

---

## recursos naturales e infraestructura

# S

## éminaire sur la Régulation des services d'infrastructure "eau et électricité"

Santiago du Chili, 18 et 19 octobre 2005

Division des ressources naturelles et des infrastructures

Santiago du Chili, janvier 2009



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ce document a été élaboré par Terence Lee, consultant auprès de la Division des ressources naturelles et des infrastructures de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la coordination et la révision ayant été assurées par Andrei Jouravlev, fonctionnaire chargé des affaires économiques et Miguel Solanes, conseiller régional en matière de droit des eaux et de régulation des services, de la CEPALC.

Les opinions émises dans ce document qui n'a pas été soumis à révision éditoriale de la part de la CEPALC sont de l'exclusive responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation.

---

Publication des Nations Unies

ISSN imprimé 1680-9017

ISSN électronique 1680-9025

ISBN: 978-92-1-221053-7

LC/L.2954-P

N° de vente: F.08.II.G.68

Copyright © Nations Unies, janvier 2009. Tous droits réservés.

Imprimé aux Nations Unies, Santiago du Chili.

---

L'autorisation pour reproduire tout ou partie de cet ouvrage doit être sollicitée auprès du Secrétaire du Comité des publications, au Siège des Nations unies à New York, N. Y. 10017, États-Unis. Les États membres et leurs organisations gouvernementales peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable. Il est seulement requis qu'ils en mentionnent la source et informent les Nations unies de la reproduction réalisée.

## Table des matières

---

<b>Résumé</b>	5
<b>Introduction</b>	7
<b>I. Le débat actuel, expériences, résultats et conclusions</b>	9
A. Régulation, compétitivité et garanties publiques	9
B. Plein emploi des économies d'échelle et de grandeur	12
C. Modalité de la privatisation et régulation légère	14
D. Traités de protection des investissements étrangers	16
E. Installations essentielles	17
F. Subventions	18
G. Les organismes de régulation	20
<b>II. Inauguration</b>	23
A. Résumé de la présentation de Fernando Sánchez Albavera	23
B. Résumé de l'exposé de Jean-Jacques Rosec	24
C. Résumé de l'exposé d'Aude Bodiguel	25
D. Résumé de l'intervention de Frederick Butler	26
E. Résumé de l'intervention de Facundo Alberti	27
<b>III. Régulation, compétitivité et garanties publiques</b>	29
A. Résumé de l'exposé de Christophe Defeuilley	29
B. Résumé de l'intervention de Jean-François Vergès	30
C. Résumé de l'intervention d'Emilio Lentini	33
D. Résumé de l'intervention de Juan Carlos Lerda	36
<b>IV. Plein emploi des économies d'échelle et de grandeur</b>	39
A. Résumé de la présentation de Jean-Marie Tétart	39
B. Résumé de l'intervention de Christophe Defeuilley	42
C. Résumé de l'intervention de Juan Eduardo Saldivia	45
D. Résumé de l'intervention de Héctor Pistonessi	47

<b>V. Installations essentielles et subventions</b> .....	51
A. Résumé de l'intervention de Jean-Marie Tétart .....	51
B. Résumé de l'intervention de Jean François Vergès.....	53
C. Résumé de l'intervention d'Emilio Lentini .....	56
<b>VI. Les traités de protection des investissements étrangers</b> .....	59
A. Résumé de l'intervention d'Andrés Culagovski .....	59
B. Résumé de l'intervention d'Oswaldo Rosales .....	61
<b>VII. Les organismes de régulation</b> .....	65
A. Résumé de l'intervention d'Aude Bodiguel.....	65
B. Résumé de l'intervention de Frederick Butler .....	67
C. Résumé de l'intervention de Juan Legisa.....	69
D. Résumé de l'intervention d'Edgar Navarro Castro .....	72
<b>Annexes</b> .....	75
Annexe 1 : Liste des participant.....	76
Annexe 2 : Programme de la réunion .....	79
<b>Série ressources naturelles et des infrastructures: numéros publiés</b> .....	81

## Résumé

---

Le séminaire sur la Régulation des services d'infrastructures "eau et électricité" a été organisé conjointement par la Division des ressources naturelles et des infrastructures de la CEPALC et l'Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement — ISTED — de France, avec le soutien du gouvernement de ce pays. La manifestation s'est déroulée les 18 et 19 octobre 2005, au siège de la CEPALC, à Santiago du Chili. L'objectif général de la réunion était la discussion des problèmes critiques de la régulation dans la région en fonction des expériences locales et internationales, dans le but de proposer des schémas visant à améliorer dans le futur le traitement de cette question. Les objectifs spécifiques étaient: (i) confronter diverses expériences en lien avec les politiques de régulation des services d'utilité publiques; (ii) enrichir le débat des différents points de vue et approches des acteurs locaux et institutionnels; et (iii) identifier, à l'échelon régional, des thèmes de réflexion susceptibles d'aider à mettre en place des mécanismes permettant de mieux aborder le problème à l'avenir.



## Introduction

---

Les services d'infrastructure sont des éléments fondamentaux pour la compétitivité d'une économie. Ils ont une forte influence sur les coûts de production des entreprises ainsi que sur le niveau de vie de la population. Les services d'infrastructure se comptent parmi les activités à forte intensité de capital. Ils requièrent un réseau d'infrastructure physique dont la construction et la maintenance sont onéreuses, ce qui, entre autres caractéristiques, a conduit à définir ces services comme des monopoles naturels.

À partir des années 1980, et surtout dans les années 1990, suite à l'application de politiques fiscales restrictives et à la libéralisation de nombreux marchés, des mécanismes faisant une plus large place à la participation du secteur privé aux investissements ont été institués suivant des modèles institutionnels originaux, réussissant à introduire la concurrence dans certains segments. La réorganisation industrielle de ces secteurs économiques exige la mise en place de politiques de régulation novatrices, garantes des objectifs d'équité sociale et d'équilibre économique. En outre, dans le but d'augmenter et d'assurer l'accès aux services, les pays doivent être prudents au moment d'analyser de manière critique les alternatives publiques et privées d'expansion, et de les structurer de manière à éviter qu'elles ne se transforment en une charge pour l'économie et les citoyens et, éventuellement, en un facteur de régression contre toute logique de croissance.

De ce processus découle un grand nombre d'aspects critiques qui doivent être pris en compte au moment de réguler les services d'utilité publique, qu'ils soient exploités par le secteur privé ou public.

La Division des ressources naturelles et des infrastructures, en collaboration avec l'Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement (ISTED) de France, et avec l'appui du gouvernement de ce pays, ont organisé les 18 et 19 octobre 2005, au siège de la CEPALC à Santiago du Chili, le séminaire sur la régulation des services d'infrastructure "eau et électricité".

L'objectif général de la rencontre était l'analyse des problèmes de régulation des services d'utilité publique dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, à la lumière des expériences régionales, locales et internationales, dans le but de proposer des lignes d'actions susceptibles d'améliorer son traitement dans le futur, et, en particulier: (i) d'échanger diverses expériences en matière de politiques de régulation; (ii) d'enrichir les débats en confrontant les différents points de vue et perspectives des acteurs régionaux, locaux et institutionnels; et (iii) de cerner des thèmes de réflexion cruciaux pour la définition de nouvelles et meilleures modalités de traitement pour l'avenir. Les objectifs du séminaire ont été atteints grâce à des exposés et des débats qui ont réuni des experts d'Amérique latine et des Caraïbes, des États-Unis et de France (voir Annexe 1). Ce forum a permis d'analyser en détail les différentes expériences de la région et de les confronter avec celles d'Europe et des États-Unis. À cet atelier, ont été invités les autorités locales des différents pays de la région, des organismes de régulation et des experts régionaux et internationaux.

Le séminaire était organisé sous la forme de tables rondes où ont été débattus sept thèmes principaux: régulation, compétitivité et garanties publiques; plein emploi des économies d'échelle et de grandeur; modalité de privatisation et régulation légère; traités de protection des investissements étrangers; installations essentielles; subventions; et organismes de régulation (voir Annexe 2).

## **I. Le débat actuel, expériences, résultats et conclusions**

---

### **A. Régulation, compétitivité et garanties publiques**

#### **1. Antécédents et justification**

Quelques-unes des stratégies adoptées dans la région visant à attirer les investissements privés étrangers vers les services d'utilité publique impliquent un haut niveau de risque de création de passifs éventuels pour l'État. Ceci nuit non seulement à la durabilité des services mais entraîne également des distributions régressives et une réduction de la possibilité de croissance économique, attendu que les ressources qui font l'objet du paiement des services ne s'ajustent pas aux conditions locales. Les exemples les plus connus de ce type de stratégies sont l'indexation des tarifs sur une monnaie étrangère, les contrats d'achat ferme ("*take or pay*") et les clauses de stabilisation qui interdisent la modification des lois et des réglementations nationales. Même si l'État n'est pas censé répondre pour les insolubles, ces pratiques constituent un excellent bras de levier pour faire pression sur les gouvernements afin qu'ils compensent les pertes. L'un des aspects particulièrement préoccupants est le fait que les budgets nationaux rarement prennent en considération à leur juste mesure ces décisions gouvernementales, dont les effets sont équivalents à l'attribution de subventions mais qui échappent à l'examen et à l'approbation du pouvoir législatif. Dans des cas extrêmes, lorsque des stratégies de ce type se conjuguent avec des traités de protection des investissements étrangers, le système peut aboutir à de coûteuses demandes externes et peu de contrôle ou d'évaluation de la situation du pays concerné; et tout cela à l'intérieur de cadres légaux et contractuels rigides.

Il existe des différences notables entre les approches rigides prévoyant des bénéfices spécifiés de la région, et la vision pragmatique, empirique, basée sur l'approche raisonnée et l'équilibre, du système nord-américain. Le "*statu quo*" de la législation en vigueur concernant les services d'utilité publique et les accords pour la protection des investissements étrangers dans la région met l'accent sur la sécurité unilatérale et contractuelle, quand bien même le contexte des conditions changerait. Certains voient dans ce système une forme de confiscation lorsque quelqu'un doit accepter de recevoir des gains plus bas que ceux espérés, même si la rentabilité est bonne. Il n'est donc pas surprenant de voir les titulaires de services d'utilité publique bénéficier de garanties sur les bénéfices, les taux de change et les taux d'intérêt, et ceci malgré le fait que ce genre de garanties peut gommer les bénéfices de la participation du secteur privé en faisant disparaître toute incitation à opter pour et mettre en œuvre des programmes et des projets de manière efficiente.

Outre le fait qu'elles grèvent les budgets nationaux de sérieux passifs éventuels, ces garanties ont le défaut de créer deux catégories d'acteurs économiques: ceux qui bénéficient de toutes les protections en dépit des changements de circonstances, et ceux, généralement les citoyens de base, qui n'en ont aucune. Cependant, ceci ne fut pas toujours le cas dans d'autres pays, comme aux États-Unis pendant la Dépression de 1929, où les tribunaux accédèrent à faire baisser les taux d'intérêt et le niveau des profits des entreprises dans tout le pays en temps de crise et étaient disposés à accepter des taux de rentabilité plus bas dans les services d'utilité publique. Ceci exige un double travail qui oblige, d'une part à ajuster les procédures à la nature des problèmes, et de l'autre, à mettre en place des solutions à la lumière des antécédents fournis par des cas similaires.

## **2. Résumé des interventions**

### **a) Régulation**

Les participants ont mis particulièrement l'accent sur le fait que, malgré l'importance indéniable des aspects liés à la régulation, l'expérience des deux dernières décennies a révélé également toute l'importance de l'impact des politiques macroéconomiques sur les patrons de durabilité de la prestation des services d'utilité publique, soulignant dans ce sens, les difficultés encourues pour rendre compatibles les politiques macroéconomiques et les politiques sectorielles afin de renforcer les tendances à la durabilité. D'où la nécessité impérieuse d'avancer dans la prise en compte des considérations de durabilité dans les politiques macroéconomiques et, parallèlement d'améliorer la capacité institutionnelle des responsables et des usagers des services d'utilité publique afin qu'ils jouent un rôle plus actif dans la prise de décisions en la matière. Concernant les investissements étrangers dans l'industrie électrique régionale, Christophe Defeuilley a rappelé combien les acquisitions réalisées en Amérique latine ont pu être décevantes, en raison surtout des énormes changements macroéconomiques qui se sont produits dans certains pays. Osvaldo Rosales a souligné, parmi les facteurs qui déterminent le niveau des investissements étrangers, la situation économique générale et les politiques générales qui sous-tendent la stabilité politique et économique. Juan Carlos Lerda a insisté sur l'idée que le développement durable reposait sur la stabilité macroéconomique.

Frederick Butler a signalé que, en France, aux États-Unis ou dans un quelconque pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les problèmes auxquels sont confrontés les régulateurs sont essentiellement les mêmes; il s'agit, entre autres, de la sécurité, de la fiabilité de la fourniture, de l'approvisionnement suffisant et de l'accès équitable au service pour tous les usagers.

Se référant aux changements de propriété des systèmes électriques, Christophe Defeuilley a affirmé que la leçon principale à tirer est que le type de régulation est un facteur déterminant de l'efficacité du service d'utilité publique, qu'il soit de propriété publique ou privée. Il a ajouté à ce sujet que l'Union européenne (UE) n'imposait pas la privatisation, ni même ne l'encourageait, s'agissant d'une décision revenant à chaque pays. Ce que le nouveau cadre régulateur européen exige en revanche est que les entreprises de propriété de l'État respectent les normes du marché, en particulier, il interdit et sanctionne la formation de cartels, l'abus des situations de privilège ou de monopole et l'affaiblissement

excessif de la concurrence. En conclusion, en termes de résultats, le type de propriété compte moins que le modèle commercial ou la politique d'acquisitions en application.

### **b) Compétitivité**

Jean François Vergès a expliqué que la première exigence pour comparer le niveau de concurrence doit être une transparence absolue de la part des fournisseurs de services. Il ne peut y avoir de secrets pour les régulateurs. Il a ajouté que les éléments les plus aptes à garantir la concurrence sont la gestion informée des activités et des investissements recourant à des conseillers et des opérateurs internationaux; la gestion économique, financière, commerciale et sociale appropriée moyennant des opérateurs privés nationaux ou internationaux; et le financement des investissements par des partenariats privés nationaux ou internationaux.

Faisant une analyse des réformes de l'industrie électrique dans les pays de la région, Hector Pistonesi a mis en avant le fait que l'application dogmatique de "modèles a priori" a créé l'illusion de l'existence de marchés compétitifs alors qu'il n'en était rien. Jean François Vergès, abondant dans son sens, a précisé que, en général, les marchés de l'énergie électrique offrent des possibilités limitées de concurrence. Hector Pistonesi a expliqué qu'il y avait peu de marchés compétitifs pour les raisons suivantes: premièrement la taille réduite de la plupart de ces marchés a entraîné la perte d'économies d'échelle et de diversification, et partant, l'augmentation des coûts de transaction; deuxièmement, le degré de concentration des marchés et les barrières à l'entrée, doublés d'une régulation inadéquate, ont permis que les entreprises génératrices influent sur le marché, créant un oligopole; troisièmement, sur les marchés où il existe plus de concurrence, le phénomène s'est produit parce qu'un grand nombre d'entreprises génératrices ont utilisé du gaz naturel bon marché et que la transmission était véritablement indépendante; quatrièmement, dans ce type de marchés, les prix de gros tendent généralement à la baisse, baisse qui n'est pas répercutée sur les prix au consommateur. Enfin, la proportion élevée de génération hydroélectrique qui est le propre de la région peut faire que les prix au comptant soient très instables, d'où l'incertitude pour les investisseurs et pour la durabilité du système. En conclusion, à une époque, l'effervescence des investissements semblait indiquer que l'intervention de l'État ne serait pas nécessaire, et qu'elle pourrait même être déplacée, mais les crises successives d'approvisionnement ont prouvé le contraire. Ces observations indiquent que l'entrée en force du marché dans le secteur de l'électricité n'a pas toujours été une bonne affaire pour la population d'Amérique latine, en particulier pour les plus pauvres.

Edgar Navarro Castro a analysé le fonctionnement du Système d'interconnexion électrique pour l'Amérique centrale (SIEPAC), signalant que la principale difficulté à surmonter était l'intégration dans un seul marché commun de six systèmes différents répondant à des lois et des règlements distincts.

### **c) Garanties publiques**

Juan Carlos Lerda a expliqué que les sources principales de la vulnérabilité budgétaire de l'État sont les obligations contingentes ou présumées, bien supérieures à celles découlant des garanties données aux fournisseurs de services d'infrastructure. Les gouvernements donnent un grand nombre de garanties à beaucoup de secteurs de l'économie et de la société. À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, le psychologue français Emile Coué avait répandu l'idée selon laquelle le bien-être individuel pouvait être augmenté par la seule pensée positive. Or, dans le cas d'un malade par exemple, cette méthode réduit artificiellement la perception du risque qu'il court, il se préoccupe moins de sa survie et meurt. Il se passe quelque chose de similaire avec la distribution du risque dans les investissements réalisés par des partenariats public/privé et avec la fourniture privée de services d'utilité publique quand sont offertes ou obtenues des garanties publiques excessives. Le développement durable requiert de la stabilité macroéconomique et donc, implicitement, de la stabilité macro budgétaire. Toutes deux impliquent d'instaurer et de conserver une austérité budgétaire qui se voit sans cesse menacée par des opérations du domaine semi-public qui affaiblissent et fragilisent les finances de l'État.

## **B. Plein emploi des économies d'échelle et de grandeur**

### **1. Antécédents et justification**

Le thème des niveaux adéquats de gestion de l'eau et de prestation de services afférents d'utilité publique, est particulièrement complexe et conflictuel; en effet, s'agissant de la ressource, il ne reconnaît pas de limites administratives et institutionnelles, quant au service, il est sujet à des économies d'échelle et de grandeur. De plus, il a un impact direct sur les activités commerciales, de transports et de services, comme la génération hydroélectrique, qui relèvent d'une gestion à l'échelle nationale. Ces problèmes se compliquent dans les pays à système fédéral; dans ceux qui ont choisi de confier aux municipalités la prestation des services d'eau potable et d'assainissement et dans les pays unitaires caractérisés par de forts régionalismes. En outre, le thème est d'autant plus complexe que depuis la perspective des ressources hydriques il convient de respecter les unités naturelles (bassins). Par ailleurs, l'initiative, la distribution à l'administration locale sont particulièrement pertinentes pour assurer une gestion efficace, comme le démontrent les cas du Canada, des États-Unis et de l'Australie.

Les rapports existant entre la centralisation et la décentralisation des activités semblent démontrer que l'enjeu consiste à structurer des systèmes équilibrés où les attributions légales et politiques sont conférées à des échelons adéquats d'autorité et les rôles des secteurs public et privé, à leurs différents niveaux, sont complémentaires, plutôt qu'à faire un choix entre des options radicales. Il faut souligner que, dans le domaine des services d'adduction d'eau potable et d'assainissement, le pays qui a probablement le mieux réussi dans la région est le Chili qui a adopté un modèle propre moyennant lequel il capitalise les économies d'échelle et de grandeur pour répondre de façon efficace à la demande de services sur la base d'entreprises régionales qui couvrent une partie importante du territoire. Par ailleurs, les pays qui ont adopté des modèles basés sur une structure politique administrative très atomisée à l'échelon des municipalités se heurtent à de graves difficultés car ils sont dans l'impossibilité d'obtenir des économies d'échelle dans un contexte caractérisé par des écarts entre municipalités pauvres et riches et par des mécanismes de subventions inopérants.

Dans le secteur de l'électricité, le concept d'économies d'échelle fait l'objet d'une révision accélérée. L'émergence de nouvelles technologies remet en question les concepts traditionnels. Toutefois, une décision de la commission anti-monopole du Chili est arrivée à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de désintégrer les activités de génération, de transmission et de distribution de l'industrie électrique de ce pays. Au lieu de procéder à une restructuration radicale, cette commission a recommandé un dosage de mesures permettant de réguler le comportement des entreprises tout en améliorant progressivement la structure actuelle du secteur. Certains experts ont estimé que les pertes économiques résultant de la désintégration atteindraient quelque 20%.

Dans certains cas, le processus de décentralisation adoptée en tant que philosophie a négligé les aspects techniques et économiques de la prestation des services d'utilité publique, ce qui a causé la perte d'économies d'échelle et d'agglomération. Cette situation encourage la recherche d'options plus efficaces de prestation des services et oblige les entreprises à rester en contact avec le niveau local, situation qui dans certaines juridictions s'est traduite par une prestation inefficace et par des problèmes au niveau de l'utilisation des fonds publics. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des services d'eau potable et d'assainissement en raison des caractéristiques du secteur où la superposition d'installations serait tout à fait déconseillée du point de vue économique. À ces arguments s'ajoute le fait que la fragmentation pour des raisons de concurrence joue un rôle relativement restreint, étant donné les coûts élevés du transport, l'absence de filières de distribution intégrées à l'échelon national et des avantages considérables des entreprises qui sont déjà établies. Il y a perte d'économies d'échelle lorsqu'il existe une forte désagrégation sur le plan municipal. Finalement, certains ont suggéré que la fragmentation conduit à une augmentation des coûts de transaction et oblige à avoir recours à des accords contractuels ou de marché pour assurer la coordination interne.

## 2. Résumé des interventions

### a) Économies d'échelle

Les interventions relatives aux économies d'échelle se sont essentiellement concentrées sur les services d'eau potable et d'assainissement. Jean-François Vergès a signalé que ces services sont aussi anciens que les villes dans l'histoire de l'humanité. Comparés aux services de l'énergie électrique, de la collecte des déchets, des télécommunications et du transport urbain, les services d'eau potable et d'assainissement restent un monopole naturel presque absolu. C'est pourquoi il est indispensable de leur appliquer une régulation stricte pour compenser le manque de compétitivité. Il a ajouté que l'adduction d'eau potable et en particulier les services d'assainissement et de traitement des eaux usées sont, avec le transport urbain, les services qui exigent la plus grande quantité d'investissements en capital vis-à-vis des autres services d'utilité publique: pratiquement 25 fois le revenu annuel. Nos aïeux ont fourni une partie importante du capital qui est actuellement investi dans les services existant dans les pays développés. Malgré tout, le coût du capital continue de représenter la moitié du coût total. Les pays en développement tentent de consentir le même effort en quelques décennies seulement; ceci est peut-être trop demandé en raison du manque de financement à long terme. À propos de la structure horizontale de l'industrie de l'eau potable et des égouts en France, il a souligné que l'existence d'une forte désagrégation à l'échelon municipal engendre de graves problèmes d'efficacité pour autant que chaque contrat de concession ne couvre que 3 000 habitants au lieu des centaines de milliers du Chili ou des millions d'utilisateurs en Angleterre. Cette désagrégation a également contribué à la formation d'un oligopole entre les trois principaux fournisseurs face à des milliers d'autorités publiques de faible hiérarchie qui manquent de coordination ou d'assistance technique. Il a ajouté que la situation n'est guère meilleure à l'échelon mondial.

Toujours à propos du cas français, Jean-Marie Tétart a souligné le fait qu'il est possible d'obtenir des économies d'échelle soit en choisissant une région présentant des dimensions adéquates, soit en regroupant les services qui sont gérés de manière similaire. Quoi qu'il en soit, il est indispensable que les services couvrent une région d'une taille adéquate, ce qui peut être obtenu grâce à l'unification des différents gouvernements municipaux. Il a ajouté qu'en France la collaboration entre les municipalités n'est pas encore adaptée aux économies d'échelle.

### b) Économies de grandeur

Les débats en ce domaine ont essentiellement porté sur les réformes de l'industrie électrique. Ainsi, dans le cas du développement de l'industrie européenne de l'énergie électrique, Christophe Defeuilley a souligné le fait que, 15 ans après les premières réformes, la participation des fournisseurs existant sur le marché intérieur n'a guère diminué. Le modèle commercial basé sur l'intégration verticale reste le plus compétitif et les fournisseurs ont consolidé leur position sur le marché grâce à une série d'acquisitions dans les pays étrangers. Il a ajouté qu'à un certain moment, tout comme cela avait été le cas aux États-Unis avec les entreprises électriques qui menaient à bien des activités déréglementées, la France a connu un phénomène qui ne peut être qualifié que de "bulle spéculative". Malgré un niveau élevé d'endettement, la capitalisation du marché des principales entreprises a pris de l'ampleur à la faveur de projections trop optimistes à propos de leurs bénéfices futurs. Toutefois, une série d'événements a mis fin à cette phase d'expansion. La chute des prix de gros résultant de l'investissement excessif en matière de génération a causé de graves difficultés à un nombre important de générateurs indépendants. Les pratiques de certaines entreprises ont compromis l'image de la vente de produits énergétiques ainsi que la fiabilité de leurs bilans financiers; c'est pourquoi les investisseurs et les agences de classification de crédit se sont montrés de plus en plus réticents à prendre des risques et ont exigé que les entreprises réduisent leur endettement. La sortie de la plupart des nouveaux participants, les difficultés éprouvées à la suite de l'expérimentation de modèles commerciaux nouveaux à la fin des années 1990 n'ont fait que confirmer la nécessité et l'efficacité du modèle d'intégration verticale en vigueur. Dans ce contexte d'ouverture du secteur à la concurrence, l'intégration verticale a présenté de nouveaux avantages. Elle permet en effet que les services d'utilité publique se protègent des risques de fluctuation des prix tout en diminuant la quantité d'électricité qu'ils sont obligés de vendre ou d'acheter sur les marchés de gros ou par le biais de contrats à long terme. La protection contre les fluctuations des prix

autorisée par l'intégration verticale est préférable à celle que pourraient fournir des instruments dérivés sur le marché financier. En fait, ces instruments qui se sont fortement développés sur d'autres marchés de produits primaires, ne sont pas très utiles pour se protéger de l'évolution des prix à long terme. L'horizon des transactions sur le marché à terme dépasse rarement les deux ou trois ans, délai insuffisant pour assurer les investissements en matière d'installation électrique.

Frederick Butler a commenté la loi relative à la politique énergétique promulguée aux États-Unis en 2005. Cette loi prévoit le transfert au gouvernement fédéral d'importantes facultés en matière de politique énergétique à partir des États, des organisations régionales et des services d'utilité publique et considère comme un délit toute tentative de manipuler les dispositions applicables aux marchés régionaux.

## **C. Modalité de la privatisation et régulation légère**

### **1. Antécédents et justification**

Les pays de la région ont privatisé un nombre important d'entreprises électriques, ainsi que de sociétés d'eau potable et d'assainissement. Le processus de privatisation a répondu à une série de raisons d'ordre financier et philosophique; ce processus a débuté vers la moitié des années 80 et a atteint une cadence, une couverture et une profondeur qui varient selon les pays. Il est généralement admis qu'en raison des caractéristiques monopolistiques des services d'utilité publique, de leur importance économique sociale et environnementale et de l'asymétrie existant entre les utilisateurs et les prestataires, il importe que leur prestation soit réglementée par l'État. Par conséquent, conscients de l'importance que revêt l'institutionnalisation de la fonction de régulation, même là où les services continuent d'être prêtés par des organismes publics, de nombreux pays de la région ont actualisé les cadres réglementaires du secteur et mis en place des organismes de régulation.

La teneur de ce processus a été déterminée par différentes perspectives qui vont de critères réductionnistes qui ne répondent pas nécessairement à la nature de l'objet traité (comme, par exemple, mettre l'accent sur la question de l'appropriation privée en minimisant les composantes de biens publics impliquées dans l'eau), à la présomption de situations de concurrence parfaite qui n'existent pas dans la pratique (comme dans le cadre de certaines régulations des services d'utilité publique). Dans certains cas, ces visions étroites, ou très optimistes des problèmes, se sont traduites par une monopolisation de l'accès à la ressource et par la mise en place de systèmes de régulation inefficaces. À cet égard, il faut signaler que certains pays de la région ont parfois adopté des systèmes de régulation basés sur une concurrence hypothétique fictive. Il serait souhaitable que les pays établissent le principe de la capacité résiduelle de régulation, conçue comme la capacité nécessaire pour remédier au déficit en matière de régulation lorsque les attentes initiales en termes de rendement et de comportement ne sont pas accomplies.

Diverses préoccupations ont été soulevées dans la période qui a suivi la vague de privatisations: l'existence de cadres réglementaires déterminés par des secteurs d'intérêt prédominant, le mécontentement vis-à-vis des mécanismes de protection des utilisateurs, les limitations du discours économiste et théorique, le contrôle des prix de transfert dans les transactions avec les entreprises partenaires et les failles techniques observées dans certains secteurs. Les principales inquiétudes concernent donc la vulnérabilité des régulateurs face à une éventuelle récupération, l'ambiguïté à propos de leur indépendance, la non application du concept de bénéfices et de revenus raisonnables, la monopolisation de l'infrastructure essentielle, le contrôle de l'accès à certaines ressources pour exercer un pouvoir de marché sur les marchés des produits et services afférents, ainsi que d'autres sujets tels que le manque d'information et de comptabilité permettant un suivi et une surveillance des entreprises prestataires. D'autres problèmes se sont également posés comme l'opportunisme contractuel, le report des investissements et l'ignorance des intérêts sociaux et environnementaux.

