peuvent se traduire par une réduction de leurs coûts et les rendre de plus en plus compétitives avec les solutions traditionnelles.

Source : Jadresic, 2000.

Étendre par des technologies alternatives l'accès à l'électricité dans les zones rurales au Kenya

84. En 1997, la Kenya Electric Power Act a conduit à la libéralisation du secteur de l'électricité dans le pays et à la privatisation de la principale compagnie d'électricité, Kenya Power and Light – bien que le gouvernement détienne toujours une participation de contrôle. Kenya Power and Light achète désormais l'électricité à trois nouveaux producteurs d'électricité indépendants, et d'autres producteurs indépendants se préparent à entrer sur le marché. Bien que Kenya Power and Light conserve un monopole sur la distribution, la privatisation a contraint cet opérateur à examiner de près les programmes qui ne sont pas rentables, notamment dans les zones rurales du pays. Il dispose d'une capacité de production limitée, d'environ 800 mégawatts en 1999, et a fait de ses clients urbains et industriels une priorité. La même année, moins de 2 % de la population rurale avaient accès au réseau électrique, et les efforts déployés par l'opérateur pour développer l'accès au réseau ont échoué, du fait en partie de la forte dispersion de la population rurale.

85. De ce fait, certains ménages ruraux ont commencé à utiliser des systèmes photovoltaïques de production d'électricité, fournis par des compagnies privées. Le mouvement a débuté au début des années 80 quand des ménages aisés, des ONG et des donateurs pour des projets d'aide ont installé des systèmes photovoltaïques dans les zones non raccordées au réseau. Depuis les années 90, un grand nombre de ménages ruraux ont commencé à acheter de petits panneaux photovoltaïques et des batteries. Environ 120 000 systèmes photovoltaïques solaires à usage domestique ont été vendus au Kenya, et entre 1992 et 1998, le marché a progressé de plus de 20 % par an. Bien qu'au début du processus les principaux bénéficiaires aient surtout été des ménages aisés, l'innovation technologique a permis de fabriquer des produits plus petits et meilleur marché. La concurrence a également contribué à la baisse du prix de détail d'un système photovoltaïque, qui est passé d'environ USD 100 en 1990 à USD 65 en 1998. De plus, l'intégration d'organismes de financement a permis à des ménages moins aisés d'acheter des systèmes photovoltaïques à crédit.

86. L'introduction de systèmes photovoltaïques par le biais d'entrepreneurs privés s'est révélée efficace pour étendre l'accès des populations rurales à l'électricité. Depuis 1990, plus de 2.5 mégawatts de capacité photovoltaïque ont été vendus au Kenya. Le programme d'électrification rurale de la compagnie d'électricité a raccordé moins de 21 000 ménages entre 1995 et 1999 alors que sur la même période plus de 80 000 ménages ont acheté des systèmes solaires. En 1999, 3 à 4 % de la population rurale avaient acquis un système photovoltaïque.

Source : Hankins, 2000.

Adapter les normes de service pour permettre des extensions à bas coût des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à El Alto

87. En 1997, l'autorité indépendante de régulation récemment mise en place par le gouvernement bolivien (Superintendencia de Aguas) a approuvé un contrat de concession attribué à un groupe dirigé par Suez pour la gestion d'Aguas del Illimani et destiné à la fourniture de services d'alimentation en eau et d'assainissement à La Paz et El Alto. Le contrat prévoyait des objectifs explicites de raccordement de ménages pauvres, mais il ne donnait à l'entreprise aucune incitation financière adéquate pour le faire. De plus, le gouvernement n'avait pas non plus prévu d'aide ciblée pour améliorer l'accessibilité financière. Le contrat de concession stipulait que la seule technologie acceptable était la réalisation de raccordements au réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement avec compteur individuel, ce qui mettait ce service hors de portée des ménages pauvres et garantissait pratiquement que l'entreprise ne réaliserait pas son objectif ambitieux d'une couverture universelle pour l'alimentation en eau en quatre ans. Conscientes de ce dilemme, l'autorité de régulation et l'entreprise sont convenues d'expérimenter une technologie meilleur marché pour l'établissement des raccordements. Le régulateur a notamment approuvé la réalisation de raccordements collectifs à moindre coût pour l'alimentation en eau et l'assainissement. Ces systèmes permettent des raccordements individuels meilleur marché au moyen de canalisations de plus petit diamètre enterrées dans des tranchées peu profondes dans les cours et sous les trottoirs. La technologie a été jugée acceptable par la population non desservie et elle a permis d'offrir un service abordable dans les quartiers pauvres de El Alto et La Paz. En 2001, la technologie collective a reçu l'agrément de l'Institut bolivien de normalisation technique.

Source : PPIAF et WSP, 2001 ; et Komives, 1999.

Aménager les normes pour étendre l'accès aux réseaux en approvisionnement en eau et d'assainissement par les populations déshéritées de Manille

88. C'est en 1997 que Manille a ouvert son réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement au secteur privé dans le cadre de deux concessions distinctes. Les deux concessionnaires ont été encouragés à utiliser des technologies innovantes et la prestation par des tiers, par la biais de contrats qui ne contiennent pas de normes strictes sur ce qui constitue un raccordement, n'interdisent pas la prestation par des tiers et permettent aux concessionnaires de comptabiliser les nouveaux ménages par des moyens autres que les raccordements traditionnels dans la population desservie prise en compte pour le calcul du respect des objectifs de couverture.

89. Face au besoin de solutions alternatives pour la desserte des populations déshéritées, l'un des concessionnaires a développé un système connu sous le nom de Bayan-Tubig (eau pour la collectivité), pour la distribution d'eau dans les quartiers de bidonvilles difficiles à atteindre et fortement peuplés. Une conduite d'eau souterraine transporte l'eau jusqu'à la périphérie d'un quartier de bidonvilles puis elle est ensuite prolongée en superstructure, soit partiellement couverte, soit fixée à une paroi, soit posée sur le sol. Cette

conduite se termine par une batterie de compteurs auxquels chaque habitant peut effectuer son propre branchement au moyen de tuyaux en matière plastique, en utilisant des conduites de petit diamètre posées sur le sol ou le long des murs pour alimenter son logement. L'entretien des conduites en matière plastique incombe aux clients. Les organisations communautaires et ONG jouent un rôle d'intermédiaire et participent à la planification du réseau.

90. Selon des estimations, les raccordements Bayan-Tubig ont permis à des familles pauvres de bénéficier d'une réduction pouvant atteindre 25 % des coûts de raccordement à l'eau. Comme ces coûts même réduits sont parfois difficiles à supporter, le concessionnaire a également mis en place des systèmes de remboursement sans intérêts sur des périodes de 6 à 24 mois. Introduit au début de 1999, le programme avait permis à la fin de l'année d'alimenter en eau 19 000 ménages pauvres et en 2001 le chiffre s'élevait à plus de 50 000. L'autre concessionnaire a lui aussi recours à des solutions non conventionnelles pour alimenter en eau les populations déshéritées, en vendant de l'eau en grande quantité à une société de fabrication de citernes en acier qui installe ensuite de petits réseaux pour desservir les communautés pauvres.

Source : PPIAF. Information extraite de Rosenthal, 2002.

Des agences de réglementation et des autorités de concurrence efficaces

Une réglementation efficace de l'interconnexion des réseaux de télécommunication au Maroc

91. Au Maroc, l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (ANRT) est dotée de vastes responsabilités sur la réglementation technique de l'interconnexion dans le pays.⁸ Elle est chargée d'approuver les conditions techniques et tarifaires proposées par les opérateurs, et notamment par Maroc Télécom, opérateur historique, également fournisseur de services de téléphonie mobile et services à valeur ajoutée. L'ANRT revoit également les accords d'interconnexion le cas échéant et elle règle les litiges en matière d'interconnexion si elle est saisie par l'une des parties à l'accord (conformément à la loi). L'ANRT laisse les parties négocier librement les redevances d'interconnexion, mais l'accord d'interconnexion doit comprendre un certain nombre de dispositions techniques, administratives et financières. Quand un opérateur donné détient plus de 20 % du marché, celui-ci est tenu de proposer un catalogue technique et tarifaire, qui doit recevoir l'accord préalable de l'ANRT (les opérateurs dominants doivent tenir une comptabilité distincte de leurs activités d'interconnexion).

92. Un certain nombre de litiges en matière d'interconnexion et d'abus de position dominante ont déjà été soumis à l'ANRT. Une affaire récente a opposé Médi Télécom, deuxième opérateur mobile titulaire d'une licence et Maroc Télécom. Début 2001, Maroc Télécom a décidé d'offrir une réduction de 10 % à tous ses abonnés effectuant un appel depuis un poste fixe vers une station mobile Maroc Télécom. Médi Télécom a considéré cette offre comme anticoncurrentielle. Il a fait valoir que la même réduction devrait s'appliquer à tous les appels dans un sens comme dans l'autre entre stations fixes et stations mobiles pour ses clients également. L'Agence a examiné l'affaire à la demande de Médi Télécom et décidé que l'application de réductions aux seuls clients de Maroc Télécom était discriminatoire et constituait un abus de position

8. La notion d'interconnexion désigne pour l'essentiel les services réciproques proposés par les opérateurs de réseaux ouverts au public, qui permettent à l'ensemble des utilisateurs de communiquer librement les uns avec les autres, quel que soit le réseau auquel ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent. Il englobe également les services offerts par un opérateur d'un réseau ouvert au public à un prestataire de services téléphoniques ouverts au public.

dominante de Maroc Télécom sur le réseau fixe. Une première mise en garde a donc été publiée fin février 2001, dans laquelle l'ANRT a examiné les faits et demandé à Maroc Télécom de respecter strictement les conditions fixées dans son cahier des charges. Comme Maroc Télécom n'a pas répondu dans la période de 30 jours qui lui était laissée pour le faire, l'ANRT a mis Maroc Télécom en demeure, en lui donnant 30 jours pour remédier à la situation, faute de quoi il s'exposait à des pénalités pouvant aller jusqu'au retrait définitif de la licence. Par la suite, Maroc Télécom s'est soumis à la décision de l'autorité de régulation.

Source : UIT, 2001c.

Un tribunal péruvien pour le règlement des litiges de consommation dans le secteur des télécommunications

93. Le Tribunal administratif péruvien pour le règlement des litiges de consommation (TRASU) a été créé en 1995 par le régulateur, OSIPTEL. Les décisions du TRASU sont prises au nom de l'OSIPTEL, mais indépendamment du Conseil de direction et de l'administration de l'OSIPTEL. Le TRASU n'intervient que lorsque le consommateur fait appel de la réponse de l'opérateur à une requête. Une conciliation entre l'opérateur et le consommateur peut être envisagée pendant la procédure. Le TRASU est un organisme collégial de six membres, assisté d'un secrétariat technique. Le Conseil de direction de l'OSIPTEL nomme les membres du TRASU pour une durée illimitée. Ces membres sont des professionnels éminents qui servent à temps partiel. Le secrétariat technique est constitué de professionnels compétents qui préparent les décisions du tribunal administratif. Le TRASU publie des lignes directrices sur la façon dont il analyse les plaintes, lesquelles s'appuient sur les décisions concernant les litiges antérieurs et permettent aux consommateurs et aux opérateurs d'avoir une idée de l'orientation probable des décisions futures. Le TRASU décide également des éléments de preuve requis pour le règlement des litiges et de la partie à laquelle il incombe d'apporter la charge de la preuve. En cas de plaintes concernant des appels locaux sur ligne fixe, le TRASU est autorisé à demander les pièces suivantes : rapports de dérangement ; comptes rendus d'inspection technique ; consommations moyenne et variable mesurées sur le service local ; liste détaillée des appels et informations sur les investigations concernant les appels.

