



# Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale  
9 mars 2016  
Français  
Original : anglais

## Conseil du commerce et du développement

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

Quatrième session

Genève, 18-20 mai 2016

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

## Services, développement et commerce : aspects réglementaires et institutionnels

### Note du secrétariat de la CNUCED

#### *Résumé*

Indispensables au bon fonctionnement de toute économie et au renforcement de ses capacités productives, les secteurs de services pourraient être à l'origine d'une transformation structurelle favorable à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La qualité des politiques, des réglementations et des cadres institutionnels est un facteur déterminant de leur performance. Face à la libéralisation croissante des services dans le cadre des accords commerciaux multilatéraux, plurilatéraux et régionaux, il est crucial pour les pays d'avoir une approche cohérente de la réglementation intérieure et de la libéralisation du commerce dans ce secteur, par exemple en se dotant de mécanismes efficaces qui permettent aux négociateurs commerciaux, aux décideurs et aux autorités chargées de la réglementation de coordonner leur action. Il serait judicieux d'élaborer des réglementations adaptées aux besoins, sans perdre de vue les risques qu'un tel programme de réforme peut faire courir à l'autonomie réglementaire, à la marge d'action et aux impératifs du développement des pays et les arbitrages qu'il peut nécessiter.



## Introduction

1. Les secteurs de services sont indispensables au bon fonctionnement de toute économie et au renforcement de ses capacités productives<sup>1</sup>. Ils jouent un rôle clef dans la transformation structurelle nécessaire aux pays en développement pour réaliser leurs aspirations en matière de modernisation et de diversification économiques et d'amélioration de la compétitivité. La qualité des politiques, des réglementations et des cadres institutionnels est un facteur déterminant de leur performance et de leur contribution au développement. Une économie des services dynamique peut faire beaucoup pour aider les pays dans la réalisation des objectifs de développement durable, laquelle passe par le fonctionnement efficace et équitable du secteur et par l'accès universel aux services d'infrastructure et aux services essentiels, qu'il s'agisse de télécommunications, d'énergie, de services financiers, de soins de santé, d'assainissement ou d'éducation.

2. La réglementation joue un rôle important dans la contribution au développement de l'économie et du commerce des services, en particulier les services d'infrastructure, qui sont exposés aux effets de réseau et aux asymétries d'information et sujets aux dysfonctionnements de marché. L'intervention judicieuse des pouvoirs publics est essentielle pour le développement des services et de l'économie tout entière. Ceux-ci sont de plus en plus visés par les mesures de libéralisation prises dans le cadre de processus multilatéraux, plurilatéraux et régionaux, auxquels les pays en développement participent toujours davantage. Surtout, les accords commerciaux régionaux (ACR) de nouvelle génération – à commencer par les « méga-ACR » – ont étendu la libéralisation et les normes internationales aux services, essentiellement en traitant des règles nationales applicables aux services et aux fournisseurs de services étrangers. Ces accords définissent non seulement les conditions d'accès aux marchés et d'entrée sur les marchés, mais également les disciplines sur les prescriptions en matière de qualifications, de caractéristiques techniques et de licences. D'où cette question épineuse : comment trouver un équilibre entre les avantages commerciaux qui pourraient découler de l'ouverture des marchés et la prérogative de l'État de prendre les mesures réglementaires voulues pour atteindre ses objectifs de politique publique ? Cette question montre combien il est important d'adopter des approches cohérentes en ce qui concerne la libéralisation du commerce et la réglementation des services.