Les nouvelles modalités de coordination des activités des services d'utilité publique posent deux grands types de problèmes qui exigent des réponses en termes de mécanismes de régulation. En premier

lieu, la justification des décisions des nouveaux agents privés (maximiser les profits) ne doit pas nécessairement coïncider avec les finalités sociales globales auxquelles doivent répondre des activités aussi fondamentales que les services d'utilité publique (exigences en termes de couverture, de qualité et de coûts). Il est donc nécessaire que certaines dispositions et certains mécanismes de régulation soient institués pour éviter que ne se creuse le fossé entre cette justification et ces finalités sociales de base. En deuxième lieu, une partie substantielle des activités de services d'utilité publique ne présente pas naturellement les caractéristiques adéquates à l'intervention des mécanismes propres aux marchés concurrentiels. Dans ce genre d'activités, la "sphère d'action du marché" doit être construite au moyen de la réorganisation de la production et de mécanismes institutionnels et régulateurs. La qualité des marchés mais aussi de la régulation dépend du contexte discret où il s'insère et des attitudes et des habitudes de la société en question, aspect souvent négligé au moment de formuler des recommandations censées avoir des effets universels. À cet égard, il faut souligner que, malgré l'importante quantité de services d'assistance internationale reçue par les pays de la région, ceux-ci n'ont pu disposer que d'une information limitée à propos des aspects interdisciplinaires opérationnels de la régulation et en particulier de la dynamique juridique interne de la régulation dans des systèmes évolués ayant une longue tradition dans la prestation privée de services d'utilité publique (Royaume-Uni, États-Unis, France).

## **2. Résumé des interventions**

### **a) Modalité de la privatisation**

Dans le contexte de la privatisation des services d'eau potable et d'assainissement dans la région métropolitaine de Buenos Aires, Emilio Lentini a souligné que de graves erreurs avaient été commises au moment de la mise en marche du processus, aussi bien lors de la procédure d'appel d'offres que dans les contrats de concession, ainsi que dans l'organisation institutionnelle destinée à garantir une performance efficace et à protéger les intérêts des consommateurs et de l'État. La préparation et l'exécution des appels d'offres ainsi que la conception du système de régulation et de contrôle ont présenté des carences au niveau de l'évaluation technique et, d'une manière générale, en raison de la mauvaise qualité de l'information disponible sur les entreprises dont la propriété allait être transférée. C'est pourquoi il importe aujourd'hui de réaliser une autocritique profonde des objectifs du modèle appliqué dans les années 90.

Dans le cas du Chili, Juan Eduardo Saldivia a expliqué que la décision du gouvernement de privatiser les services d'eau potable et d'assainissement a sans nul doute obéi à une tendance mondiale mais que la politique appliquée avait adopté certaines caractéristiques particulières. L'une d'elles est le fait que, durant une décennie, l'État a géré des services qui avaient été organisés en tant que sociétés à responsabilité limitée auxquelles le Ministère des finances exigeait une rentabilité. Les entreprises fonctionnaient selon un système tarifaire négocié avec l'organisme régulateur de façon à pouvoir s'autofinancer. L'idée d'incorporer des capitaux privés n'a pas répondu, du moins dans une première phase, à une nécessité budgétaire. Il faut finalement signaler qu'avant de prendre la décision de privatiser des entreprises, il existait déjà une expérience relativement solide en matière de régulation.

### **b) Régulation légère**

Les participants se sont accordés à reconnaître la nécessité d'améliorer et de perfectionner les cadres réglementaires. En ce sens, Aude Bodiguel a souligné que la nouvelle politique de régulation de l'Union européenne renforcera le rôle des autorités régulatrices qui seront chargées de superviser ou de gérer l'interconnexion et l'éventuelle congestion des réseaux et, d'une manière générale, la façon dont les administrateurs des réseaux accomplissent leurs fonctions, l'accès au monopole naturel, ainsi que les tarifs et les contrats pertinents; la comptabilité séparée; le règlement des différends; l'évaluation du degré de transparence et de compétitivité du marché et la publication de rapports d'activité.

Emilio Lentini a fait remarquer que l'un des principaux enseignements de l'expérience de la privatisation des services d'eau potable et d'égouts dans la zone métropolitaine de Buenos Aires est qu'il est indispensable d'exiger et d'améliorer l'accès à l'information relative à l'entreprise qui fait l'objet de la

régulation (comptabilité régulatrice, contrôle des acquisitions et du recrutement, participation des utilisateurs) étant donné que l'application de critères théoriques s'est avérée inefficace dans la pratique. Un argument similaire peut être appliqué aux méthodes utilisées pour surveiller les investissements qui semblent avoir créé un conflit manifeste entre la régulation par objectifs et la régulation par moyens, alors que la réalité indique la nécessité d'utiliser des méthodes directes de contrôle répondant de façon adéquate aux carences institutionnelles et contractuelles existantes et aux comportements opportunistes du concessionnaire.

Jean François Vergès a ajouté que la régulation devait également inclure une capacité importante d'évaluation des résultats et prévoir la réalisation de comparaison des résultats.

Fernando Sánchez Albavera a souligné qu'il importait aujourd'hui de concerter les principes de base de la nouvelle phase de régulation. Ces principes doivent notamment inclure l'existence de rapports neutres entre les prestataires et les utilisateurs, l'équité entre ceux qui peuvent payer et la nécessité d'accorder des subventions, la sécurité de la fourniture des services, l'adaptation et l'incorporation des meilleures technologies disponibles, la participation des organisations d'utilisateurs aux décisions en matière de régulation, l'harmonie avec l'environnement et l'adoption de sources d'énergies nouvelles et renouvelables.

## **D. Traités de protection des investissements étrangers**

### **1. Antécédents et justification**

Les pays des Amériques ont signé de nombreux accords de protection des investissements. Ces accords sont très différents, s'agissant de leur application, des traités signés dans d'autres parties du monde, comme par exemple l'Union européenne. La principale différence réside dans le fait que les accords de l'Union européenne doivent être mis en oeuvre dans le cadre d'un système qui tient compte de plusieurs perspectives, comme par exemple la croissance économique, la pérennité de l'environnement et l'équité sociale, entre lesquelles il doit exister un équilibre; dans les Amériques, en revanche, ces traités sont axés sur un seul objectif principal, à savoir la protection de l'investissement et du commerce international.

Comparés aux accords de l'Union européenne, les traités signés par les pays des Amériques sont donc des instruments incomplets de gouvernabilité puisque leurs objectifs et les bénéficiaires sont déterminés sur des bases étroites dépourvues des principes plus vastes de gouvernance structurelle. Des éléments profondément susceptibles de modifier l'équilibre social et l'équité y sont considérés en dehors du contexte et des garanties du droit public et constitutionnel. Certaines inquiétudes planent déjà à propos de l'impact final des accords de protection des investissements et du commerce souscrits par les pays des Amériques sur la pérennité écologique de l'eau et des aspects sociaux y afférents, aussi bien à titre de ressource que de service d'utilité publique. Par exemple, un nombre important de spécialistes s'est montré sérieusement préoccupé par l'incidence éventuelle des systèmes d'arbitrage international mis en place en vertu du Traité de libre-échange de l'Amérique du Nord (Aléna) et d'autres accords de protection de l'investissement et du commerce en termes de capacités nationales de régulation des services d'utilité publique et de gestion des ressources naturelles. Cette inquiétude répond notamment au caractère secret des procédures, à l'absence de précédent obligatoire, au manque de principes d'intérêt public et au fait que les tribunaux sont créés de façon ad hoc et composés de membres rémunérés par les parties.

En ce qui concerne les expériences concrètes, les décisions des tribunaux internationaux d'arbitrage tendent à restreindre la faculté des gouvernements d'intervenir pour protéger les intérêts publics et les communautés locales. Ceci est manifestement très important dans le domaine de l'environnement et en particulier de l'eau, sur le plan des intérêts locaux coutumiers non officialisés et dans les aspects liés aux services d'utilité publique. En outre, ce type d'accords comporte parfois des clauses de stabilisation qui ont une incidence sur la capacité des états de promulguer les régulations après la signature des traités. Ces clauses, qui viennent s'ajouter aux dispositions relatives au traitement de la nation la plus favorisée, peuvent gravement compromettre la politique publique ainsi que la protection de l'intérêt public.

Le fonctionnement des tribunaux internationaux d'arbitrage fait donc l'objet d'une forte remise en question. Il serait toutefois illusoire de supposer que les accords internationaux de protection des investissements ou leurs mécanismes d'arbitrage vont disparaître car tous deux sont des rouages importants de l'économie mondiale. Il est donc impérieux de penser à mettre en place des systèmes qui garantissent que les principes appliqués et les procédures sur lesquels ils se fondent soient adaptés en fonction de leur impact sur la gouvernance des pays ainsi que de la pérennité environnementale, sociale et économique. Par conséquent, il importe, dans la rédaction des accords internationaux de protection de l'investissement et de contrats dont l'activité peut porter atteinte à l'intérêt public environnemental, social ou économique ou être influencée par des altérations de ces différents éléments, établir des principes et des mécanismes qui veillent à préserver l'équilibre. On peut par exemple prévoir l'application obligatoire des principes juridiques généraux reconnus par les nations civilisées, ou les principes de droit interne appliqués dans les pays d'origine des sociétés. Le droit applicable ou les exceptions faites aux accords peuvent également être prévus dans les contrats. Un facteur important, pour lequel ces accords peuvent constituer l'occasion d'adopter un critère responsable aussi bien de la part des états que des sociétés, est la signature de contrats raisonnables et réalisables. Une autre possibilité consiste à promulguer une législation interne adéquate avant de souscrire les accords. Il est également envisageable, pour certaines matières ou dans certaines situations, de doter les tribunaux d'une spécialisation spécifique (comme le droit administratif ou la macroéconomie) ou de certaines qualifications, comme cela serait le cas de juges de tribunaux supérieurs provenant de pays reconnus par leur trajectoire juridique et pour l'utilisation d'antécédents.

## 2. Résumé des interventions

Oswaldo Rosales a analysé les principaux facteurs qui déterminent le niveau des investissements étrangers et en particulier les éléments suivants: les politiques adoptées en matière d'investissements étrangers directs, la situation économique générale et le contexte commercial. Dans le premier cas, les principaux aspects à prendre en compte sont l'application de politiques générales qui assurent la stabilité politique et économique, les normes régissant l'accès et le fonctionnement, ainsi que les politiques de régulation, en particulier celles qui concernent le fonctionnement général des marchés. S'agissant des accords internationaux de protection de l'investissement et du commerce, Andrés Culagovsky a souligné que l'un des principaux engagements qui découlent de ces accords est l'application d'un traitement juste et équitable pour les investissements, qui ne soit pas inférieur à la norme internationale minimum; la non-discrimination entre les investisseurs nationaux ou étrangers; à de rares exceptions près, le libre transfert du capital ainsi que des bénéfices; et le fait que seuls les investisseurs peuvent poursuivre directement les gouvernements par le biais de tribunaux internationaux d'arbitrage. Il a en outre précisé que les investissements ne peuvent faire l'objet d'une expropriation qu'à des fins d'utilité publique ou d'intérêt national conformément à la législation en vigueur et que les expropriations ne doivent pas être discriminatoires et doivent faire l'objet d'une indemnisation raisonnable<sup>1</sup>. Dans certains cas, il a été considéré que les fonctionnaires publics engagent leurs gouvernements dans la réalisation de leurs fonctions, ce qui pourrait constituer un précédent dangereux.

## E. Installations essentielles

### 1. Antécédents et justification

Un des goulots d'étranglement des services d'infrastructure sont les installations essentielles. Celles-ci sont par exemple les lignes de transmission, les stations ferroviaires, les centrales hydroélectriques et les dépôts de carburant qui sont difficiles à reproduire, sont coûteuses et dont les bénéfices ne doivent pas nécessairement être toujours justifiés par les coûts pour chacun des éventuels utilisateurs. Leur contrôle

---

<sup>1</sup> Il faut mentionner, à propos de l'expropriation, que les tribunaux ont émis récemment certains arrêts qui reconnaissent le pouvoir de police en matière environnementale comme non susceptible de compensation, ainsi que l'état de nécessité découlant de graves crises économiques et politiques qui autorisent la limitation des augmentations tarifaires des services d'utilité [commentaire de Miguel Solanes].

se traduit donc manifestement par une position monopolistique et une réduction de la concurrence. En effet, leur potentiel en termes de transferts de rente et de monopolisation des activités associées qu'elles génèrent en conséquence réduit la compétitivité des pays. Cette situation est illustrée par plusieurs cas bien connus, comme celui de la transmission électrique au Chili par le système interconnecté central et les installations pétrolières en Argentine. Le problème de l'accès a également été évoqué à propos de certaines ressources naturelles clés (comme l'eau).

centrale en matière de régulation est la façon de garantir l'accès d'autres prestataires de services. Pour autant que des segments compétitifs, des monopoles naturels désagrégés horizontalement par zones géographiques ou par type de services et d'installations essentielles peuvent coexister dans un même secteur, l'accès à celles-ci de la part des différents acteurs du processus de prestation de services devient fondamental. C'est pourquoi une partie importante de l'effort anti-monopole déployé aux États-Unis, en Australie et dans l'Union européenne est fondée sur la doctrine des installations essentielles. Les conditions suivantes doivent être réunies pour une application efficace: (i) qu'un fournisseur monopolistique en assume le contrôle; (ii) qu'elles soient difficiles à reproduire dans le monde réel; (iii) que leur accès ne puisse être refusé; et (iv) que leur utilisation par un concurrent soit techniquement faisable. Cette doctrine n'implique pas pour autant la gratuité de l'accès mais, faute d'un accord entre les parties intéressées, les droits d'utilisation seront imposés par l'autorité de régulation et l'accès ne sera pas assujéti au débat sur le montant de la compensation. L'indemnisation finale sera, en définitive, fixée par l'organisme de régulation ou par des juges, si cette option est considérée raisonnable. Permettre que le différend relatif à la compensation compromette l'accès à ces installations se traduirait, dans les faits, par une barrière à l'entrée.

## **2. Résumé des interventions**

Jean François Vergès a souligné que la fixation du prix par l'accès aux installations essentielles exige de garantir la disponibilité et la transparence de l'information, une séparation structurelle de la propriété des services essentiels et l'existence d'entreprises cotées en bourse. Ce processus passe également par l'application de normes comptables internationales et par l'accès des régulateurs et des actionnaires aux rapports annuels.

En ce qui concerne les services d'utilité publique afférents à l'eau, Jean François Vergès a précisé que, dans la pratique, le principal problème n'est pas l'accès aux installations essentielles du système d'adduction mais bien l'accès à l'eau à son état naturel. En l'absence de marchés de droits de l'eau ouverts et transparents, les normes qui régissent l'accès aux ressources hydriques appliquées dans de nombreux pays favorisent l'irrigation. Souvent, la situation est d'autant plus grave que les organismes de bassin favorisent généralement l'agriculture et l'irrigation au détriment de l'adduction d'eau potable vers les zones urbaines. De même, il est fréquent que des taxes ou des impôts inéquitables soient appliqués à l'accès à la ressource ou à la pollution de l'eau.

## **F. Subventions**

### **1. Antécédents et justification**

Il existe habituellement en Amérique latine et dans les Caraïbes une profonde tension entre les attentes de la population quant à l'amélioration de leur qualité de vie et les contraintes économiques. Cette tension se manifeste au niveau de la prise de décision et se traduit par des différends relatifs à l'application de certains critères économiques, voire par de graves difficultés en termes de gouvernance effective des services d'utilité publique et de préservation de la paix sociale.

Dans de nombreux pays de la région, la prestation des services d'utilité publique se heurte à un grave problème qui se traduit par un déclin chronique des services, une faible couverture dans les secteurs pauvres et par un renchérissement de la prestation. Les tarifs sont souvent limités en raison des contraintes de solvabilité, ce qui se répercute par une gestion inefficace. Dans le même temps, les pays ont intérêt à faciliter l'accès aux services, soit pour des raisons d'intérêt public, comme par exemple pour prévenir des maladies

transmises par l'eau, soit pour des raisons humanitaires et d'équité. Il arrive aussi que certaines zones restent exclues du service en raison de leur localisation territoriale si elles se trouvent en dehors des limites de la concession (par exemple des zones périurbaines ou semi rurales) pour lesquelles des réponses spécifiques et complémentaires doivent être apportées afin d'assurer leur accès au service.

Dans ce cas, deux stratégies de base peuvent être appliquées pour assurer l'accès aux services. La première concerne l'utilisation des subventions croisées traditionnelles moyennant une redistribution interne entre les utilisateurs d'un même secteur et/ou entre des utilisateurs de secteurs différents; l'autre concerne les subventions directes, fournies par l'État en fonction du degré de pauvreté afin de couvrir les dépenses des indigents. Chaque système a ses partisans et ses détracteurs.

Les subventions croisées sont simples et peuvent être gérées au sein même du secteur. Elles ont été utilisées de façon massive, avec des degrés variables de transparence, dans pratiquement tous les pays. Le problème posé par les subventions croisées est que, pour que ce principe soit accepté par les prestataires de services, il faut garantir à ces derniers des aires de prestation exclusives d'une certaine ampleur comprenant des zones pauvres et riches. Certains ont estimé que ceci pourrait avoir des conséquences négatives en termes d'efficacité, d'équité et de concurrence, limitant dès lors les possibilités de trouver des solutions plus efficaces et, partant, plus équitables.

Certains pays, comme le Chili, ont appliqué avec succès des systèmes de subventions directes à la demande ciblés sur les secteurs à faibles revenus. Ce système est toutefois difficilement applicable dans beaucoup d'autres pays en raison des carences de l'État lui-même. En effet, pour que le recours à ce type de subventions soit efficace, plusieurs conditions préalables nécessaires doivent être remplies au niveau de l'organisation financière et administrative de l'État, conditions qui sont loin d'être présentes dans de nombreux pays, en particulier: (i) une volonté politique; (ii) un système fiscal capable de générer des ressources suffisantes, même en temps de crise; (iii) une capacité administrative au niveau de l'identification, la distribution et l'allocation; et (iv) la capacité juridique de suivi et de surveillance et, éventuellement, de reddition des comptes et de respect impératif.

## 2. Résumé des interventions

À propos des subventions, il faut faire la distinction entre celles qui s'adressent aux utilisateurs dont l'objectif est de permettre la satisfaction des besoins de base des secteurs à faibles revenus, et les subventions qui visent les entreprises prestataires. Selon Jean François Vergès, il arrive souvent que les subventions accordées aux entreprises se traduisent par une subvention à leurs employés et, ultérieurement, aux syndicats pertinents. Les tarifs abusifs sont souvent le moyen de faire payer aux utilisateurs les facilités dont jouissent ceux qui travaillent pour les prestataires.

Pour ce qui est des subsides à la consommation, Jean-Marie Tétart a souligné que, pour garantir que toute la population ait accès aux services d'utilité publique, il faut envisager la possibilité d'octroyer une subvention différenciée.

À cet égard, Jean François Vergès a fait remarquer qu'un problème spécial se posait lorsqu'il s'agissait d'opter pour un subventionnement à l'accès aux services ou à la consommation. Dans le cas de l'eau potable, le coût de la connexion est très élevé, ce qui n'est pas le cas de l'électricité. Si le coût de l'accès n'est pas payé ou subventionné au moment d'établir la connexion, les coûts fixes inclus dans le tarif augmentent et celui-ci peut donc paraître abusif. La façon la plus simple de résoudre ce problème est l'application de subventions croisées. Celles-ci ne sont pas nécessairement antiéconomiques. Qui plus est, elles sont justifiées car elles sont le principal moyen, sinon le seul, de redistribution du revenu, et aussi parce qu'elles se traduisent par des économies externes en matière de santé publique. Il n'est donc pas surprenant que, dans les pays caractérisés par une plus forte inégalité de la distribution du revenu, les riches ne s'opposent pas à l'utilisation de subventions croisées. Celles-ci devraient toutefois être limitées aux utilisateurs résidentiels car l'octroi de subventions d'utilisateurs commerciaux et industriels aux utilisateurs résidentiels ne se justifie pas. La difficulté consiste à centrer les subventions sur les personnes qui sont réellement pauvres. Quoi qu'il en soit, les conséquences de subventions en termes de politiques sociales sont très complexes et leur responsabilité ne peut être déléguée aux entreprises prestataires mais au

contraire être assumée par le niveau pertinent de gouvernement. Dans une autre communication, Jean François Vergès a souligné que, selon les expériences internationales, il n'est pas souhaitable de consacrer plus de 1% du budget familial au paiement de l'adduction d'eau potable et de l'assainissement (équivalant à un tiers du paiement effectué pour l'énergie électrique et pour les télécommunications).

Dans le cas de la concession de services d'eau potable et d'égouts de la ville de Buenos Aires, Emilio Lentini a expliqué que les politiques financières avaient été basées sur le principe de l'autofinancement à long terme uniquement à partir des tarifs. L'État a refusé toute responsabilité financière. On est arrivé à la conclusion que les subventions directes à la demande de sources publiques ne constituaient pas une option viable. Très probablement, l'État va, à l'avenir, devoir contribuer au financement, mais uniquement à des fins d'investissement dans le système. Au moment de la première révision quinquennale des tarifs et dans le contexte de la crise économique croissante, en janvier 2001, il a été convenu de créer ce qui a été appelé le "tarif social" qui permettrait de subventionner la demande et mettre fin aux suspensions du service.

Juan Eduardo Saldivia a expliqué qu'au Chili, l'industrie de l'eau potable et de l'assainissement est structurée autour de deux grands piliers qui sont l'application d'une structure tarifaire garantissant l'autofinancement et un système de subventions aux pauvres urbains qui représentent quelque 16% des consommateurs.

## **G. Les organismes de régulation**

### **1. Antécédents et justification**

De nombreux pays de la région ont déjà procédé à une réforme de la structure institutionnelle des services d'utilité publique; dans d'autres pays, ce processus a atteint des degrés variables de développement. Dans tous les cas, les réformes impliquent une séparation institutionnelle explicite entre les trois fonctions suivantes, lesquels sont attribuées à des organismes différents dotés de droits et d'obligations clairement définis: (i) la définition de politiques sectorielles et la planification stratégique; (ii) la régulation économique, la surveillance et le contrôle des entreprises; et (iii) la prestation des services et l'administration des systèmes. Cette différenciation, qui constitue la pierre angulaire du processus de restructuration et se retrouve en général dans tous les services d'utilité publique, représente un grand pas en avant sur le plan institutionnel.

Les fonctions de formulation des politiques sectorielles et de planification stratégique sont normalement séparées de la fonction régulatrice et confiées à des ministères sectoriels. Les fonctions de contrôle et de régulation économiques sont institutionnalisées moyennant la création de commissions et d'organismes de régulation dont la capacité technique et financière ainsi que l'indépendance sont généralement assurées. La fonction de prestation des services est transférée à des entités publiques autonomes, à des gouvernements locaux ou au secteur privé afin de garantir l'administration dépolitisée des systèmes selon un critère plus technique et commercial.

Les fonctions de formulation des politiques sectorielles et de planification stratégique sont normalement séparées de la fonction régulatrice et confiées à des ministères sectoriels. Les fonctions de contrôle et de régulation économiques sont institutionnalisées moyennant la création de commissions et d'organismes de régulation dont la capacité technique et financière ainsi que l'indépendance sont généralement assurées. La fonction de prestation des services est transférée à des entités publiques autonomes, à des gouvernements locaux ou au secteur privé afin de garantir l'administration dépolitisée des systèmes selon un critère plus technique et commercial.

Même si la conception institutionnelle visait essentiellement à doter les organismes de régulation d'une plus grande autonomie et indépendance, surtout face aux interférences politiques, il s'est souvent avéré dans la pratique que les organismes ainsi créés manquaient de force et d'autorité réelle; leur capacité discrétionnaire est extrêmement limitée; ils ne possèdent pas les mécanismes adéquats de règlement des différends qui dénaturent la fonction régulatrice de l'État; ils peuvent faire l'objet

d'interventions ad hoc du pouvoir exécutif; ils entrent en conflit avec les gouvernements locaux en termes de sphère de compétence; les fonctions de cadres n'ont aucune stabilité; ils sont dotés de budgets restreints qui ne leur permettent pas de développer leurs fonctions de façon effective, et de capacités juridiques réduites pour réaliser leurs tâches.

En résumé, nombreux sont les organismes créés dans les pays de la région qui ne possèdent pas encore l'indépendance, la capacité et les ressources suffisantes et qui ne disposent pas non plus de cadres réglementaires effectifs pour, d'une part, protéger effectivement les intérêts des consommateurs et de la société en général et garantir une prestation efficace des services, et d'autre part, pour offrir des garanties d'indépendance et d'objectivité face aux entreprises prestataires et attirer des investissements dans le secteur. D'une manière générale, cet aspect reste l'un des points les plus faibles des expériences régionales.

Un des principaux enseignements que nous ont laissés les réformes des années 90 est que la définition des cadres réglementaires ainsi que la conception et la mise en oeuvre institutionnelle des organismes responsables doivent nécessairement précéder le processus de privatisation lui-même. Dans le cas contraire, les réformes peuvent s'avérer instables, donner lieu à des transferts patrimoniaux et de revenus injustifiés, qui dans certains cas atteignent des montants importants, et ne suffisent pas à garantir l'efficacité dans la prestation de services ni à attirer de nouveaux investissements dans le secteur.

## 2. Résumé des interventions

Les participants se sont accordés à reconnaître l'importance d'un régulateur indépendant et autonome. Selon Frederick Butler, les régulateurs doivent garantir l'équité aux utilisateurs et aux entreprises de services d'utilité publique et, pour ce faire, doivent fonctionner de façon indépendante, efficace et transparente. Cette indépendance tient à la procédure de désignation de leurs membres à laquelle participent les principaux partis politiques, moyennant un financement indépendant résultant directement des activités de régulation et l'application de normes de conduite rigoureuses et connues de tous. Aude Bodiguel a souligné que la véritable indépendance des régulateurs vis-à-vis du gouvernement passe par l'autonomie financière.

Juan Legisa a fait remarquer que la plupart des problèmes rencontrés par les régulateurs exigent un degré appréciable de spécialisation technique et économique. C'est pourquoi il est indispensable de compter sur des fonctionnaires permanents préparés et si possible apolitiques. L'autonomie dont jouit l'organisme régulateur est très variable. En Grande-Bretagne et aux États-Unis, on accorde une très grande importance à l'indépendance des régulateurs. Plus ceux-ci seront autonomes, mieux ils pourront assumer leurs responsabilités avec l'efficacité et la rapidité nécessaires. D'une manière générale, les organismes de régulation présentent les caractéristiques communes suivantes: indépendance, procédures ouvertes et transparentes basées sur des audiences publiques; régulation économique; et contrôle de tous les services d'utilité publique. La nature spécifique du régulateur peut toutefois varier d'un pays à l'autre.

Étant donné que beaucoup de pays disposent de plusieurs organismes de régulation, soit par secteur des services d'utilité publique soit par entité fédérative dans un pays fédéral, une coopération étroite entre tous ces organismes s'impose. Facundo Alberti a expliqué qu'aux États-Unis, la National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC) (Association nationale de régulateurs des services d'utilité publique) a pour but d'informer, de présenter et de défendre les intérêts de ses membres auprès des deux organes législatifs et exécutifs aussi bien à l'échelon des états que fédéral. Cette association mène à bien des programmes de formation, encourage les meilleures pratiques de régulation et gère un programme de partenariat dans le cadre duquel un organisme régulateur des États-Unis s'associe avec un homologue d'un autre pays. Les thèmes les plus importants abordés dans le cadre de ce type de partenariat sont notamment: l'autonomie, l'autorité et les responsabilités; la structure, les fonctions et le financement; les mécanismes nécessaires pour parvenir à une régulation économique efficace; le rôle joué par le régulateur pour attirer les investissements; l'élaboration et l'application des tarifs spéciaux; les bénéfices et la protection des utilisateurs et la participation de ces derniers à la prise de décision; la conception des marchés et la concurrence; l'évaluation comparée et le contrôle des systèmes énergétiques; et les rapports entre l'institution de régulation et d'autres organismes gouvernementaux.

À propos de l'expérience du Chili avec la participation du secteur privé, Jean-Jacques Rosec a souligné la mise en place des systèmes régulateurs visant à assurer le fonctionnement adéquat des services afin de concilier les intérêts des opérateurs privés, des utilisateurs et de la société en général. Dans le cas spécifique des services d'eau potable et d'assainissement, Juan Eduardo Saldivia a ajouté que l'une des caractéristiques spéciales a été de créer, en même temps que les entreprises régionales, un système innovateur de régulation dirigé par la Surintendance des services sanitaires (SISS), basé sur le concept de l'entreprise modèle<sup>2</sup>. C'est pourquoi, au moment de prendre la décision d'incorporer des capitaux privés, les services étaient déjà administrés comme des entreprises autonomes régies par les normes applicables aux sociétés à responsabilité limitée. Par conséquent, leur rapport avec les marchés des capitaux, les droits des actionnaires minoritaires, la gouvernance de l'entreprise, la comptabilité, la vérification externe des comptes, la transparence, etc. faisaient déjà l'objet d'une supervision rigoureuse. En outre, les entreprises s'autofinancèrent et pourraient donc financer des investissements sur la base de leurs revenus ou de crédits obtenus sur le marché des capitaux. Par ailleurs, la privatisation a posé de sérieux enjeux à la SISS. Il était indispensable, par exemple, d'atténuer le problème de l'asymétrie de l'information qui caractérisait le secteur; en effet la SISS devait pouvoir disposer de l'information adéquate pour améliorer le modèle, superviser de façon permanente le fonctionnement du secteur, fixer les tarifs et mener à bien les autres études nécessaires pour améliorer la régulation.

Finalement, Aude Bodiguel a expliqué l'organisation des instances de régulation du secteur énergétique en France.

Sérieux enjeux à la SISS. Il était indispensable, par exemple, d'atténuer le problème de l'asymétrie de l'information qui caractérisait le secteur; en effet la SISS devait pouvoir disposer de l'information adéquate pour améliorer le modèle, superviser de façon permanente le fonctionnement du secteur, fixer les tarifs et mener à bien les autres études nécessaires pour améliorer la régulation.

Finalement, Aude Bodiguel a expliqué l'organisation des instances de régulation du secteur énergétique en France.