94. Le TRASU est habilité à interpréter et trancher les litiges concernant l'ensemble des services de télécommunication, pour autant qu'ils concernent des manquements aux droits des consommateurs, notamment en matière de facturation, d'installation et de qualité de service. Il peut également imposer des amendes si l'opérateur ne se plie pas à ses décisions. Le TRASU peut également se prononcer sur des questions de procédure, par exemple imposer un jugement par défaut en faveur du consommateur si l'opérateur ne respecte pas un délai imposé par le tribunal pour répondre à la demande du consommateur. Bien que les décisions du TRASU puissent faire l'objet d'appels devant les tribunaux, cela est rarement le cas. Les parties n'ont pas de frais à acquitter pour les services assurés par le TRASU, à moins qu'il s'agisse d'un cas patent de détournement de la procédure de recours. Environ 48 % des 35 000 demandes traitées par le TRASU sur la période 1995-2001 ont été tranchées en faveur des consommateurs. Un service de consultation en ligne disponible sur le site web de l'OSIPTEL permet aux utilisateurs de suivre l'évolution de leurs requêtes.

Source : Apoyo Consultoria, 2002.

Incapacité à assurer l'indépendance de l'autorité de régulation des télécommunications au Ghana

95. Le fonctionnement des opérateurs de services de télécommunication au Ghana, après la libéralisation du secteur dans les années 1990, a été jugé par le gouvernement et le grand public comme non satisfaisant. L'un des facteurs pouvant expliquer ces performances médiocres est que l'indépendance de l'Autorité

nationale des communications (NCA), qui est l'organisme de réglementation sectorielle créé en 1996, n'a pas été suffisamment protégée par la loi.

96. Trois raisons principales peuvent être avancées. La première est que le Président nomme tous les membres du Conseil de la NCA. Ainsi, le Conseil peut être révoqué à tout moment par le Président pour « raison invoquée », ce qui ouvre la voie à une possible ingérence politique dans la nomination du Conseil. Par ailleurs, la formation du Conseil a été retardée — il n'y avait pas de directeur général et le directeur par intérim a été changé trois fois au cours des trois premières années. Le Conseil a finalement été nommé en 2000 juste avant les élections parlementaires, mais après ces élections, gagnées par l'opposition, un nouveau Conseil a été désigné. Deuxièmement, la loi soumet les fonctions de la NCA aux orientations du Ministre des communications qui, depuis 2000, est également Président du Conseil. Ainsi, aux termes de la loi, « (le Ministre) peut donner à l'Autorité les instructions de caractère général qui lui semblent requises dans l'intérêt du public pour permettre à l'Autorité de remplir ses fonctions ». Ainsi, les fonctions de la NCA pourraient être également exposées à l'ingérence politique. Troisièmement, l'autonomie financière de la NCA a été considérée comme excessive. La loi lui donne le pouvoir de générer des recettes en exigeant le paiement d'un pourcentage fixe du chiffre d'affaires total des opérateurs de téléphonie fixe et mobile. La NCA collecte également un pourcentage supplémentaire du chiffre d'affaires des opérateurs pour le Fonds ghanéen d'investissement pour les télécommunications (GIFTEL) afin de promouvoir la téléphonie rurale notamment et le développement des télécommunications en général. Les utilisations de ces fonds par la NCA n'ont toutefois pas été explicitées dans la loi, hormis la préparation du rapport annuel que le Conseil doit soumettre au Président par l'intermédiaire du Ministre compétent.

Source : Ahoritor, 2003 ; et Haggarty, Shirley et Wallsten, 2002.

Difficultés pour mettre en place des organismes de réglementation efficaces dans le secteur des télécommunications en Inde

97. L'Inde a commencé à libéraliser progressivement son secteur des télécommunications en 1985. La décision d'ouvrir le marché de la téléphonie sans fil aux compagnies privées a été prise en 1991 et appliquée en 1994. Le plan des licences élaboré par le gouvernement divisait le pays en quatre grandes zones métropolitaines. Des enchères ont été organisées pour choisir les entreprises privées, les entreprises d'Etat (SOE) en charge des lignes fixes étant interdites de participation. Des licences ont été attribuées dans quatre villes en novembre 1994, et les opérateurs ont débuté leurs activités en 1997. Toutefois, la concurrence avec les SOE en place a été affaiblie quand le Département des télécommunications (DoT) a autorisé les SOE à proposer des services mobiles en 1996 sans acquitter de droit de licence (ni de redevances d'interconnexion acquittées par les opérateurs privés). Le DoT a également décidé de relever la redevance d'interconnexion, ce qui a nuit encore plus à la concurrence.

98. En 1997, une nouvelle autorité indépendante de régulation a été créée, la Telecommunications Regulatory Agency of India (TRAI). Dès le départ, la TRAI a cherché à accroître le niveau de la concurrence entre les opérateurs. Elle a affirmé son autorité sur les tarifs d'interconnexion et demandé au gouvernement de renoncer à l'augmentation de la redevance d'interconnexion. Le DoT a porté plainte contre la TRAI et le Tribunal suprême a estimé que le régulateur n'avait pas le pouvoir de demander un changement de tarif. Un autre conflit est intervenu quand la TRAI a essayé d'introduire le principe de la tarification de l'appelant pour les interconnexions de téléphone fixe vers téléphone mobile (afin de dissuader les personnes de ne pas répondre sur leurs téléphones mobiles et de rappeler depuis leur téléphone fixe), litige que la TRAI a également perdu. La bataille suivante s'est jouée entre le DoT et les opérateurs mobiles qui n'étaient pas en

mesure d'acquitter leurs droits de licence. Du point de vue du gouvernement, cela était le résultat d'une surenchère et de mauvaises décisions commerciales, alors que les opérateurs faisaient valoir que les règles inadéquates de tarification appliquées par le gouvernement ne leur permettaient pas de devenir commercialement viables. Les montants des licences impayées ont gonflé et le DoT a commencé à refuser l'interconnexion des opérateurs incapables de régler leur dette. Début 1999, la réforme du secteur des télécommunications en Inde se trouvait dans une situation délicate, avec une autorité de régulation sans pouvoir sur les tarifs et les décisions régissant l'entrée et de nombreux nouveaux opérateurs privés au bord de la faillite et incapables de soutenir la concurrence avec les SOE.

99. En mars 1999, pour tenter de résoudre ces problèmes, une nouvelle politique a été adoptée qui donnait à la TRAI le pouvoir de réglementer les tarifs et de résoudre les litiges entre les SOE et les nouveaux opérateurs privés. Après de nouvelles controverses, la réforme a fait l'objet d'un appel et une nouvelle décision du Tribunal suprême a annulé l'autorité de la TRAI sur le DoT. En janvier 2000, le gouvernement a publié un décret qui retirait au Tribunal suprême son autorité sur les télécommunications et créait un Tribunal d'appel pour le règlement des différends dans les télécommunications. De nouveaux aménagements ont été convenus entre la TRAI et les pouvoirs publics pour normaliser davantage les relations entre les SOE et les opérateurs privés de réseaux mobiles. La réforme est maintenant considérée comme un succès, car elle a conduit à un rapide essor de services mobiles fiables et abordables au cours des années récentes.

Source : Noll et Wallsten, 2004.

Difficultés pour mettre en oeuvre un cadre réglementaire pour les services postaux en Argentine

100. Jusqu'en 1993, les services postaux en Argentine étaient fournis par un opérateur postal détenu par l'Etat, ENCOTEL (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos), qui bénéficiait d'un monopole sur la fourniture des services postaux. L'ENCOTEL assurait un service universel consistant à collecter et distribuer les envois postaux ordinaires jusqu'à 20 grammes, à gérer les télégrammes standard jusqu'à 20 mots et à s'occuper des virements postaux d'un montant inférieur ou égal à ARS 1 000 (1 \$). La prestation assurée par l'opérateur d'Etat se caractérisait par un service médiocre, une faible productivité, des informations limitées pour la gestion et des pertes de plus de 150 millions de dollars par an. Le monopole toutefois avait déjà commencé à être affaibli dans les années 1970 avec la Loi postale autorisant des entreprises privées à obtenir des permissions de desserte du marché. En 1994, environ 300 entreprises privées opéraient sur le marché dont elles détenaient 50 %, bien que seulement 4 soient d'une taille significative.

101. En 1992, le gouvernement argentin a publié un décret portant création d'une nouvelle autorité de régulation du secteur, la Commission nationale des postes et télécommunications (CNCT), et séparant clairement les fonctions réglementaires et opérationnelles. Dans le même temps, l'ENCOTEL a commencé à fonctionner selon un statut de droit privé et est devenu la Compagnie nationale des postes et télégraphes (ENCOTESA). Un an plus tard, en 1993, le monopole postal a été aboli et le marché a été officiellement ouvert à la participation privée.

102. En 1997, le gouvernement a décidé d'autoriser la participation du secteur privé dans l'ENCOTESA par le biais d'un contrat de concession de 30 ans. L'appel d'offres est allé au Groupe Macri, un consortium local, bénéficiant de l'expertise technique du British Post Office. L'ENCOTESA devait fournir un service universel de base fixé aux niveaux d'avant la concession. Les tarifs pour ces services étaient également fixés à leurs niveaux d'avant la concession, tandis que l'ENCOTESA était libre de fixer ses tarifs pour les autres services. Le titulaire de la concession était en outre tenu d'investir USD 250 millions sur les dix prochaines

années pour améliorer les points de vente et la prestation de services. Il était également tenu de payer une redevance pour les droits de concession d'USD 104 millions par an en deux tranches semestrielles. Dans le même temps, aucun cadre réglementaire efficace n'était mis en place s'agissant des autres opérateurs privés de services postaux. Aucune licence n'était exigée des entreprises privées pour leur donner accès au marché postal, sauf une inscription au Registre public des prestataires de services postaux et le versement d'une somme annuelle d'USD 5 000. Par ailleurs, aucune exigence n'était formulée en matière de normes de qualité et les entreprises privées étaient également dispensées des obligations de service postal universel.

103. La concession a dans un premier temps conduit à plusieurs améliorations, notamment en matière d'efficacité avec en particulier l'automatisation des fonctions administratives et l'installation de réseaux de télécommunication pour intégrer les 500 plus importantes des 1 500 bureaux de poste, qui ont ainsi pu offrir de nouveaux services. Les pertes financières ont été progressivement réduites pour s'établir à USD 20 millions en 1999. Toutefois, l'absence d'un solide cadre réglementaire sur lequel appuyer la libéralisation jointe aux importants besoins financiers de l'ENCOTESA (paiements de la redevance plus obligations d'investissement) ont eu pour effet d'interrompre le processus. Bien qu'il n'y ait eu aucune réduction de services dans les zones rurales, il n'y a pas eu non plus de déploiement significatif de nouvelles adresses ou de guichets de poste dans les campagnes. De la même manière, les efforts déployés pour améliorer la qualité de service ont été limités.

104. En mars 2001, de nouvelles réglementations ont été promulguées pour passer d'un marché totalement libre à un marché de concurrence sous licence comprenant des obligations en matière de qualité et de service universel. Tous les opérateurs privés sont tenus d'obtenir un agrément ISO 9000 comme préalable au maintien de leurs licences et l'Article 48 prévoit des mises en garde, des amendes et des retraits temporaires ou permanents de droits d'exploitation en cas de manquement à ces réglementations.

Source : Fontdevila et Jensen, 2003 ; et Walsh, 2001.

Une réglementation efficace pour garantir la concurrence dans les services postaux en Suède

105. En 1993, la Suède a aboli le monopole sur le service postal et l'opérateur, qui était un organisme gouvernemental, a été transformé en entreprise à responsabilité limitée détenue par l'Etat, Sweden Post. Depuis, il n'y a plus de secteur réservé sur le marché postal et une autorité de régulation a été créée, l'Agence nationale des postes et télécommunications (PTS). La PTS est un organisme indépendant de régulation qui supervise le marché postal libéralisé notamment en ce qui concerne les tarifs, la qualité de service et la concurrence dans le secteur. De plus, sur la même période, l'Autorité suédoise de concurrence a été créée, pour mettre en oeuvre la législation générale sur la concurrence en Suède. Le marché du courrier postal est dominé par Sweden Post qui détenait 93 % du marché en 2003. Son plus gros concurrent, CityMail, avait une part de marché de 6.5 % la même année, la part restante du marché du courrier postal, de 0.5 %, étant répartie entre 26 opérateurs locaux des postes.