3. Les ACR récents font une large place aux questions de réglementation ; il s'agit en effet d'harmoniser les réglementations intérieures et de les faire converger pour remédier à ce que les exportateurs considèrent comme les effets restrictifs de ces réglementations, notamment des divergences entre elles, sur le commerce. Dans ce nouveau contexte, il est important d'élaborer des réglementations « intelligentes », adaptées aux circonstances et aux besoins de développement de chaque pays, afin de réduire au minimum leurs effets restrictifs involontaires sur le commerce et de mettre en place des pratiques réglementaires efficaces, rationnelles et équitables. Certes, les éléments de ces réglementations adaptées varieraient d'un pays à l'autre, mais des enseignements utiles pourraient être tirés des expériences nationales et des initiatives internationales. L'instauration d'une approche cohérente de la réglementation intérieure et de la libéralisation doit être envisagée dans le contexte plus large de la création d'un cadre réglementaire et institutionnel adapté dans un environnement commercial de plus en plus ouvert. Dans le même temps, il faudrait tenir compte des risques, des coûts et des arbitrages qu'une telle réforme pourrait supposer pour ce qui est de l'autonomie normative et de la marge d'action.

---

<sup>1</sup> CNUCED, 2010, *Services, Development and Trade : The Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

## I. Tendances de l'économie et du commerce des services

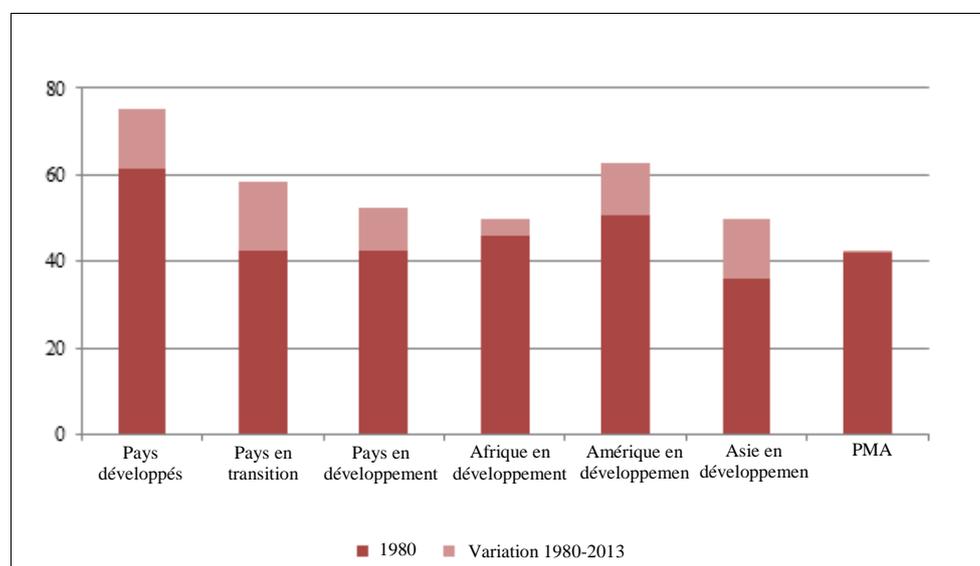
### A. Croissance du secteur des services

4. La « servicification » de l'économie caractérise l'évolution à long terme de nombreux pays. Entre 1980 et 2013, la part des services dans le produit intérieur brut (PIB) a augmenté dans toutes les catégories de pays, passant de 61 % à 75 % dans les pays développés, et de 42 % à 52 % dans les pays en développement (fig. 1). En 2013, parmi les régions en développement, c'est dans la région Amérique latine et Caraïbes que cette part a été la plus grande (63 %), mais elle est également prépondérante en Afrique et dans les pays en développement d'Asie (50 %). Bien que la contribution des services au PIB soit la plus faible et la plus stable dans les pays les moins avancés (PMA), ce secteur occupe là aussi la première place (42 %).