---

<sup>2</sup> Dans tous les secteurs des services d'utilité publique au Chili, le concept appliqué a été celui de "régulation par l'entreprise modèle" [commentaire d'Andrei Jouravlev]. D'une manière générale et comme le confirme la présentation de Juan Eduardo Saldivia, il existe au Chili un consensus quant au fait que ce modèle de régulation est basé sur des principes micro-économiques solides, qu'il favorise l'efficacité et qu'il fournit des signaux de prix adéquats pour l'utilisation rationnelle des ressources. Par ailleurs, il est important de rappeler que la régulation par entreprise modèle rencontre de sérieux problèmes, en particulier les suivants. En premier lieu, la régulation par entreprise modèle implique que le régulateur dispose d'une information suffisante pour déterminer les coûts minima de l'entreprise efficiente sans avoir besoin d'avoir recours à l'information de l'entreprise réelle. Cependant la pratique tend à démontrer que, dans les faits, ce critère ne peut être appliqué sans une information fournie par l'entreprise réelle. En deuxième lieu, le concept de valorisation des actifs utilisés dans la régulation par entreprise modèle correspond au coût de substitution. Bien que reflétant le coût d'opportunité des ressources, ce concept a généré des rentes supérieures au coût effectif des investisseurs, situation qui se présente, par exemple, dans le cas des droits de l'eau qui, dans la majorité des cas, ont été remis gratuitement aux entreprises. Un autre problème concerne le traitement des changements de normes. L'entreprise modèle est conçue en fonction des normes en vigueur alors que, dans la pratique, les entreprises réelles ont la possibilité d'incorporer progressivement les changements apportés aux normes, ce qui peut se traduire par des problèmes de rentes supérieures au niveau normal. En troisième lieu, l'esprit de la régulation par entreprise modèle consiste à séparer complètement les tarifs et des cours de l'entreprise réglementée. La théorie économique indique que ce genre de système ne fonctionne pas très bien dans un contexte d'incertitude des coûts et d'asymétrie de l'information et renforce la capacité des entreprises réglementées de tirer parti de l'ignorance en matière de régulation ou de variation favorable des coûts. En quatrième lieu, la régulation par entreprise modèle est une approche exagérément minutieuse dans laquelle chaque aspect de la conception du modèle est analysé et projeté dans un environnement de négociation hostile, ce qui met le régulateur dans une situation désavantageuse face à l'entreprise qui peut facilement manipuler l'information pour défendre sa position. Finalement, les tarifs étant basés sur le concept d'une entreprise efficiente qui commence à fonctionner, la régulation par entreprise modèle oblige le régulateur à mettre au point une nouvelle entreprise virtuelle à partir de zéro pour chaque processus tarifaire, sans pouvoir prendre en compte l'entreprise modèle conçue lors de la révision tarifaire antérieure. Ceci tend à accroître la profondeur de l'asymétrie de l'information et à alourdir encore la tâche du régulateur.

## **II. Inauguration**

---

### **A. Résumé de la présentation de Fernando Sánchez Albavera**

Fernando Sánchez Albavera, au nom du Secrétaire exécutif de la CEPALC, José Luis Machinea, et de la Division des ressources naturelles et des infrastructures, a souhaité la bienvenue aux participants. Il a remercié le gouvernement français, l'Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement (ISTED) de France, la NARUC et l'Agence pour le développement international des États-Unis (USAID), pour leur aide qui a permis la réalisation du séminaire et la participation d'experts d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Amérique latine.

Monsieur Sánchez Albavera a signalé que le problème de la régulation des services d'utilité publique revêtait une grande importance aujourd'hui pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, le système énergétique de plusieurs d'entre eux se heurtant à des difficultés croissantes et les coupures d'énergie électrique se faisant de plus en plus fréquentes. Il semble que l'heure soit venue de réfléchir à la lumière des expériences récentes en matière de régulation. Les pays de la région ont déjà adopté divers systèmes de normes et il est nécessaire d'établir un agenda pour ce qu'on pourra appeler l'étape post réformes régulatrices.

En général, on pense que la régulation est un thème d'ordre technique, concernant une technologie connue, devant s'appliquer de manière adéquate et objective. Or, c'est d'innovation qu'il faut aujourd'hui parler. De nombreux aspects n'ont encore jamais été abordés tels que l'efficacité énergétique, l'importance des sources d'énergie

renouvelables et surtout, dans les sociétés démocratiques, le rôle imparti aux autorités régulatrices et la nécessité d'information régulière de leur part concernant leurs activités et décisions, tant en direction des entreprises objets de la régulation que du grand public. Le régulateur n'est pas un surhomme appartenant à un plan supérieur de la société, il en est le serviteur.

Centrées sur l'amélioration de la gestion des entreprises déficitaires, les réformes des années 1990 ne se sont guère intéressées à leur orientation stratégique. Il faut aujourd'hui concevoir des stratégies qui permettent d'orienter la régulation vers, par exemple, l'utilisation de sources d'énergies renouvelables, l'efficacité et l'augmentation de la compétitivité.

Il faut également créer un consensus sur les principes de base de la nouvelle phase de régulation, dont l'existence d'une relation neutre entre fournisseurs et usagers, l'équité entre ceux qui peuvent payer et la nécessité de distribuer des subventions, la sécurité dans la fourniture des services, l'adaptation et l'introduction des meilleures technologies disponibles, la participation des organisations d'usagers dans les décisions sur la régulation, l'harmonie environnementale et l'adoption de sources d'énergies nouvelles et renouvelables.

## **B. Résumé de l'exposé de Jean-Jacques Rossec**

L'orateur a remercié la CEPALC pour l'organisation du séminaire signalant que sa réalisation reflétait l'intérêt existant en Amérique latine et dans les Caraïbes pour profiter de l'expérience française en matière de régulation. La France, pays de longue tradition dans le domaine de l'économie sociale de marché avec une grande participation publique, a créé des systèmes de régulation jugés exemplaires non seulement en Europe mais dans le monde entier. De plus, les entreprises françaises ont participé activement au processus de privatisation des services d'utilité publique en Amérique latine au cours des dernières décennies.

La participation de la France au séminaire a été coordonnée par l'ISTED, organisation à but non lucratif formée par un groupe d'experts de divers organismes et entreprises des secteurs public et privé, associés aux travaux publics se réalisant dans le pays. Les activités internationales de l'ISTED tournent autour de la diffusion de champs de la connaissance dans lequel l'expérience française peut offrir des avantages comparatifs.

La régulation des services d'utilité publique a été l'un des aspects importants du programme de coopération entre le gouvernement français et la CEPALC. Dans ce sens, il était crucial d'examiner les processus de privatisation et leurs conséquences et d'échanger des idées sur le sujet. Pour la formulation de politiques et de programmes publics liés au développement des services d'utilité publique il était indispensable de connaître les changements qui se sont produits en la matière, en Amérique latine et dans les Caraïbes.

À l'instar d'autres pays de la région, le Chili a, totalement ou partiellement, mis la gestion de ses services d'utilité publique entre les mains du secteur privé. Dans le but de concilier les intérêts des opérateurs privés, des usagers et de la société en général, des systèmes de régulation ont été établis qui visent à assurer le bon fonctionnement des services.

Des problèmes subsistent cependant, parmi eux: comment assurer la prestation des services en cas de faible rentabilité ou de conflits d'intérêts entre les opérateurs privés, et comment faire en sorte que les normes soient toujours claires, stables et compréhensibles?

## C. Résumé de l'exposé d'Aude Bodiguel

Le principal problème que pose la régulation de la fourniture d'énergie électrique dans l'Union européenne est lié à l'intégration des marchés de cette énergie, auparavant cantonnés à l'intérieur des frontières nationales, en un seul ensemble de normes et de règlements. La tâche n'est pas aisée attendu les différences notables existant entre les pays.

La nouvelle politique de régulation de l'UE en la matière, prescrit l'établissement de normes communes afin de libéraliser les marchés de l'électricité et la réglementation des échanges internationaux d'énergie. Les grandes lignes de ce nouveau cadre légal ont été premièrement, l'adoption d'un calendrier obligatoire pour la libéralisation du marché des utilisateurs commerciaux en juillet 2004 et des clients résidentiels, en juillet 2007; deuxièmement, la séparation de la gestion des réseaux et de la distribution, l'idée étant d'éviter les subventions croisées. Les administrateurs de réseaux devaient être juridiquement et matériellement indépendants, de même que pour les autres activités de l'entreprise. Dans le cas des réseaux, la séparation devait être complète en juillet 2004, et en juillet 2007 pour la distribution; la séparation de la propriété n'étant pas exigée. Le rôle des autorités chargées de la régulation était renforcé, devant superviser ou administrer les interconnexions et l'éventuel surcharge des réseaux et, en général, la façon dont les administrateurs des réseaux remplissent leurs fonctions; l'accès aux monopoles naturels ainsi que les tarifs et les contrats qui s'imposent; la séparation des comptes; le règlement des différends; l'évaluation du degré de transparence et de compétitivité des marchés, et la publication de rapports d'activités. Pour favoriser la coordination entre les régulateurs nationaux et garantir l'application cohérente des directives de l'UE parmi les États membres, l'ERGEG a été créé (Groupe de régulateurs européens de l'électricité et du gaz) auquel participent également, bien que n'étant pas membres de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège, la Bosnie, la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie; la Suisse, elle, demeurant en marge de l'initiative.

### 1. Similitudes et différences entre les systèmes européens de régulation

Les systèmes de régulation peuvent être *ex ante* ou *ex post*. Dans les pays scandinaves qui ont créé entre eux un petit marché de gros de l'électricité, prédomine la régulation *ex post*. Dans les autres 21 pays, c'est le système *ex ante* qui est en vigueur.

Dans la plupart des pays, l'autorité régulatrice est chargée de fixer les tarifs et d'établir des normes applicables aux activités régulées. Cependant, en France et dans trois autres pays, la responsabilité est partagée entre le régulateur — qui peut seulement proposer les tarifs — le gouvernement central et d'autres institutions, par exemple celles chargées de la concurrence.

Dans les pays scandinaves, les tarifs d'accès aux réseaux ne sont pas régulés *ex ante*. Dans les uns, l'autorité régulatrice propose les tarifs tandis que dans d'autres ils sont fixés de manière indépendante tout comme les conditions d'accès aux réseaux.

Avant d'adopter des décisions importantes, les régulateurs se consultent entre eux. Même si la transparence est reconnue comme absolument nécessaire, une fois une décision adoptée par les autorités de régulation, celle-ci devient obligatoire, mais des décisions peuvent être objet de révision de la part des tribunaux.

Dans la majorité des pays, la politique de concurrence relève de la responsabilité d'autres organismes publics. Au moment d'examiner l'état de la concurrence dans les industries du gaz et de l'électricité par exemple, ils consultent les régulateurs compétents en la matière. Dans certains cas, ces derniers interviennent directement dans la politique de concurrence. Au Royaume-Uni et en Italie, l'autorité responsable de la régulation est également responsable de la concurrence dans les industries du secteur énergétique.

L'autonomie financière signifie que les régulateurs sont indépendants du gouvernement. Dans presque tous les pays, leur financement est assuré par une commission prélevée sur les ventes d'électricité.

Tous les régulateurs sans exception sont responsables de l'adoption de normes applicables aux industries du gaz et de l'électricité. En Espagne, l'organisme régulateur contrôle de plus l'industrie pétrolière. Tous les régulateurs européens appartiennent au Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) et au groupe ERGEG.

Les régulateurs échangent régulièrement des informations avec la Commission européenne et divers forums sont le lieu d'échanges d'expériences, dont le Forum de Florence, créé par la Commission européenne, qui réunit les régulateurs, les gouvernements et les principaux usagers et des rencontres sous-régionales ou mini forums visant à encourager les échanges dans le domaine énergétique. En l'absence d'un régulateur communautaire, il existe une coopération bilatérale très active pour la mise en œuvre de normes communes.

## **2. L'intégration du marché énergétique européen n'est pas encore pour demain**

Malgré d'autres différences importantes liées à l'avancement et à la célérité du processus de libéralisation des marchés énergétiques nationaux, de grands progrès ont été réalisés dans la plupart des pays de l'UE, dont la France.

Il reste cependant beaucoup à faire en Europe pour que le marché énergétique soit réellement intégré. En raison principalement du manque d'interconnexions des réseaux et de coordination entre leurs administrateurs, l'intégration des marchés est la seule solution pour parvenir à un niveau satisfaisant de concurrence.

À ce sujet, le Conseil régulateur de l'énergie de France collabore activement avec la Commission européenne et d'autres organes régulateurs afin que l'intégration devienne une réalité, non seulement dans le pays mais dans toute l'Europe.

## **D. Résumé de l'intervention de Frederick Butler**

En France, au États-Unis ou dans un quelconque pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, les problèmes auxquels sont confrontés les régulateurs sont essentiellement les mêmes, à savoir, principalement, la sécurité et la continuité du service, l'approvisionnement suffisant et l'accès équitable pour tous les usagers. Aux États-Unis, ces problèmes ont fait qu'en 2005 une loi sur la politique énergétique soit promulguée qui fut la première grande réforme introduite depuis 1992; les trois chapitres qui composent la loi traitent respectivement de la centralisation, de la dérégulation et de l'encouragement de l'offre d'énergie.

### **1. La centralisation**

La loi prévoit le transfert d'importantes facultés en matière de politique énergétique depuis les États, les organisations régionales et les services d'utilité publique vers le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a établi des normes de fiabilité applicables à la transmission de l'électricité. Une organisation ad hoc a été créée, dont la mission est d'établir, de renforcer et de mettre en œuvre des normes de fiabilité incontournables pour la transmission de l'électricité.

La Federal Energy Regulatory Commission (FERC) (Commission fédérale régulatrice de l'énergie) est chargée quant à elle de créer des incitations tarifaires pour la transmission devant s'appliquer de manière équitable, indépendamment de la nature de la propriété du réseau de transmission; également, de veiller à ce que les grands services d'utilité publique et les coopératives d'électricité de propriété municipale restent connectés aux réseaux de transmission. La juridiction de la FERC s'étend sur la totalité des usagers du réseau de transmission de gros.

La loi sur la politique énergétique fait entrer toute tentative de manipulation des dispositions relatives aux marchés régionaux dans la catégorie pénale de délits, assortis de lourdes peines.

La FERC est compétente pour intervenir dans les décisions sur l'emplacement des lignes de transmission dans les régions où existent des problèmes de ce type (couloirs de transmission d'intérêt national). Elle peut également concéder des encouragements tarifaires pour la construction de lignes de transmission, particulièrement pour amortir les coûts et garantir que les lignes remplissent toutes les normes de fiabilité.

Le pouvoir de contrôle de la FERC a été augmenté concernant les installations indispensables au transport du gaz naturel liquide importé.

## **2. La dérégulation**

Des aspects spécifiques du contrôle du secteur énergétique échappent aujourd'hui à la régulation. C'est ainsi par exemple que la dérogation partielle du Public Utility Regulatory Policies Act (Loi sur la politique régulatrice des services d'utilité publique) de 1978 et la dérogation totale du Public Utility Holding Company Act (Loi sur les sociétés d'investissements pour la fourniture de services d'utilité publique), de 1935, ont eu pour conséquence l'élimination des restrictions à la propriété de ce type d'entreprises.

## **3. Les mesures d'encouragement à la distribution**

Des mesures d'encouragements à long terme ont été mises en place dans le but de réduire les pressions sur la demande de gaz naturel au profit du développement de l'exploitation de sources d'énergies alternatives comme les énergies nucléaire et thermique, et d'énergies renouvelables, en particulier éolienne et de la biomasse.

La loi prévoit des mesures visant à faciliter les importations de gaz naturel liquide, d'où la faculté accordée à la FERC de contrôler les installations de stockage. Elle crée également un système d'incitations à l'utilisation de l'énergie nucléaire moyennant la réduction des risques d'accidents pour les propriétaires et l'octroi de subventions au moment de la clôture des installations.

En général, l'esprit de la loi est de favoriser la diversification des sources disponibles en matière de fourniture énergétique et leur adoption. Cependant, la part la plus importante de la responsabilité quant à l'augmentation de l'usage de sources d'énergie nouvelles et renouvelables est supportée par les états.

## **E. Résumé de l'intervention de Facundo Alberti**

La NARUC est un organisme semi-public à but non lucratif créé en 1889 dont l'objet est de réunir tous les organes de régulation de tous les États et territoires des États-Unis. La FERC et la Federal Communications Commission (FCC) (Commission fédérale des communications) en font également partie et plus de 20 pays en sont membres associés. Les organismes appartenant à la NARUC oeuvrent dans le domaine de la régulation de l'électricité, du gaz naturel, des télécommunications, de l'eau potable et dans certains cas, du transport et même du fonctionnement des taxis.

La NARUC a pour finalité la défense des intérêts de ses membres face aux organes législatifs et exécutifs des États ou fédéraux. Elle informe le Congrès des États-Unis et les institutions fédérales de ses activités et les événements liés à la régulation. Au cours des débats qui précèdent l'adoption de politiques dans le domaine, elle défend les positions des organismes régulateurs.

La NARUC organise un programme ambitieux de formation et d'éducation sur les thèmes en lien avec la régulation, qui inclut des réunions trisannuelles d'échanges d'expériences et d'informations entre ses membres.

En 1996, la NARUC a créé un comité de relations internationales pour promouvoir les échanges d'information et diffuser les bonnes pratiques parmi les régulateurs du monde entier. Le Comité n'agit pas comme consultant mais comme prestataire d'assistance technique par le biais de nombreuses activités; il se réunit trois fois par an; ses membres et les fonctionnaires de la NARUC participent aux activités d'assistance technique en vertu de deux accords souscrits avec USAID. Le premier, conclu en 1998, est dirigé aux pays d'Europe de l'Est et de l'ex Union soviétique; el second, datant de 2002, a pour objectif de fournir une assistance aux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et des Caraïbes.

L'une des principales activités internationales de la NARUC est le programme d'association des organismes régulateurs, une sorte de "jumelage" entre un organisme régulateur des États-Unis et l'un de ses homologues dans un autre pays. Il y a actuellement 10 associations de ce type avec l'Afrique et l'Europe de l'Est.

Ces jumelages promeuvent les échanges d'informations pratiques détaillées entre les associés. Le programme inclut trois réunions annuelles, des stages, le contact permanent et la possibilité de tirer parti des expériences de tous les membres de la NARUC dans la recherche de solutions à des problèmes communs.

Le programme a déjà porté des fruits tangibles: l'échange direct d'expériences; la non répétition des erreurs commises par d'autres; la recherche conjointe sur des thèmes spécifiquement à l'ordre du jour; la possibilité d'adapter les activités selon le pays concerné, l'engagement de ressources à long terme et la création de réseaux.

Les thèmes qui reviennent le plus fréquemment dans les préoccupations de ces associations sont: autonomie, autorité et responsabilités; structure, fonctions et financement; mécanismes de régulation économique efficace; rôle du régulateur pour attirer les investissements; fixation et application de tarifs spéciaux; avantages et protection des usagers et participation de ces derniers dans la prise de décisions; création de marchés et concurrence; évaluation comparative et contrôle des systèmes d'énergie et, relations de l'organe régulateur avec les autres organismes gouvernementaux.

Par l'entremise de son programme d'association de régulateurs, la NARUC a fait jaillir des opportunités de collaboration entre ses membres et des régulateurs étrangers visant à partager les meilleures pratiques et les expériences les plus réussies en matière de régulation des services d'utilité publique et est disposée à continuer d'élaborer des programmes communs et de fournir toute l'assistance technique possible.

### **III. Régulation, compétitivité et garanties publiques**

---

#### **A. Résumé de l'exposé de Christophe Defeuilley**

La privatisation des services énergétiques a été un phénomène marquant dans le monde entier, l'Europe n'ayant pas échappé à la règle. La vague des privatisations est arrivée à son apogée entre les années 1996 et 2000, puis elle a connu un léger creux pour reprendre de plus belle, ces derniers temps. Dans de nombreux pays européens, en particulier en Grande-Bretagne et en Europe de l'Est, les services énergétiques viennent d'être transférés au secteur privé.

Les raisons invoquées pour privatiser ces services, sont, entre autres: leur efficacité accrue moyennant une utilisation plus fructueuse des stimulants du marché, la réduction de l'intervention politique; l'augmentation des restrictions financières surtout le durcissement des coupes budgétaires dites "*soft*"; l'éventualité de prises de contrôle hostiles; la création de nouvelles sources de revenus; la facilité accrue pour acquérir des actions, et la réduction du degré et de l'envergure de la participation du gouvernement.

Il est difficile d'évaluer si le caractère privé des services liés à l'énergie améliore leur performance, comme cela a souvent été dit. Il s'agit d'une question empirique à laquelle on ne peut répondre qu'après avoir mené des études spécifiques. Et même forts de ces études, il serait encore difficile de démontrer que le changement de propriété est en soi la cause directe de l'amélioration des résultats. La seule conclusion non sujette à controverses est que le type de régulation est un facteur

déterminant de l'efficacité du service et ce, quelle que soit la catégorie de propriété, publique ou privée.

## **1. Les services d'utilité publique de fourniture d'énergie dans la nouvelle donne économique**

Il existe encore de nombreuses entreprises de fourniture d'énergie en gros appartenant totalement ou partiellement à l'État. De plus, nombre de gouvernements d'états, régionaux et municipaux, possèdent des entreprises de distribution régionales et locales.

L'Union européenne (UE) n'impose pas la privatisation, ni même ne l'encourage, s'agissant d'une décision revenant à chaque pays. Ce que le nouveau cadre régulateur européen exige en revanche est que les entreprises de propriété de l'État respectent les normes du marché, en particulier, il interdit et sanctionne la formation de cartels, l'abus des situations de privilège ou de monopole et l'affaiblissement excessif de la concurrence.

En d'autres termes, ces normes interdisent le recours à des formules d'aide de l'État telles que subventions, exonérations fiscales, paiement d'intérêts ou de tout autre type de garantie de l'État qui pourraient nuire au commerce entre les États membres de l'Union, créer des avantages comparatifs injustifiés ou gêner la concurrence.

## **2. La performance des services publics de fourniture d'énergie**

Les statistiques financières et les résultats d'exploitation des entreprises publiques de services d'énergie sont très similaires à ceux des entreprises de propriété privée. Leur caractère public ne compromet pas leur capacité de croissance hors des frontières de leur pays d'origine.

Parmi les facteurs ayant une incidence sur la performance des entreprises de propriété de l'État se trouvent: le caractère compétitif et l'efficacité du modèle commercial appliqué, la qualité de leurs actifs destinés à la production et la pertinence de leurs décisions en matières d'acquisitions et de nouveaux investissements. Il est à craindre que dans l'avenir, les entreprises publiques se heurtent à des difficultés liées au jeu de la concurrence n'ayant pas, comme les entreprises privées, la possibilité d'obtenir des financements supplémentaires ou de réaliser des acquisitions moyennant la vente d'actions.

Les privatisations qui se sont déroulées dans de nombreux pays européens ont bien sûr eu pour résultat une diminution de la propriété de l'État dans le secteur de l'énergie. Il semble cependant que les entreprises publiques qui subsistent soient en mesure de soutenir la concurrence avec les entreprises privées. En termes de résultats, le type de propriété est moins déterminant que le modèle commercial ou la politique d'acquisitions. En général, les normes de concurrence établies dans l'UE éliminent certains des inconvénients souvent associés à la propriété publique. Si ces entreprises publiques parviennent à s'adapter aux normes et jouent comme il se doit le jeu de la concurrence, leur place dans le secteur énergétique européen n'est en rien menacée.

Les gouvernements et les autorités locales se trouvent souvent pris entre deux feux au moment de décider de leur participation dans les entreprises de fourniture d'énergie. D'une part, ils estiment sans doute qu'ils doivent conserver un certain contrôle sur ces entreprises pour des motifs stratégiques de soutien à leur politique de sécurité de la fourniture ou pour remplir une fonction dans l'évolution de la structure entrepreneuriale de leur pays ou région; d'autre part, ils peuvent être tentés de vendre leurs actions pour prêter main forte au développement de leurs entreprises nationales ou locales et disposer de ressources qu'ils pourraient distribuer de manière plus profitable.

## **B. Résumé de l'intervention de Jean-François Vergès**

Les services de fourniture d'eau potable, d'évacuation et de traitement des eaux usées sont aussi anciens que les villes mêmes dans l'histoire de l'humanité. Contrairement aux services d'énergie électrique, de collecte des ordures, de télécommunications ou de transport urbain, ils continuent d'être un monopole naturel quasi absolu. Il est donc nécessaire, pour compenser le manque de compétitivité, de les réguler strictement.

L'infrastructure dont requiert ces services est très onéreuse mais leur vie utile est très longue, plus d'un siècle, d'où la nécessité de sa planification à long terme, de même pour ce qui est du financement.

Les paramètres techniques et les coûts varient terriblement selon la topographie et le climat, raison pour laquelle une gestion responsable au niveau local et des solutions spécifiques doivent être mises en œuvre afin que chaque zone soit dotée des services adéquats.

Comme en général, les réserves d'eau se trouvent de plus en plus éloignées des zones de distribution et que les ressources existantes sont polluées, les coûts moyens et les coûts marginaux ne cessent de croître, aspect qui singularise ces services au sein du groupe des autres services d'utilité publique. Ceci signifie qu'il faut exercer des pressions pour administrer la demande et maintenir une relation ouverte avec les usagers. De même que dans le domaine de la collecte des ordures et dans celui du transport, nous sommes ici en présence d'importantes déséconomies externes auxquelles on ne peut pallier qu'en dirigeant les subsides vers les usagers les plus pauvres.

Par ailleurs, il existe des traditions très ancrées telles que la gratuité du service, la réticence à couper la fourniture en cas de non paiement, la survivance de concessions de droits des eaux ancestrales, etc. Il y a également des circonstances spéciales, par exemple la possibilité dans certaines villes de capter l'eau à un coût économique presque nul; dans d'autres zones urbaines, le coût exagérément élevé que représente l'exploitation des sources d'eau; le conflit qui se fait jour dans les zones arides entre la demande résidentielle et celle pour l'arrosage; la possibilité que la situation évolue de l'abondance à la rareté et les fluctuations dont peut souffrir la distribution, tout ceci rendant difficile l'application des règles de la concurrence par référence ou comparaison.

## **1. Le rôle des entreprises publiques décentralisées**

Presque partout dans le monde, les services de fourniture de l'eau potable et des égouts sont assurés par les gouvernements municipaux ou régionaux. Cependant, l'eau doit être considérée comme un bien économique pour lequel payent des consommateurs et non comme un bien gratuit pris en charge par la communauté.

Il est indispensable d'effectuer la planification adéquate des trois étapes historiques du secteur — fourniture d'eau potable, installation d'égout et, finalement, traitement des eaux usées — cycle qui n'est pas encore complété même dans les pays les plus riches. Pour cela, il faut créer un cadre institutionnel qui élimine, ou du moins réduise à leur minimum, les subventions prévues dans les budgets municipaux, des états ou du gouvernement central.

En France, par exemple, les municipalités ne fonctionnent pas de manière optimale. L'existence d'une grande désagrégation provoque de graves problèmes d'efficacité quand chaque contrat de concession peut ne concerner que trois mille habitants au lieu de centaines de milliers comme au Chili, ou des millions comme en Angleterre. De plus, cette situation a contribué à créer un oligopole des trois principaux fournisseurs auprès de milliers de petites autorités publiques dépourvues d'instances de coordination ou d'assistance technique (à l'échelle mondiale, la situation n'est guère plus brillante).

Ce système a également contribué en France à la création d'une structure financière et institutionnelle extrêmement complexe. À Paris, par exemple, il n'y a pas de régulation. La concession de l'eau potable appartient à une entreprise mixte publique/privée qui possède deux entreprises de distribution; le réseau des égouts est administré directement par la municipalité; le traitement des eaux usées est assuré par un regroupement de municipalités par le biais de deux opérateurs privés, et la supervision relève d'un organisme de gestion de bassins. Au total, presque une douzaine de contrats différents. À Londres en revanche, alors que la population est bien plus nombreuse, tous les services dépendent d'une seule entreprise privée régulée aux termes d'un unique contrat.

## **2. La concurrence**

Comparativement, la concurrence entre les entreprises de services d'utilité publique n'occupe que la deuxième ou la troisième position derrière la concurrence réelle sur les marchés. Les fournisseurs arguent qu'il est

impossible de faire jouer ce type de concurrence attendu les caractéristiques particulières de chacun des domaines de ces services. Quant aux régulateurs, il leur est difficile d'imposer la comparaison entre marchés, ceci exigeant professionnalisme, indépendance institutionnelle et intellectuelle, des normes internationales de comptabilité, etc. La première exigence pour comparer le niveau de concurrence doit être une transparence absolue de la part des fournisseurs de services. Il ne peut y avoir de secrets pour les régulateurs.

Tout appel d'offre concernant ces services doit tenir compte des enjeux spécifiques qui accompagnent l'adjudication de contrats en lien avec des monopoles naturels, s'inspirer des nombreuses théories existantes et des expériences internationales les plus réussies. L'appel d'offre est le meilleur instigateur de la concurrence sur les marchés: la présence de concurrents stimule davantage que des obligations contractuelles.

Les éléments les plus aptes à garantir la concurrence sont la gestion informée des activités et des investissements recourant à des conseillers et des opérateurs internationaux; la gestion économique, financière, commerciale et sociale appropriée moyennant des opérateurs privés nationaux ou internationaux; et le financement des investissements par des partenariats privés nationaux ou internationaux.

Ces trois éléments ne font pas appel aux mêmes compétences ou types de contrats. Ils peuvent être abordés séparément, mais même dans ce cas, la tâche n'est pas aisée. Pour la mener à bien, il est nécessaire de disposer d'une grande coordination et d'une forte capacité de direction opérationnelle, capable de prendre des décisions et de contrôler les investissements.

### **3. La minimisation des coûts d'investissement**

Avec ou sans participation privée, la planification à long terme est incontournable. On ne peut séparer la planification de l'offre et de la demande puisqu'elles vont de pair. Les plans doivent être plutôt indicatifs et non rigides.