106. Les règles de concurrence ont été un instrument efficace pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels sur le marché postal suédois. Depuis 1993 l'Autorité suédoise de la concurrence a examiné plus d'une centaine de cas concernant Sweden Post. Dans l'un de ces cas, Sweden Post imposait des conditions d'exclusivité dans ses contrats obligeant ses clients à s'adresser à elle pour la totalité ou la quasi-totalité de leurs besoins de distribution. L'Autorité de concurrence a jugé ces pratiques comme un abus de la position dominante de Sweden Post et le Tribunal de la ville de Stockholm a imposé à Sweden Post le versement d'une amende de SEK 3.8 millions pour violation de la législation. Dans une autre affaire, Sweden Post appliquait un système de tarification par zones pour les services de courrier en gros. Dans cette structure de tarification, un

tarif inférieur était perçu pour la distribution dans 19 lieux ou zones, lesquels étaient encore subdivisés en trois zones. Le tarif le plus bas s'appliquait dans la zone couvrant les trois plus importantes régions urbaines – Stockholm, Göteborg et Malmö. L'Autorité a estimé que le système de tarification de Sweden Post ne rendait pas compte de la façon dont les clients individuels achetaient des services de distribution postale et qu'il était conçu pour créer des difficultés pour les autres entreprises concurrentes. La pratique a donc été jugée comme un abus par Sweden Post de sa position dominante et l'entreprise a été invitée sous peine d'amende à ne pas appliquer de tarification par zone. Dans un autre cas encore, Sweden Post appliquait une clause d'écrémage. Cela signifie que les clients pouvaient s'attendre à une hausse des tarifs s'ils s'adressaient à CityMail pour une partie de leurs besoins de distribution. L'Autorité de concurrence a considéré qu'il s'agissait là d'une violation de la loi, d'autant que cette pratique ne prévoyait aucune information des clients sur les conséquences tarifaires d'une décision de leur part de ne pas s'adresser à Sweden Post pour l'ensemble de leurs besoins.

Source : Jonsson, 2004 ; King, 2001 ; PTS, 1999 ; et Svensson, 1998.

Un organisme indépendant de réglementation dans le secteur de l'approvisionnement en eau au Chili

107. La réforme du secteur de l'approvisionnement en eau au Chili a considérablement renforcé la surveillance, en remplaçant un organisme gouvernemental sous tutelle par une autorité de régulation indépendante. Avant la réforme, l'entreprise des ouvrages d'assainissement de la zone métropolitaine de Santiago (EMOS) était supervisée par le SENDOS (Servicio Nacional de Obras Sanitarias), lequel relevait du Ministère des travaux publics. La réforme a créé un organisme de régulation indépendant, la Superintendance des services sanitaires (SSS), destinée à montrer l'engagement des pouvoirs publics en faveur de l'entrée d'investisseurs privés et à prévenir l'exploitation des consommateurs.

108. Le schéma organisationnel de la SSS a été détaillé dans une loi qui imposait un petit effectif professionnel, rémunéré par des salaires supérieurs à ceux de la fonction publique. Le total des effectifs professionnels de la SSS ne peut dépasser 45 aux termes de la loi, alors que la SENDOS disposait de plus de 300 agents au moment de sa dissolution en 1990. Bien que le personnel de ces deux organismes soit constitué de fonctionnaires, les salaires du personnel de la SSS sont similaires à ceux des organismes de régulation du marché bancaire ou boursier et par conséquent supérieurs à ceux que la SENDOS pouvait verser. L'ensemble du personnel professionnel de la SSS a un niveau d'instruction d'au moins quatre années d'enseignement supérieur, ce qui n'était pas le cas à la SENDOS, et la plupart sont des ingénieurs. A la différence de la SENDOS, la SSS n'a pas de responsabilités de gestion. Son axe prioritaire est de mesurer les coûts et l'efficacité dans le contexte des ajustements tarifaires et de veiller au respect des normes de qualité et des plans d'investissement. Par ailleurs, le nouveau contrat réglementaire applicable à l'EMOS marque la volonté du gouvernement d'engager des réformes en incluant des dispositions spécifiques de sanctions si les pouvoirs publics reviennent sur le contrat. N'importe quelle compagnie des eaux peut déposer un appel en matière tarifaire auprès de la SSS dans un délai de 30 jours. Si la SSS et la compagnie ne peuvent parvenir à un accord, un panel de trois arbitres – un nommé par la compagnie, un autre par le gouvernement et le troisième désigné d'un commun accord – dispose de 37 jours pour parvenir à une décision que les deux parties doivent accepter. Ces décisions peuvent également faire l'objet d'appels devant les tribunaux. Le fait que les compagnies puissent faire appel de la décision du régulateur renforce la crédibilité du contrat.

Source : Shirley, Xu et Zuluaga, 2000.

Transparence et participation des utilisateurs

Fiches d'évaluation du citoyen au Bangalore

109. Le Centre des affaires publiques (Public Affairs Centre ou PAC) de Bangalore (Inde) expérimente depuis une décennie des fiches d'évaluation du citoyen. La première fiche d'évaluation concernant les organismes publics de Bangalore en 1994, couvrait les services municipaux, l'approvisionnement en eau, l'électricité, les télécommunications et les transports. Depuis, le PAC a rendu publiques des fiches d'évaluation concernant plusieurs autres villes, des services ruraux et des services sociaux tels que les soins de santé. Les conclusions de la première fiche d'évaluation sur Bangalore étaient saisissantes. La quasi-totalité des fournisseurs de services publics ont été médiocrement notés par les usagers. Les organismes étaient notés et comparés sur des critères de satisfaction du public, de corruption et de réactivité. La couverture médiatique des conclusions ainsi que les débats publics qui en ont résulté ont fait sortir de l'ombre la question des services publics. Des groupes de la société civile ont commencé à s'organiser afin de faire entendre leurs demandes pour une meilleure performance. Certains organismes publics ont réagi à ces demandes et pris des mesures en vue d'améliorer leurs services. Les comparaisons entre organismes et l'attention publique en découlant semblent avoir contribué à ce résultat. Ces améliorations transparaissent dans les meilleures notes reçues par les organismes dans la deuxième fiche d'évaluation rendue publique en 1999. Malgré tout, plusieurs organismes demeuraient indifférents et le degré de corruption restait élevé. La troisième fiche d'évaluation sur Bangalore, datant de 2003, témoigne d'un revirement surprenant dans les services de la ville. Elle montrait une nette amélioration des notes accordées par les citoyens à la quasi-totalité des organismes. Non seulement la satisfaction du public s'est améliorée à tous égards, mais la fréquence des problèmes et la corruption semblent avoir sensiblement décliné au niveau des opérations quotidiennes entre le public et les organismes. Il est clair que des mesures plus radicales ont été prises par les organismes concernés afin d'améliorer les services entre 1999 et 2003.

Source : Paul, 2004 et Ravindra, 2004.

Transparence dans le fonctionnement de l'organisme de régulation des télécommunications au Pérou

110. L'OSIPTEL, qui est l'organisme chargé de réglementer le secteur des télécommunications au Pérou a mis en place plusieurs mécanismes afin d'introduire davantage de transparence dans ses activités quotidiennes et notamment ses processus de prise de décisions. A savoir :

- Publication anticipée de toute norme d'application générale, avec analyse, évaluation et prise en compte dans les mesures proposées des contributions reçues des opérateurs et consommateurs.
- Auditions publiques permettant un échange de vues sur des thèmes spécifiques, afin de créer une relation directe entre l'OSIPTEL et les opérateurs, les consommateurs et les autres parties intéressées.
- Consultations pour les règlements de différends entre les opérateurs de services de télécommunication publique ou entre un opérateur et des consommateurs par consultation et accord entre les parties.
- Mise en place d'organes collégiaux ad hoc indépendants d'experts pluridisciplinaires, afin de régler les litiges.

111. Parmi les autres activités destinées à accroître la transparence des décisions réglementaires de l'OSIPTEL figurent la tenue de séminaires, la préparation de publications et l'accès donné au grand public à ses services d'information et de documentation, qui renferment les études techniques sur lesquelles s'appuient

les décisions réglementaires de l'OSIPTEL, de même que les politiques réglementaires mises en œuvre dans d'autres pays.

112. En 2002, suite à une demande croissante d'information de la part des consommateurs, l'OSIPTEL a commencé à expérimenter le fonctionnement d'une unité mobile appelée MoviAyuda qui circule partout dans Lima, la capitale, notamment dans les lieux et zones à fort trafic de piétons, où les plaintes sont nombreuses. MoviAyuda rapproche le régulateur du consommateur, facilite l'accès à l'information et réduit les coûts et efforts des consommateurs pour obtenir des informations pertinentes. MoviAyuda fournit également un retour d'information précieux sur les principaux problèmes entre les opérateurs et leurs clients, permettant ainsi au régulateur d'identifier les problèmes qui nécessitent une intervention. MoviAyuda a doublé les contacts de l'OSIPTEL avec les consommateurs au cours des deux premiers mois de son lancement – même une fois pris en compte les appels à son centre d'appels (FonoAyuda) et les visites dans ses bureaux. OSIPTEL a par ailleurs mis en place des kiosques temporaires dans les zones fortement peuplées telles que centres commerciaux, places publiques et universités – qui sont dotés en personnel formé pour donner des informations ou enregistrer des plaintes.

Source : Apoyo Consultoria, 2002.

Le Forum consultatif des consommateurs en Australie

113. L'Australian Communications Authority (ACA), organisme national de réglementation des télécommunications, est tenu par la loi de fournir des renseignements aux consommateurs sur les questions de télécommunications, l'objectif étant d'éduquer le public et de l'informer des droits et options dont les consommateurs peuvent se prévaloir sur le marché australien. Le Consumer Consultative Forum (CCF) a été créé en 1997 aux termes de la loi Australian Communications Authority Act 1997. Le forum se réunit deux fois par an et fournit à l'ACA un mécanisme formel de consultation des représentants des consommateurs sur un vaste éventail de questions relatives aux télécommunications. Parmi les membres du CCF se trouvent des organisations de défense des intérêts des consommateurs, ainsi que les organismes publics concernés et des organismes professionnels. Les attributions du CCF sont les suivantes : a) prêter assistance à l'ACA lors des consultations des consommateurs sur des questions liées à ses fonctions en matière de télécommunications ; b) veiller à ce que les intérêts des consommateurs soient dûment pris en compte dans le processus de décisions de l'ACA ; et c) contribuer à renseigner la collectivité sur les questions touchant les services de télécommunications et intéressant le secteur. Les questions qui font l'objet de consultations englobent l'accès aux services, la qualité des services, l'incidence des nouvelles technologies sur les consommateurs, y compris ceux qui ont des intérêts ou des besoins particuliers, et des analyses exhaustives de l'impact pour les consommateurs.

Source : Apoyo Consultoria, 2002.

DEUXIÈME PARTIE : LES SERVICES D'INFRASTRUCTURE DE RÉSEAU ET L'AGCS

I. Introduction

114. Cette partie de l'étude vient compléter la première, faisant le lien entre l'examen de la libéralisation des services d'infrastructure de réseau au niveau national et l'AGCS. Elle met en évidence les enjeux majeurs pour ces services dans les négociations en cours de l'AGCS et les avancées que l'on peut espérer, à la lumière de la libéralisation telle qu'elle s'accomplit concrètement dans de nombreux pays et de certaines considérations importantes spécifiques à ces activités.