Figure 1

#### Contribution des services au produit intérieur brut par région et catégorie de pays, 1980 et 2013

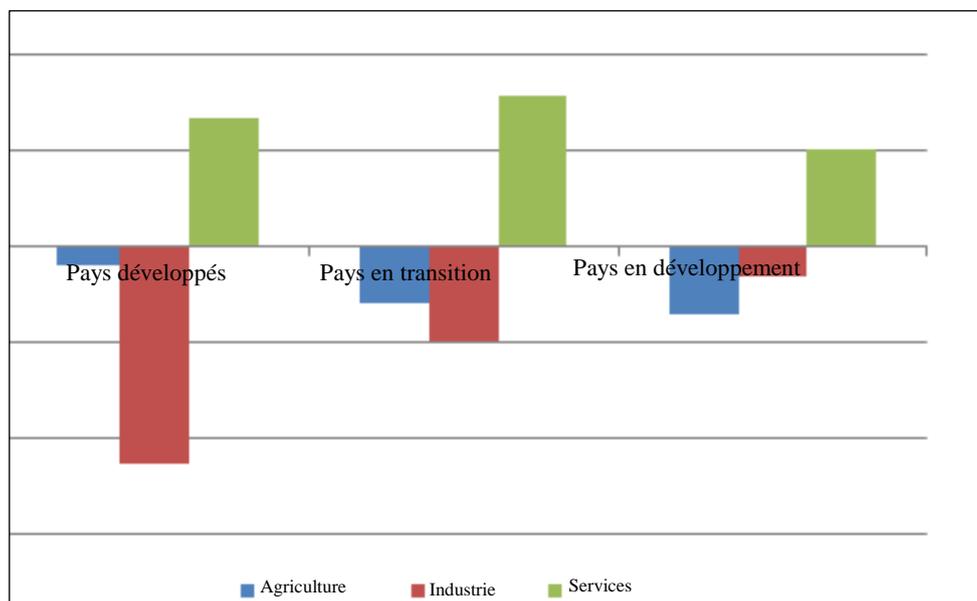
(En pourcentage)



Source : UNCTADStat.

5. Si, dans les pays développés, l'accroissement de la part des services entre 1980 et 2013 est généralement lié à une diminution de la part de l'industrie (-23 %), dans les pays en développement, il correspond essentiellement à la réduction de la part de l'agriculture (-7 %) (fig. 2). Étant donné la prépondérance et la croissance des services, les pays doivent concevoir des cadres réglementaires et institutionnels bien adaptés et cohérents, car ceux-ci sont déterminants pour la performance du secteur et par conséquent pour sa contribution aux objectifs de développement.

Figure 2  
**Contribution des services au produit intérieur brut par catégorie de pays et secteur économique, variation entre 1980 et 2013**  
 (En pourcentage)



Source : UNCTADStat.

## B. Impact sur l'emploi

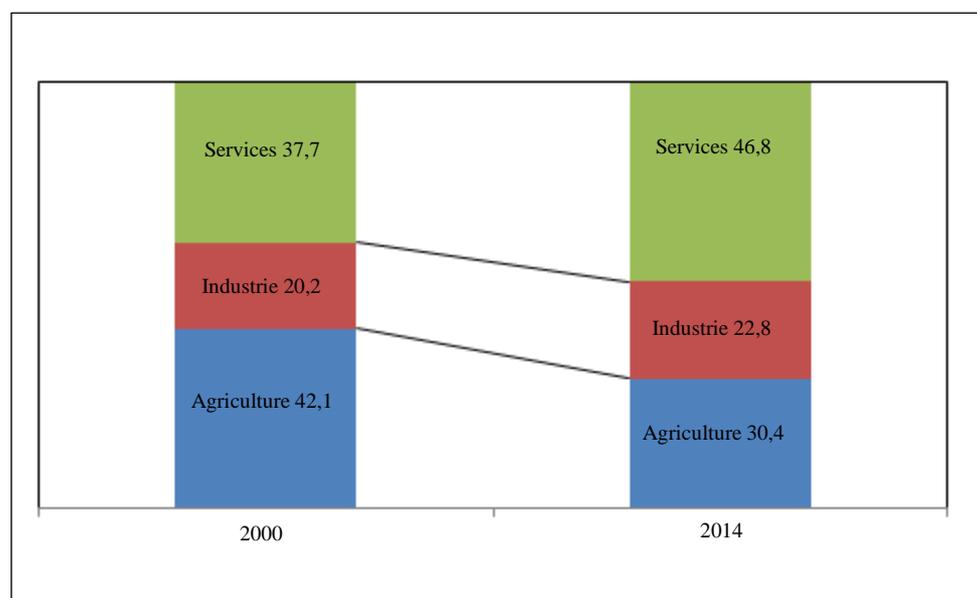
6. La servicification est également à l'œuvre dans le monde du travail. Depuis le milieu des années 2000, les services sont la première source d'emplois et le sont même restés pendant la crise économique mondiale de 2008-2009. Le secteur des services au sens large, qui représentait 47 % des emplois à l'échelle mondiale en 2014 (fig. 3), reste le principal employeur et devrait employer environ 1,5 milliard de travailleurs en 2016. Il est probable que la plupart des nouveaux emplois seront créés dans ce secteur. Même si elles jouent un rôle important dans la transformation structurelle, les activités industrielles ne devraient pas contribuer fortement à la reprise de l'emploi<sup>2</sup>.