En raison de l'irrégularité des régimes fiscaux, dans les pays les plus pauvres, le coût économique réel des ressources est plus élevé.

Où que ce soit dans le monde, les ménages ne devraient pas devoir destiner plus de 1% du budget familial pour l'eau potable et l'assainissement (soit un tiers des dépenses d'électricité et de télécommunications).

Avec le transport urbain, les services d'eau potable et en particulier ceux d'évacuation et de traitement des eaux usées, sont les plus gourmands des services d'utilité publique en investissement de capital: presque 25 fois les revenus annuels. Nos grands-parents ont apporté la plus grande partie du capital actuellement investi dans les services dont jouissent les pays développés; même ainsi, le coût du capital continue de représenter la moitié du coût total. Les pays en développement tentent de réaliser le même effort sur à peine quelques décennies, ce qui est sans doute trop ambitieux vu le manque de financement à long terme. Le résultat: des systèmes mal financés capables de ne fournir de l'eau potable que quelques heures par jour.

Il est indispensable de tenter de réduire le coût de ces investissements de capital dispendieux. La situation s'améliore lorsque des financements locaux sont disponibles, ce qui naturellement implique un marché des capitaux compétitif et une industrie locale apte à fournir les services et les équipements nécessaires.

Il n'y a donc nul besoin que les contrats de concession fixent des montants d'investissements obligatoires, mais seulement qu'ils établissent un plan d'investissement estimatif. Exiger en même temps que les prix soient le plus bas possible et que se réalisent des investissements obligatoires est contradictoire. Les investissements inutiles sont la cause principale de la hausse de prix. En dehors de leur demander coordination et information, aucune exigence ne devrait gêner le travail des fournisseurs de services qui doivent se consacrer à tirer partie des incitations visant à réduire — et non à alourdir — les investissements.

### **4. L'élimination des garanties de l'État**

Les services d'utilité publique de propriété de l'État bénéficient d'un maximum de garanties, même si elles sont souvent déguisées. C'est ainsi qu'en général ils reçoivent des subventions et jouissent

d'exonérations fiscales. En la matière, s'il n'y a pas de corruption, les garanties et les aides accordées aux entreprises privées sont plus transparentes, mais leur valeur est généralement moindre et leur attribution, moins systématique.

L'exigence de garanties repose fréquemment sur une perception subjective du risque étant, de fait, davantage liée au risque pays qu'aux risques spécifiques associés aux services d'utilité publique. Pour que les investisseurs privés pensent en termes de bénéfices à long terme ils ont besoin d'un engagement solide quant à la régulation à long terme.

Il ne s'agit pas de minimiser les risques en soi mais de réduire au minimum le coût total, en particulier le coût d'investissement d'un service déterminé. Bien que pratique fréquente, maximiser les nouveaux investissements est un mauvais objectif. Avec la privatisation totale, la planification indicative contribuera à limiter à la fois les risques et le coût de l'investissement. Il est pour cela indispensable que la régulation en vigueur permette l'évaluation des résultats et la comparaison entre les performances.

Quand le financement des investissements et les coûts d'exploitation des services sont séparés et que le principal objectif est la modernisation et l'amélioration de la capacité technique et administrative du fournisseur, il est probable qu'un contrat de gestion de 6 ou 7 ans assorti de larges compétences opérationnelles soit plus favorable qu'une concession ou un bail. Dans ce cas, la définition et la mise en œuvre du programme d'investissement incombent au fournisseur et les risques commerciaux et ceux liés aux taux de change en sont d'autant diminués.

Les concessions et les baux sont plus difficiles à réguler et les différends qui en découlent plus compliqués à résoudre. La concession de longue durée est très similaire à la privatisation mais les conditions de maintenance y sont plus précaires ce qui, dans les dernières années du contrat peut donner lieu à des conflits chaque fois plus graves.

Il faut diminuer les impôts qui grèvent les services d'eau potable. Dans les pays "ultra libéraux" la fourniture d'eau potable et les services sanitaires ne sont pas assujettis à l'impôt sur l'achat et la vente. En Argentine, la lourdeur des impôts directs et indirects appliqués aux concessions s'est révélée être un problème aussi sérieux que les coûts élevés et le risque associé aux taux de change.

Les services d'utilité publique de propriété privée sont souvent imposés alors qu'ils ne le seraient pas s'ils appartenaient à l'État. Si un gouvernement est réellement convaincu que les services d'utilité publique constituent une priorité et qu'ils font partie du bien commun, il devrait alléger les impôts dont ils sont redevables, en particulier l'impôt sur l'achat et la vente.

## **5. Conclusions**

La productivité des services d'eau potable et sanitaires est le résultat d'une série de facteurs dont certains dépendent des autorités publiques et d'autres, du fournisseur du service. En matière de garanties de l'État, les meilleures pratiques ne sont pas toujours les mêmes, elles varient en fonction de la situation du pays, du secteur ou de la branche des services concernés.

## **C. Résumé de l'intervention d'Emilio Lentini**

La crise du contrat de concession de Aguas Argentinas a mis en évidence les carences, les erreurs et les irrégularités qui ont présidé à l'introduction de la participation privée lors de la mise en concession de l'entreprise.

Au début des années 1990, le gouvernement argentin commença à appliquer une politique de privatisation des services d'utilité publique afin d'en finir avec les restrictions financières au niveau macroéconomique et la déficience de gestion des services. Pour divers motifs, au moment de lancer le processus de privatisation, de nombreuses erreurs furent commises, aussi bien dans les procédures d'appel d'offres que dans les contrats de concession, et dans l'organisation institutionnelle censée veiller au bon fonctionnement des services et aux intérêts des consommateurs et de l'État. La préparation et le déroulement des appels d'offres ainsi que la conception du système de régulation et de contrôle se virent

entachés par une mauvaise évaluation technique et en général, par la pauvreté de la qualité de l'information disponible sur les entreprises objets du transfert de propriété.

## **1. Les institutions de régulation**

L'organisme régulateur tripartite des travaux et des services sanitaires ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), chargé de contrôler la concession et de définir ses responsabilités, fut créé très tôt, au moment du transfert des services; il était de ce fait dépourvu des moyens ou de l'expérience nécessaire pour contrôler et réguler une entreprise de telle envergure. Il apparut très vite que les procédures d'application de la réglementation étaient inadéquats et que le concessionnaire pouvait la contourner voire l'ignorer, l'intervention du régulateur s'avérant totalement inefficace.

En conséquence, à l'heure de modifier certaines des conditions prévues dans le contrat original, les négociations s'orientèrent vers une réinterprétation ou une renégociation de ce dernier, le débat entrant inexorablement dans le domaine politique laissant aux techniciens une marge de manœuvre extrêmement étroite. En stricte rigueur, le gouvernement était responsable de la renégociation du contrat.

Dans ce type de situations, les entreprises concessionnaires font pression sur les autorités et celles-ci, à leur tour font pression sur les régulateurs; c'est ainsi que se politise une activité qui devrait demeurer exclusivement technique.

En outre, comme les politiques ne prévoyaient pas un système adéquat de subvention pour promouvoir l'accès universel aux services, l'État se trouve déresponsabilisé de le garantir.

## **2. L'appel d'offre et l'adjudication**

Aguas Argentinas a pris en charge la distribution d'eau potable et le service des égouts du grand Buenos Aires, service assuré auparavant par une entreprise publique. La privatisation s'est effectuée moyennant un contrat de concession de 30 ans en vertu duquel le nouveau fournisseur s'engageait à investir environ quatre milliards de dollars et à atteindre les objectifs concrets qui lui avaient été fixés en matière de couverture et de qualité des services; en outre, y étaient établis les mécanismes permettant de réviser les tarifs de forme ordinaire et extraordinaire.

La proposition de réduction du tarif de base alors en vigueur fut l'argument massue de Aguas Argentinas pour emporter le marché: 29,6% de baisse contre 26,1% pour la seconde et 11,5% pour la troisième des entreprises en compétition.

## **3. Respect du contrat de concession**

L'ETOSS a sanctionné à maintes reprises l'entreprise concessionnaire en raison du non respect d'une série d'obligations dont la non observation du plan d'investissement concernant les services et le traitement des eaux usées; des problèmes de qualité du service; la non remise de l'information nécessaire, mais Aguas Argentinas a systématiquement fait appel et ne s'est finalement acquittée que de 42% des amendes qu'elle a été condamnée à payer.

Aguas Argentinas n'a pas réalisé les investissements stipulés dans le contrat original, ce qui explique qu'en 2001 les objectifs fixés étaient loin d'être atteints. Une partie du déficit d'investissements a été concédée lors de la renégociation du contrat entre 1997 y 1999.

En 2001, 79% de la population de la région sur laquelle s'étend la concession avait accès à l'eau potable alors que le contrat original stipulait d'arriver à 88%, soit un déficit de fourniture équivalant à 800 000 personnes. De même, concernant les égouts, le déficit touchait plus d'un million de personnes avec une couverture de seulement 63% de la population contre 74% établis dans le contrat original.

Le manque d'investissements dans le traitement des eaux usées a été encore plus criant, ce qui a eu de graves conséquences sur l'environnement et la santé publique. Aux termes du contrat original, en 2001, 74% de la population devait avoir accès au traitement de base, or la couverture ne fut que de 7%. Quant à la fourniture de service de traitement secondaire, les résultats sont encore plus médiocres.

Les investissements destinés au renouvellement et à la modernisation de l'infrastructure n'ont pas contribué à réduire les fuites ou les points de contact avec l'environnement extérieur, comme l'exigeait le contrat original, qu'il s'agisse du réseau d'eau potable ou de celui des égouts. Cette carence a provoqué des problèmes de manque de pression dans environ 70% du réseau de distribution d'eau potable.

En revanche, entre mai 1993 et janvier 2002, les factures des usagers résidentiels pour les services d'eau potable et d'assainissement ont augmenté en moyenne de 88%, chiffre qui dépasse de beaucoup l'augmentation de l'indice des prix au consommateur qui n'avait crû que de 7,3%.

#### **4. Les renégociations du contrat**

Pendant les cinq premières années, le gouvernement eu souvent l'occasion de faire preuve de sa bonne volonté à aider à maintenir l'équilibre économique et financier de l'entreprise concessionnaire moyennant la révision des prix et la renégociation du contrat. Aguas Argentinas ne fut pas sanctionnée dans la plupart des cas où elle a contrevenu aux clauses du contrat.

En général, le gouvernement a accueilli favorablement les explications de l'entreprise concessionnaire qui se trouvait en position de force au moment de réviser les tarifs. L'argument était que les modifications du contrat avait pour finalité le maintien de l'équilibre financier de la concession, mais ce raisonnement cachait un fait que le gouvernement évita d'analyser plus profondément, à savoir la part de responsabilité qui était celle du concessionnaire dans le non respect de ses obligations contractuelles. Pour justifier la hausse des tarifs, l'entreprise promettait d'augmenter les investissements; c'est ainsi qu'au fil des renégociations successives, les obligations contractuelles se faisaient chaque fois plus contraignantes et l'entreprise concessionnaire avait de plus en plus de difficulté à les respecter.

En 2002, une nouvelle série de négociations du contrat fut entamée alors que le gouvernement promulguait la loi de *Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario* incluant la loi sur la convertibilité. Cette loi modifiait radicalement le système de change en vertu duquel le taux de change s'était maintenu fixe pendant 10 ans, un peso argentin équivalant à un dollar américain. La loi imposait également le gel des tarifs des services d'utilité à leur valeur à la date de sa promulgation; afin d'éviter qu'ils ne subissent les effets de la dévaluation toute indexation fut interdite. Ce blocage des tarifs enfreignait la clause du contrat de concession portant sur le rajustement des tarifs en fonction des fluctuations du taux de change.

Cette dernière péripétie a donné lieu à une nouvelle renégociation dont l'issue n'est toujours pas certaine. La situation a empiré au cours du deuxième semestre 2005, avec la suspension des négociations et la demande de résiliation du contrat de la part d'Aguas Argentinas. Le gouvernement ayant rejeté la demande, il est probable que le conflit soit porté devant les tribunaux.

#### **5. Conclusions et enseignements**

Les objectifs du contrat original n'ont pas été remplis et la crise macroéconomique de 2002 a engendré de nouveaux problèmes qui requièrent de solutions spécifiques, raison pour laquelle le contrat a été remis sur la table de négociations. L'avenir est incertain, il est en effet douteux qu'on puisse arriver à concevoir un système légal, technique et économique capable de satisfaire les besoins de la collectivité et les exigences techniques de la fourniture de manière durable, équilibrée et équitable.

Les problèmes liés à la distribution de l'eau potable et à l'assainissement ne peuvent se résoudre en appliquant des politiques et des systèmes datant des années quatre-vingt-dix, ni par l'entremise des institutions inefficaces qui sévissaient avant la privatisation. Il faut éviter les modèles de transformation et de gestion basés sur des recettes passe-partout, les mêmes qui dans un passé récent n'ont donné aucun résultat valable pour avoir méconnu les réalités nationales et locales et leurs contraintes institutionnelles et économiques, et mis sous le boisseau les aspects vitaux pour la durabilité sociale, environnementale et économique des services. Une critique profonde et objective de ces modèles est indispensable.

De même qu'il est indispensable d'exiger et d'améliorer l'accès à l'information sur les entreprises régulées (comptabilité régulatrice, contrôle des achats et des sous-traitances, participation des usagers),

attendu que dans la pratique, l'application de critères théoriques s'est avérée improductive. Le même constat peut être fait concernant les méthodes utilisées pour contrôler les investissements. Alors qu'un conflit ouvert semble s'être fait jour entre régulation des objectifs et régulation des moyens, la réalité indique qu'il faut utiliser des méthodes directes de contrôle qui pallient de manière adéquate les faiblesses institutionnelles et contractuelles existantes et le comportement opportuniste du concessionnaire.

Il est indispensable également de mettre en place un système de tarification rationnel et efficient, basé sur la mesure de la consommation, assorti de politiques et de méthodes visant à attribuer des subventions directes ou croisées moyennant des modalités ciblées qui réduisent les problèmes liés aux facteurs d'inclusion et d'exclusion.

## **D. Résumé de l'intervention de Juan Carlos Lerda**

À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, le psychologue français Emile Coué avait répandu l'idée selon laquelle le bien-être individuel pouvait être augmenté par la seule pensée positive. Or, dans le cas d'un malade par exemple, cette méthode réduit artificiellement la perception du risque qu'il court, il se préoccupe moins de sa survie et meurt. Il se passe quelque chose de similaire avec la distribution du risque dans les investissements réalisés par des partenariats public/privé et avec la fourniture privée de services d'utilité publique quand sont offertes ou obtenues des garanties publiques excessives.

Parmi les avantages budgétaires attendus des sociétés d'investissements mixtes, en particulier par les ministres des Finances, figurent les revenus directs provenant de la vente, de la location ou des intérêts des actifs; la réduction de l'enveloppe budgétaire destinée aux coûts d'exploitation et de capital grâce au transfert de la responsabilité des services à des exploitants privés, et l'augmentation des revenus sous forme d'impôts. Ce dernier aspect est particulièrement intéressant attendu que les services d'infrastructure représentent au total près de 10% du PIB. Si ces services sont transférés au secteur privé, les revenus au titre des impôts peuvent augmenter de 3% du PIB, ce qui équivaut au total des recettes de l'impôt sur le revenu. Ce calcul explique que l'attribution de garanties de l'État ait été vue d'un œil favorable.

En Amérique latine, la situation budgétaire réelle des pays indique une reprise de la croissance économique, grâce à une augmentation substantielle des exportations et des importations. Dans la majorité des pays, cette croissance a permis la formation d'un excédent budgétaire primaire et la possibilité de paiement anticipé de la dette publique. Invoquer les problèmes budgétaires est donc aujourd'hui, totalement hors propos.

### **1. Tout de qui brille n'est pas or**

Dans de nombreux pays, la situation budgétaire continue d'afficher des signes d'instabilité et de vulnérabilité. L'apparente récupération de l'équilibre budgétaire ne serait due en fait qu'à la baisse du taux d'inflation et au rythme relativement soutenu de la croissance économique. Une quelconque fluctuation de l'une de ces variables signifierait un changement radical de la situation budgétaire.

### **2. L'origine de la fragilité budgétaire**

La controverse sur l'équilibre des finances publiques concerne essentiellement l'équilibre budgétaire. En fait, c'est la partie visible de l'iceberg, car les sources principales de la fragilité des finances publiques se trouvent dans sa partie immergée, en particulier les obligations éventuelles ou présumées dont le nombre et le montant dépassent de beaucoup celles accordées aux prestataires des services d'infrastructure — qui nous intéressent ici —, les gouvernements fournissant des garanties à de nombreux autres secteurs de l'économie et de la société.

La partie visible de l'iceberg est beaucoup plus grande dans les pays de type européen que dans la plupart des pays d'Amérique latine. Quand on calcule les dépenses publiques dans les pays européens, la partie visible de l'iceberg représente de 35% à 40% du PIB, tandis qu'en Amérique latine, elle n'est que de 15% à 20% du PIB. La véritable différence correspond à la partie cachée dont la taille équivaut aux

dépenses et engagements dans le domaine semi-public, en particulier les garanties de l'État, tant qualitativement que quantitativement.

La comptabilité privée opère à deux niveaux, un compte d'exploitation des bénéfices et des pertes et un bilan de valeur nette. Les gouvernements ne travaillent qu'avec des comptes d'exploitation et ne prennent pas en ligne de compte le risque budgétaire à long terme, seulement celui de l'avenir proche.

Les obligations de l'État se classifient en expresses (contractées par loi ou par contrat) et tacites (obligations de caractère moral), et en directes et contingentes. Dans le cas des obligations expresses, les directes correspondent à la dette publique intérieure et extérieure, à des dépenses prévues au budget, à des dépenses destinées à remplir un objectif spécifique (payer des retraites ou des intérêts), tandis que les obligations contingentes incluent les garanties de l'État sur la dette non souveraine de ses organismes subalternes et du secteur privé, garanties de paiement des retraites minimums, dépôts bancaires, frais de justice, garanties contractuelles des concessions, etc. Pour ce qui est des obligations tacites, celles de caractère direct incluent les frais périodiques futurs à échoir pour des projets d'intérêt public, les systèmes de santé publique, etc., quand ces dépenses ne sont pas spécifiées par loi; toute dépense future considérée politiquement nécessaire, etc., tandis que les obligations éventuelles seront celles liées au "sauvetage" de certains établissements publics subalternes qui se trouveraient en difficultés de paiement, de banques ou d'institutions financières ou autres entreprises privées en situation d'insolvabilité, des dépenses extraordinaires provoquées par des désastres naturels ou environnementaux, etc. Les obligations éventuelles implicites ou tacites étant ouvertes, elles peuvent faire encourir des dévaluations ou de grandes crises budgétaires.

### **3. Les garanties de l'État et les obligations éventuelles**

Les garanties accordées par l'État sont source d'instabilité et de vulnérabilité budgétaires. Elles portent en germe des sujets de discorde quand des dépenses réelles connues sont remplacées par des dépenses futures mal définies. Il faut garder cela en tête au moment de promouvoir la création de partenariats public/privé d'investissements, afin d'éviter que ces mécanismes — certes utiles — dégénèrent en conflits amers et difficiles de résoudre.

### **4. Conclusions**

C'est un fait acquis que le développement durable requiert de la stabilité macroéconomique et donc, implicitement, de la stabilité macro budgétaire. Toutes deux impliquent d'instaurer et de conserver une austérité budgétaire laquelle se voit sans cesse menacée par des opérations du domaine semi-public qui affaiblissent et fragilisent les finances de l'État.



## **IV. Plein emploi des économies d'échelle et de grandeur**

---

### **A. Résumé de la présentation de Jean-Marie Tétart**

Il est possible d'obtenir des économies d'échelle soit en choisissant une région présentant des dimensions appropriées, soit en regroupant les services qui sont gérés de manière similaire. Quoi qu'il en soit, il est indispensable que les services couvrent une région d'une taille adéquate, ce qui peut être obtenu grâce à l'unification des différents gouvernements municipaux. En France, malheureusement, la collaboration entre les municipalités n'est pas encore adaptée aux économies d'échelle.

On dénombre dans l'hexagone quelque 36 000 municipalités dont la taille varie d'une poignée à plus de 3 millions d'administrés. Il existe des accords intercommunaux de collaboration pour des fins spécifiques dans chacun des services d'utilité publique comme par exemple l'aménagement des bassins, le transport scolaire, la gestion des zones industrielles et autres.

#### **1. Conséquences pour les services**

Dans la gestion des services il y a de fausses économies d'échelle qui se traduisent par l'augmentation des coûts structurels, la multiplication des frais de facturation et la dispersion des bénéfices. La même chose se produit en matière d'investissements, ce qui conduit à choisir des options techniques erronées telles que développer des domaines inadéquats, etc. De plus, cela signifie entrer dans des dépenses superflues pour assurer la couverture de chaque commune ou de l'ensemble de l'aire desservie moyennant la mise en place de systèmes d'interconnexion, la construction de réservoirs, etc.

Le fait que les municipalités ne mettent pas en commun leurs expériences leur fait perdre des occasions précieuses d'acquérir des connaissances techniques, ce dont profitent les entreprises privées. En outre, les décisions municipales pèchent souvent par faute d'accessibilité et de cohérence, et l'information sur les coûts souffre de dispersion.

## **2. Les associations intercommunales pour la gestion générale des Services d'utilité publique**

Les solutions à ce problème conduisent souvent à une erreur, comme dans les cas où un système administratif général est mis en place en conservant des territoires où les services sont fournis de manière individuelle. La seule chose que l'on obtient avec ce système est d'augmenter les frais de gestion et le manque de transparence. En général, les solutions techniques se définissent en fonction des intérêts des nouvelles structures administratives.

Dans le cas de la France, une bonne solution a été la création de groupements ou associations de municipalités. Les communes qui en participent transfèrent leur compétence à l'association et au fur et à mesure que s'effectuent ces transferts, les conventions spécifiques disparaissent. Bien qu'il y ait déjà environ 2 500 d'établissements de cette nature, il reste quelque 4 000 communes qui n'ont pas encore souscrit de genre d'accords.

On prévoit que d'ici 5 à 10 ans, la plupart des responsabilités et attributions des municipalités françaises aura été transférée à des groupements ou associations communales. Quoi qu'il en soit, en vertu de la "démocratie de proximité", 36 000 municipalités continueront d'exister mais qui, moyennant fusions successives, se verront regroupées en 3 000 voire 2 000 associations qui seront responsables des projets et de la gestion.

## **3. Les partenariats public/privé et la création d'associations de municipalités**

En France, la possibilité que le secteur privé participe à la fourniture de services d'utilité publique au niveau local est une réalité depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Au moins pour ce qui est des services d'eau potable et d'assainissement, ceci ne s'est jamais produit par le biais de la privatisation du système, la participation privée ayant toujours revêtu la forme de concessions.

Dans le cas des concessions, les infrastructures financées par le prestataire privé et payées par les usagers moyennant les tarifs, sont récupérées par la municipalité à l'expiration du contrat. Quand les services sont donnés en location, l'exploitant privé finance de manière anticipée les coûts opérationnels, également payés par les usagers moyennant les tarifs: la contribution de la collectivité permet d'amortir les coûts d'optimisation du service sur plusieurs années. Fréquemment, c'est la partie privée qui apporte les investissements destinés à augmenter la capacité ou à moderniser le système.

Depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, la gestion des services d'utilité publique français sont passés par différentes étapes au cours desquelles la participation du secteur privé (baux ou concessions) a varié selon le contexte politique, le degré de décentralisation institutionnelle et le niveau d'information publique et d'exigences de la population.

## **4. La régulation partagée**

En France, les services d'utilité publique comme l'eau potable, les égouts et l'électricité, appartiennent aux municipalités ou aux groupements de municipalités qui sont donc chargés de la régulation.

Bien que le gouvernement central puisse intervenir dans les politiques afférentes à ce type de services (par l'entremise de lois, règlements et autres), ce sont les municipalités qui décident de la politique à appliquer. Il n'existe pas en France un organisme national chargé de la régulation des services d'eau potable et d'assainissement. La tâche est partagée entre le gouvernement central, les instances régionales (comme les organismes de gestion des bassins), les municipalités, les usagers, les administrés et leurs associations locales et régionales.

Le gouvernement central établit les normes et les règlements liés aux contrats, veille à la transparence, fournit l'information sur les coûts et informe les clients sur les raisons qui justifient le choix d'un certain type de sociétés et sur les mécanismes de concurrence entre les entreprises. Il fixe en outre les règles destinées à garantir l'autonomie structurelle et économique des fournisseurs (ce qui est très important pour connaître le coût réel des services). Il établit également les modalités d'information aux municipalités et à la population et, finalement, fait appliquer les dispositions relatives à la résiliation des contrats.

Les organismes chargés de la gestion des bassins interviennent dans la distribution d'eau potable et le service des égouts et sont un moyen de régulation indirecte. Ils fournissent une vue d'ensemble de la gestion de l'eau dans les principaux bassins et assurent la protection générale des ressources hydriques. Ils sont également chargés de veiller à l'entretien correct des infrastructures et contribuent fortement aux décisions d'investir dans de nouveaux équipements.

Les municipalités établissent les cadres de référence des contrats avec les fournisseurs privés de services d'utilité publique; elles contrôlent les services, évaluent les activités et les coûts et informent les administrés.

Tous les habitants dans leur ensemble, et les usagers en particulier, doivent exiger que leur soient transmises les informations qui leur permettent de juger si le rapport qualité/prix et le coût des services se justifient pleinement. Ils devraient également exiger d'être associés aux processus d'évaluation des services.

## **5. Pratiques municipales en matière de régulation des services d'eau potable et d'assainissement**

En général, les municipalités se contentent de vérifier que le prix des services soit acceptable pour la population, ce qui ne signifie pas qu'il s'agisse toujours du prix le plus bas possible.

Si la situation change pour des motifs non prévus au contrat (par exemple une modification des normes applicables), les coûts afférent retombent sur la municipalité. Plusieurs organismes du gouvernement central, tels que les associations de maires et de municipalités, conseillent les municipalités en matière de négociation et de renégociation des contrats.

Au moment de négocier les contrats, les municipalités doivent avoir une bonne connaissance de l'infrastructure concernée (caractéristiques, état de conservation, caractéristiques structurelles, coûts de maintenance et d'entretien, etc.). Elles doivent également avoir une idée précise de la qualité du service fourni et des critères utilisés pour la mesurer (nombre et durée des interruptions du service, temps nécessaire à son rétablissement, etc.) devant pour cela établir un contact direct avec les utilisateurs afin de constater leur degré de satisfaction. De plus, les municipalités doivent connaître sur le bout des doigts les comptes d'exploitation actualisés des fournisseurs des services et des clients et comparer régulièrement les services proposés par leurs fournisseurs avec d'autres similaires.

## **6. Conclusions**

Si les fournisseurs privés sont avisés de manière limpide et détaillée des caractéristiques que doit réunir le service, s'ils bénéficient d'une bonne base pour déterminer les coûts et ont signé des contrats clairs et transparents dont l'application peut être évaluée, et s'ils connaissent bien les risques auxquels sont exposés lesdits contrats, leur participation peut aller bien au-delà d'un simple accord contractuel.

Que le fournisseur soit une entreprise locale ou une multinationale, il peut s'établir un partenariat basé sur un minimum de confiance réciproque qui ira croissant à mesure que le temps passe. Toute garantie de bon fonctionnement devrait reposer sur une régulation souple au niveau local, la vigilance des consommateurs et la capacité de diagnostic et de règlement des différends à niveau national.

## **B. Résumé de l'intervention de Christophe Defeuilley**

Dans les 15 dernières années, l'industrie européenne de l'énergie électrique a connu des changements importants. De nombreux observateurs et analystes espéraient que le secteur de l'électricité dont l'intégration était traditionnellement verticale et l'organisation aux mains d'un nombre réduit de grandes entreprises, à l'instar de l'industrie des télécommunications, s'ouvrirait à de nouveaux concurrents et développerait des modèles commerciaux nouveaux et innovants. Trois lustres se sont écoulés depuis les premières réformes et la participation des prestataires présents sur les marchés intérieurs n'a pas diminué significativement. Le modèle commercial d'intégration verticale continue d'être le plus compétitif et les fournisseurs ont consolidé leur position sur le marché moyennant une série d'acquisitions dans des pays étrangers.

### **1. Du monopole à la concurrence**

Jusqu'en 1990, le secteur électrique européen était organisé soit en monopoles nationaux, comme en France et en Italie, soit en monopoles régionaux, comme en Angleterre et en Allemagne. En règles générales, ces entreprises connaissaient une intégration verticale et leur propriété, contrôle et régulation étaient du domaine des autorités publiques. Leur principal objectif était d'assurer la fourniture autant que de remplir d'ambitieux programmes d'investissements. Les tarifs, strictement contrôlés par les gouvernements, étaient fixés de manière à atteindre ce double objectif. Les marchés nationaux n'acceptaient pas de fournisseurs extérieurs et les interconnexions existantes n'avaient pour but que d'assurer la continuité du service en cas de besoin.

Ce n'est que dans les années 1990, suivant l'exemple pionnier de l'Angleterre et du pays de Galles, que l'Union européenne instaura un cadre régulateur visant à promouvoir la concurrence. Ceci signifia dérégluler les entreprises de manière à ouvrir la production et la distribution d'électricité à la concurrence, établir de nouvelles règles applicables aux monopoles de transmission, éliminer progressivement les prix régulés, développer des marchés de gros et créer des organismes de régulation spécialisés. L'on pensait alors que dans ce contexte, les "anciens" services d'utilité publique se piqueraient au jeu de la concurrence avec l'arrivée de nouveaux venus, capables de prendre des décisions plus proactives centrées sur un nombre plus réduit d'activités commerciales de base.