115. Plus précisément, cette partie de l'étude part de l'hypothèse selon laquelle à ce jour, à l'exception des services de télécommunications, la libéralisation consolidée des services d'infrastructure de réseau dans le cadre de l'AGCS n'a pas beaucoup avancé, et cela en dépit des avantages que procurerait la souscription d'engagements dans le cadre de l'AGCS sur ces services. Nous verrons quelles sont les principales raisons qui dissuadent les Membres de l'OMC de prendre des engagements sur ces services, et nous efforcerons d'y apporter des réponses.

116. Nous allons examiner tout particulièrement les problèmes que posent les principaux instruments de classification utilisés par les Membres de l'OMC pour établir leurs engagements dans les services d'infrastructure de réseaux et les options qui s'offrent aux pays à cet égard. Nous examinerons ensuite les dispositions importantes de l'AGCS qui pourrait avoir impact sur la fourniture de ces services au public. L'analyse de la Première partie montre que la fourniture de services d'infrastructure de réseau comporte un fort élément de service public, et qu'il est important qu'un cadre réglementaire adapté soit en place pour la poursuite des objectifs sociaux comme l'accessibilité physique et financière et la qualité des services. L'objectif ici est de répondre aux craintes liées à la perte de contrôle des pouvoirs publics que risque d'entraîner l'AGCS sur ces services, et de voir comment ce cadre pourrait aller dans le sens des objectifs des politiques nationales.

117. Comme les autres accords internationaux, l'AGCS s'accompagne de disciplines qui peuvent être contraignantes pour l'activité réglementaire des pouvoirs publics des pays Membres. Mais les pays acceptent ces disciplines parce qu'ils les jugent nécessaires pour tirer pleinement parti des avantages de la coopération internationale dans le cadre d'un système obéissant à des règles. Le fil rouge de cette partie de notre étude est que l'AGCS laisse aux Membres une large flexibilité pour établir les obligations auxquelles seront assujettis les objectifs de leurs politiques nationales.

118. Dans la prochaine section, nous examinerons les avantages qui peuvent découler d'une amélioration des engagements au titre de l'AGCS dans les services d'infrastructure de réseau. Nous verrons ensuite dans la section III que la libéralisation de ces services dans le cadre de l'AGCS n'a que peu avancé. Dans la section IV nous allons examiner les principaux problèmes liés à la classification des services d'infrastructure de réseau dans le contexte de l'AGCS. Enfin, nous tenterons de voir si les principales disciplines de l'AGCS peuvent mettre en péril la capacité des pouvoirs publics à garantir l'accès du public à ces services dans des conditions satisfaisantes.

II. Les avantages de l'amélioration des engagements au titre de l'AGCS

119. Il est important de revenir sur l'argumentation économique en faveur de la libéralisation consolidée des services d'infrastructure de réseau dans le cadre de l'AGCS. L'amélioration des engagements AGCS sur ces services peut donner une impulsion supplémentaire à la réforme du secteur national, faire venir des capitaux très bienvenus pour l'investissement, et ancrer ces réformes dans un cadre institutionnel international. Les engagements au titre de l'AGCS peuvent également démontrer de manière crédible la détermination des pouvoirs publics à réformer le secteur et donner l'assurance qu'ils ont pris les mesures institutionnelles et réglementaires nécessaires pour permettre les investissements (Bressie et al., 2004).

120. En particulier, les engagements AGCS peuvent adresser le message aux gouvernements des pays Membres de l'OMC, puis à leurs investisseurs, que le régime en place obéira à des règles et qu'il sera transparent, prévisible et non discriminatoire. De plus, le système de règlement des différends ouvre des voies de recours au cas où un pays ne mettrait pas en œuvre les réformes sectorielles conformément à ses engagements au titre de l'AGCS. Dès lors que le Membre de l'OMC a pris des engagements dans un secteur, les investisseurs qui pouvaient douter de la détermination du gouvernement à réformer ce secteur savent qu'il existe un processus international permettant de régler ces différends (par l'intermédiaire de leur gouvernement). Si ces engagements n'existent pas, les investisseurs n'ont accès dans le meilleur des cas qu'à des recours devant des juridictions nationales ou à l'arbitrage international. Les engagements pris dans le cadre de l'OMC peuvent donc contribuer à améliorer le climat d'investissement et accroître la probabilité de nouveaux investissements dans le secteur.

121. Ces nouveaux investissements vont apporter des capitaux, ainsi qu'une expertise technique et managériale, qui pourront étoffer et étendre les réseaux et les services. C'est particulièrement important pour les services d'infrastructure de réseau qui, comme on l'a vu dans la Première partie, nécessitent des investissements considérables.

122. Les engagements au titre de l'AGCS présentent aussi une autre dimension, qui tient au caractère exclusivement marchand des négociations commerciales. Si sur le plan unilatéral, la libéralisation des échanges de services est parfois très avancée, elle demeure très inégale, en particulier dans les domaines d'exportation qui intéressent les pays en développement. Mais avec les négociations commerciales, en faisant connaître sa volonté de prendre des engagements dans certains secteurs ou modes de fourniture présentant un intérêt pour ses exportations, ou dans d'autres domaines du programme d'action de l'OMC, un Membre peut inciter ses partenaires commerciaux à prendre des engagements

III. Des progrès limités et inégaux jusqu'à présent

123. Malgré ces avantages, les progrès dans les engagements AGCS sur les services d'infrastructure de réseau sont limités, à l'exception notable des services de télécommunication. Le secteur des télécommunications est l'un des domaines où il existe le plus d'engagements. Cent cinq Membres de l'OCDE (si l'on comptabilise individuellement les différents États-membres de l'UE) ont pris des engagements spécifiques concernant des éléments du secteur des télécommunications. Dans les télécommunications de base, des engagements ont été pris par 104 gouvernements, dont 90 l'ont fait durant ou depuis les négociations sur les télécommunications de base qui se sont déroulées après la fin du cycle d'Uruguay. Les fournisseurs concernés représentent ainsi largement plus de 90 % du chiffre d'affaires total des télécommunications dans le monde. Dans le domaine de services de télécommunications à valeur ajoutée, 89 gouvernements ont pris des

engagements. Il faut toutefois reconnaître que les engagements peuvent prévoir des niveaux très différents d'accès en fonction des limitations posées.

124. La situation est fort différente dans le cas des autres secteurs. Même si l'on inclut les pays qui ont adhéré après le cycle d'Uruguay, peu de Membres de l'OMC ont pris des engagements portant sur les services postaux ; ils sont plus nombreux à l'avoir fait sur les services de courrier (respectivement 10 et 49). Environ 17 engagements ont été pris sur la distribution d'énergie et 56 (si l'on comptabilise individuellement les États Membres de l'UE) sur les services d'assainissement. Aucun engagement n'a été pris sur des services d'adduction d'eau.

125. Cette différence de situation s'explique par un certain nombre de facteurs. D'abord, l'instauration de la concurrence dans les télécommunications, qui a été plus largement adoptée que dans les autres secteurs d'infrastructure, a conduit à d'importantes baisses des prix et à une amélioration des services dans le monde entier. Le groupe de travail établi durant le Cycle d'Uruguay a réussi à produire une annexe sectorielle non négligeable pour ce secteur. L'annexe sur les télécommunications énonce des garanties d'accès raisonnable et d'utilisation des services de télécommunications de base offerts par les opérateurs publics. En outre, à la différence des autres secteurs, les services de télécommunications ont fait l'objet d'une négociation séparée par les Membres de l'OMC après le Cycle d'Uruguay. Le Document de référence sur les télécommunications de base (ci-après « Document de référence ») est également le fruit de négociations séparées. Le Document de référence est un ensemble d'obligations visant à constituer un cadre réglementaire concurrentiel pour les télécommunications de base, qui deviennent des obligations à force exécutoire lorsqu'un Membre les ajoute à sa liste d'engagements. A cette date, 78 Membres ont adhéré au Document de référence, dans son intégralité ou à de rares différences près.

126. A l'inverse, comme nous l'avons vu dans la Première partie, l'instauration de la concurrence a été plus graduelle ou plus difficile dans les autres secteurs. Toutefois, depuis le cycle d'Uruguay, d'importantes réformes ont été entreprises pour introduire la concurrence, et les configurations des marchés de ces services s'en sont trouvées bouleversées dans de nombreux pays. Il semble maintenant possible d'avancer davantage sur un plan multilatéral, et le Cycle de Doha est pour les Membres de l'OCDE une occasion de mieux ancrer les réformes récentes et de les pérenniser, mais de manière flexible et progressive.

127. Cela étant, hormis peut-être dans les services de télécommunications, seuls un petit nombre de Membres ont déposé des offres nouvelles ou améliorées dans ces services ; quant aux pays en développement, leur participation reste limitée. A ce jour, un faible nombre de Membres ont fait des propositions de nouveaux engagements ou d'engagements améliorés ou clarifiés dans les services d'infrastructure de réseau : télécommunications (36), services de poste et de courrier (15), services énergétiques (14) et services d'assainissement (13).

IV. Classification des services d'infrastructure de réseau

128. La lenteur des progrès s'explique en partie par des problèmes posés par les nomenclatures. Deux instruments majeurs sont utilisés à l'OMC: la liste de Classification sectorielle des services utilisée pour l'AGCS (communément appelée liste W/120) et la Classification centrale des produits provisoire de l'Organisation des Nations unies (CPC provisoire). La liste W/120 comprend 12 secteurs de services divisés en environ 160 sous-secteurs, et indique pour chacun d'eux la référence correspondante dans la CPC. L'AGCS ne contraint pas les Membres à utiliser un instrument de classification spécifique, mais une fois inclus dans une liste d'engagements, la classification correspondante acquiert force légale.

129. Pour la plupart, les réticences semblent découler de la manière dont étaient fournis les services d'infrastructure de réseau à l'époque où ont été élaborées les nomenclatures. Par exemple, les services énergétiques ne sont pas considérés comme une section séparée dans la liste W/120. Les rares engagements souscrits dans le cadre de l'AGCS sur les services énergétiques relèvent de la catégorie des services de Transports par conduites – Transports de combustibles, et dans plusieurs rubriques telles que Services d'essais et d'analyses techniques, Services annexes aux industries extractives et Services annexes à la distribution d'énergie, qui figurent dans la catégorie des Autres services fournis aux entreprises. Cela est dû en grande partie au fait que les marchés de l'énergie étaient caractérisés à l'époque du Cycle d'Uruguay par des monopoles d'État intégrés verticalement, fonctionnant essentiellement sur les marchés nationaux, surtout dans le cas des compagnies d'électricité. De plus, il est traditionnel dans le secteur de l'énergie de ne pas établir une distinction nette entre les produits et les services, ce qui ne cadrerait pas avec l'esprit du Cycle d'Uruguay, lequel repose sur une identification claire et précise des services fournis aux entreprises.

130. On retrouve le même genre de problèmes dans le cas des services de poste et de courrier et dans les services concernant l'environnement. La CPC provisoire classe les services postaux comme des services de livraison assurés exclusivement par les administrations postales nationales et les services de courrier comme les mêmes services de livraison, mais assurés par des sociétés privées. En réalité, les administrations postales publiques et les sociétés privées ne sont en concurrence que sur un certain nombre de services dont les marchés sont traditionnellement ouverts, comme la livraison de colis et la livraison en express, mais aussi pour des services jadis réservés aux administrations postales publiques. Plusieurs pays sont aussi d'avis que la W/120 et la CPC provisoire – laquelle recense les « Services d'assainissement et d'enlèvement des ordures, services de voirie et autres services de protection de l'environnement » - ne sont plus utilisables et ne reflètent pas les réalités commerciales des services environnementaux, car elles s'intéressent principalement la gestion des déchets et le contrôle de la pollution.