7. Le secteur des services est de plus en plus important pour la création d'emplois liés aux chaînes de valeur mondiales. Entre 2000 et 2013, il a été le premier créateur d'emplois dans les pays avancés et le deuxième dans les pays émergents, derrière le secteur manufacturier. Entre 2000 et 2011, certains secteurs de services ont montré un plus fort potentiel de création d'emplois liés au commerce : les services aux entreprises, les transports et la communication dans les pays développés, et les services aux entreprises, l'hôtellerie et la restauration dans les pays émergents. Des données de 2014 révèlent que si les femmes étaient très présentes dans plusieurs secteurs de services, leurs effectifs étaient faibles dans les secteurs créant le plus grand nombre d'emplois liés aux chaînes de valeur mondiales. Les effets indirects des exportations de services étaient plus importants dans certains secteurs ; ainsi, un emploi dans le tourisme en crée trois dans d'autres secteurs et, en Inde, un emploi dans le secteur des technologies de l'information en crée quatre dans

<sup>2</sup> Organisation internationale du Travail, 2015, *World Employment and Social Outlook : Trends 2015* (Genève).

d'autres secteurs<sup>3</sup>. Les services d'infrastructure, en particulier, jouent un rôle crucial dans la création de capacités de production et d'exportation et dans l'impact du commerce sur l'emploi.

Figure 3  
**Emploi par secteur, à l'échelle mondiale, 2000 et 2014**  
(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données de l'Organisation internationale du Travail disponible à l'adresse [www.ilo.org/legacy/english/weso/2015/WESO\\_jan2015.xlsx](http://www.ilo.org/legacy/english/weso/2015/WESO_jan2015.xlsx). Toutes les pages Web citées dans le présent document ont été consultées le 7 mars 2016.

Note : Les valeurs pour 2014 sont des estimations.

### C. Exportations, migrations et secteur des services

8. En 2014, les cinq principaux exportateurs de services commerciaux au monde étaient les États-Unis d'Amérique (14 % du total mondial), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (6,9 %), la France (5,5 %), l'Allemagne (5,4 %) et la Chine (4,7 %). La même année, ces pays ont également été les principaux importateurs de services. Peu présents en tête du classement mondial, les pays en développement ont cependant accru leurs exportations de services plus rapidement que les pays développés de 2005 à 2014, et leur part dans le total mondial est passée de 24 % à 29 %.

9. La composition sectorielle des exportations de services commerciaux en 2014 n'est pas la même dans les pays développés et dans les pays en développement. Si les transports, les voyages et les autres services aux entreprises constituent les principaux secteurs dans les deux cas, le poids relatif des transports et des voyages est supérieur dans les pays en développement, avec 57 % des exportations totales de services commerciaux. À l'inverse, la part des services financiers et des assurances et celle des redevances sur les droits de propriété intellectuelle sont plus importantes dans les pays développés. Cela indique que les pays développés sont plus spécialisés dans ces services à forte valeur ajoutée, tandis que les pays en développement, particulièrement les pays africains et les PMA, dépendent

<sup>3</sup> CNUCED, 2014, *Exploiting the Potential of the Trade in Services for Development 2* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

davantage des services traditionnels, tels que les services de transport et de voyage (tableau 1).