### **2. La phase d'expansion (1998-2002)**

Suite à la libéralisation, effectivement, des changements importants se produisirent, mais rien qui ressemble au bouleversement général attendu dans l'industrie de l'électricité.

Dans certains pays où le secteur était organisé au niveau régional ou local, de grandes entreprises nationales virent le jour. Seule la Grande-Bretagne prit la décision de désintégrer et de privatiser l'ancien monopole de production afin de créer une structure industrielle plus fragmentées.

Plusieurs modèles commerciaux ont été mis à l'essai, principalement à l'initiative des entreprises nouvellement entrées sur le marché, mais également du fait de quelques "anciennes". Les nouveaux modèles incluent usines génératrices indépendantes, diversification de la fourniture avec offre d'un bouquet de produits (électricité, gaz, eau potable, téléphone, Internet) ou de produits électriques spécifiques et expansion du commerce de l'électricité.

Plusieurs entreprises adoptèrent des stratégies visant à diversifier leurs activités, en abordant de nouvelles ou en pénétrant sur d'autres marchés. La première solution conduisit à la création d'entreprises de prestation de services multiples dans une tentative de création d'économies d'échelles et de domaine d'application dans les aspects communs de l'offre de services d'utilité publique. La seconde entraîna les entreprises à réaliser des affaires en dehors du marché intérieur. Par exemple, de nombreuses entreprises ont pris part aux privatisations qui se sont déroulées en Amérique latine.

Cette période de croissance extérieure a été financée principalement grâce au crédit. Les projections de rentabilité des entreprises électriques furent quelque peu optimistes et l'on pensait que la diversification permettrait d'augmenter la rentabilité et les marges de bénéfices.

Tout comme cela avait été le cas aux États-Unis avec les entreprises électriques qui menaient à bien des activités déréglementées, il s'est produit en Europe un phénomène qui ne peut être qualifié que de "bulle spéculative". Malgré un niveau élevé d'endettement, la capitalisation du marché des principales entreprises a pris de l'ampleur à la faveur de projections très optimistes quant à leurs bénéfices futurs, certaines de leur succès grâce aux nouveaux modèles commerciaux et la stratégie de croissance vers l'étranger.

Toutefois, une série d'événements a mis fin à cette phase d'expansion. En premier lieu, à partir de 2001, aux États-Unis, les générateurs indépendants et les fournisseurs d'énergie commencèrent à se heurter à des obstacles de taille. La chute des prix de gros résultant de l'investissement excessif en matière de génération mit en difficulté un nombre important de générateurs indépendants. Les pratiques de certaines entreprises compromirent l'image de la vente de produits énergétiques ainsi que la fiabilité de leurs bilans financiers; c'est pourquoi les investisseurs et les agences de classification de crédit se montrèrent de plus en plus réticents à prendre des risques et exigèrent que les entreprises réduisent leur endettement.

Les générateurs indépendants et les distributeurs au détail ne purent se monter à la hauteur de ce que l'on attendait d'eux. Les modèles commerciaux spécialisés connurent de sérieuses difficultés en raison surtout de leur exposition à une instabilité croissante des prix. Le fait que l'électricité ne peut faire l'objet de réserves la rend plus sensible aux grandes fluctuations des prix — ce qui n'est pas le cas des autres marchés de produits primaires —, fluctuations qu'il fut impossible de répercuter entièrement sur les prix au consommateur. Les générateurs indépendants, pieds et poings liés par des contrats à long terme, virent leurs ventes baisser parce que les consommateurs industriels préférèrent renégocier avec leur fournisseur habituel. Les fournisseurs au détail ne purent transférer au secteur de l'énergie les solutions qui avaient si bien réussi aux lignes aériennes économiques et aux entreprises nouvellement entrées sur le marché des télécommunications. À l'exception de ceux du marché britannique, les fournisseurs ne réussirent pas à créer de nouvelles filières de distribution ni de formules de prix innovatrices.

Les stratégies mises en œuvre par les fournisseurs de services multiples d'utilité publique échouèrent également, leurs synergies n'ayant pas été assez fortes pour augmenter la rentabilité des entreprises. Ils avaient dû investir sur des marchés qu'ils ne connaissaient pas et, sans doute, minimisèrent-ils les difficultés inhérentes à la création d'une entreprise cohérente à partir de filiales qui ne partageaient ni la même histoire ni la même culture. En outre, le marché énergétique déçut toutes les attentes, les chiffres tant des affaires que de la rentabilité furent bien inférieurs à ce qui avait été prévu. Les acquisitions réalisées en Amérique latine furent particulièrement décevantes, en raison surtout des énormes changements macroéconomiques qui se sont produits dans certains pays.

### **3. Vers un modèle de développement impulsé par la disponibilité de financements?**

A partir de 2002, la croissance extérieure par le biais des acquisitions ralentit et n'obéit plus au désir de conquérir de nouveaux marchés mais à la volonté de consolider les positions établies. A mesure que les entreprises les plus importantes renforçaient leur position sur certains marchés "stratégiques" et vendaient leurs actifs ailleurs, elles établirent des "sphères d'influence géographique" grâce une forte participation sur le marché. Elles utilisèrent leurs flux de trésorerie disponibles pour réduire leur dette nette, vendre des actifs non indispensables et centrer leurs activités sur le marché européen.

Après plusieurs années difficiles, les principaux fournisseurs de services électriques furent objets de pression de la part de leurs investisseurs et actionnaires afin qu'ils destinent des flux de trésorerie disponibles au paiement des dividendes ordinaires ou extraordinaires. De ce point de vue on peut dire que le secteur européen de l'électricité a adopté un profil de caractère plus financier.

La sortie de la plupart des nouveaux participants, les difficultés éprouvées à la suite de l'expérimentation de modèles commerciaux nouveaux à la fin des années 1990 n'ont fait que confirmer la nécessité et l'efficacité du modèle d'intégration verticale qui équilibre activités régulées et non régulées. Dans ce contexte d'ouverture du secteur à la concurrence, l'intégration verticale a présenté de nouveaux avantages. Elle permet en effet que les services d'utilité publique se protègent des risques des

fluctuations des prix tout en diminuant la quantité d'électricité qu'elle est obligée de vendre ou d'acheter sur les marchés de gros ou par le biais de contrats à long terme.

La protection contre les fluctuations des prix autorisée par l'intégration verticale est préférable à celle que pourraient fournir des instruments dérivés sur le marché financier. En fait, ces instruments qui se sont fortement développés sur d'autres marchés de produits primaires, ne sont pas très utiles pour se protéger de l'évolution des prix à long terme. L'horizon des transactions sur le marché à terme dépasse rarement les deux ou trois ans, délai insuffisant pour assurer les investissements en matière d'installation électrique.

L'équilibre entre activités régulées et non régulées garantit un flux constant de revenus. Les premières (de transmission) sont soumises à des systèmes de fixation des prix et leur volume est relativement constant. Elles génèrent un flux de revenus facilement prévisible qui atténue les effets des variations de revenus auxquelles sont exposées les activités dérégulées, sensibles à l'évolution des prix de gros, du combustible, etc.

Les services d'utilité publique intégrés verticalement se sont avérés plus rentables que les entreprises spécialisées ou celles de fourniture de services multiples. De plus, ils semblent mieux adaptés pour faire face aux problèmes cycliques et aux périodes difficiles. Leurs avantages comparatifs sont très grands en raison du fait qu'ils génèrent d'énormes flux de trésorerie disponibles; ils peuvent obtenir des prêts à des conditions avantageuses (capital à coût moindre) et sont dotés d'une plus grande capacité d'investissement et de croissance extérieure. La supériorité de ce modèle est d'ailleurs confirmée par les choix d'investissement dans de nouveaux marchés adoptés par les grandes entreprises européennes de services d'utilité publique. Après leur première acquisition elles tentent toujours de procéder à une intégration verticale.

La combinaison de concentration et d'intégration verticale a eu des conséquences importantes dans le domaine de la concurrence. Premièrement, une vague d'acquisitions a réduit le nombre de générateurs indépendants. Deuxièmement, en dépit du phénomène de concentration, il y a encore un grand nombre de services d'utilité publique régionaux et locaux qui étendent leurs activités et rivalisent avec des acteurs plus importants pour emporter une part du marché. Ils luttent pour consolider leur position et ne pas être évincés de leurs marchés intérieurs. Ils nouent des alliances stratégiques pour créer des entreprises plus grandes et plus puissantes. Troisièmement, la concentration réduit la possibilité de voir de nouveaux fournisseurs entrer sur le marché. Les marchés de gros ne sont pas suffisamment grands pour absorber une augmentation significative de la demande sans que cela ne se répercute sur les prix. Cet inconvénient accentue la fluctuation "naturelle" des prix de l'énergie électrique et augmente le coût d'incorporation au secteur des entreprises qui n'ont pas de contrôle sur les actifs physiques de génération ou sur le portefeuille de clients.

En Europe, les principaux services d'électricité ont une participation constante sur le marché et la concurrence n'y est pas agressive. Ceci s'explique en partie par les caractéristiques spéciales de la fourniture d'énergie électrique. Les taux de croissance du secteur sont bas, l'électricité est un produit primaire peu susceptible de se différencier et peu enclin aux innovations technologiques ou commerciales. De plus, cette industrie requiert de gros investissements qui se caractérisent par leur irréversibilité et le fait qu'ils créent des barrières à l'entrée et à la sortie, en outre, l'évolution récente de l'industrie électrique européenne n'a pas contribué à intensifier la concurrence.

## 4. Conclusions

L'industrie électrique européenne n'a pas évolué dans la direction espérée: elle n'attire que très peu de nouveaux acteurs, le modèle commercial traditionnel n'a pas été mis remis en cause et bien que le nouveau système de régulation soit plus propice à la concurrence, celle-ci n'a que peu augmenté.

La mise en place de conditions techniques et institutionnelles favorables à l'ouverture du marché n'a pas été suffisante pour augmenter sa compétitivité. En raison des caractéristiques qui sont celles de l'industrie électrique, une concurrence acharnée basée sur la guerre des prix serait fatale pour les principales entreprises du secteur. En outre, les mesures stratégiques adoptées par les grandes entreprises depuis la fin des années 1990 sont plutôt assimilables à des actions visant à asseoir leur participation au marché qu'à des décisions de porter la lutte entre concurrents sur le marché intérieur.

Il semble que l'adoption de nouveaux modèles commerciaux pour remplacer — ou au moins concurrencer à leur avantage — l'intégration verticale, ait été longtemps repoussée. La capacité des distributeurs et des générateurs indépendants de disputer aux entreprises du secteur une part enviable du marché n'a pas fait ses preuves; ils se contentent d'exploiter des "niches" où s'exerce une concurrence de caractère marginal, mais ils ne constituent pas des alternatives sérieuses aux grandes entreprises du secteur. Cette situation ne devrait pas changer dans un avenir proche à moins que l'industrie européenne de l'électricité ne fasse en son sein des innovations profondes ou que les marchés financiers ne réussissent à définir des instruments dérivés capables de protéger des risques liés aux investissements.

## C. Résumé de l'intervention de Juan Eduardo Saldivia

Entre 1998 et 2004 fut appliquée au Chili ce qui est peut-être la politique la plus agressive du monde en matière d'incorporation du capital privé dans les services de fourniture d'eau potable et d'assainissement. Au début de 1998, une entreprise contrôlée par l'État assurait la fourniture de ces services à 94% de leurs consommateurs; à la fin de l'année 2004, le même pourcentage était assuré par des opérateurs privés.

Parallèlement à l'introduction de capital privé dans la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement, un programme intensif d'investissements a été lancé en faveur du traitement des eaux usées. En 1998 seulement 16% des eaux usées urbaines étaient traitées contre plus de 71% à la fin de l'année 2004. Également, de nouveaux investissements ont été faits dans le domaine de la production et de l'adduction de l'eau potable ainsi que dans celui des égouts.

La décision du gouvernement chilien de privatiser les services de l'eau potable et des égouts suivait indubitablement la tendance mondiale, mais la politique appliquée présentait des aspects singuliers. Par exemple, le fait que pendant 10 ans, l'État avait administré ces services qui avaient été organisés comme des sociétés à responsabilité limitée dont le ministère des Finances exigeait qu'elles fussent rentables. Les entreprises fonctionnaient selon un système de tarifs qui étaient négociés avec l'organisme régulateur de manière à ce qu'elles puissent s'autofinancer.

Une autre des originalités du processus fut qu'en même temps qu'étaient créées des entreprises régionales avait été instauré un système de régulation géré par la SISS (*Superintendencia de Servicios Sanitarios*, organisme de contrôle des services sanitaires), système totalement novateur basé sur le concept de l'entreprise modèle. En d'autres termes, au moment où la décision fut prise de donner le feu vert à l'entrée du capital privé, les services fonctionnaient déjà comme des entreprises autonomes régies par les normes applicables aux SARL, partant, leurs relations avec les marchés des capitaux, les droits des actionnaires minoritaires, la gouvernabilité de l'entreprise, la comptabilité, la vérification externe des comptes, la transparence, etc., tout faisait déjà l'objet d'un contrôle strict. Qui plus est, outre s'autofinancer, les entreprises étaient en mesure de financer des investissements grâce à leurs recettes ou des prêts obtenus sur le marché des capitaux.

Dans un premier temps du moins, la décision de privatiser, ne répondait en rien à des impératifs budgétaires. Seulement plus tard, après la privatisation des entreprises les plus importantes, celle des entreprises de plus petite taille fut effectuée afin de soulager les restrictions budgétaires qui se produisirent au début de la présente décennie.

Enfin, il est bon de rappeler qu'avant que la privatisation ne soit décidée, les entreprises avaient déjà une assez bonne expérience en matière de régulation.

## **1. Une approche historique**

Les services d'eau potable et d'assainissement étaient au Chili entre les mains de divers organismes jusqu'en 1977, date à laquelle il fut décrété que le système présentait des dysfonctions et ne répondait pas aux objectifs qui avaient été fixés à cette époque. Le SENDOS (Servicio Nacional de Obras Sanitarias — Service national des oeuvres sanitaires), fut alors institué et chargé de la gestion de l'ensemble des services. Dans la foulée, deux entreprises séparées furent créées pour les régions métropolitaines de Santiago et de Valparaíso: EMOS (Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias) et ESVAL (Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso), respectivement, toutes deux sous la coupe du SENDOS.

Le SENDOS était un organisme autonome de l'État, de droit public, doté d'une personnalité juridique et de fonds propres, déconcentré territorialement et rattaché à l'État par le biais du ministère des Travaux publics. Sa mission était d'assurer le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'eau potable et des égouts pour les populations urbaines ainsi que la fourniture d'eau potable pour les populations rurales de type concentré. Il occupait également les fonctions d'organisme régulateur pour EMOS, ESVAL et quelques petites entreprises privées du secteur.

Le SENDOS était donc doté à la fois de fonctions d'exploitation et de régulation. À cette période, la fourniture de services se mit à croître rapidement. Progressivement, un système tarifaire fut perfectionné qui permit d'augmenter le niveau d'autofinancement du secteur et des crédits extérieurs furent accordés pour le financement des projets d'expansion. La gestion du système fut en s'améliorant, en particulier l'exécution des projets, le fonctionnement des services, le financement, etc.

Cependant, en confondant dans une même institution les fonctions d'exploitation et de contrôle, il survint dans la pratique que ces dernières ne soient pas pleinement exercées (à l'exception de quelques aspects spécifiques liés à la qualité du produit et — évidemment — de tout ce qui relevait de la bureaucratie financière et administrative). Par ailleurs, les tarifs ne permettant pas d'assurer des recettes suffisantes pour répondre aux besoins d'investissement, des subventions croisées (entre consommateurs et même entre régions) furent accordées.

C'est pour ces raisons, entre autres, qu'à la fin des années 1980 il fut décidé de redéfinir le rôle de l'État dans la fourniture de services d'eau potable et d'assainissement. En se basant sur le principe de subsidiarité de l'État et les règles du libre échange, la structure institutionnelle du secteur fut entièrement remodelée, permettant que l'État centre dorénavant ses efforts sur la régulation. La nouvelle structure de l'industrie fit appel au modèle qui avait déjà été utilisé dans les secteurs de l'électricité et des communications.

## **2. Organisation de l'industrie à partir des réformes de 1988**

L'industrie a été structurée autour de quatre piliers: la séparation des fonctions de régulation et d'exploitation moyennant la création de la SISS; l'instauration d'un régime de concessions à durée indéterminée en vertu duquel les obligations et les droits des concessionnaires sont établis par loi; l'application d'un système tarifaire qui garantit l'autofinancement; et un mécanisme de subventions pour les consommateurs urbains les plus pauvres soit environ 16% des consommateurs.

En 1995 de nouveaux changements ont été introduits dans la structure de l'industrie. Il a été décidé que pour réaliser les investissements dans les technologies nécessaires pour satisfaire la totalité des besoins d'eau potable et d'égouts de la population urbaine, augmenter le niveau de traitement des eaux usées, et alimenter en eau potable les zones rurales, le recours aux capitaux privés était indispensable. Le gouvernement dut reconnaître que la gestion des entreprises d'eau potable et

d'assainissement laissait encore beaucoup à désirer et que, pour incorporer de nouvelles technologies, particulièrement dans le domaine du traitement des eaux usées, une nouvelle approche était nécessaire.

### **3. Privatisation et régulation**

La privatisation obligea la SISS à relever de sérieux défis. Par exemple, il fallait réduire le problème de l'asymétrie de l'information qui caractérise le secteur, attendu que l'organisme régulateur devait être en possession de l'information adéquate pour améliorer le modèle, superviser de manière permanente le fonctionnement du secteur, fixer les tarifs et mener à bien toutes les études utiles au perfectionnement de la régulation.

La SISS se charge de réunir l'information sur de nombreux aspects liés au fonctionnement des entreprises qui fournissent les services, dont l'information sur les consommateurs, les coûts et les dépenses, la qualité de l'eau potable, la facturation, l'extension des réseaux, etc. et sur l'élimination des déchets liquides industriels.

De plus, de temps à autre, elle demande aux entreprises de lui fournir des informations spécifiques pour la fixation des tarifs basés sur le concept d'entreprise modèle. Bien que les tarifs de chaque entreprise se renégocient tous les cinq ans, grande partie de l'information nécessaire est recueillie régulièrement. Le problème de l'information asymétrique nuit tout particulièrement à la modélisation de l'entreprise modèle utilisée pour calculer les tarifs. Pour que le modèle reflète au mieux la situation réelle des entreprises prestataires de services la nécessité de disposer d'informations détaillées se fait de plus en plus impérieuse.

L'un des aspects les plus importants de la collecte régulière d'information est lié au poste des coûts et dépenses, élément indispensable dans un système de comptabilité régulatrice. L'idée est d'accéder à ces données moyennant l'application de méthodes transparentes basées sur des directives communes à toutes les entreprises les obligeant à effectuer leur reddition de comptes de manière homogène, standard et détaillée, de telle sorte qu'elle puisse faire l'objet d'une expertise comptable. Ces cadres comptables ont pour finalité de fournir des données fiables et cohérentes sur les coûts du secteur, qui puissent être utilisées pour construire un modèle objectif et réaliste. Ils visent également à empêcher que les estimations des coûts des activités régulées soient incorporées aux coûts des activités non régulées ou qui fonctionnent selon un système tarifaire différent.

### **4. Conclusions**

L'une des principales caractéristiques du système de régulation des services d'eau potable et d'assainissement en vigueur au Chili depuis 1990 est le fait qu'il repose sur un ensemble de normes et règlements qui garantissent sa stabilité et sa continuité. Les résultats ont été satisfaisants, permettant aux entreprises de s'autofinancer, de faire des bénéfices adéquats et de s'ouvrir au capital privé. La pierre angulaire de ce système est le concept d'entreprise modèle ou efficiente utilisé au Chili pendant 25 ans, à partir de son application à l'industrie électrique, application qui s'est améliorée progressivement grâce à l'obtention et au traitement de données réelles sur les entreprises fournissant les services.

## **D. Résumé de l'intervention de Héctor Pistonessi**

Pour justifier le bien-fondé de la réforme de l'industrie électrique, les gouvernements d'Amérique latine invoquèrent la nécessité d'augmenter son efficacité et, dans la mesure du possible, d'introduire la concurrence dans le secteur. En réalité, les arguments décisifs furent d'ordre financier vu que dans les années 1980 les pays affrontaient de graves crises budgétaires qui rendaient difficiles les investissements dans l'industrie. En outre, la récupération de la liquidité des marchés financiers internationaux au début des années 1990 avait coïncidé avec l'adoption généralisée de politiques néolibérales qui donnèrent un nouveau souffle au mouvement de réformes. À quelques différences près, des réformes furent introduites dans tous les pays, allant dans le sens de la privatisation des entreprises du secteur de l'électricité, de la modification de l'organisation institutionnelle et, le cas échéant, de la création de marchés. Dans certains pays, comme en Argentine et au Chili, le processus de privatisation en soi fut impulsé pour des raisons financières.

En général, les réformes se caractérisèrent par l'application inconditionnelle de théories, d'idées et de modèles. Au moment d'organiser la production et de repenser les systèmes de régulation, le modèle appliqué a tout simplement ignoré l'efficacité structurelle d'où les conséquences négatives sur la durabilité des systèmes énergétiques dont nous sommes témoins aujourd'hui. Dans la plupart des pays, la pratique et l'expérience confirment que les arguments invoqués pour justifier les réformes, n'étaient pas les bons.

## **1. Les modèles de réforme et la concurrence sur les marchés de l'énergie**

L'objectif principal des réformes était d'introduire la concurrence, si possible moyennant la réorganisation institutionnelle et celle de la production, assorties de l'application de systèmes de régulation. En raison des caractéristiques de monopole des réseaux d'électricité, la concurrence ne pouvait s'exercer qu'en matière de génération et de commercialisation. Il fut donc nécessaire de promouvoir la segmentation verticale et horizontale de l'industrie et d'établir des normes sur l'incompatibilité des fonctions et le libre accès aux réseaux. Les réformes se centrèrent surtout sur la génération, partant de l'hypothèse selon laquelle la technologie avait rendu caduques les économies d'échelle. Or, attendu la taille des marchés de l'électricité en Amérique latine, les possibilités réelles d'introduire la concurrence dans le domaine de la génération étaient minces. De plus, d'autres facteurs allaient à l'encontre de la concurrence, tels que le pouvoir de marché, la dépendance de l'énergie hydroélectrique, etc.

Quel qu'ait été le poids réel des économies d'échelle, les réformes renforcèrent la concentration de l'industrie. Au Chili, par exemple, trois entreprises contrôlent 90% de la capacité de génération. Au Pérou, les réformes eurent des conséquences similaires. Dans des pays plus petits comme El Salvador et le Guatemala, du fait de l'existence de contrats à long terme en vigueur, la marge de manœuvre pour l'ouverture du marché était très étroite. En revanche, en Argentine et en Colombie, le phénomène inverse se produisit, dû en partie à la taille relative de l'industrie et parce que, au moment de l'introduction des réformes, il y avait déjà un plus grand nombre d'entreprises de génération sur le marché. De plus, ces deux pays ont accès à du gaz naturel bon marché, ce qui leur permet d'utiliser des nouvelles technologies plus efficaces et, bien que dans une moindre mesure en Colombie, séparer la transmission des autres activités. Dans ces pays, avec certaines limitations certes, la concurrence sur le marché de la génération pourrait devenir réalité. Cependant, à Buenos Aires, en Argentine, il existait des contrats à terme qui favorisaient la privatisation des entreprises de distribution. En outre, malgré l'application d'une ségrégation verticale, la propriété des entreprises présentes dans les différents segments de l'industrie était largement partagée avec les industries pétrolières et du gaz naturel.

Les économies d'échelle liées à l'intégration verticale sont-elles quantité négligeable; dans le cas contraire, leur absence peut-elle être compensée par les avantages que procure la concurrence? Les études sur le sujet apportent peu de réponses claires à ces questions. Par ailleurs, la segmentation exige une coordination et ceci peut être résolu moyennant l'établissement d'un coordinateur indépendant, également compétent pour le marché de gros. Avec d'autres dispositions nécessaires, cette mesure implique des coûts élevés de transaction. Si ceux-ci ajoutés à la perte d'économies liées à l'intégration verticale sont supérieurs aux effets positifs de la concurrence, l'efficacité institutionnelle en est d'autant diminuée avec comme conséquence l'augmentation des prix pour les consommateurs.

Plusieurs études empiriques démontrent que l'intégration de la génération et de la distribution produit de notables économies de diversification. Ce résultat était prévisible attendu que pour les générateurs la non intégration signifie incertitude et possibilités accrues de pénurie.

Même si l'existence d'économies d'échelle et de diversification n'est pas un argument décisif contre la création de concurrence, en général, en Amérique latine, tout indique que la concurrence réelle est très limitée. Sans oublier les tentatives de l'industrie pour réintégrer ses activités, par exemple, jusqu'en 2000 au Chili, le fait que le réseau était contrôlé par les générateurs fut un sérieux obstacle à l'entrée sur le marché de nouveaux fournisseurs.

En Amérique latine, la réforme de l'industrie électrique s'est inspirée originellement du modèle britannique, avec des différences techniques non négligeables cependant. En Angleterre et au Pays de Galles, presque toute l'électricité est de génération thermique, alors qu'en Amérique latine prédomine la génération hydroélectrique. L'incertitude qui pèse sur les ressources hydriques entraîne une forte instabilité des prix. Le Chili et le Brésil ont connu d'immenses difficultés au cours des années de sécheresse vu que dans ces pays, parmi les sources de génération d'électricité prédomine l'hydroélectrique et que le développement d'installations d'énergie thermique n'a pas été encouragé. On cite souvent le cas de la Norvège comme exemple de réussite d'une industrie de l'électricité compétitive basée sur l'hydroélectrique, mais il ne faut pas manquer de préciser qu'en cas de pénurie d'énergie, le secteur peut compter sur l'appui des autres pays scandinaves.

## **2. Les effets de la concurrence sur les prix et les investissements**

À moins que les tentatives de privatisation de l'industrie énergétique se traduisent par une augmentation de la productivité et des investissements et entraînent la diminution des prix, le résultat sera une croissance du taux de rentabilité pour les nouveaux investisseurs à des niveaux supérieurs à ceux atteints généralement. C'est pourquoi la libéralisation du marché exige une régulation appropriée. Les cas de l'Argentine et de la Colombie, dont les marchés sont les plus compétitifs, illustrent ce qui s'est passé réellement. En 2001 l'industrie électrique argentine était parvenue à être compétitive. Sur le marché de gros de l'électricité on dénombrait 30 entreprises de génération, 11 grands générateurs indépendants et 3 génératrices associées, 58 distributeurs, 364 grands consommateurs et presque deux mille consommateurs de taille un peu inférieure. La gestion de ce marché fut l'un des nombreux facteurs, y compris la participation croissante de la génération hydroélectrique, qui firent qu'entre 1998 et 2002 le prix de gros chute de 50%. La baisse du prix de gros ne s'est pas vue reflétée dans la facture des consommateurs d'électricité. Ceci principalement, semble-t-il, en raison du coût de référence utilisé, tant à l'échelle fédérale que dans les provinces, pour calculer la "valeur ajoutée" dans la distribution. La réforme a également adopté un système tarifaire qui, sans motifs, pénalise les petits consommateurs et partant, les plus pauvres.

En Colombie, les prix de gros de l'électricité sont très instables, dû à la proportion de capacité génératrice hydroélectrique du système, laquelle, en 1995 représentait 76% de l'ensemble. Avant la réforme, les prix de gros ont tendu à augmenter avec les coûts marginaux à long terme, suite aux efforts du secteur public pour développer la génération d'énergie thermique. Les prix ont crevé le plafond avec la sécheresse de 1998, après quoi, il y eut plusieurs années pluvieuses au cours desquelles les prix baissèrent de manière notable. Cependant, comme une partie de la production devait être vendue aux termes de contrats, les prix fixés par contrat et les prix de l'électricité résidentielle ne subirent pas les fluctuations enregistrées par les prix de gros. Les prix au consommateur sont demeurés stables, n'obéissant qu'aux décisions prises dans le cadre de la régulation des systèmes tarifaires. Ceci conduisit à une augmentation des tarifs résidentiels accompagnée de subventions à la consommation pour les plus pauvres des consommateurs.

En Argentine, après la réforme, les investissements dans l'industrie électrique reprirent et à la fin des années 1990 la capacité installée dépassait la demande maximum d'un peu plus de 53%. Ceci contribua à faire baisser les prix au comptant, ce qui était censé être l'un des indicateurs du succès de la réforme. Mais l'expansion de la capacité génératrice n'a pas été accompagnée de celle des installations de transmission, en effet, le système créé pour permettre les nouveaux investissements dans cette branche était si complexe qu'il découragea la plupart des investisseurs.

En Colombie également, suite à la réforme, la capacité de génération électrique augmenta considérablement même si, entre 1995 et 2002, la demande n'avait augmenté, elle, que de 1% par an. Les investissements contribuèrent à une plus grande sécurité de la fourniture et réduisirent l'instabilité des prix de gros. À l'évidence, l'objectif des investisseurs n'était pas celui là mais plutôt la possibilité de rentabilité qui découlait du manque de régularité de l'offre des centrales hydroélectriques. Une fois la fourniture assurée, de nombreuses centrales thermiques fermèrent leurs portes et les investissements cessèrent.