131. Par ailleurs, la classification de l'AGCS, comme d'ailleurs la plupart des classifications, présente la caractéristique de diviser les secteurs de services en segments, lesquels sont en réalité souvent inclus d'autres activités telles que les services de transport, d'ingénierie, de construction et financiers. Par exemple, les services de poste et de courrier possèdent souvent leur propre flotte de camions, voire d'avions. Ils sont donc soumis aux engagements souscrits au titre des services de transport aérien et routier, qui constituent des secteurs à part entière dans la classification W/120. Le transport routier peut être un mode de livraison non négligeable pour les colis et les autres objets au sein d'une zone géographique donnée ou entre pays contigus, alors que le transport aérien est le mode de livraison de prédilection pour les expéditions longue distance. Cela peut avoir des implications importantes pour la portée des engagements lorsque, par exemple, différents niveaux d'accès au marché sont autorisés pour différentes activités qui, sur un plan pratique, sont interdépendantes ou sont incluses dans d'autres.

Les options possibles pour les Membres de l'OMC dans les négociations en cours

132. Ces problèmes de définition ont leur importance, car les définitions déterminent dans quelle mesure des engagements sont applicables à un marché donné. Les Membres de l'OMC réfléchissent aux moyens de moderniser les classifications W/120 et des idées ont été proposées pour répondre aux problèmes soulevés. Étant donné la diversité des points de vue, il pourrait être difficile à court terme de s'entendre sur de nouveaux instruments de classification, mais comme nous l'avons vu, les Membres de l'OMC ne sont pas tenus de se conformer à une classification particulière et les Membres concernés sont libres de modifier les classifications contenues dans leurs listes d'engagements (à condition de veiller à la cohérence avec les engagements

antérieurs). De même, les Membres qui considèrent que la liste W/120 demeure un cadre valide pour souscrire des engagements dans les différents secteurs peuvent aussi bien s'y conformer pour constituer leurs listes.

133. Par exemple, dans le cas de l'énergie, plusieurs propositions ont été inscrites par certains Membres de l'OMC concernant la structure de la liste W/120, afin de créer une définition du secteur pour faciliter la constitution des listes d'engagements. La plupart des propositions négociées définissent le secteur des services énergétiques comme correspondant à toute la chaîne des activités liées à l'énergie (depuis l'identification des ressources jusqu'à la distribution, en passant par le transport). Elles suggèrent de nouvelles classifications ou « guides pour l'établissement de listes d'engagements » s'inscrivant dans la structure actuelle (d'après les discussions récentes, il semble que les Membres de l'OMC aient renoncé à créer une nouvelle rubrique pour l'énergie dans W/120). Certains pays (la Norvège et les États-Unis) ont ensuite présenté des offres comprenant une section distincte liée à l'énergie dans leur liste. Dans le même temps, d'autres Membres présentent des offres contenant des engagements sur l'énergie à l'intérieur d'autres rubriques telles que les services de transport et les services aux entreprises.

134. Pour les services de poste et de courrier, le principal problème est lié à l'intégration des services de courrier dans les services postaux, étant donné qu'il n'y a plus de logique à maintenir des classifications distinctes. La plupart des soumissions proposent la suppression de la distinction entre services postaux et services de courrier. Dans les services environnementaux, plusieurs Membres ont proposé des classifications révisées du secteur qui reflètent mieux selon eux les réalités commerciales du secteur. Ici encore, si certains Membres ont présenté des offres qui établissent *de facto* une nouvelle rubrique pour les services environnementaux, d'autres Membres ont simplement retenu la W/120. La proposition la plus ambitieuse émane de la CE ; elle suggère la création de sept sous-secteurs correspondant aux différentes composantes de l'environnement (air, eau, sol, déchets, bruit etc.).⁹ La soumission de la CE comprend une catégorie « Services liés à la collecte, la purification et la distribution de l'eau » ; qui n'existe pas dans la W/120, ni dans la partie services de la CPC provisoire, mais qui est techniquement souvent associée aux services environnementaux dans la Partie I.

135. Les Membres de l'OMC examinent aussi les moyens de faire en sorte que les engagements pris dans les services d'infrastructure de réseau ne soient pas compromis faute d'engagements dans d'autres secteurs. Une solution pourrait être d'établir une liste ou un guide similaire à celui proposé par certains Membres pour les services énergétiques. Cette liste (outre l'identification des services « de base ») comprendrait les services ne relevant pas des télécommunications, des services de poste et de courrier, ou des services environnementaux en tant que tels, mais qui y sont rattachés ou qui sont importants pour leur fourniture. Ces services rattachés formeraient une « grappe » ou une « check-list » qui servirait d'aide-mémoire durant les négociations. Les activités susceptibles d'engagements seraient alors inscrites dans des listes dans les secteurs correspondants de l'AGCS.

V. AGCS et marge de manœuvre des gouvernements

136. Plus important encore peut-être, particulièrement dans le cas des services d'infrastructure de réseau environnementaux et d'énergie, il est légitime de craindre que l'AGCS ne remette en question la capacité des gouvernements à assurer la bonne fourniture de ces services au public. Concrètement, du fait de l'Accord, les gouvernements pourraient se trouver dans l'incapacité d'assumer leurs responsabilités traditionnelles de

⁹ La proposition de la CE ressemble fortement à une classification élaborée par l'OCDE et par Eurostat (voir OCDE/Eurostat, 1999 pour plus de détails).

service public, par le biais monopoles publics, de droits exclusifs de fourniture de services, ou d'une régulation appropriée de la concurrence. Étant donné l'importance de ces services pour les sociétés et leur caractère extrêmement réglementé, les gouvernements ont tendance à être particulièrement réticents à accepter de soumettre ces secteurs à des engagements les contraignant à une ouverture à la concurrence. L'AGCS, tout comme d'autres réalisations de nature contraignantes de l'OMC – ou d'ailleurs comme tout traité international – peut avoir un impact sur le travail réglementaire des gouvernements. Dans le même temps, l'Accord laisse une grande latitude aux Membres de l'OMC à cet égard.

137. L'AGCS peut s'appliquer à tout service dans tout secteur à deux exceptions près, dont la plus importante dans le contexte des services d'infrastructure de réseau est l'exclusion des services assurés dans l'exercice de l'autorité gouvernementale.¹⁰ Il définit les échanges dans les services en référence à quatre modes de fourniture. Les échanges de produits au sens classique sont compris dans la « fourniture transfrontières » (mode 1), qui correspond à la fourniture d'un service depuis le territoire d'un Membre dans le territoire d'un autre Membre ; la « Consommation de services à l'étranger » (mode 2) suppose la fourniture d'un service sur le territoire d'un Membre à un client ressortissant d'un autre Membre. Les services d'infrastructure de réseau sont le plus souvent fournis grâce à l'établissement d'une « présence commerciale » (mode 3), qui s'accompagne parfois de la « présence d'une personne physique » (mode 4).

138. L'Accord reconnaît explicitement dans son préambule « le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale ». L'accès au marché (article XVI) et le traitement national (article XVII) ne doivent être garantis que dans les secteurs que le Membre a fait figurer dans sa liste d'engagements spécifiques. Les Membres bénéficient aussi d'une grande latitude dans l'établissement de leurs listes d'engagements puisqu'ils sont libres de choisir et de définir les secteurs et les modes de fourniture pour lesquels ils sont prêts à souscrire des engagements spécifiques. Ces engagements peuvent en outre être modifiés avec différents types de limitations, ce qui permet aux Membres de les adapter aux objectifs spécifiques de leur politique nationale.

139. En l'absence d'engagements spécifiques, l'AGCS n'impose que des obligations limitées. La plus importante est l'obligation du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), qui revient à interdire la discrimination entre des acteurs de pays différents fournissant un même service. Chaque Membre avait la possibilité de maintenir des exemptions au principe NPF à la date de l'entrée en vigueur de l'Accord (possibilité étendue par la suite aux nouveaux Membres lors de leur accession). Même pour les services pour lesquels des engagements étaient souscrits, beaucoup de pratiques et d'objectifs de réglementation ne relevant pas de la liste de souscription elle-même sont actuellement soumis à des disciplines très peu contraignantes en termes de réglementation nationale (voir ci-après).

140. Des réglementations peuvent aussi enfreindre les obligations et les engagements souscrits au titre de l'AGCS, tout en restant autorisées par les dispositions de l'article XIV sur les exceptions. Ces dispositions peuvent être invoquées pour préserver des intérêts publics supérieurs tels que la sûreté, la vie ou la santé humaine, végétale ou animale, la sécurité nationale, la moralité ou l'ordre public. Elles peuvent aussi être utilisées pour traiter les effets d'une défaillance des contrats de services. Ces mesures ne doivent toutefois pas être appliquées d'une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre

10 L'autre exclusion est liée aux mesures touchant aux droits de trafic de trafic et les services directement rattachés à l'exercice des droits de trafic.

différents pays où les circonstances sont similaires ou pour pratiquer une restriction déguisée sur le commerce des services.

L'exclusion des « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »

141. Comme on l'a noté, l'AGCS s'applique en principe à tous les services à l'exclusion de ceux fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. L'article I.3 (b) de l'AGCS stipule que, aux fins de l'AGCS, le terme « services » s'applique à « tout service dans tout secteur à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernementale ». Cette exception est définie plus loin dans l'article I.3(c), qui précise que « un service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » signifie « tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ». En tant que telle, le fait que des services soient assurés par un monopole (qu'il soit public ou privé) n'est pas une raison suffisante pour exempter ces services de l'application des règles de l'accord s'ils sont vendus au public sur une base commerciale.

142. En pratique, comme il n'existe pas de modèle unique de fourniture gouvernementale de services chez les Membres de l'OMC, comme le concept varie selon les secteurs ou les segments, les traditions nationales et les circonstances juridiques, la portée de l'exclusion varie suivant le pays et le service concerné. Toutefois, son champ d'application exact n'est pas encore délimité de manière certaine (voir Krawjeski, 2003 ; Cossy, 2005 ; et Adlung, 2005). Cette définition ne permet pas de déterminer si et dans quelles circonstances des services d'infrastructure de réseau assurés dans le cadre d'un monopole public chez des Membres particuliers sortiraient de l'appellation « services ».

143. Cette incertitude s'explique principalement par l'absence de définitions claires ou de principes directeurs. Par exemple, s'agissant des services fournis sur une base non commerciale, s'il est probable que les services assurés gratuitement rempliraient cette condition, il n'est pas évident qu'il en soit de même dans le cas du modèle de recouvrement des coûts. Même si l'on entend que « commercial » signifie « recherche de bénéfice », il reste un certain flou sur les concepts à retenir pour définir ce qu'on entend par « bénéfice ». Le même problème se pose concernant la signification exacte de « ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs », étant donné que certains services d'infrastructure de réseau (notamment les services environnementaux de réseau) demeurent pour l'essentiel des monopoles naturels, c'est-à-dire qu'il ne peut exister qu'un seul fournisseur dans un marché donné.

Les services d'infrastructure de réseau et les marchés publics

144. La question des marchés publics constitue une autre difficulté de taille pour déterminer la portée de l'AGCS. Les marchés publics de services – définis comme « l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de services achetés pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la fourniture de services destinés à la vente dans le commerce » - ne sont pas soumis au principe NPF, ni aux obligations d'accès au marché et de traitement national (article XIII alinéa 1). Depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, les Membres de l'OMC négocient la possibilité d'élaborer des disciplines pour les marchés de services. Pour l'instant, les seules disciplines générales de l'OMC dans ce domaine sont contenues dans l'Accord multilatéral sur les marchés.

145. Une question importante se pose dans le contexte des marchés publics de services : dans quelle mesure les dispositions contractuelles, telles que les concessions ou les contrats en BOT (build operate transfer), entrent dans la définition des marchés publics contenue l'article XIII. Il n'est pas facile à déterminer

quelles circonstances et quels types de dispositions n'entreraient pas dans le champ d'application de ces trois dispositions centrales de l'AGCS. Comme on l'a vu dans la Première partie, les concessions jouent un rôle majeur dans la fourniture de services d'infrastructure de réseau. Les discussions récentes montrent que les Membres de l'OMC ont des points de vue différents à cet égard et que même les définitions de différents types de concessions varient d'un pays à l'autre. Certains soulignent que les dispositions qui prévoient qu'un contractant vende des services commerciaux au public plutôt qu'au gouvernement pour l'usage direct de celui-ci, ne seraient pas couverts par la définition des marchés publics. Mais ce point de vue ne fait pas l'unanimité.