Tableau 1

**Exportations de services commerciaux par région, catégorie de pays et secteur, 2014**

(En pourcentage)

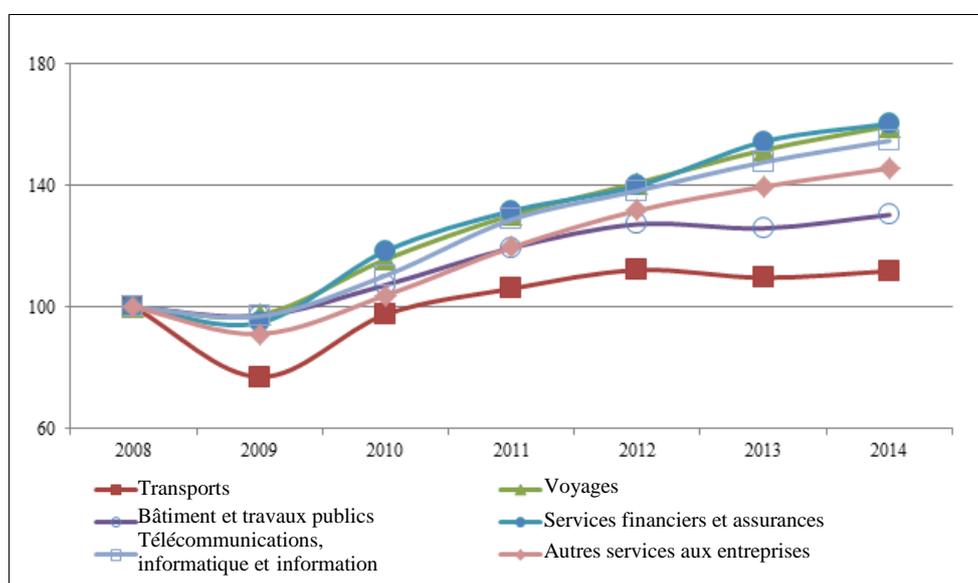
<i>Secteur de services</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Pays en développement</i>	<i>Afrique en développement</i>	<i>Amérique en développement</i>	<i>Asie en développement</i>	<i>PMA</i>
Services liés aux marchandises	3,2	3,0	2,1	2,5	3,2	1,5
Transports	17,9	21,4	30,7	19,0	20,9	25,9
Voyages	20,9	35,3	44,4	44,8	33,2	57,7
Bâtiment et travaux publics	1,6	3,2	1,7	0,3	3,7	1,1
Services financiers et assurances	13,6	6,0	3,0	5,1	6,4	1,7
Propriété intellectuelle	8,4	0,9	0,2	0,5	1,0	0,1
Télécommunications, informatique et information	9,7	8,3	5,2	5,1	9,0	4,5
Autres services aux entreprises	23,5	21,3	12,3	21,7	22,0	7,2
Services personnels, culturels et récréatifs	1,0	0,6	0,5	1,0	0,6	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : UNCTADStat.

Note : « Autres services aux entreprises » renvoie à la recherche-développement, aux services de consultation professionnelle et de conseil de gestion, et aux services aux entreprises techniques, commerciaux et autres.

10. L'évolution des exportations de services commerciaux dans les pays en développement entre 2008 et 2014 témoigne du dynamisme des services financiers et des assurances, ainsi que des télécommunications, de l'informatique et de l'information – secteurs dont certains sont fortement réglementés (fig. 4). Elle confirme que certains secteurs de services à forte valeur ajoutée sont les plus dynamiques dans les pays en développement, dont elles contribuent à moderniser l'économie. Les redevances sur les droits de propriété intellectuelle ont été les exportations de services commerciaux les plus dynamiques dans les pays en développement pendant la même période, ce qui résulte en grande partie de l'accroissement de l'investissement étranger direct (IED), mais leur part s'est établie à moins de 1 % du total en 2014 (voir tableau 1).

Figure 4  
**Pays en développement : exportations de certains services commerciaux, par secteur, 2008-2014**  
 (2008 = 100)



Source : UNCTADStat.