### 3. Quelques observations sur la distribution

En général les entreprises de distribution sont soumises à une révision périodique des tarifs visant à faire en sorte que certaines des économies sur les coûts bénéficient aux consommateurs. Reste à définir ce que sont les “coûts sous conditions de production efficiente”, qui, pour les réseaux de distribution, ne sont pas tangibles. Pour les distributeurs, les coûts sont liés aux investissements dans le réseau, à son exploitation et son entretien et à la commercialisation. Dans le cas des réseaux de distribution il n’est pas clair si l’on doit utiliser le coût incrémentiel (coût marginal) à long terme ou la valeur de remplacement (coût moyen). La majorité des systèmes de distribution ont des rendements d’échelle croissants. Si l’on utilise le coût de remplacement le problème est que les tarifs pourraient fournir aux entreprises des bénéfices imprévus. Les autorités régulatrices ne semblent pas être conscientes de ce dilemme.

### 4. Conclusions

L’application dogmatique de “modele a priori” a créé l’illusion de l’existence de marchés compétitifs alors qu’il n’en est rien, et ce pour les raisons suivantes: premièrement la taille réduite de la plupart de ces marchés a entraîné la perte d’économies d’échelle et de diversification, et partant, l’augmentation des coûts de transaction; deuxièmement, le degré de concentration des marchés et les barrières à l’entrée, doublés d’une régulation inadéquate, ont permis que les entreprises génératrices influent sur le marché, créant un oligopole; troisièmement, sur les marchés où il existe plus de concurrence, le phénomène s’est produit parce qu’un grand nombre d’entreprises génératrices ont utilisé du gaz naturel bon marché et que la transmission était véritablement indépendante; quatrièmement, dans ce type de marchés, les prix de gros tendent généralement à la baisse, baisse qui n’est pas répercutée sur les prix au consommateur résidentiel. Enfin, la proportion élevée de génération hydroélectrique qui est le propre de la région peut faire que les prix au comptant soient très instables, d’où l’incertitude pour les investisseurs et pour la durabilité du système.

En conclusion, à une époque, l’effervescence des investissements semblait indiquer que l’intervention de l’État ne serait pas nécessaire, et qu’elle pourrait même être déplacée, mais les crises successives d’approvisionnement ont prouvé le contraire. Ces observations indiquent que l’entrée en force du marché dans le domaine de l’électricité n’a pas toujours été une bonne affaire pour la population d’Amérique latine, en particulier pour les plus pauvres.

## **V. Installations essentielles et subventions**

---

### **A. Résumé de l'intervention de Jean-Marie Tétart**

La fourniture universelle des services essentiels est un processus de longue haleine. Dans les sociétés industrialisées, des années et des années se sont écoulées avant que la totalité de la population dispose des principaux services d'utilité publique. L'expérience de ces sociétés indique que pour que l'accès aux services tende vers l'universalité, dix principes fondamentaux doivent être retenus. Avant tout, il s'agit d'un processus à long terme; dynamique; qui doit progresser par étapes; les responsabilités des parties impliquées doivent être bien définies; les types de partenariat doivent être flexibles, adaptés à la fois aux besoins et à la demande de services et à la capacité des autorités publiques; le financement de l'État est nécessaire; des mesures de solidarité doivent être adoptées; les tarifs doivent permettre de récupérer les coûts à court terme; des tarifs volumétriques doivent être appliqués; et ils doivent promouvoir la continuité et être source d'incitation.

#### **1. Un processus de longue haleine, dynamique et par étapes**

L'expérience des pays développés met en lumière le fait que la mise en place réussie de l'accès universel aux services d'utilité publique doit être abordée comme un processus de longue haleine. La fourniture du service doit aller de pair avec le développement économique et la disponibilité des ressources.

Aucune urgence sanitaire ou économique ne peut troubler la perception objective de la réalité. L'accès universel aux services d'utilité publique est un objectif qui ne peut être atteint dans le laps de temps que représente une vie humaine.

Le processus doit être dynamique et ne pas se limiter aux engagements de ressources financières. La réussite d'une couverture universelle exige volonté politique et acteurs institutionnels engagés, sur lesquels repose la gouvernabilité. Le développement économique et l'amélioration des conditions de vie constituent certes un contexte favorable à l'accès massif aux services essentiels, mais ils ne peuvent remplacer l'engagement social. Une fois le mécanisme enclenché, l'accès aux services d'utilité publique crée son propre cercle vertueux, attendu que la fourniture de meilleurs services est liée à l'accumulation de capital en général.

Pour assurer le règne de l'équité dans l'accès aux services, la fourniture doit se faire par étapes. Assurer la continuité du service est ce qui compte, quel que soit son niveau et quelle que soit la modalité de fourniture. L'équité est fonction de divers facteurs: les biens dont dispose une population ou un territoire déterminé, les priorités politiques, etc. L'évolution du niveau des services, en particulier le passage d'un service collectif à un service individuel, doit être programmée méticuleusement et se dérouler suivant un calendrier absolument réaliste.

Les responsabilités de ceux qui sont parties prenantes du processus visant à la fourniture universelle des services de base doivent être bien définies. Les partenariats doivent reposer sur des accords contractuels qui doivent engager les autorités publiques compétentes, les fournisseurs publics ou privés, les investisseurs, les usagers et les collectivités. Les contrats doivent établir clairement les obligations des parties; celles-ci doivent s'organiser autour d'objectifs concrets, tendre à leur réussite en exerçant chacune les responsabilités qui lui incombent.

Les partenaires doivent réunir l'approbation de toutes les parties en présence, selon leur capacité de satisfaire les besoins de chaque collectivité locale. Il faut à tout prix éviter le syndrome de "la Ferrari au moteur de Deux chevaux". Les partenaires doivent être choisis au niveau local et ce choix ne devrait pas dépendre de l'ampleur des défis mais être rigoureux et adapté aux objectifs de fourniture d'un service donné, au moment donné.

## **2. Engagement de ressources à long terme, parfois sans contrepartie**

Il faut faire la distinction entre les différentes catégories d'investissement. Les investissements de base dans les services sont souvent destinés à des ouvrages dont la vie utile est très longue; ces derniers ne peuvent faire l'objet d'un financement à court terme et dépendent du financement de l'État à coût réduit et à long terme. Le secteur public peut obtenir des prêts à des taux d'intérêt relativement bas, parfois grâce à l'aide internationale, ce qui permet de distribuer l'effort d'investissement sur plusieurs générations.

Cependant, dans les cas où les emprunts sont assortis de garanties adéquates, le secteur privé peut accorder des crédits à long terme, d'autant plus que tout indique que l'on ne recoure pas suffisamment aux sources privées de financement disponibles au plan local. Souvent, il est fait appel au crédit extérieur alors que le gros des dépenses et des recettes se fait en devise locale. Ceci met en exergue la nécessité de classer les investissements selon leur type, en distinguant ceux qui requièrent du crédit à long terme, des ouvrages complémentaires et des travaux de maintenance de moindre calibre, qui peuvent être financés à court terme par le biais de ressources locales.

Les autorités locales sont les mieux placées pour établir l'ordre des besoins d'investissement et devraient être en mesure d'accéder à des sources de crédit à long terme avec l'aval du gouvernement par le biais de certaines de ses institutions. En outre, elles devraient utiliser des mécanismes basés sur l'épargne à petite échelle et réunir des fonds provenant des personnes qui bénéficient des services. La solidarité peut être d'ordre économique (entre classes sociales), géographique (entre zones urbaines et rurales, régions industrialisées et moins développées, pays riches et pauvres) ou générationnelle (les coûts s'étalent dans le temps moyennement l'endettement). Selon la taille du projet, les autorités

supérieures doivent s'engager auprès des organismes chargés de la construction et de l'exploitation des services d'utilité publique.

### **3. Tarifs qui permettent de récupérer les investissements à court terme**

Dans la vaste gamme des investissements — réseaux de distribution, rattachements domiciliaires et autres liés à la distribution finale des services au consommateur — certains doivent être financés directement par les usagers moyennant le paiement de tarifs. Les tarifs devraient permettre de récupérer la totalité des coûts attachés à la distribution, aux travaux, à la maintenance et au renouvellement des équipements de base. Si cela s'avérait impossible, l'exploitant devrait être subventionné par le gouvernement, faute de quoi, se produirait une détérioration du service.

Les tarifs devraient être différenciés et dépendre du niveau des services, qui dépend quant à lui du niveau de revenus des utilisateurs. Les tarifs devraient être conçus également comme un moyen de rationaliser la consommation dans un souci de protection de l'environnement, les services d'infrastructure essentiels reposant sur des ressources naturelles peu abondantes. Afin de garantir l'accès de l'ensemble de la population aux services il est indispensable de considérer la possibilité d'octroi de subventions différenciées.

### **4. Assurer la continuité du service**

Les statuts légaux des services d'utilité publique doivent contenir la définition claire des obligations de chaque entité impliquée. Ils doivent également établir les normes d'accès aux services essentiels.

Afin de garantir la continuité de la fourniture des services et son amélioration, les obligations de base doivent être établies par loi. Ceci signifie que doit être créée une plate-forme rationnelle et objective de coopération entre toutes les parties. L'une des manières d'y parvenir est d'élaborer un instrument légal en vertu duquel chacun des groupes intervenant dans la fourniture et l'utilisation des services d'utilité publique s'engage à appliquer certains principes fondamentaux et à discuter du fonctionnement du service et de l'étendue de sa couverture. Ces instruments doivent s'adapter aux caractéristiques de chaque service public et de chaque situation géographique.

La solution adéquate pour la fourniture du service concerné doit être trouvée parmi les options offertes au niveau local. Les décisions adoptées peuvent se baser sur le conseil d'experts, s'inspirer des études et des expériences d'autres pays, sachant qu'il n'y a pas de modèles universels, seulement des réalités et des solutions locales.

## **B. Résumé de l'intervention de Jean François Vergès**

S'agissant de la fourniture de services, les installations essentielles et les subventions sont deux thèmes très différents mais aussi importants l'un que l'autre. La question est de savoir quelles infrastructures doivent être considérées comme essentielles. En général la réponse est: presque toutes. Dans la fourniture de l'eau potable et du système des égouts tout peut être considéré fondamental et le principal problème est la concurrence avec d'autres activités et utilisations pour l'accès aux ressources hydriques. Dans le domaine des télécommunications la même concurrence existe concernant l'accès au spectre électromagnétique. Dans le cas de l'électricité et du gaz, seule la production peut échapper au qualificatif d'essentiel et cela uniquement quand le marché est suffisamment grand pour permettre une concurrence réelle et durable entre les différentes sources d'énergie. Dans le marché de détail, les réseaux de distribution d'électricité et de gaz peuvent aussi être considérés essentiels et la même chose peut être dite des marchés de gros de produits énergétiques.

## 1. Cas de discrimination dans l'accès aux services essentiels ou dans leur fourniture

Dans tous les services, il y a des exemples de discrimination. Par exemple, dans le domaine des télécommunications, l'entreprise originale qui fournit le service contrôle généralement le réseau local urbain. Les compagnies aériennes nationales jouissent souvent d'un accès privilégié aux pistes d'atterrissage dans les aéroports.

En général, les marchés de l'énergie électrique n'offrent que des possibilités limitées de concurrence. De fait, à moins que le marché ne soit vraiment très grand, elle est pratiquement impossible dans les réseaux de distribution et très difficile dans la transmission. Pour beaucoup de pays européens, la meilleure alternative de génération se trouve dans des pays voisins, mais le nationalisme empêche de recourir à des solutions efficaces. Quand il s'agit de petits pays où il n'y a pas suffisamment d'économies d'échelle, l'interconnexion internationale des réseaux s'avère être le seul moyen d'introduire la concurrence dans les marchés de la génération électrique et, partant, dans le marché de l'électricité tout entier. C'est également l'unique solution pour éliminer les clauses contractuelles d'achat ferme "*take or pay*" qui obligent l'acheteur à payer pour une quantité minimum d'électricité pendant toute la durée du contrat, qu'il utilise ou non cette quantité.

Ces connexions internationales entre réseaux requièrent des financements publics à long terme et la séparation absolue entre générateurs, grands distributeurs et fournisseurs au détail.

La fixation du prix que doit payer le fournisseur pour l'accès aux installations essentielles pose un autre problème, d'ordre plus pratique que théorique; la nécessité de garantir la disponibilité et la transparence de l'information exige une séparation structurelle de la propriété des services essentiels et l'existence d'entreprises cotées en bourse. Ce processus passe également par l'application de normes comptables internationales et par l'accès des régulateurs et des actionnaires aux rapports annuels.

En ce qui concerne les services d'utilité publique afférents à l'eau, dans la pratique, le principal problème n'est pas l'accès aux installations essentielles du système d'adduction mais bien l'accès à l'eau à son état naturel. En l'absence de marchés de droits de l'eau ouverts et transparents, les normes qui régissent l'accès aux ressources hydriques appliquées dans de nombreux pays favorisent l'irrigation, ce qui signifie que pour les zones urbaines le coût d'opportunité des ressources hydriques non éloignées résulte très élevé, contraignant les fournisseurs d'eau potable à investir dans des systèmes coûteux de pompes et de traitement.

La régulation qui devrait veiller à l'égalité de conditions et à la non discrimination en matière d'accès aux ressources hydriques n'est pas la même que celle existant dans les télécommunications concernant l'accès au spectre électromagnétique. Les organismes de bassin favorisent généralement l'agriculture et l'irrigation au détriment de l'adduction d'eau potable vers les zones urbaines. De même, il est fréquent que des taxes ou des impôts inéquitables soient appliqués à l'accès à la ressource ou à la pollution de l'eau.

## 2. Les subventions

La majorité des fournisseurs de services propriétés de l'État reçoivent des subventions directes ou indirectes, le plus souvent de manière détournée, dont le financement privilégié moyennant la garantie de l'État pour l'endettement; le transfert d'actifs à un prix inférieur à leur valeur de marché (voire à coût zéro); l'utilisation à coût réduit sinon gratuite du capital public, l'application d'avantages fiscaux *de facto* ou *de jure*; l'attribution de subventions aux coûts de main d'oeuvre; l'absence de contrats exprès; et le manque d'organismes régulateurs exerçant un minimum de contrôle économique. Dans de nombreux cas, les subventions accordées aux fournisseurs de services d'utilité publique prennent la forme de bénéfices en faveur de leurs employés et de leurs syndicats. C'est ainsi que les utilisateurs, moyennant la facturation de tarifs abusifs, paient pour les avantages dont bénéficient ceux qui travaillent pour les fournisseurs.

Un problème spécial se pose lorsqu'il s'agit d'opter pour un subventionnement à l'accès aux services ou à la consommation. Dans les pays pauvres, cet aspect revêt une importance extrême au moment d'adjudiquer les contrats en matière de services d'utilité publique. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine de l'électricité, le système d'adduction de l'eau potable implique des coûts de connexion très élevés. Si le coût de l'accès n'est pas payé ou subventionné au moment d'établir la connexion, les coûts fixes inclus dans le tarif augmentent et celui-ci peut donc paraître abusif. S'ajoute à ceci le problème de l'habitat "illégal".

Les raccordements illégaux ou les non paiement de leurs factures par les utilisateurs signifient que l'utilisation du service pour ces personnes — qui souvent ne sont pas les plus pauvres — est gratuite. La facturation de tous les consommateurs sans exception est un élément clé pour tendre vers une plus grande équité sociale. En conséquence, il est préférable d'atteindre des niveaux de paiement de 98% avec subventions que des niveaux inférieurs sans elles. Cependant, toutes les pertes commerciales dont souffrent les services d'utilité publique ne sont pas nécessairement des pertes généralisées, elles peuvent simplement signifier que nous sommes en présence d'un système de subventions croisées.

Un autre problème est celui de déterminer si la subvention doit être accordée au consommateur réel ou au propriétaire de la résidence. Souvent, moyennant une somme modique calculée sur la valeur foncière, les propriétaires paient pour être connectés pendant longtemps. Si les locataires de la propriété sont pauvres, accorder une subvention à la connexion signifie subventionner les propriétaires et non les consommateurs. Il est donc préférable de subventionner directement les plus pauvres par l'entremise des municipalités.

Ces problèmes se posent dans les mêmes termes quand un système de subvention est mis en place pour les quartiers pauvres de la périphérie urbaine. Là aussi, les résidents les plus aisés se voient favorisés. Dans les zones rurales, le besoin de subventions est encore plus grand et la solution la plus logique et la plus équitable est d'étendre la prestation des services urbains au-delà des limites de la ville, jusqu'au zones économiques intérieures.

### **3. Les subventions croisées**

Les subventions croisées ne sont pas toujours antiéconomiques. Selon la théorie économique classique elles vont contre l'efficacité économique et la distribution optimum des ressources, mais Jean-Jacques Laffont a démontré que cet effet ne se produirait que dans l'hypothèse d'un système de fiscalité optimum. Les subventions croisées se justifient également pour d'autres raisons. Par exemple, elles sont le principal moyen, sinon le seul, de redistribution du revenu, et aussi parce qu'elles se traduisent par des économies externes en matière de santé publique. L'augmentation des tarifs par tranches stimule les économies dans l'utilisation de l'eau et sert à fixer des tarifs de pointe. Ceci est particulièrement pertinent lorsque la distribution du revenu est extrêmement inégalitaire.

Dans l'industrie de l'eau potable et de l'assainissement le problème d'emporter la meilleure part du marché ne se pose pas attendu que dans chaque secteur de service n'existe qu'un seul fournisseur en situation de monopole. Ce contexte favorise la création d'un fonds d'accès universel alimenté par le versement de quotes-parts, égales pour tous les services d'utilité publique.

Les mythes pernicious ont la vie dure; ainsi celui selon lequel, paradoxalement, les pauvres qui ne sont pas connectés au réseau public d'eau potable payent beaucoup plus pour l'eau que le reste de la population qui, elle, est connectée. Il n'en est rien, sauf dans des cas spécifiques où existent des services impossibles à maintenir en raison de leurs tarifs ridiculement bas. Il est vrai qu'ils payent plus cher chaque litre d'eau qu'ils consomment mais beaucoup moins pour la consommation quotidienne moyenne que les usagers rattachés au réseau public. Les utilisateurs de revenus intermédiaires qui boivent de l'eau en bouteille payent encore d'avantage par litre tandis que les riches n'utilisent que de l'eau bon marché pour arroser leur jardin ou remplir leur piscine. Si ce paradoxe se vérifiait et que les pauvres non connectés au service payaient si cher pour leur eau, on est en droit de se demander pour quelle raison les entreprises de fourniture d'eau potable et d'assainissement, publiques ou privées, ne se précipitaient pas pour connecter à leurs réseaux ces pauvres qui semblent avoir une si grande capacité de paiement. La vérité est que ce

paradoxe n'existe pas. Les pauvres sont pauvres et ne peuvent pas payer autant que la population connectée aux réseaux. En particulier, ils ne peuvent financer les coûts de raccordement ni les autres charges fixes.

L'inégalité croissante en matière de revenus et partant, l'incapacité de payer pour les services, sont des phénomènes de plus en plus communs dans les villes des pays riches comme pauvres. La manière la plus simple d'y remédier sont les subventions croisées. Preuve en est le cas de Casablanca, au Maroc, où 20% des utilisateurs résidentiels (principalement riches, habitant des villas avec jardin) consomment 60% de l'eau facturée, tandis que 40% des autres utilisateurs résidentiels n'en consomment que 11%. Au mépris de l'effet de l'élasticité du prix, une majoration de 20% sur ce que paye le groupe de ces 20% des grands consommateurs, permet de subventionner 12% de la consommation, soit la consommation de 40% de la population de faibles revenus.

Il n'est donc pas surprenant que, dans les pays les pays caractérisés par une plus forte inégalité de la distribution du revenu, les riches ne s'opposent pas à l'utilisation de subventions croisées. Celles-ci devraient toutefois être limitées aux utilisateurs résidentiels car l'octroi de subventions d'utilisateurs commerciaux et industriels aux utilisateurs résidentiels ne se justifie pas.

La difficulté consiste à centrer les subventions sur les personnes qui sont réellement pauvres. En Afrique du Sud, la majorité des utilisateurs qui reçoit gratuitement les premiers 8 mètres cubes d'eau ne paye jamais pour la quantité consommée au-delà. Au Sénégal, l'accès à l'eau potable pour tous les usagers, y compris les plus riches, est gratuit. Il n'y a aucune charge fixe et le prix des premiers mètres cubes consommés est inférieur au coût de l'eau obtenue des points d'eau qu'utilisent les pauvres.

Le système de majoration par tranches croissantes de consommation est injuste pour les familles nombreuses, car il n'est pas toujours vrai que la consommation par habitant varie beaucoup entre riches et pauvres. Par ailleurs, le problème des frais fixes demeure. Par exemple, l'octroi de subventions à la consommation d'eau dans les zones rurales peut déboucher sur la subvention des fournisseurs et non des consommateurs.

Les problèmes que posent les politiques de subventions sont complexes et constituent de véritables défis pour l'ingénierie sociale.

#### **4. Conclusions**

Dans la plupart des pays développés, des subventions sont accordées pour les coûts de connexion et les tarifs par tranches croissantes de consommation, mais en France, les subventions croisées sont interdites. En Amérique latine, les situations sont diverses. En Colombie, il existe des subventions croisées par groupe de revenus, tandis qu'au Brésil et au Panama, on fait jouer les tarifs par tranches croissantes.

L'octroi de subventions, qu'elles soient croisées ou ciblées, en raison de sa complexité et de ses conséquences en termes de politiques sociales, ne peut être laissé aux mains des entreprises prestataires dont la fonction est d'un autre ordre, mais doit être assumé par le niveau pertinent de gouvernement.

### **C. Résumé de l'intervention d'Emilio Lentini**

Les politiques financières et de subventions qui ont été appliquées dans le cas de la concession des services d'eau potable et d'assainissement de la ville de Buenos Aires se sont appuyées sur le principe d'autofinancement à long terme uniquement à partir des tarifs. L'État a rejeté toute responsabilité financière. Le système de tarifs a été repris du système antérieur qui n'était pas basé sur la consommation mais sur la surface des logements et d'autres paramètres. Il se caractérisait par des subventions croisées dépourvues de point de référence et répondant à des raisons déterminées; en général, des zones les plus anciennes de la région métropolitaines vers les zones d'expansion résidentielle. On est arrivé à la conclusion que les subventions directes à la demande, de sources publiques, ne constituaient pas une option viable. Très probablement, l'État va, à l'avenir, devoir contribuer au financement, mais uniquement à des fins d'investissement dans le système.

Au moment de la première révision quinquennale des tarifs et dans le contexte de la crise économique croissante, en janvier 2001, il a été convenu de créer ce qui a été appelé le “tarif social” qui permettrait de subventionner la demande et de mettre fin aux suspensions du service. Il y avait déjà eu des expériences en matière de subventions croisées pour financer le coût de nouvelles connexions. L’estimation du coût de ce tarif social indiquait le chiffre de 4 millions de dollars à l’an qui serait obtenu grâce à une subvention croisée équivalente à 0,7% des recettes totales ou 1,1% des recettes correspondant à la facturation résidentielle. Parallèlement, jusqu’à fin 2003, le concessionnaire ne suspendrait pas le service pour les usagers résidentiels en difficultés financières.

Le programme avait pour finalité de réduire le montant de la facture des usagers les plus pauvres. Le système devait être ciblé, expresse et transparent, avec le minimum d’erreurs sur l’inclusion et l’exclusion, et de bas coûts de gestion et de contrôle. Les bénéficiaires devaient être choisis sur la base de questionnaires utilisant une méthodologie participative incluant, dans un premier temps, des assemblées qui, outre le public concerné, devaient réunir des représentants du comité des utilisateurs de l’ETOSS (organisme régulateur), du sous-secrétariat des Ressources hydriques de la province de Buenos Aires, du gouvernement municipal de la ville de Buenos Aires et de 17 communes du Grand Buenos Aires, de l’ETOSS et de l’entreprise concessionnaire.

Les bénéficiaires du programme seraient des familles se situant au-dessous du seuil de pauvreté, avec des revenus inférieurs à 200 ou 250 dollars. A certains moments, le nombre de personnes réunissant ces caractéristiques représentait la moitié de la population du Grand Buenos Aires. En moyenne, la facture qu’ils devaient payer était de quelque 10 dollars par mois, avec un minimum de 6 dollars (à partir de la dévaluation de 2002, un tiers de cette somme).

L’un des éléments principaux de la conception du programme était l’impossibilité de mesurer la consommation. Le programme était basé sur une estimation de la capacité de paiement déduite de l’expérience internationale. Le plafond de facturation fut fixé à 4% du revenu du foyer.

Parmi les bénéfices spécifiques du programme, d’une durée d’un an renouvelable, les plus importants seraient: la diminution de la facture d’eau, la suppression des coupures pour non paiement, l’arrêt des mesures de recouvrement des dettes, l’étalement des paiements des sommes dues en fonction de la capacité de paiement du débiteur; le montant du bénéfice apparaissait dans la facture comme décompte au titre du tarif social, et le bénéfice était octroyé en sommes égales dans le temps afin de faciliter le transfert entre municipalités et d’éviter les différends concernant la distribution des ressources.

Les variables utilisées pour distribuer la subvention entre municipalités furent le nombre d’utilisateurs du système, le nombre de familles en dessous du seuil de pauvreté et le nombre d’utilisateurs qui payaient un tarif bimestriel de base selon un seuil établi.

Une fois le programme conçu, peu d’efforts furent déployés pour le faire connaître, principalement parce que l’on craignait que les ressources disponibles pour le mener à bien soient insuffisantes. De plus, l’augmentation de la pauvreté avait rendu le recensement des familles pauvres incomplet et inadéquat. L’exécution du programme dépendait du nombre de possibles bénéficiaires qui postuleraient à la subvention, les fonctionnaires municipaux devant ensuite établir quelle était la taille de la famille, ses revenus, activités, conditions de logement et autres éléments. À partir de ces informations, une évaluation était faite et une subvention était accordée, généralement pour six semaines. Une série d’organismes participèrent du processus d’identification et de sélection des possibles bénéficiaires: les municipalités; la Commission des usagers de l’ETOSS et autres associations similaires; l’ETOSS également participa dans le processus d’identification et de sélection mais aussi dans la supervision des autres organismes, quant à Aguas Argentinas, elle se chargea de traduire la réduction accordée dans les factures des familles sélectionnées.

L’administration du programme fut structurée autour d’une commission exécutive formée par trois membres de l’ETOSS (dont l’un présidait la commission), 3 membres de la Commission des usagers de l’ETOSS et un représentant de chaque municipalité dont la situation était examinée par la commission. Au sein de l’ETOSS, une cellule spécialisée était chargée d’administrer directement le programme. Les assemblées populaires prévues à l’origine ne se sont jamais tenues.

Le programme fut mis en marche très lentement. Les municipalités adoptèrent diverses stratégies pour le mener à bien: certaines recevaient les postulations dans un bureau central, d'autres installèrent des modules dans plusieurs lieux de la commune et d'autres encore travaillèrent en collaboration avec des organisations non gouvernementales. Les manières d'accorder les bénéfices furent également variées: certaines municipalités établirent un plafond d'autres non; certaines municipalités mirent l'accent sur l'aide à des groupes déterminés de population: personnes âgées, chômeurs, handicapés, etc. D'autres se centrèrent sur des secteurs présentant des problèmes spécifiques tel que les "nouveaux pauvres" ou les logements multifamiliaux.

En septembre 2005, 103 000 utilisateurs avaient été bénéficiaires du programme de tarifs sociaux, soit 4% du total des usagers du système d'eau potable et d'assainissement. Le coût annuel total fut de 5,4 millions de pesos, somme supérieure à celle prévue à l'origine mais qui ne représentait que 0,8% de la facturation annuelle totale.

Le bénéfice ou rabais représentait 43% des factures bimestrielles. En moyenne, la facture pour l'eau potable et le service des égouts était de 14 pesos, soit 2,7% d'un revenu moyen mensuel de 260 pesos. De plus, le programme réduisit de 70% à 18% le nombre des utilisateurs en retard de paiement.

Il fut décidé d'élargir le bénéfice du tarif social aux institutions de bienfaisance qui aidaient les personnes situées sous le seuil de pauvreté, si elles réunissaient certaines conditions strictes. Les factures pouvaient être allégées de 50% jusqu'à un maximum de 400 pesos pour chaque période de facturation; les municipalités furent autorisées à destiner à cette fin jusqu'à la moitié des ressources qu'elles recevraient dans le cadre du programme.

## **VI. Les traités de protection des investissements étrangers**

---

### **A. Résumé de l'intervention d'Andrés Culagovski**

Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIADI) a vu le jour sous l'égide de la Convention de Washington en 1965. Bien que n'ayant pas compétence sur les règles substantielles, il a, depuis sa création, donné des solutions à 94 différends; actuellement, 100 litiges sont à l'étude, la majorité contre des pays d'Amérique latine, en particulier l'Argentine, presque tous postérieurs à 1995.

Les règles et dispositions substantielles font partie des accords internationaux sur les investissements qui sont invoqués par les investisseurs pour introduire leurs requêtes contre les gouvernements. Il existe aujourd'hui dans le monde plus de 2 000 accords internationaux en matière d'investissements. Le Chili en a souscrit 52, mais seulement 38 d'entre-deux sont en vigueur; l'Argentine, pour sa part, en a souscrit plus de 100. Les accords de libre échange contiennent également des clauses concernant les investissements. Le Chili en a souscrit 8 avec ses principaux partenaires commerciaux et plusieurs autres sont en cours de négociation.

## 1. Le traitement des investissements au regard des accords Internationaux les concernant

L'une des clauses fondamentales de tout accord international portant sur les investissements stipule que ces derniers devront recevoir un traitement juste et équitable, jamais moins favorable que la norme internationale minimale en la matière ne le prévoit. Aucune discrimination ne devra être faite entre investisseurs, soient-ils nationaux ou étrangers. Sauf rares exceptions, le capital comme les bénéfices doivent pouvoir être transférés librement. Seuls les investisseurs pourront interposer une plainte contre les gouvernements par l'entremise du CIADI.

Les investissements ne pourront faire l'objet d'expropriation qu'à des fins d'utilité publique ou d'intérêt national, dans le respect de la législation en vigueur. Les expropriations ne devraient pas être discriminatoires et être compensées moyennant une indemnisation raisonnable.