146. Cossy (2005) a mené une première réflexion sur la question complexe des arrangements contractuels et des marchés publics de services. Dans le cas des contrats de concession, elle estime que pour la plupart ils ne peuvent être considérés comme une forme de marché public. En effet, ils ne supposent généralement pas l'acquisition d'un service par le gouvernement et le service n'est pas destiné à l'usage direct du gouvernement, mais fourni aux consommateurs. S'agissant des autres formes de contrats comme les contrats de gestion, ils sembleraient plus susceptibles d'être assimilables à des marchés publics puisque le gouvernement fait l'acquisition du service et le destine à son propre usage. Le statut des contrats en BOT reste à clarifier, étant donné qu'ils combinent des éléments relevant des marchés publics (construction d'un équipement public) avec ceux des régimes de concession (concession d'un droit exclusif à fournir un service au public). Cette situation est complexifiée par le fait que dans la réalité, les arrangements contractuels entre une autorité publique et un fournisseur privé peuvent combiner des différents éléments. Dans un petit nombre de cas, toutefois, les Membres de l'OMC ont souscrit des engagements spécifiques portant sur les arrangements de type concession, sans doute pour poser des limitations aux conditions dans lesquelles des fournisseurs étrangers peuvent participer à l'offre des services concernés. Cela semblerait impliquer que ces dispositions entrent dans le champ d'application des disciplines existantes.

Les implications d'une mauvaise interprétation de la portée de l'AGCS

147. Ces incertitudes ont eu tendance à obscurcir les débats sur l'impact de l'AGCS sur les services d'infrastructure de réseau, et ont pu dissuader certains Membres de l'OMC à décider de souscrire des engagements pour ces services. Toutefois, comme le souligne Adlung (2005), une question ressort de l'incertitude sur l'interprétation de la portée des dispositions de l'AGCS : dans quelle mesure les obligations et les engagements risquent de faire perdre aux gouvernements le contrôle de leurs politiques sur la fourniture de ces services. Comme nous l'avons vu précédemment, si aucun engagement n'a été souscrit dans un secteur donné, seules des disciplines limitées s'appliquent, dont la plus importante est le principe NPF (à condition que le pays n'ait pas inscrit le secteur en question dans sa liste d'exemptions au principe NPF). Le traitement NPF ne semble pas entraver la capacité des gouvernements à conserver un contrôle réglementaire sur les services d'infrastructure de réseau, sachant que les gouvernements conservent le droit d'exclure toute participation étrangère dans les services concernés.

148. Même si un pays a souscrit un engagement, il conserve une grande souplesse et une grande latitude concernant les mesures réglementaires ; en revanche, l'AGCS impose des obligations plus contraignantes concernant l'accès au marché et le traitement national. Bien que les engagements supposent différents niveaux d'accès suivant les limitations posées dans les listes, une mauvaise interprétation des dispositions de l'AGCS peut dans ce cas avoir des implications non négligeables. En dernier ressort, si un pays instituait de nouveaux droits monopolistiques dans un domaine dans lequel il a précédemment souscrit des engagements de fourniture concurrentielle, il faudrait appliquer les procédures de modification et de retrait des engagements prévues à l'article XXI de l'AGCS. Cela supposerait la négociation d'ajustements compensatoires commerciaux équivalents de la liste d'engagements. Si les partenaires n'étaient pas satisfaits de ces ajustements, ils

pourraient en dernier ressort être autorisés à prendre des mesures de représailles d'un impact commercial équivalent.

149. Il peut aussi y avoir des incertitudes s'agissant des engagements au principe du traitement national. Par exemple, il n'est pas évident que le principe du traitement national s'applique à certains types de traitements ou privilèges liés aux services publics (administrations postales), d'une manière qui imposerait un traitement égal des services étrangers et des fournisseurs étrangers assurant un service similaire. Ces questions peuvent se poser s'agissant d'avantages financiers tels que les subventions ou les opérations de « sauvetage financier », les pratiques discriminatoires de contrôle des prix, ou la préférence accordée aux services ou aux fournisseurs concernés. Comme nous l'avons vu dans la Première partie, les subventions et les autres mesures d'incitation sont souvent utilisées pour répondre aux objectifs d'accès universel dans les services d'infrastructure de réseau. Il est possible que, lorsque ces engagements sont souscrits, il soit nécessaire d'appliquer ces mesures d'incitation sans discrimination à tous les fournisseurs (qu'ils soient nationaux ou étrangers) qui souhaitent contribuer à la fourniture du service universel.

150. Il pourrait aussi y avoir des implications pour les engagements si, à l'avenir, certains types d'arrangements contractuels entre les secteurs public et privé étaient interprétés comme sortant du cadre des marchés publics. Si des engagements étaient souscrits dans ce domaine, un Membre concerné devrait accorder aux acteurs étrangers le droit de soumissionner pour des contrats dans le secteur correspondant et serait tenu d'accorder à leur offre le même traitement que celles des autres fournisseurs nationaux. Il est difficile de démontrer que des fournisseurs étrangers sont moins à même que leurs concurrents nationaux de répondre aux objectifs du secteur ou de soumissionner pour des contrats de service ; les gouvernements doivent avoir conscience des conséquences imprévues.

151. La souscription d'engagements dans les services d'infrastructure de réseau pose donc un certain nombre de questions importantes. Cela étant, le fait de ne pas en souscrire peut lui aussi présenter des inconvénients. Comme nous l'avons vu, les engagements sur ces services dans le cadre de l'AGCS peuvent avoir l'avantage de doper les investissements grâce à la participation du secteur privé et d'élargir l'offre de services, et donc avoir un impact positif au regard des objectifs de service universel auxquels de nombreux gouvernements sont si attachés. De plus, dans les marchés des télécommunications en configuration concurrentielle, par exemple, le concept de service « universel » est presque entièrement dissocié des notions de fourniture étatique ou exclusive, et les acteurs privés du marché peuvent parfaitement être tenus d'assumer ces obligations conformément aux obligations ou engagements AGCS.

Limitations des engagements sur les services d'infrastructure de réseau

152. Sous réserve d'une clarification des dispositions de l'AGCS par les Membres de l'OMC, l'un des moyens de remédier à certains de ces problèmes et de faciliter le respect des engagements AGCS serait de délimiter soigneusement les activités ouvertes à la concurrence, et de veiller rigoureusement à ce que les limitations soient inscrites dans les services d'infrastructure de réseau. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, les Membres de l'OMC bénéficient d'une grande flexibilité pour le faire. Il est possible de limiter la portée des engagements à des segments ou à des activités clairement définis et circonscrits d'un secteur, par exemple en excluant les monopoles publics ou en limitant les engagements spécifiques au secteur privé.

153. Grâce à l'importante latitude dont ils jouissent pour établir leurs listes d'engagements, les gouvernements qui le souhaitent peuvent faire graduellement la transition entre une fourniture de service monopolistique et l'arrivée de la concurrence et du secteur privé. Il est notamment possible d'utiliser des

engagements par étapes ou progressifs pour mettre fin à terme à un monopole ou à des droits de fourniture exclusifs pour certains services. Les Membres de l'OMC ont eu souvent recours à des engagements progressifs dans le secteur des télécommunications durant le cycle d'Uruguay. Sur les 105 Membres, qui ont souscrit des engagements sur les services de télécommunications 47 ont utilisé de telles dispositions progressives, afin de pouvoir plus facilement mettre en place les cadres législatifs et réglementaires pour accompagner l'introduction la concurrence.

154. Dans le même temps, il est important de reconnaître que l'AGCS ne constitue pas une réponse au problème de l'accès universel aux services d'infrastructure de réseau. Tout au plus peut-il jouer un rôle pour compléter les décisions politiques en améliorant la confiance des investisseurs lorsque les pays décident d'introduire la concurrence et de permettre la participation du secteur privé à ces services. Des facteurs propres à chaque pays, comme la santé et les propriétés des différents secteurs et les caractéristiques économiques, sociales et politiques, demeurent cruciaux. On peut citer de nombreux exemples de pays qui ont souscrit des engagements AGCS pendant le cycle d'Uruguay sans impacts sur leurs services d'infrastructure de réseau.

Tableau 1. Exemples de limitations des engagements souscrits par des Membres de l'OMC

Membre	Mode	Limitation ***	Secteur	Limitations horizontales et sectorielles
Turquie	3	Accès au marché	Horizontal	« Les secteurs suivants sont fermés à l'investissement privé en raison de monopoles publics : services postaux et télécommunications, transports ferroviaires, administration portuaire et des quais, loteries et jeux d'argent, équipes de football et services publics. »
Suisse	1,2,3,4	Note de bas de page	Assainissement	« Rien dans cet engagement ne saurait être interprété comme incluant les activités de services public, qu'elles soient possédées et gérées par les municipalités, les cantons ou le gouvernement fédéral, ou assurés en sous-traitance. »
États-unis	1,2,3,4	Voir note	Assainissement	L'engagement porte uniquement sur les services « sous-traités par le secteur privé »
Chine**	1,2,3,4	Voir note	Services de poste et de courrier	« A l'exception des services actuellement réservés spécifiquement par la loi aux autorités postales chinoises. »
Uruguay	1,2,3,4	Voir note	Services de poste et de courrier	L'engagement s'applique aux « services privés de poste et de courrier ».
Albanie**	1,3	Accès au marché	Telecoms	« Albanian Telekom (AT) détient des droits exclusifs sur la téléphonie fixe hormis dans les zones rurales. Pas de limitations à compter du 1 ^{er} janvier 2003 »
Canada	3	Accès au marché	Telecoms	« Le 1 ^{er} mars 2000, Telesat Canada ne sera plus autorisé à être le seul opérateur au Canada d'installations fixes du secteur spatial utilisées pour assurer des services à satellites internes au Canada et entre le Canada et les États-Unis ».
Finlande (liste CE)	1,2,3,4	Voir note	Telecoms	« La mise en place et l'exploitation de réseaux de télécommunications ainsi que la fourniture de services de téléphonie vocale, de télégraphie et de télex sont exclues (monopoles publics) »

Notes : *Les limitations n'incluent que celles qui définissent la portée des engagements évoquées dans cette section de l'étude. **Pays ayant adhéré à l'OMC après le cycle d'Uruguay. ***Limitation : Accès au marché : Limitation intégrée dans la section « accès au marché » de la liste ; Note de bas de page : Note rattachée à la classification du secteur ou du sous-secteur ; Note : Note incluse sous la classification du secteur ou du sous-secteur.

VII. Disciplines supplémentaires relatives aux mesures réglementaires

155. Une fois que des engagements ont été souscrits dans un secteur particulier, outre l'accès au marché et l'obligation de traitement national (sous réserve des limitations inscrites dans les listes), d'autres disciplines s'appliquent. La plus importante d'entre elles porte sur les mesures réglementaires et est énoncée dans l'article VI, en particulier dans les paragraphes 1 et 5. La question se pose de savoir si ces disciplines peuvent limiter la capacité des gouvernements à réglementer les services d'infrastructure de réseau.

156. L'article VI alinéa 1 impose aux Membres de veiller à ce que les mesures réglementaires soient « administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale ». L'article VI alinéa 5 vise à faire en sorte que les prescriptions en matière de licences et de qualifications et de normes techniques soient *entre autres choses* « soient fondées sur des critères objectifs et transparents » (les exemples de critères cités sont la compétence et l'aptitude à fournir le service) et ne soient « pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service ». Ces critères sont basés sur l'alinéa 4 de l'article VI, qui prévoit un mandat de négociation pour élaborer des disciplines renforcées sur ces mesures. L'application de l'alinéa 5 de l'article VI est soumise à deux limitations, que les mesures en question n'annulent ou ne compromettent pas des engagements spécifiques, et que l'on n'aurait raisonnablement pas pu s'y attendre au moment où les engagements ont été pris.

157. Comme le note Adlung (2005), il est difficile de concevoir comment les dispositions de l'alinéa 1 de l'article VI pourraient entraver le droit des gouvernements à réglementer, étant donné qu'elles ne portent que sur « l'administration » des mesures et non sur le fond de celles-ci. L'alinéa 5 de l'article VI pourrait avoir un impact plus marqué sur la capacité à réglementer car, comme nous l'avons vu précédemment, il contient des obligations de substance. Dans ce contexte, certains s'inquiètent de ce que le critère « pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire » dans l'alinéa 4 de l'article VI soit lié à la qualité du service (voir aussi Trachtman, 2003). Une interprétation étroite de la notion de « qualité du service » peut exclure les mesures relatives à d'autres objectifs importants évoqués dans la Première partie. Toutefois, en pratique, les impacts de l'alinéa 5 de l'article VI devraient être limités étant donné que son application est soumise aux deux limitations évoquées précédemment. En outre, les négociations qui se déroulent actuellement dans le cadre prévu à l'alinéa 4 de l'article VI montrent que toutes les disciplines dans ce domaine seront suffisamment larges pour intégrer un large gamme d'objectifs nationaux. Dans les Disciplines relatives aux services comptables¹¹, le seul domaine dans lequel les négociations ont été conclues dans le cadre du mandat, l'objectif plus étroit de la qualité a été remplacé par un ensemble d'objectifs plus large, qui inclut la protection des consommateurs, la qualité du service, la compétence professionnelle et l'intégrité de la profession.

158. Il est également important de rappeler que même si un Membre enfreint les obligations auxquelles il est soumis au titre de l'article VI alinéa 5 (ou d'autres dispositions de l'AGCS comme celles qui doivent être élaborées dans le cadre de l'alinéa 4 de l'article VI), sa réglementation peut toujours être autorisée dans le cadre de l'article XIV sur les exceptions.

¹¹ Les Disciplines relatives aux services comptables ont été adoptées en décembre 1998 et sont appelées à être intégrées dans l'AGCS à la conclusion des négociations en cours. Elles ne sont applicables que si un Membre a souscrit un engagement dans le secteur des services comptables et leur portée se limite aux mesures qui n'entrent pas dans le champ d'application des articles XVI et XVII.

Le Document de référence sur les télécommunications de base

159. Le Document de référence constitue un autre exemple important des disciplines de l'AGCS et de la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements en matière de services d'infrastructure de réseau. Ce document est un outil pour négocier des engagements supplémentaires sur les services de télécommunications de base dans le cadre de l'article XVIII de l'AGCS (outre ceux qui concernent l'accès au marché et le traitement national). A la différence de l'Annexe sur les télécommunications, le Document de référence n'acquiert une valeur juridique que dans la mesure où les Membres de l'OMC l'incorporent dans leurs listes d'engagements.

160. Le Document de référence complète les autres disciplines de l'AGCS, en particulier l'Annexe sur les télécommunications et l'article VIII de l'AGCS. Son objectif est d'assurer un accès effectif au marché au moyen d'engagements supplémentaires mettant en place une série de principes réglementaires pro-concurrentiels s'apparentant à une pratique exemplaire internationale. Comme on l'a vu dans la Première partie, il peut être important d'œuvrer au développement d'un marché véritablement concurrentiel parce que certaines caractéristiques propres aux services de télécommunications (et d'autres services d'infrastructure de réseau) font qu'il n'est pas réaliste de passer d'une situation de monopole à un marché ouvert déréglementé, et d'espérer que les bienfaits se réalisent et subsistent. Il faut plutôt un environnement réglementaire qui complète et soutienne la décision d'autoriser la concurrence.

161. Le Document de référence, tout comme l'Annexe sur les télécommunications, représente un transfert de savoir-faire des pays ayant un certain nombre d'années d'expérience de la réforme de leur secteur des services de télécommunications vers les autres pays, et a été utilisé pour promouvoir les réformes et l'IDE. Il a également suscité un vaste débat sur la possibilité de transposer certains de ses éléments à d'autres services de réseau, tels que les services de poste et de courrier et les services énergétiques. L'argument en est que, étant donné l'évolution de la structure des marchés et l'ouverture progressive de ces secteurs à la concurrence, il y a toutes les chances pour que les autorités de réglementation soient confrontées à des problèmes qui rappellent plus ou moins ceux rencontrés dans la libéralisation de secteur des télécommunications. On ne saurait toutefois sous-estimer les différences entre les télécommunications et les autres secteurs, notamment le fait que la libéralisation des autres secteurs se heurte à de plus grandes difficultés (comme nous l'avons vu dans la Première partie).

162. Parmi les disciplines spécifiques contenues dans le Document de référence concernant la concurrence, il faut l'obligation d'empêcher les principaux fournisseurs de pratiquer des subventions croisées anti-concurrentielles et l'obligation de créer un régulateur indépendant. Dans le même temps, le Document de référence, conformément au Préambule de l'AGCS, reconnaît le droit des gouvernements à réglementer le secteur pour assurer leurs objectifs de politiques publiques. L'obligation du service universel en constitue un exemple ; le Document de référence confirme explicitement le droit des Membres à établir de telles mesures. De même, il laisse une importante latitude à chaque pays sur la manière de mener la libéralisation et la réforme réglementaire. Par exemple, s'agissant de l'obligation d'un régulateur indépendant, il n'est pas précisé si ce régulateur doit être séparé du ministère qui détermine la politique des télécommunications, s'il doit s'agir d'un régulateur des télécommunications spécifique au secteur des télécommunications ou d'un garant généraliste du droit de la concurrence.

CONCLUSION

163. Étant donné leur importance économique et sociale, les services d'infrastructure de réseau figurent parmi les principales priorités de développement de nombreux pays. La Deuxième partie du rapport démontre que, si elle est bien pensée, la libéralisation consolidée dans le cadre de l'AGCS peut contribuer à l'avancement des objectifs nationaux. En créant un cadre juridique plus transparent et plus prévisible, l'AGCS peut améliorer le climat d'investissement et attirer l'DIE dans ces secteurs. Cela entraînera des apports, souvent fort bienvenus, de capitaux et de expertise managériale et technique, qui permettront de construire et d'étendre les réseaux et les services.

164. L'accord sur les services de l'OMC peut imposer des contraintes réglementaires aux gouvernements des pays Membres, en particulier lorsque des engagements spécifiques sont souscrits. C'est d'autant plus vrai que l'AGCS est un accord relativement jeune et que certaines de ses dispositions n'ont pas encore subi l'épreuve de la réalité. Il est donc crucial d'examiner attentivement ses dispositions et de définir sur mesure des engagements spécifiques en fonction des objectifs des politiques nationales.

165. La libéralisation des services d'infrastructure de réseau n'est pas chose aisée ; elle nécessite d'établir des institutions réglementaires saines et efficaces. Pour atteindre les objectifs des politiques publiques et assurer la concurrence dans le nouvel environnement, il faut de nouveaux instruments réglementaires et de nouvelles approches réglementaires, qui doivent être adaptés aux particularités des différents secteurs et des différents pays. C'est ce qu'illustre la série d'exemples de réussites et de difficultés présentés dans la Première partie de l'étude sur l'expérience des pays dans la libéralisation des services d'infrastructure de réseau. Une bonne réglementation et des institutions efficaces sont indispensables pour que le cycle en cours de négociations de l'AGCS ait une issue positive et durable.

RÉFÉRENCES

- Ahortor C. R. K. (2003), « Regulatory Impact in Ghana », Institute of Statistical Social and Economic Research (ISSER), Université du Ghana.
- Alverno, F. (2001), « Impact on the Universal Postal Union (UPU) and its members of the World Trade Organization (WTO) and its General Agreement on Trade in Services (GATS) », Union postale universelle, Berne 2001.
- Apoyo Consultoria (2002), « Feedback to Regulators from Consumers », communication présentée au Colloque mondial des régulateurs, Union internationale des télécommunications (UIT), Hong Kong, Chine.
- Braga, C.A.P. (1997), « Liberalizing Telecommunications and the Role of the World Trade Organization », Public Policy for the Private Sector Note No.120, Banque mondiale, Washington D.C.
- Bressie, K., M. Kende et H. Williams (2004), « Telecommunications trade liberalization and the WTO », communication présentée à la 15^e Conférence Biennale ITS Berlin, Berlin, septembre.
- Brocklehurst, C., et J.G. Janssens (2004), « Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal ». Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, No.1, Banque mondiale, janvier.
- Commission des Communautés européennes (2003), « Livre vert sur les services d'intérêt général », Bruxelles.
- Cossy, M. (2003), « Water Services and the GATS — Selected Legal Issues », une version de ce document sera incluse dans Edith Brown Weiss, Laurence Boisson de Chazournes et Nathalie Bernasconi-Osterwalder (eds.), *Water and International Economic Law*, Oxford University Press, à paraître en 2004.
- De Rodriguez, C. R. (1998), « Pushing the envelope. Guatemala's private delivery services », *Regulation*, vol. 21, numéro 1, hiver, Cato Institute.
- The Economist (2003), « A Survey of Water », 19 juillet 2003.
- Estache, A., A. Gomez-Lobo et D. Leipziger (2000), « Utilities 'Privatization' and the Poor's Needs in Latin America: Have We Learned Enough to Get It Right? ». Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, juin.
- Estache, A., V. Foster, Q. Wodon (2001), « Making Infrastructure Reform Work for the Poor: Policy Options based on Latin American Experience ». LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development, Banque mondiale.

- Evans, P.C. (2003), « Strengthening WTO Member Commitments in Energy Services: Problems and Prospects », in : Mattoo, A. et P. Sauve (2003) (eds.), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, BIRD, Banque mondiale, Washington D.C.
- Fink, C., A. Mattoo and R. Rathindran (2001), « Liberalizing Basic Telecommunications: The Asian Experience », Development Research Group, Banque mondiale, Washington D.C.
- Foster, V. and Maria Caridad Araujo (2004), « Does infrastructure reform work for the poor? A case study from Guatemala » Policy Research Working Paper 3185, Banque mondiale, Washington D.C.
- Fontdevila, P. A. and C. Jensen (2003), « Postal services deregulation in Argentina », communication présentée à la 11e Conférence « Postal and Delivery Economics », Center for Research in Regulated Industries, juin.
- Giannakis, D., T. Jamasb et M. Pollitt (2004), « Benchmarking and Incentive Regulation of Quality of Service: An Application to the UK Electricity Distribution Utilities », Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0408, CMI Working Paper 35, University of Cambridge, Department of Applied Economics ; The Cambridge-MIT Institute ; Massachusetts Institute of Technology, Center for Energy and Environmental Policy Research.
<http://www.econ.cam.ac.uk/electricity/publications/wp/ep35.pdf>.
- Gleick, P. H., G. Wolff, E. L. Chalecki et R. Reyes (2002), « The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water », Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, Californie.
- Gomez-Lobo, A. and D. Contreras (2003), « Water subsidy policies: A comparison of the Chilean and Colombian Schemes », Banque mondiale Economic Review, vol. 17, no. 3, BIRD, Banque mondiale, Washington D.C.
- Guislain, P. (2004) (ed.), « The postal sector in developing and transition countries. Contributions to a reform agenda », Banque mondiale, Washington D.C.
- Hankins, M. (2000), « A case study on private provision of photovoltaic systems in Kenya », in: *Energy and Development Report 2000*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Haggarty, L., M. Shirley et S. Wallsten (2002), « Telecommunication Reform in Ghana ». Banque mondiale Policy Research Paper No. 2983, novembre.
- Haselip, J. (2004), « The globalisation of utilities liberalisation: Impacts upon the poor in Latin America ». CSGR Working Paper No. 138/04, juin.
- Ianni, J.B and J. Lohmeyer (2001), « The postal industry in an internet age. Case studies in postal reform », publication conjointe de la Banque mondiale et de l'Union postale universelle, Washington D.C., Berne.
- Intven, H. et M. Tetrault (2000), « Telecommunications Regulations Handbook », Banque mondiale, Washington D.C.