## 2. L'expropriation

Dans l'affaire Amco Asia Corporation et autres contre la République d'Indonésie, le CIADI a fait valoir le principe clairement établi selon lequel les gouvernements ont l'obligation de protéger les ressortissants étrangers et les investissements étrangers des actes illégaux perpétrés par leurs citoyens. Dans ce cas, on présume que le gouvernement a contribué directement au délit, commettant de ce fait une violation du droit international.

La grande majorité des accords sur les investissements, prévoit le paiement d'une indemnisation compensatoire en cas d'expropriation. Celle-ci peut être directe, quand le gouvernement nationalise le bien, ou indirecte, quand l'investisseur conserve son titre de propriété mais que l'intervention du gouvernement porte atteinte à ses droits de jouissance. Cette intervention peut se devoir à l'exercice par le gouvernement de ses "pouvoirs de police" qui incluent l'application de règles intérieures d'ordre économique, environnemental, sanitaire, moral ou culturel. Jusqu'à présent, tant les tribunaux que le CIADI ont déclaré recevables les demandes de dédommagement pour expropriation indirecte dans les cas où les gouvernements ont imposé des normes environnementales qui limitent la rentabilité prévue de l'investissement réalisé.

Cependant, en ce qui concerne l'expropriation indirecte, les tribunaux ont établi les circonstances de son bien-fondé. Pour être justifiée, elle doit avoir de clairs objectifs d'utilité publique; elle ne peut être discriminatoire, elle doit être assortie d'une indemnisation adéquate et faire l'objet d'une procédure équitable.

Malgré ces clarifications, la question de l'expropriation indirecte demeure une matière de controverse au sein des tribunaux internationaux. Le litige naît souvent du fait que pour éviter de payer une indemnisation, preuve doit être apportée, en vertu du droit coutumier international, que la mesure répondait à des nécessités d'utilité publique. Bien que la plupart des accords sur les investissements prévoient une indemnisation en cas d'expropriation d'un investissement étranger, c'est au tribunal de décider s'il reconnaît ou non l'existence de fins d'utilité publique.

Les jugements rendus par le CIADI en la matière, ont été à bien des égards contradictoires, attendu qu'ils ne définissent pas de manière uniforme ce que l'on doit entendre par expropriation indirecte. Par exemple, elle a été définie comme "mesures équivalant à l'expropriation", "expropriation rampante", "appropriations dans le cadre de la régulation" ou "expropriation *de facto*".

Dans l'affaire Generation Ukraine contre l'Ukraine, il a été estimé qu'une série d'actes du gouvernement avait conduit à l'expropriation totale. Dans l'affaire Metalclad Corporation contre le Mexique, il a été estimé que l'expropriation indirecte consistait dans le fait d'utiliser le bien au point de priver ses propriétaires de la totalité ou d'une part importante de leurs gains, quand bien même le gouvernement ne tirerait aucun bénéfice de cette utilisation.

La question a été posée de savoir si au moment de statuer dans les cas d'expropriation indirecte, le tribunal devait se contenter de vérifier si l'objectif exprès de la mesure adoptée par le gouvernement était l'expropriation ou s'il devait aussi tenir compte des conséquences de cette mesure pour les investisseurs.

Sur ce point, les décisions ont suivi deux directions différentes: d'une part, certaines considèrent qu'il n'y a pas expropriation et, partant, ne condamnent au paiement d'aucune indemnisation, si la mesure a été adoptée à des fins légitimes d'utilité publique; de l'autre, si un acte du gouvernement prive le propriétaire du contrôle de son bien ou porte atteinte de manière substantielle à sa valeur, le gouvernement doit payer une indemnisation quelle qu'ait été la finalité dudit acte. En revanche, les jugements ont été unanimes sur un point: pour qu'il y ait expropriation, l'intervention du gouvernement doit être permanente.

Parmi les actes administratifs qui, selon le CIADI, ont été constitutifs d'expropriation on peut signaler, l'application d'un décret de protection de l'environnement, la mise en recouvrement d'impôts peu raisonnables et l'interdiction des importations.

De la lecture des différents jugements on peut conclure que constituent une expropriation indirecte, annuler les permis et autorisations, grever les biens fonds d'impôts à effet confiscatoire (dans ce cas on parlera d'expropriation directe), refuser l'accès aux infrastructures ou aux matières premières indispensables et imposer une régulation léonine.

En revanche, on ne peut conclure qu'il y a eu expropriation mais simple déclaration d'intentions quand des particuliers s'approprient du bien sans l'approbation du gouvernement, et qu'il y a eu mauvaise gestion ou non respect des contrats. En général, comme dans le cas de l'accord de libre échange entre le Chili et les États-Unis, sont exclues du champ de l'expropriation les normes sécuritaires, environnementales ou sanitaires.

### **3. Le Chili et la MTD**

Une entreprise d'urbanisme de Malaisie acquit un lot important de terrain à la sortie de Santiago avec l'intention d'y édifier une ville nouvelle. Selon le cadastre et les règles d'aménagement du territoire, les terrains étaient à vocation agricole, mais le vendeur avait convaincu l'entreprise qu'il n'y aurait pas de difficultés à faire changer la catégorie d'usage du sol. Le gouvernement refusa de modifier l'usage du sol, en conséquence, l'investissement ne put se concrétiser.

En 2002, la MTD exigea du Chili le paiement de 28 millions de dollars de dommages et intérêts, invoquant la violation des traités en matière d'investissements et le non respect des contrats d'investissements étrangers. En 2004, une sentence quelque peu bancal — pour ne pas dire contradictoire — de l'organe arbitral du CIADI condamna le gouvernement à payer à l'entreprise 6 millions de dollars à titre de dommages et intérêts. Le Chili a demandé l'annulation de la sentence.

Ce cas est intéressant parce que l'entreprise a invoqué tous les arguments liés à l'expropriation indirecte, mais le tribunal n'en a retenu qu'un: la MTD n'aurait pas reçu un traitement juste et équitable. Le tribunal est arrivé à la conclusion qu'au moment d'autoriser l'investissement, le gouvernement aurait dû avertir l'entreprise que les terrains étaient à usage agricole, bien que les contrats d'investissements étrangers ne dispensent pas l'investisseur de l'obligation de s'informer sur les dispositions légales applicables et leur alternative.

En conclusion, le tribunal a considéré que dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires engagent leur gouvernement. De l'opinion du gouvernement du Chili, il s'agit là d'un précédent dangereux.

## **B. Résumé de l'intervention d'Oswaldo Rosales**

Les principaux facteurs déterminants du niveau des investissements étrangers dans un pays sont les politiques qui ont été adoptées en la matière, la situation économique générale et l'environnement commercial. Dans le cadre des premières, les éléments les plus importants à considérer sont l'application des politiques générales qui sous-tendent la stabilité politique et économique, les normes qui régissent l'accès et les opérations, et les politiques de régulation, en particulier celles en relation avec le fonctionnement général des marchés.

Les pays qui adhèrent le plus strictement aux accords internationaux sur les investissements et aux traités sur la double imposition, et qui sont membres d'organisation de compétence étendue comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont perçus favorablement par les investisseurs étrangers. En général, ils accordent une grande importance au degré d'intervention de l'État dans les marchés, particulièrement si cette intervention nuit à la concurrence ou au climat général des opérations dans un secteur donné.

Les politiques générales applicables au commerce sont également importantes en ce qu'elles déterminent la taille du marché. Par exemple, dans le cas du Chili, le nombre des accords commerciaux contribue à ce que le marché soit potentiellement plus grand que celui qui correspondrait à sa seule population. Naturellement, la politique fiscale peut aussi être déterminante et doit être stable, équitable et transparente. D'autres éléments positifs sont l'emplacement et l'accessibilité des ressources naturelles, la disponibilité de main d'œuvre spécialisée, l'utilisation de technologies de pointe et le fait de disposer d'infrastructures adéquates et compétitives.

L'environnement commercial est un autre facteur qui détermine le degré d'investissements étrangers, tant en matière de promotion que de facilitation. Parmi les aspects qui stimulent et attirent les investissements étrangers, il convient de mentionner le développement institutionnel du pays, en termes d'efficience, de transparence et d'absence de corruption; la qualité de vie, particulièrement en milieu urbain; la qualité de l'environnement et le niveau de la délinquance, et les services d'appui au commerce.

## **1. Les accords internationaux qui régissent les investissements étrangers**

Depuis 1948, plus de 160 accords en lien avec les investissements étrangers directs ont été signés. Ces accords s'appliquent à des domaines très divers et il est donc difficile de les comparer. Il existe de nombreux forums de négociations et des accords régionaux et bilatéraux qui impliquent pays développés et pays en développement.

Le nombre des accords internationaux sur les investissements étrangers a augmenté considérablement depuis 1980, mais leur essor date de l'après-guerre quand furent signés de nombreux accords multilatéraux. L'Accord de la Havane, première tentative du genre pour créer une organisation internationale du commerce, n'a pas prospéré. Il fut suivi de l'Accord multilatéral sur les investissements, qui échoua également, principalement parce qu'il fut boycotté par les organisations non gouvernementales des pays développés. Les accords bilatéraux et les clauses spéciales contenues dans les accords commerciaux ont eu plus de succès.

## **2. Clauses généralement incluses dans les accords portant sur les investissements**

Il y a toujours des définitions générales sur le type d'investissements prévu par l'accord. De même, en général, sont incluses des clauses sur le traitement que devront recevoir ces investissements: conditions minimales telles que le respect du droit coutumier international, le traitement juste et équitable qui implique le recours aux tribunaux nationaux et l'application de la réglementation, etc., à égalité de conditions avec les investisseurs nationaux; le principe du traitement identique pour investisseurs nationaux et étrangers, la clause de la nation la plus favorisée ou celle de non discrimination des investisseurs étrangers; les dispositions relatives aux opérations telles que l'interdiction d'appliquer des règles spéciales sur les résultats, au libre transfert des ressources et celles traitant de l'expropriation directe et indirecte et de l'indemnisation; des normes sur le règlement des différends, entre gouvernements ou entre gouvernements et entreprises; des exceptions générales sont prévues quant aux divergences que peuvent générer les normes en matière de santé, de bien-être et d'environnement.

### 3. Effets des politiques

Les accords sur les investissements et le libre échange influent sur les politiques dans le sens que celles-ci ne peuvent être discriminatoires, ni dans leur forme ni dans leur interprétation. Les résultats dépendent beaucoup de l'accord concerné et varient énormément. Il est possible de tirer certaines conclusions, mais il faut les vérifier à la lumière de cas concrets.

Par exemple, la non discrimination signifie veiller à ce que l'effet des politiques soit neutre et qu'il soit le même pour les investisseurs nationaux et étrangers. L'effet peut être limité si l'accord prévoit des exceptions pour certaines mesures ou secteurs. En outre, l'effet des politiques dans les activités doit également être neutre, ce qui limite la possibilité que le gouvernement intervienne dans les orientations des investissements.

À l'origine, les accords sur les investissements mettaient l'emphase sur la protection des investisseurs de l'expropriation directe. Aujourd'hui, ils insistent également sur la protection des investisseurs de l'expropriation indirecte provoquée par l'action de régulation des gouvernements. Ce type de dispositions est généralement sujet à controverses.

L'expropriation indirecte pose le problème de la fragilité de l'équilibre entre les intérêts des investisseurs et ceux des gouvernements. Il est très difficile de concevoir des principes généraux qui protègent les droits des gouvernements à réguler sans altérer le fondement même des contrats d'investissements. Les solutions judiciaires doivent être trouvées au cas par cas.

Il y a cependant des critères qui permettent d'évaluer les effets des décisions des politiques des gouvernements. D'abord, le fait que ce soit un principe de droit international généralement reconnu qu'il n'y a pas d'indemnisation pour les pertes financières quand le gouvernement a exercé de bonne foi son droit d'imposer des normes non discriminatoires. Ensuite, l'application de critères d'évaluation pour des situations concrètes, basés sur le degré d'intervention sur les droits de propriété (comme causer de graves préjudices économiques) et le temps pendant lequel la mesure sera en application; si celle-ci génère des avantages sociaux ou promeut le bien-être général; le type de mesures qu'adoptent les gouvernements pour garantir l'application et le respect de la réglementation; et enfin, le degré d'altération quant aux attentes raisonnables et déclarées de l'investisseur.



## **VII. Les organismes de régulation**

---

### **A. Résumé de l'intervention d'Aude Bodiguel**

La Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz en France, se compose de 7 membres. Deux d'entre eux, dont celui qui la préside, sont nommés par le président de la République et le gouvernement, deux par la Chambre des députés, deux par le Sénat et un par le Conseil économique et social. Leur mandat, non renouvelable, est d'une durée de six ans et afin de garantir leur indépendance, ils sont inamovibles. Les membres de la CRE sont sujets à des restrictions sévères concernant la réalisation d'activités incompatibles avec leur poste.

La CRE se réunit deux fois par semaine pour entériner les décisions adoptées par son Secrétariat. Avant de procéder à l'adoption des décisions sur des thèmes importants, elle tient des réunions et des audiences publiques. En général, les décisions font l'objet d'un consensus et sont très rarement soumises au vote.

Le Secrétariat, dirigé par le président et le directeur général, est divisé en trois Directions sectorielles, deux pour l'électricité et une pour le gaz, et en trois Directions techniques chargées respectivement des affaires juridiques, financières et internationales. La dotation en personnel a augmenté progressivement et en 2005, la CRE employait 120 personnes. Cette même année, son budget fut de quelque 16 millions et demi d'euros (21 millions de dollars).

## 1. Les fonctions de la CRE

La CRE est chargée de veiller au bon fonctionnement du marché (prix, participation des entreprises en son sein, etc.) et de garantir l'accès sans discriminations aux réseaux de distribution, moyennant la proposition de tarifs pour le transport et la distribution du gaz et de l'énergie électrique; elle s'acquitte également du règlement des différends. La CRE supervise en outre l'autorité gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE) dont elle approuve le budget annuel d'investissements et les accords passés entre elle et l'EDF; elle intervient également, à titre consultatif, dans la nomination des membres du Conseil d'administration de la RTE.

La CRE veille également à ce que ne se produisent pas de subventions croisées entre les différentes activités des entreprises intégrées. À cet effet, elle établit des règles pour la séparation de la comptabilité à laquelle elle a libre accès, pouvant réaliser les audits et les contrôles qu'elle estime nécessaire. Elle calcule également les coûts des obligations du service public de l'électricité et conseille en matière d'utilisation des ressources énergétiques renouvelables et des tarifs sociaux.

La CRE est compétente pour établir les règles applicables aux connexions aux réseaux de transmission et de distribution. Le gouvernement doit la consulter concernant toute norme légale touchant à l'énergie ou la fixation des prix de cette dernière. Elle peut également réunir des informations et, qui plus est, elle est autorisée à enquêter sur les activités des entreprises présentes sur les marchés de l'énergie.

La CRE est dotée d'attributions quasi judiciaires pour le règlement des différends et des litiges. Elle peut imposer des amendes d'un montant allant jusqu'à 3% du chiffre d'affaire des entreprises.

Ses obligations sont, entre autres, de préparer et de publier un rapport annuel d'activités qui doit être présenté au gouvernement et au parlement. En la personne de son président, la CRE doit comparaître devant les commissions parlementaires à leur demande, et sa gestion est l'objet de la vérification de la Cour des comptes.

## 2. Activités de la CRE

La mission de la CRE et de son Secrétariat est établie par la loi. Cependant, comme ses décisions sont appelables devant les tribunaux, elle doit être prémunie d'un règlement intérieur détaillé régissant ses activités ordinaires.

Il est fondamental que les activités de la CRE reflètent son indépendance et son impartialité, que ses actions démontrent sa capacité à réagir de manière efficace aux événements et que les décisions qu'elle adopte le soient dans le respect de la transparence et en consultation avec les parties concernées. Pour ce faire, elle fournit la plus ample information sur ses recommandations et décisions par l'entremise de son rapport annuel, de conférences et communiqués de presse, de son site Internet (<http://www.cre.fr/>), etc.

La CRE collabore étroitement avec les autres autorités chargées de la régulation de la concurrence sur le marché, telles que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le Conseil de la concurrence et autres organismes de régulation du domaine des télécommunications, etc. Elle entretient également des relations suivies avec toutes les entités qui participent du marché énergétique tant en France que dans le reste du monde par le biais du Forum de Florence; avec les organismes de régulation des autres pays européens à travers le Conseil des organismes régulateurs européens de l'énergie (CEER) et le Groupe de régulateurs européens pour l'électricité et le gaz (ERGEG); et avec la Commission européenne.

## 3. Le forum de Florence, le CEER et l'ERGEG

En Europe, il y a trois instances de coordination des politiques énergétiques; deux d'entre elles, le CEER et l'ERGEG sont réservées aux seuls organismes de régulation tandis que le Forum de Florence est ouvert à tous les intervenants dans les marchés de l'énergie.

Le Forum de Florence a été créé par la Commission européenne après l'approbation, en 1996, de la directive communautaire sur l'électricité, en vertu de laquelle le marché européen de l'électricité a été

ouvert à la concurrence. Peuvent y participer les gouvernements des pays membres de l'Union européenne, les organismes de régulation, les fournisseurs, les exploitants, les consommateurs, les utilisateurs des réseaux et des marchés de l'électricité. À partir de 1998, le Forum s'est réuni une à deux fois par an sous les auspices de la Commission européenne. Se sont également tenus de mini forums régionaux à l'initiative du Forum de Florence lui-même.

Au cours des réunions du Forum, de nombreux thèmes sont examinés dont la fixation des prix pour le commerce international de l'énergie électrique, la distribution et la gestion de la capacité d'interconnexion, et les obstacles techniques et commerciaux qui, en Europe, empêchent la formation d'un marché de l'électricité opérant de manière permanente.

Le Conseil des organismes régulateurs européens de l'énergie (CEER) a vu le jour en 2000 et progressivement tous les organismes de régulation des pays membres de l'Union européenne s'y sont incorporés, à l'exception du Luxembourg. En 2003, il a adopté le statut d'association à but non lucratif et a fixé son siège à Bruxelles. Tous les ans, il se fixe un budget et un programme de travail. Le budget finance le fonctionnement de cinq groupes de travail qui déploient leurs activités sur de nombreux aspects de la vie des marchés de l'énergie.

Faisant suite à sa seconde directive relative à la concurrence sur les marchés énergétiques européens, la Commission européenne mit en place le Groupe de régulateurs européens pour l'électricité et le gaz (ERGEG), dans le but de faciliter les consultations, la coordination et la coopération entre les organismes de régulation des États membres et entre ces derniers et la Commission, afin de consolider le marché intérieur et de veiller à l'application cohérente, dans tous les pays membres des directives et des normes pertinentes.

#### **4. Conclusions**

La création de la CRE sous la forme d'une autorité administrative autonome, structure encore peu fréquente en France, est directement liée à la politique de l'Union européenne visant à instaurer un marché unique européen pour le gaz et l'électricité. Si elle fut conçue comme une autorité strictement nationale, son action n'en est pas moins associée aux activités de tous les régulateurs européens du secteur énergétique et de la Commission européenne.

## **B. Résumé de l'intervention de Frederick Butler**

Le New Jersey, au nord-est des Etats-Unis, est un état d'une densité de population relativement dense: 8,5 millions de personnes dont la fourniture en énergie électrique, représentant 18 613 MW, est assurée par 4 entreprises.

### **1. Le Conseil des services d'utilité publique du New Jersey: statuts, fonctions et responsabilités**

Le Conseil des services d'utilité publique du New Jersey (New Jersey Board of Public Utilities NJBPU), est doté des facultés générales de supervision, régulation, juridiction et contrôle de tous les services d'utilité publique; il peut exiger de ces services qu'ils appliquent la législation et les règlements pertinents, qu'ils lui soumettent leurs livres comptables, lui fournissent des rapports et l'informent de tout accident.

Le NJBPU fut fondé en 1911 et c'est l'organisme de défense des consommateurs le plus ancien de l'état. Ses facultés incluent la fixation des tarifs, l'approbation des budgets, l'établissement des normes relatives aux services et la régulation du fonctionnement du marché des services d'utilité publique.

À l'origine, la compétence du Conseil s'étendait sur les chemins de fer, les entreprises de transport public, les canaux, les oléoducs, le gaz, l'électricité, l'éclairage, le pétrole, l'assainissement et l'élimination des déchets, ainsi que sur les entreprises de téléphone et de télégraphe. Actuellement ses attributions se limitent à l'électricité, au gaz naturel, aux télécommunications, à la télévision par câble, à la fourniture d'eau potable et aux égouts.

L'organisme a pour mission de garantir la sécurité, l'adéquation et la pertinence de la fourniture des services régulés, à des prix raisonnables; également, de tout mettre en œuvre pour améliorer la qualité de vie des habitants du New Jersey, remplissant ces fonctions avec honnêteté, responsabilité et efficacité.

Le NJBPU est doté de facultés et d'obligations quasi législatives et judiciaires. Ses pouvoirs incluent la fixation des tarifs et l'approbation des règles applicables aux activités des services d'utilité publique; il établit les tarifs de base tout en garantissant et en faisant respecter les règles du jeu de la concurrence loyale qui protègent les consommateurs et font perdurer la viabilité économique des services. Ses attributions quasi judiciaires le conduisent à recevoir les réclamations, à y donner des solutions, et à émettre des instructions par écrit.

## **2. L'importance de l'existence d'un organisme de régulation indépendant**

Les organismes de régulation indépendants sont garants de l'équité pour les utilisateurs et les entreprises de services d'utilité publique, protégeant le personnel des pressions qui peuvent s'exercer au moment de l'application de décisions difficiles. Le Conseil des services d'utilité publique du New Jersey a été conçu de telle sorte qu'il puisse travailler de manière indépendante, efficiente et transparente. Cette indépendance lui est acquise grâce à la procédure de désignation de ses membres à laquelle sont associés les deux principaux partis politiques, moyennant un financement indépendant résultant directement des activités de régulation et l'application de normes de conduite rigoureuses et connues de tous.

Le Conseil se compose de 5 membres désignés pour 6 ans par le gouverneur et le Sénat de l'état. Le président est responsable de l'administration de l'organisme et supervise ses activités ordinaires. La loi portant création de l'organisme exige qu'il soit intégré par des représentants des différents partis, pas plus de 3 de ses membres cependant ne devant appartenir au même parti. Dans un souci de continuité et d'indépendance, le mandat des membres de la Commission est fixe et échelonné dans le temps; ils ne peuvent être destitués qu'en cas de faute grave.

Afin de garantir leur probité, les membres du Conseil doivent se plier à de strictes normes de conduites incluant l'application à leur endroit des dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts et aux délits d'initiés; ils sont soumis à la supervision de la Commission exécutive concernant l'application des principes éthiques et à des restrictions quant aux emplois qu'ils peuvent occuper à l'issue de leur mandat.

Pour ne pas risquer de compromettre son indépendance, l'organisme n'est pas financé sur le budget général de l'Etat mais grâce à une commission prélevée sur le chiffre d'affaires des entreprises régulées, soit quelque 25 millions de dollars par an.

La compétence du Conseil est avalisée par la cohérence de ses décisions assorties de la possibilité de recours devant les tribunaux, la désignation de personnes idoines en qualité de membres et la combinaison d'indépendance et d'ouverture.

Les procédures institutionnelles de l'organisme furent conçues de manière à en faire un interlocuteur responsable face au public, capable de protéger les intérêts des différentes communautés. Les problèmes liés à la régulation sont discutés en réunions publiques dont les dates sont fixées par calendrier. Le Conseil est ouvert aux observations du public et en tient compte au moment d'adopter des décisions.

Les réunions à huis clos de la Commission exécutive se limitent à discuter des progrès des procédures en cours dans lesquelles l'organisme est impliqué, ou à traiter des questions relatives à la gestion du personnel.

### 3. Structure de l'organisme

Le Secrétariat du Conseil des services d'utilité publique du New Jersey a pour mission de traiter les questions d'intérêt majeur. Il est doté de personnel ad hoc qui se consacre aux relations avec les utilisateurs, à l'évaluation de la fiabilité et de la sécurité des services, à l'expertise comptable des entreprises du secteur, et aux relations publiques.

Les principaux cadres du NJBPU sont le directeur exécutif, le chef du personnel, le secrétaire du Conseil et l'analyste économique. Le premier est responsable de veiller à ce que les tâches réalisées par les différentes divisions soient techniquement correctes et respectent la politique et les règles établies. Il est en outre chargé de la coordination du programme de travail du Conseil, des sessions et des réunions d'information.

Le chef du personnel, dépend directement du président du Conseil; il le seconde dans la supervision et la gestion des activités ordinaires. Il a également un rôle de superviseur des différentes divisions, il informe et conseille le président sur des questions importantes institutionnelles et liées à l'industrie, et dirige le travail du personnel dans ce domaine. En général, il supervise le travail des cadres supérieurs et techniques de l'organisme et leur fournit des conseils en matière de politique, d'aspects techniques et de régulation.

Le secrétaire du Conseil est responsable de tenir le registre public de toutes les activités de l'organisme. Il seconde le président en matière de politique, assure les relations entre le NJBPU et le bureau du procureur général de l'Etat et élabore l'ordre du jour des réunions publiques bimensuelles du Conseil. De plus, il supervise le personnel du département juridique et de la bibliothèque, il gère les cas qui sont soumis à l'arbitrage de l'organisme et veille au bon déroulement du programme de ses réunions.

L'analyste économique est le principal conseiller en matières de politiques et de finances, il évalue les situations et émet des recommandations d'action concernant le financement des services, la fusion d'entreprises, l'acquisition et la réorganisation, et le coût des émissions de capitalisation. Il tient le Conseil informé des activités des marchés financiers, du capital et du crédit et leurs conséquences sur les affaires de sa compétence. Il supervise également le département d'expertise comptable de l'organisme.

Le NJBPU attribue une grande importance aux relations avec les utilisateurs et dans son organigramme il a donné priorité aux divisions chargées de l'accès aux médias et aux télécommunications et des relations avec les utilisateurs. Ceci s'avère nécessaire attendu l'intérêt du public pour le prix des services d'utilité publique, pour les problèmes touchant à la fiabilité et la qualité des services et aux fusions et acquisitions entre entreprises de services. L'organisme a mis en place un ambitieux programme de diffusion des informations en direction des consommateurs ainsi que des programmes éducatifs sur l'utilisation de l'énergie.

Cette préoccupation qui est celle du Conseil des services d'utilité publique du New Jersey pour la participation du public est incorporée dans le processus de prise de décisions qui est basé sur les audiences publiques et prévoit le recours devant la Cour suprême de l'état.

### C. Résumé de l'intervention de Juan Legisa

La régulation des services d'utilité publique a pour objet la protection du bien public donc du consommateur. Cependant, il ne s'agit pas seulement de protéger le consommateur d'aujourd'hui et il ne s'agit pas seulement de la somme des intérêts privés. Réguler implique harmoniser les intérêts de l'ensemble de la société, ce qui exige d'agir avec beaucoup de précaution et de prendre en compte la situation de ceux qui requièrent plus de services que la moyenne et ceux qui sont prêts à se contenter de moins pour un prix inférieur.

La régulation doit aussi concilier qualité et quantité dans le temps, sans jamais en oublier le coût que cela représente pour la société tout entière. Il s'agit d'un processus dynamique qui doit évoluer au rythme du développement de la société, des changements technologiques et des priorités. Dans

l'exercice de leurs fonctions, les régulateurs doivent procéder avec discernement, en d'autres termes, ils doivent dégager et inspirer un degré élevé de confiance

La majorité des problèmes auxquels se voient confrontés les organismes de régulation exige un haut niveau de spécialisation technique et économique. Pour les résoudre il faut que ces instances soient dotées en personnel permanent, qualifié et, tant que faire se peut, apolitique. L'indépendance de pensée et des décisions des régulateurs est indispensable pour deux raisons principales: premièrement, parce que les instances politiques se caractérisent par la lenteur avec laquelle elles traitent les problèmes et, deuxièmement, parce que la plupart des décisions que les régulateurs sont amenés à prendre ont des répercussions sur les droits et les libertés des citoyens.

## 1. La structure institutionnelle

Dans le cas des monopoles naturels, le rôle de la régulation est de créer les conditions, de faire une réplique, d'un milieu dans lequel le marché est compétitif. Généralement, le régulateur est un organisme du secteur public, qu'il fasse partie intégrante de la structure de l'administration publique ou, et c'est préférable, qu'il en soit indépendant. En Argentine, la meilleure option semble être celle de l'indépendance par rapport au service public. Évidemment, toute "indépendance" est relative et n'existe que dans l'accomplissement des tâches quotidiennes qui sont, elles, inscrites dans le cadre des responsabilités imparties. Ce que doit définir concrètement la législation applicable à la régulation, ce sont les limites de la dépendance.

Il ne semble pas adéquat que le public soit représenté au sein des organismes régulateurs comme cela a été revendiqué avec insistance en Argentine. Certes, en sa qualité d'utilisateur, le public, au même titre que les entreprises de services d'utilité publique, fait partie de l'univers régulé. Sans prétendre que la participation du public ne soit pas nécessaire, la meilleure façon de la garantir est à travers la transparence du processus de régulation.

Le rôle du régulateur n'est pas celui d'intermédiaire entre les entreprises de services d'utilité publique et leurs clients, mais d'interprète de la loi et des contrats qui devraient être conçus de manière à protéger les utilisateurs. L'organisme de régulation doit être capable d'interpréter intelligemment la législation et les contrats et de les appliquer de manière compétente, et avoir, pour ce faire, l'espace nécessaire.

Dans les pays de structure fédérale, il faut tenir compte en plus du niveau de gouvernement correspondant. Quand la régulation s'effectue au niveau de l'état ou de la province, il est logique qu'il n'y ait qu'un seul organisme régulateur pour tous les secteurs confondus. Quand elle est appliquée au niveau de l'État central, il est possible de comparer les différents systèmes de régulation.