- Intven, H., Oliver, J. et E. Sepúlveda (2000). *Telecommunications Regulation Handbook*, Banque mondiale.
- Institute of International Education (2002), « Best Practices Guide: Electricity Regulation in Latin America », New York.
- Union internationale des telecommunications (UIT) (2003), Tendances des réformes dans les télécommunications – *Promouvoir l'accès universel aux TIC*—, Genève.
- UIT (2001a), « Une réglementation efficace – Étude de cas : le Pérou », Genève
- UIT (2001b), « Une réglementation efficace – Étude de cas : le Brésil », Genève.
- UIT (2001c), « Une réglementation efficace – Étude de cas : le Maroc », Genève.
- Jadresic A. (2000), « Promoting Private Investment in Rural Electrification — The Case of Chile », Banque mondiale.
- Jonsson, P. (2004), « The Swedish national post and telecom agency », communication présentée lors de la 12^e conférence « Postal and Delivery Economics », Center for Research in Regulated Industries, juin.
- King, A. (2001), « Liberalisation: Trends and Implications », Communication à présentée à la plénière de Sarajevo, Association des opérateurs postaux publics, www.posteurop.org.
- Komives, K. (1999), « Designing Pro-Poor Water and Sewage Concessions: Early Lessons from Bolivia » Policy Research Working Paper 2243, Banque mondiale, Washington D.C.
- Kwoka, J.E. (1997), « Transforming Power. Lessons from British Electricity Restructuring ». *Regulation*, vol. 20, No. 3, été.
- Lawson, C. et N. Meyenn (2000), « Bringing cellular phone service to rural areas », Public Policy for the Private Sector Note No. 205, Banque mondiale, Washington D.C.
- Mangwengwende, S.E. (2002), « Tariffs and subsidies in Zimbabwe's reforming electricity industry: steering a utility through turbulent times », *Energy Policy*, vol. 30, numéros 11-12, septembre.
- Mattoo, A. (2000), « Shaping Future GATS Rules for Trade in Services », Development Research Group, Banque mondiale, Washington D.C.
- Noll, R. et S. Wallsten (2004), « Telecommunications Policy in India ». Fifth Annual Conference on Indian Economic Policy Reform, Stanford Center for International Development, juin.
- OCDE/Eurostat (1999), L'industrie des biens et services environnementaux - Manuel de collecte et d'analyse de données, Paris.
- OCDE (2001), Biens et services environnementaux : Les avantages d'une libéralisation accrue du commerce mondial, OCDE, Paris.

- OCDE (2002), « Competition and Regulation Issues in Telecommunications », Document DAFPE/COMP(2002)6.
- OCDE (2003), « Competition Issues in the Electricity Sector », Document DAFPE/COMP(2003)14.
- OCDE (2003), « Obligations de services non commerciaux et leur libéralisation -- Note de synthèse du Secrétariat », Document DAFPE/COMP/WP2(2003)5/FINAL.
- Paul, S. (2004), « Citizen report Cards: An Accountability Tool », Development Outreach, mars 2004, Banque mondiale, Washington D.C.
- PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) et WSP (Programme pour l'eau et l'assainissement) (2001), « New Design for Water and Sanitation Transactions: Making Private Sector Participation Work for the Poor », Banque mondiale, Washington D.C.
- PTS (Agence nationale suédoise pour les postes et les télécommunications) (1999), « Implementing a price regulation in a deregulated letter mail market – the Swedish experience in brief », Stockholm.
- Ravindra, A. (2004), « An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies ». ECD Working Paper Series, 12, Banque mondiale.
- Reineke, D. et N. Schmitz (2000), « Privatization and Commercialization », Meo Consulting Team, Consultingbase. www.consultingbase.com
- Research ICT Africa (2004), « ICT Sector Performance in Africa: A Review of Seven African Countries », Johannesburg, South Africa. www.researchICTafrica.net.
- Richardson, D., Ramirez, R. et M. Haq (2000), « Grameen Telecom's Village Phone Programme in Rural Bangladesh: a Multi-Media case study », TeleCommons Development Group (TDG), Agence canadienne de développement internationale (ACDI), Ontario, Canada.
- Roseman, D. (2003), « Domestic Regulation and Trade in Telecommunications Services: Experience and Prospects under the GATS », in: Mattoo, A. et P. Sauve (2003) (eds.), Domestic Regulation and Service Trade Liberalization, IBRD, Banque mondiale, Washington D.C.
- Rosenthal, S. (2002) « The Manila Concession: The Private Sector Serving the Poor » (Draft), Water and Sanitation Programme.
- Shirley, M. M.; F. F. Tusubira; F. Gebreab et L. Haggarty (2002), « Telecommunications Reform in Uganda » Policy Research Working Paper 2864, Banque mondiale, Washington D.C.
- Shirley, M. M.; L. C. Xu et Ana Maria Zuluaga (2000), « Reforming Urban Water Supply: The Case of Chile », Banque mondiale, Washington D.C.
- Svensson, C. (1998), « Post », in: Deregulated markets in Sweden – a follow up study. Série de rapports de l'autorité de concurrence suédoise 1998:3.
- UPU (Union postale universelle) (2003), « Statistiques des services postaux », www.upu.int.

- UPU (2004), « Régulation postale : principes et orientation », Union postale universelle, Berne.
- Walsh, T. (2001), « Delivering economic development. Postal infrastructures and sectoral reform in developing countries », Consignia plc.
- Wellenius, B. (2001), « Closing the Gap in Access to Rural Communication: Chile 1995-2002 ». Sector Strategy Paper pour le Département des technologies de l'information et des communications mondiales, Banque mondiale, novembre.
- Wolak, F. (2003), « Diagnosing the California Electricity Crisis », *The Electricity Journal*, vol. 16, No. 7, août/septembre.
- Wolak, F., et R. Nordhaus (2001), « Comments on 'Staff Recommendation on prospective Market Monitoring and Mitigation for the California Wholesale Electricity Market » California Independent System Operator, Market Surveillance Committee, Sacramento.
- Wolfe, R. (2003), « Regulatory transparency, developing countries, and the fate of the WTO », prepared for delivery to the International Studies Association, Portland.
- Banque mondiale (1997), « Selecting an option for private sector participation », Toolkits for private sector participation in water and sanitation, Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2003), « Implementation Completion Report (ICR) on a loan to the government of Guatemala for a private participation in infrastructure technical assistance loan », Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2004), « Reforming Infrastructure – Privatization, Regulation and Competition », BIRD, Banque mondiale, Washington D.C.
- OMC (1998), « Services concernant l'environnement : note d'information du Secrétariat », Document S/C/W/46.
- OMC (1998), « Services relatifs à l'énergie – Note d'information du Secrétariat » Document S/C/W/52, Genève.
- OMC (1998), « Services postaux et services de courrier – Note d'information du Secrétariat », Document S/C/W/39.
- OMC (1998), « Communication des États-Unis – Services de livraison exprès », Document S/C/W/79.
- OMC (1998), « Services relatifs à l'énergie – Note d'information du Secrétariat », Document S/C/W/52.
- OMC (1999), « Documents du Groupe de travail des règles de l'AGCS concernant les concessions – Note du Secrétariat », Document WT/WGTGP/W25.
- OMC (2000), « Communication des Communautés européennes et de leurs États membres – AGCS 2000: Services concernant l'environnement », Document S/CSS/W/38.
- OMC (2000), « Communication des États-Unis : Services concernant l'environnement », Document S/CSS/W/25.

- OMC (2000), « Communication des États-Unis : Services relatifs à l'énergie », Document S/CSS/W/24.
- OMC (2000), « Communication des États-Unis : Classification des services relatifs à l'énergie », Document S/CSC/W/27.
- OMC (2000), « Communication des Communautés européennes et de leurs États membres - AGCS 2000 : Télécommunications », Document S/CSS/W/35.
- OMC (2000), « Communication des États-Unis - Accès au marché pour les services de Télécommunications et les services complémentaires : rôle de l'OMC dans l'accélération du développement », Document S/CSS/W/30.
- OMC (2000), « Communication de l'Australie – Proposition de négociation sur les services de télécommunications », Document S/CSS/W/17.
- OMC (2001), « Communication de la Suisse - AGCS 2000 : Services d'environnement », Document S/CSS/W/76.
- OMC (2001), « Communication de l'Australie : Proposition de négociation pour les services concernant l'environnement », Document S/CSS/W/112.
- OMC (2001), « Communication de la Colombie - Services concernant l'environnement », Document S/CSS/W/121.
- OMC (2001), « Communication de la Suisse – AGCS 2000 : Télécommunications », Document S/CSS/W/72.
- OMC (2001), « Communication du Canada : Proposition initiale en vue des négociations – Services relatifs au pétrole et au gaz », Document S/CSS/W/58.
- OMC (2001), « Communication des Communautés européennes et de leurs États membres – AGCS 2000 : Services relatifs à l'énergie », Document S/CSS/W/60.
- OMC (2001), « Communication du Japon – Proposition de négociations sur les services énergétiques - Supplément », Document S/CSS/W/42/Suppl.3.
- OMC (2001), « Communication de la Norvège : Négociations sur le commerce des services », Document S/CSS/W/59.
- OMC (2001), « Communication du Chili : Négociation sur le commerce des services », Document S/CSS/W/88.
- OMC (2001), « Communication du Venezuela : Proposition de négociation sur les services relatifs à l'énergie », Document S/CSS/W/69.
- OMC (2001), « Communication du Venezuela : Proposition de négociation sur les services relatifs à l'énergie - Addendum », Document S/CSS/W/69/Add.1.
- OMC (2001), « Communication des Communautés européennes et de leurs États membres – AGCS 2000: Services de poste/de courrier, Document S/CSS/W/61.

- OMC (2001), « Communication de la Suisse : AGCS 2000 : Services postaux et services de courrier », Document S/CSS/W/73.
- OMC (2001), « Communication de la Nouvelle Zélande. Proposition de négociation pour les services postaux et les services de courrier », Document S/CSS/W/115.
- OMC (2001), « Communication du MERCOSUR et de la Bolivie – Services postaux », Document S/CSS/W/108.
- OMC (2001), « Communication de la République de Corée – Proposition de négociation sur les services de télécommunications », Document S/CSS/W/83.
- OMC (2001), « Communication du Mexique – Services de télécommunications », Document S/CSS/W/101.
- OMC (2001), « Communication du Canada. Proposition initiale en vue des négociations – Services de télécommunications », Document S/CSS/W/53.
- OMC (2001), « Communication de la Colombie. Services de télécommunications », Document S/CSS/W/119.
- OMC (2002), « Communication de Cuba – Proposition de négociation sur les services de télécommunications », Document TN/S/W/2.
- OMC (2002), « Communication de Cuba – Proposition de négociation sur les services relatifs à l'énergie », Document S/CSS/W/144.
- OMC (2003), « Communication du Venezuela : Proposition de négociation sur les services relatifs à l'énergie - Addendum », Document S/CSS/W/69/Add.2.
- OMC (2005), « Communication des Communautés européennes. Classification dans le secteur des télécommunications dans le cadre de l'OMC et de l'AGCS », Document TN/S/W/27 S/CSC/W/44.
- OMC (2005), « Communication des États-Unis. Classification dans le secteur des télécommunications dans le cadre de l'OMC et de l'AGCS », Document TN/S/W/35 S/CSC/W/45.
- OMC (2005), « Communication des Communautés européennes et de leurs États membres. Services de poste/de courrier Proposition de document de référence », Document TN/S/W/26.
- Zarrilli, S. (2003), « International Trade in Energy Services and the Developing Countries », in *Energy and Environmental Services: Negotiating Objectives and Development Priorities*, CNUCED, 2003.
- Zerah, M.H., K. Graham-Harrison et C. Brocklehurst, (2001), « The Buenos Aires Concession: the Private Sector Serving the Poor ».