L'autonomie dont jouit l'organisme régulateur est très variable. En Grande-Bretagne et aux États-Unis, on accorde une très grande importance à l'indépendance des régulateurs. Plus ceux-ci seront autonomes, mieux ils pourront assumer leurs responsabilités avec l'efficacité et la diligence nécessaires.

L'expérience internationale révèle que la structure institutionnelle et le cadre légal des industries doivent être compatibles. S'ils ne le sont pas, le régulateur pourra difficilement corriger les déficiences. La structure de l'organisme de régulation doit être suffisamment souple pour affronter les défis que lance le secteur de l'électricité.

D'une manière générale, les organismes de régulation présentent les caractéristiques communes suivantes: indépendance, procédures ouvertes et transparentes basées sur des audiences publiques; régulation économique; et contrôle de tous les services d'utilité publique. La nature spécifique du régulateur peut toutefois varier d'un pays à l'autre et dans de nombreux pays on exige d'avantage de lui le contrôle des services d'utilité publique qu'une régulation économique.

## 2. Les institutions de régulation

Traditionnellement, les institutions de régulation recouvrent la gestion de l'organisme de régulation en soi, l'exercice de fonctions légales, le contrôle des prix et de la qualité des services et les autorisations qui permettent l'exploitation d'un service d'utilité publique.

En Angleterre, les institutions de régulation font partie des institutions de l'État, bien qu'elles soient dotées d'une certaine indépendance, pouvant recruter leur personnel et administrer leurs propres ressources. Aux États-Unis, tout comme en Argentine, les organismes régulateurs sont des entités indépendantes de la politique et de l'administration publique. Quoi qu'il en soit, ils se caractérisent tous par leur fonction principale de régulateur des services d'utilité publique; leur autonomie, leur budget propre généralement financé par une commission prélevée sur les services régulés; par le fait que leurs décisions sont appelables auprès des tribunaux; que leurs fonctionnaires ont des contrats légaux et qu'ils règlent les différends entre les services régulés moyennant décisions exécutoires.

## 3. Les bases de l'autonomie des régulateurs

Dans la régulation des services d'utilité publique, les organismes régulateurs combinent trois fonctions de base de l'État: la fonction législative quand l'organisme régulateur édicte des normes et des règlements; la fonction exécutive quand il les fait appliquer, et la fonction judiciaire quand il intervient dans le règlement des différends de sa compétence.

La création d'organes régulateurs autonomes répond au principe selon lequel l'autorité qui accorde les concessions ne peut être la même que celle qui exerce un contrôle sur elles. C'est le principe fondamental de division des pouvoirs, présent dans toutes les constitutions modernes. De plus, l'indépendance du régulateur garantit la stabilité et la prévisibilité tant pour le service que pour les utilisateurs.

En Argentine, certaines entités de régulation furent créées en vertu de lois qui leur accordaient une condition juridique indépendante, leur assignaient un ministère de tutelle, leur donnaient le droit de percevoir des commissions auprès des entreprises de services d'utilité publique et des utilisateurs et les dotaient d'indépendance administrative, afin que leurs décisions puissent être révisables administrativement en première instance et appelables devant les tribunaux en cas d'interposition de recours. D'autres furent créées comme partie intégrante de l'administration publique, sans statut légal indépendant et leur autonomie est beaucoup plus limitée.

En Argentine, cette différence quant à la forme de création est fondamentale. Quand un organisme de régulation a été institué par loi, le gouvernement ne peut rien faire d'autre que d'évaluer si ses actions sont ou non légales. En revanche, s'il a été créé par décret, c'est également le bien-fondé, la pertinence et la convenance de ses mesures qui peuvent être mises en examen. Quand ils ont été créés comme établissements décentralisés de l'administration publique, tous leurs actes sont susceptibles d'être questionnés. Évaluer la légalité des actes semble être un contrôle raisonnable sur les régulateurs, mais au-delà, on empiète sur leur indépendance.

Pour être vraiment indépendants, les organismes de régulation doivent bénéficier d'une autonomie financière et posséder des sources de revenus propres.

Un autre facteur qui influe sur l'indépendance du régulateur est la forme dont sont choisis ses membres directeurs et les conditions de leur nomination. En Argentine, le gouvernement fédéral désigne cinq des membres du conseil d'administration de l'organisme de régulation tandis que deux sont proposés par les entreprises du secteur concerné. Ils sont nommés pour 5 ans mais leur mandat peut être renouvelé indéfiniment, et ils ne peuvent être destitués que pour faute grave. Le Parlement peut se prononcer sur les désignations.

En résumé, l'indépendance des organismes de régulation est relative et n'est pas la même — ni ne doit être la même — que celle des juges. Cependant, les régulateurs doivent pouvoir exercer leurs attributions techniques et légales sans interférences. Quand ils exercent des fonctions de justice comme dans le règlement des différends, leur autonomie est indispensable. Le régulateur doit pouvoir agir librement, mais cette

possibilité varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays les régulateurs ont des pouvoirs discrétionnaires étendus tandis que dans d'autres leur marge de manœuvre est strictement circonscrite.

#### **4. Échelle du système et type de régulation**

Beaucoup de pays imitent les changements qui se font ailleurs, particulièrement en ce qui concerne la privatisation des services d'utilité publique, sans prendre en compte les conséquences que peuvent avoir d'éventuelles différences. Dans le domaine de l'électricité entre autres, l'une de ces différences est l'échelle du système; quand elle est petite, voire moyenne, il ne peut exister qu'une concurrence restreinte entre les entreprises de génération. Parfois, ce problème peut être dépassé moyennant l'interconnexion avec d'autres systèmes, mais cela n'est pas toujours possible. Quand le nombre des entreprises est réduit, la nécessité d'un régulateur fort est d'autant plus grande, et dans ce cas, au lieu de stimuler la concurrence le régulateur devra garantir l'efficacité.

Selon la conception du système de régulation, l'organisme régulateur peut être spécialisé ou bien englober une large gamme de services. Des différences peuvent exister au sein d'un même pays, par exemple en Argentine, les organismes régulateurs sont spécialisés au niveau fédéral, mais dans de nombreuses provinces, un seul organisme couvre plusieurs domaines de services. Les raisons pour opter pour l'une ou l'autre de ces figures semblent simplement d'ordre pratique.

Au moment de mettre en place un système de régulation il faut tenter d'éviter que l'organisme régulateur tombe dans la sphère d'influence des entreprises régulées. Les risques de captation sont permanents. Il est peut-être impossible de concevoir un système qui évite ce phénomène mais il y a des manières d'en réduire la portée. D'abord, les régulateurs doivent avoir le mandat clairement établi de protéger les intérêts des consommateurs; ensuite, le régulateur doit fournir une information régulière sur ses activités; enfin, celles-ci doivent être réalisées dans la plus grande des transparences.

Il est important que les organismes régulateurs puissent recourir à du personnel bien formé, et les universités, comme c'est déjà le cas en Argentine, devraient relever le défi consistant à préparer des étudiants à entrer dans la carrière de la régulation.

#### **5. La concurrence dans l'industrie électrique en Argentine**

La décision de privatiser l'industrie de l'électricité a été assortie de celle de procéder à la séparation verticale des activités de production, de transmission et de distribution. Le secteur de la génération devint compétitif tandis que ceux de la transmission et de la distribution furent régulés comme des monopoles naturels. En bref: concurrence dans la génération; concurrence dans la fourniture des grands consommateurs; concurrence dans l'extension du système de transmission et concurrence simulée dans les activités régulées.

Les résultats furent immédiatement satisfaisants avec une réduction de 45% des prix de gros de l'électricité, une efficacité accrue, une diminution de la pollution et une expansion des réseaux. Suite à la crise de 2002 le système a dû être l'objet de certains réajustements, mais son fonctionnement demeure globalement efficace.

#### **D. Résumé de l'intervention d'Edgar Navarro Castro**

En Amérique centrale, traditionnellement, l'industrie de l'électricité était composée de systèmes nationaux indépendants qui se caractérisaient par l'intégration verticale d'entreprises d'État. Cependant, les gouvernements manquaient généralement des ressources pour faire les investissements nécessaires et le prix de l'énergie électrique devait être largement subventionné. Dans ces pays, il n'y avait pas de cadre légal concret régissant les activités du secteur.

La situation a changé peu à peu. Le premier pas fut, d'une part, l'ouverture de l'industrie aux investissements privés, provoquée par la nécessité d'une part, de produire des services de génération de secours pour se prémunir contre les occurrences de panne du système (les coupures de courant étaient

très fréquentes), et, d'autre part, d'établir des normes visant à améliorer la qualité des services. L'introduction de la possibilité d'investissements privés conduisit à la révision des politiques tarifaires et de subventions, ainsi qu'à la création d'un nouveau cadre légal applicable en particulier aux contrats entre les différents acteurs du secteur réformé.

La deuxième phase fut la construction d'interconnexions électriques entre pays voisins et la mise en oeuvre des mécanismes contractuels nécessaires, ou au moins d'accords pour administrer le commerce de l'énergie électrique. Ceci fut accompagné de la libéralisation du marché de l'électricité, ce qui se traduit par une augmentation substantielle des investissements.

La troisième étape commença avec le projet de création du Système d'interconnexion électrique pour l'Amérique centrale (SIEPAC), qui consistait en l'instauration d'un marché de gros de l'électricité centraméricaine et la mise en place du premier système régional de transmission. Ce marché, fruit des tentatives nationales pour reconstruire l'industrie dans chacun des pays de la région, permettait qu'un quelconque agent qualifié vende ou achète de l'électricité, où que ce soit dans la région. Le SIEPAC inaugura ses activités avec la signature d'un traité cadre portant création d'un marché ouvert et régional de l'électricité. En vertu de ce traité virent le jour deux organismes internationaux et une entreprise régionale: la Commission régionale d'interconnexion électrique (CRIE), l'Organisme opérateur régional (EOR) et l'Entreprise propriétaire du réseau (EPR) dont les actionnaires sont les gouvernements d'Amérique centrale et deux entreprises privées.

Les fondements étaient posés pour la création et le fonctionnement du marché de gros centraméricain d'électricité. Le marché se fit réalité après l'achèvement de l'interconnexion entre El Salvador et le Honduras, qui intégrait les six réseaux nationaux, et l'approbation par les gouvernements des règles provisoires de fonctionnement du marché.

L'Amérique centrale est composée de six pays qui parlent la même langue, qui partagent la même origine, connaissent des problèmes très similaires et ont des besoins communs. Mais il s'agit de six pays indépendants, séparés par des frontières, qui envisagent chacun à leur manière les solutions à leurs problèmes et qui ont des institutions et des législations différentes. Mais l'industrie électrique n'a qu'une seule solution réelle: l'intégration.

La base juridique du système d'intégration des marchés de l'électricité en Amérique centrale est le Protocole de Tegucigalpa, souscrit en décembre 1991, en vertu duquel les pays de la région accordèrent de créer le Système d'intégration centroaméricaine (SICA) dont les objectifs sont, entre autres, de parvenir à l'union économique entre les pays centraméricains, de renforcer la région en tant que bloc économique et de réussir l'intégration régionale durable moyennant une plate-forme institutionnelle et légale concertée.

Les objectifs du SIEPAC sont d'établir les règles communes pour le commerce régional entre les différents agents des pays membres du SICA; de fonder et de faire fonctionner les deux organismes régionaux d'électricité et de construire une ligne de transmission

Le SICA prévoit la création d'un septième marché de l'électricité en sus des six marchés nationaux existants. Ce septième marché sera un marché centraméricain intégré de l'électricité.

Le principal problème concret à résoudre est l'intégration dans un seul marché commun de six systèmes distincts régis par des lois et règlements différents. La première mesure accordée par les pays a été d'adapter leurs législations respectives de manière à les rendre compatibles entre elles dans le cadre du marché régional. Il a été également accordé qu'en cas de différends entre les services ou les régulateurs nationaux, les règles applicables au marché régional prévaudraient.

En Amérique centrale, l'intégration régionale du secteur de l'électricité a été rendu possible grâce à la volonté politique des gouvernements, au fait que cette volonté s'est traduite en règles incorporées au droit international, et que des institutions chargées de faire appliquer les directives contenues dans la loi ont été mises en place. Le marché centraméricain de l'électricité est intégré non pas par les gouvernements mais par les services d'utilité publique et les consommateurs. Les objectifs du marché sont de créer des opportunités d'affaires pour les investisseurs et de fournir de meilleurs services aux utilisateurs.



## **Annexes**

---

## Annexe 1

### Liste des participant

Facundo Alberdi  
Administrateur de programmes internationaux  
National Association of Regulatory Utility  
Commissioners  
Etats-Unis

Cristián Arellano Peredo  
Avocat  
Surintendance des services sanitaires  
Santiago du Chili

Rodrigo Bardoneschi  
Direction du Règlement des différends économiques  
internationaux  
Chancellerie argentine  
Buenos Aires, Argentine

Esteban Bravo  
KAS Ingenieros Asociados  
Santiago du Chili

Aude Bodiguel  
Commission de régulation de l'énergie  
Paris, France

Frederick Butler  
Commissionnaire, Organisme régulateur de services  
publics du New Jersey  
Etats-Unis

Gerónimo Cortés P.  
Gérant technique/Opérations  
Foster Wheeler and Petropower Energy Corp.  
Concepción, Chili

Andrés Culagovski  
Procureur du Comité d'investissements étrangers du  
Ministère de l'économie  
Santiago du Chili

Brice De la Croix  
Section Économie et Commerce  
Délégation de la Commission européenne au Chili  
Christophe Defeuilley  
EDF, France

Alejandro Domínguez  
Deuxième administrateur  
Surintendant des services publics et d'autres  
concessions  
San Salvador de Jujuy, Argentine

Edmundo Dupré  
Ex Président d'ESSBIO et ESVL  
Santiago du Chili

José Erazzu  
Administrateur général  
Organisme régulateur des services d'eau et d'égouts  
Tucuman, Argentine

Jorge Escobar  
Parlementaire de la Commission de la santé et de  
l'environnement  
Congrès national  
San Salvador, El Salvador

Magaly Espinosa  
Chef de la Division des concessions  
Surintendance des services sanitaires  
Santiago du Chili

Samuel J. Etcheverry  
KAS Ingenieros Asociados  
Santiago du Chili

Luis Fáunderz Pérez  
Sous-gérant de régulation et de contrôle des  
concessions  
Aguas Andinas  
Santiago du Chili

Julio Friedmann Encina  
Président exécutif  
ALSTOM  
Santiago du Chili

Pablo Guamán  
Santiago du Chili

Bernard Godon  
Administrateur général de Degremont S.A.  
Santiago du Chili  
Michael Hantke  
Alvarez Hinzpeter Jana & Valle  
Santiago du Chili

Rodrigo Herceg Ruiz  
Gérant commercial  
Société de génie INGENTRA S.A.  
Santiago du Chili

Ronald Hernández Mora  
Lieutenant, Guardia Nacional du Venezuela  
Santiago du Chili

Patricio Herrera  
Surintendance des services sanitaires  
Santiago du Chili  
Luis Hormazábal V.

Associé Directeur  
Energy Markets Consulting Ltda.  
Santiago du Chili

Rafael Lemus Gómez  
Coordination économique  
Secrétariat technique de la Présidence  
San Salvador, El Salvador

Emilio Lentini  
Organisme tripartite des travaux et services sanitaires  
Buenos Aires, Argentine

Luis María Lobo Vergara  
Président du Conseil d'administration  
ENRE  
Catamarca, Argentine

Francisco Manjarres  
Expert Commissionnaire  
Commission de régulation de l'eau potable et de  
l'assainissement de base  
Bogota, Colombie

Eduardo Muñoz  
Directeur, Secrétaire technique  
EPAS/ADERASA  
Mendoza, Argentine

Naoll Mary  
SAFEGE Ingenieros Consultores, Bureau Uruguay  
Montevideo, Uruguay  
Francisco Antonio Méndez,  
Surintendance de l'électricité  
Saint-Domingue, République dominicaine

Edgar Navarro  
Président  
Commission régionale de l'interconnexion  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Juan Neira  
Administrateur général  
Empresa Metropolitana de Agua Potable y  
Alcantarillado (EMAAP)  
Quito, Équateur  
Daniel Orellana  
Santiago du Chili

Edgar Orellana  
Directeur exécutif, Programme d'assainissement de  
l'environnement, Empresa Metropolitana de Agua  
Potable y Alcantarillado (EMAAP)  
Quito, Équateur

Hugo Peirano  
Santiago du Chili  
Héctor Pistonessi  
Président, Institut d'économie énergétique

Associé à la Fondation Bariloche  
Bariloche, Argentine

Julio Puebla  
Santiago du Chili

Verónica Rengifo  
Chargée de mission, ISTED  
France

Héctor Rodríguez Francile  
Président  
Surintendance des services publics et d'autres  
concessions  
San Salvador de Jujuy, Argentine

Margaret Rubio Sandoval  
Santiago du Chili

Juan E. Saldivia  
Surintendant des services sanitaires  
Santiago du Chili

Paula Soto Hidalgo  
Santiago du Chili

Francisco Santiago Snopek  
Chef du Département juridique  
Surintendance des services publics et d'autres  
concessions  
San Salvador de Jujuy, Argentine  
Jean Marie Tétart  
Maire de Houdan, France

Ignacio Torterola  
Bureau du Procureur du Trésor de l'Argentine  
Buenos Aires, Argentine

Gerardo Triunfo  
Directeur national de l'énergie et de la technologie  
nucléaire, Ministère de l'industrie, de l'industrie  
minière et de l'énergie  
Montevideo, Uruguay

Cristián Valdivieso  
Consultant, Programme d'assainissement de  
l'environnement  
Empresa Metropolitana de Agua Potable y  
Alcantarillado  
Quito, Équateur

Pedro Pablo Vera Arteaga  
Lieutenant, Guardia Nacional du Venezuela  
Santiago du Chili

Jean François Vergès  
Consultant France

## Secrétariat

Fernando Sánchez Albavera  
Directeur,  
Division des ressources naturelles et de  
l'infrastructure, CEPALC  
Santiago du Chili

Hugo Altomonte  
Coordinateur,  
Unité des ressources naturelles et de l'énergie  
Division des ressources naturelles et de  
l'infrastructure, CEPALC,  
Santiago du Chili

Miguel Solanes  
Conseiller régional en Législation des ressources  
hydriques et régulation des services publics, Division  
des ressources naturelles et de l'infrastructure,  
CEPALC  
Santiago du Chili

Andrei Jouravlev  
Fonctionnaire chargé des affaires économiques  
Division des ressources naturelles et de  
l'infrastructure, CEPALC  
Santiago du Chili

## Annexe 2

### Programme de la réunion

#### 18 octobre 2005

9h-9h15	Enregistrement.
9h15-10h30	Inauguration. Fernando Sánchez Albavera, Directeur, Division des ressources naturelles et de l'infrastructure, CEPALC. Jean-Jacques Rosec, Conseiller économique, Ambassade de France au Chili. Aude Bodiguel, Commission de régulation de l'énergie (CRE), France. Frederick Butler, Commissionnaire, Organisme régulateur des services d'utilité publique du New Jersey, États-Unis. Facundo Alberdi, Administrateur de programmes internationaux, National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC), États-Unis.
10h30-10h45	Pause café.
10h45-12h30	Panel 1 "Régulation, compétitivité et garanties publiques". Modérateur: Fernando Sánchez Albavera, Directeur, Division des ressources naturelles et des infrastructures, CEPALC. Christophe Defeuilley, Electricité de France (EDF), France. Jean François Vergès, consultant, ISTED, France. Emilio Lentini, Organisme tripartite des travaux et services sanitaires (ETOSS), Argentine. Juan Carlos Lerda, Consultant, CEPALC.
12h30-13h30	Débat: participation des entreprises et des organismes de régulation.
13h30-15h00	Déjeuner.
15h00-16h30	Panel 2 "Plein emploi des économies d'échelle et de grandeur, modalités de privatisation et régulation légère". Modérateur: Hugo Altomonte, Coordinateur, Unité des ressources naturelles et de l'énergie, Division des ressources naturelles et des infrastructures, CEPALC. Jean-Marie Tétart, Maire de Houdan, France. Christophe Defeuilley, Electricité de France (EDF), France. Juan Eduardo Saldivia, Surintendant des services sanitaires, Chili. Héctor Pistonessi, Président, Institut d'économie énergétique (IDEE) associé à la Fondation Bariloche, Argentine.
16h30-17h00	Pause café.
17h00-18h00	Débat: participation des entreprises et des organismes de régulation.

#### 19 octobre 2005

09h00-10h30	Panel 3 "Installations essentielles et subventions". Modérateur: Andrei Jouravlev, Fonctionnaire chargé des affaires économiques, Division des ressources naturelles et des infrastructures, CEPALC. Jean-Marie Tétart, Maire de Houdan, Francia. Jean François Vergès, consultant, ISTED, France. Emilio Lentini, Organisme tripartite des travaux et services sanitaires (ETOSS), Argentine.
10h30-11h00	Débat: participation des entreprises et des organismes de régulation.
11h00-11h30	Pause café.
11h30-12h30	Panel 4 "Traités de protection des investissements étrangers: impacts". Modérateur: Miguel Solanes, Conseiller régional en droit des eaux et régulation des services, CEPALC.

---

	Andrés Culagovski, Procureur du Comité d'investissements étrangers du Ministère de l'économie, Chili.
	Oswaldo Rosales, Directeur, Division du commerce international et de l'intégration, CEPALC.
12h30-13h30	Débat: entreprises et organismes de régulation.
13h30-15h00	Déjeuner.
15h-16h30	Panel 5: "Organismes de régulation". Modératrice: Véronica Rengifo, ISTED, France. Aude Bodiguel, Commission de régulation de l'énergie, France. Frederick Butler, Commissionnaire, Organisme régulateur des services d'utilité publique du New Jersey, États-Unis. Juan Legisa, Organisme de régulation de l'énergie électrique, Argentine. Edgar Navarro Castro, Président, Commission régionale de l'interconnexion (CRIE), Amérique centrale.
16h30-17h00	Pause café.
17h-18h	Débat et conclusions.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

recursos naturales e infraestructura

## Numéros publiés

**Le listing complet de cette collection, ainsi que les versions électroniques dans pdf sont disponibles dans notre emplacement web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

137. Séminaire sur la Régulation des Services d'infrastructure "Eau et électricité", Santiago du Chili, 18 et 19 octobre 2005, LC/L.2954-P, N° de vente F.08.II.G.68 (US\$ 10,00), 2009.
136. Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos. Instrumentos de gestión ambiental y minero ambiental, Catalina Moreno Morales y Eduardo Chaparro Ávila, LC/L. 2953-P, N° de venta S.08.II.G.67 (US\$ 10,00), 2008.
135. Estudio sobre empresas energointensivas y su posible contribución a programas de eficiencia energética, Pedro Maldonado, LC/L.2909-P, N° de venta S.08.II.G.44 (US\$ 10,00), 2008.
134. Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos, Catalina Moreno, Eduardo Chaparro Ávila, LC/L.2893-P, N° de venta S.08.II.G.30 (US\$ 10,00), 2008.
133. Internacionalización y estrategias empresariales en la industria eléctrica de América Latina: el caso de ENDESA, Patricio Rozas Balbontín, LC/L.2885-P, N° de venta S.08.II.G.22 (US\$ 10,00), 2008.
- 132.- Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur, Roberto Kozulj, LC/L.2871-P, N° de venta S.08.II.G.14 (US\$ 10,00), 2008
- 131.- Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos, Angela Oblasser y Eduardo Chaparro A., LC/L.2869-P, No de venta S.08.II.G.13 (US\$ 10,00), 2008.
- 130.- El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región de Antofagasta, Jeannette Lardé, Eduardo Chaparro y Cristian Parra, LC/L.2845-P, N° de venta S.07.II.G.166 (US\$ 10,00), 2007.
129. Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration, and water, Miguel Solanes and Andrei Jouravlev (LC/L.2827-P), Sales N° E.07.II.G.151 (US\$ 10,00), 2007.
128. La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial, Ariela Ruiz Caro (LC/L.2828-P), N° de venta S.07.II.G.152 (US\$ 10,00), 2007.
127. Report on maritime transport and the environment for Latin America, Bart Boon (LC/L.2792-P), Sales N° E.07.II.G.126 (US\$ 10,00), 2007.
126. Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño, María Begoña Ordoqui Urcelay (LC/L. 2751-P), N° de venta S.07.II.G.88 (US\$ 10,00), 2007.
125. Buenas prácticas en la industria minera: el caso del Grupo Peñoles en México, Eduardo Chaparro (LC/L. 2745-P), No de venta S.07.II.G.81 (US\$ 10,00), mayo de 2007.
124. Infraestructura y servicios de transporte ferroviario vinculados a las vías de navegación fluvial en América del Sur, Gordon Wilmsmeier (LC/L.2737-P), No de venta S.07.II.G.75 (US\$ 10,00), mayo de 2007.
123. Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño, Soledad Valenzuela y Andrei Jouravlev (LC/L.2727-P), No de venta S.07.II.G.65 (US\$ 10,00), abril de 2007.
122. Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos, Humberto Campodónico (LC/L.2711-P), No de venta S.07.II.G.59 (US\$ 10,00), marzo de 2007.
121. La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio del Estado, Humberto Campodónico. (LC/L.2688-P) No de venta S.07.II.G.39 (US\$ 10,00), marzo de 2007.
120. La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas, Juan Carlos Guajardo B. (LC/L.2674-P) No de venta S.07.II.G.23 (US\$ 10,00), febrero de 2007.
119. Mercado de energías renovables y mercado del carbono en América Latina: Estado de situación y perspectivas, Lorenzo Eguren (LC/L.2672-P) No de venta S.07.II.G.22 (US\$ 10,00), febrero de 2007.
118. Sostenibilidad y seguridad de abastecimiento eléctrico: estudio de caso sobre Chile con posterioridad a la Ley 20.018, Pedro Maldonado, Benjamín Herrera (LC/L.2661-P) No de venta S.07.II.G.12 (US\$ 10,00), enero de 2007.
117. Efectos económicos de las nuevas medidas de protección marítima y portuaria, Martín Sgut (LC/L2615-P), No de venta S.06.II.G.140 (US\$ 10,00), septiembre de 2006.

116. Oportunidades de negocios para proveedores de bienes, insumos y servicios mineros en Chile, Guillermo Olivares y Armando Valenzuela. Retirada
115. Instrumentos para la toma de decisiones en políticas de seguridad vial en América Latina, José Ignacio Nazif, Diego Rojas, Ricardo J. Sánchez, Álvaro Velasco Espinosa, (LC/L.2591-P), No de venta S.06.II.G.XX (US\$ 10,00), agosto de 2006.
114. La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana, Miguel E. Santillana, (LC/L.2590-P), No de venta S.06.II.G.120 (US\$ 10,00), agosto de 2006.
113. Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales, Oscar Figueroa y Patricio Rozas (LC/L.2586-P), No de venta S.06.II.G.119 (US\$ 10,00), agosto de 2006.
112. Indicadores de productividad para la industria portuaria. Aplicación en América Latina y el Caribe, Octavio Doerr y Ricardo Sánchez, (LC/L.2578-P), No de venta S.06.II.G.108 (US\$ 10,00), julio de 2006.
111. Water governance for development and sustainability, Miguel Solanes y Andrei Jouravlev, (LC/L.2556-P), No de venta S.06.II.G.84 (US\$ 10,00), junio de 2006.
110. Hacia un desarrollo sustentable e integrado de la Amazonía, Pedro Bara Nieto, Ricardo J. Sánchez, Gordon Wilmsmeier (LC/L.2548-P), No de venta S.06.II.G.76 (US\$ 10,00), junio de 2006.
109. Minería y competitividad internacional en América Latina, Fernando Sánchez-Albavera y Jeannette Lardé, (LC/L.2532-P), No de venta S.06.II.G.59 (US\$ 10,00), junio de 2006.
108. Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones, Germán Correa y Patricio Rozas (LC/L.2522-P), No de venta S.06.II.G.49 (US\$ 10,00), mayo de 2006.
107. Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible, César Polo Robilliard (LC/L.2520-P), No de venta S.06.II.G.47 (US\$ 10,00), mayo de 2006.
106. La integración energética en América Latina y el Caribe, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.2506-P), No de venta S.06.II.G.38 (US\$ 10,00), marzo de 2006.
105. Sociedad, mercado y minería. Una aproximación a la responsabilidad social corporativa, Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2435-P), No de venta S.05.II.G.181 (US\$ 10,00), diciembre del 2005.
104. Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: el caso de Chile, Oscar Figueroa y Patricio Rozas (LC/L.2418-P), No de venta S.05.II.G.165 (US\$ 10,00), diciembre del 2005.
103. Ciudades puerto en la economía globalizada: alcances teóricos de la arquitectura organizacional de los flujos portuarios, José Granda (LC/L.2407-P), No de venta S.05.II.G.154 (US\$ 10,00), noviembre del 2005.
102. La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe, situación actual y desafíos, Rosemarie Planzer (LC/L.2402-P), No de venta S.05.II.G.149 (US\$ 10,00), octubre del 2005.
101. Integrando economía, legislación y administración en la administración del agua, Andrei Jouravlev (LC/L.2389-P), No de venta S.05.II.G.132 (US\$ 10,00), octubre del 2005.
100. La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina Fernando Sánchez-Albavera y Alejandro Vargas, (LC/L.2389-P), No de venta S.05.II.G.132 (US\$ 10,00), septiembre del 2005.
99. Conceptos, instrumentos mecanismos y medio de fomento en la minería de carácter social en México, Esther Marchena León y Eduardo Chaparro (LC/L.2393-P), No de venta S.05.II.G.136 (US\$ 10,00), noviembre del 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....