11. Entre 2005 et 2015, la part des services dans les exportations totales de biens et services a oscillé autour de 25 % dans les pays développés et de 15 % dans les pays en développement. Toutefois, les données sur la fourniture transfrontière de services ne rendent compte que d'une partie du commerce des services, celui-ci prenant de plus en plus la forme de présences commerciales à travers l'IED et de mouvements temporaires de personnes physiques (mode 4). La présence commerciale est le principal mode de fourniture de services. La CNUCED a estimé que le chiffre d'affaires total des filiales s'est élevé à 36 000 milliards de dollars en 2014. Dans l'hypothèse où la moitié de ce montant provient des services, le commerce des filiales étrangères est de l'ordre de 18 000 milliards, presque quatre fois le total mondial des exportations transfrontières de services<sup>4</sup>. En 2014, les services ont compté pour 49 % dans la valeur totale des projets annoncés d'IED de création de capacités, soit 341 milliards de dollars. De cette somme, 47 % concernaient des services d'infrastructure. Entre 2005 et 2014, c'est dans les secteurs ci-après que l'IED dans les services a le plus augmenté : électricité, gaz et eau ; bâtiment et travaux publics ; services sanitaires et sociaux<sup>5</sup>.

12. Le mouvement temporaire de fournisseurs de services est particulièrement important dans les services professionnels et les services aux entreprises, ainsi que dans les services liés à l'agriculture, au secteur manufacturier et aux activités extractives. Étant donné que les envois de fonds continuent de croître, il semblerait que le commerce selon le mode 4 tende à se développer. En 2015, il est estimé que le total mondial des envois de fonds a dépassé 601 milliards de dollars, dont environ 441 milliards de dollars à destination des pays en développement<sup>6</sup>. La contribution des migrations aux services est également mise en évidence par la proportion de travailleurs migrants dans ce secteur : 71 %. En 2013, les

<sup>4</sup> A/70/277.

<sup>5</sup> CNUCED, 2015, *World Investment Report 2015 : Reforming International Investment Governance* (New York et Genève, numéro de vente E.15.II.D.5, publication des Nations Unies).

<sup>6</sup> Banque mondiale, 2016, *Migration and Remittances Factbook 2016* (Washington).

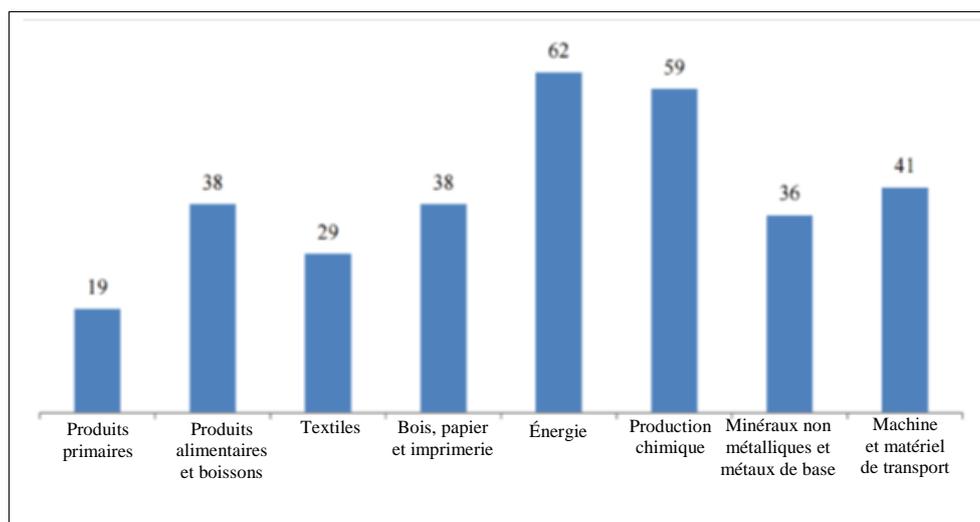
travailleurs migrants étaient au nombre de 150 millions, sur 232 millions de migrants au total<sup>7</sup>.

13. Certains services font partie intégrante des exportations de marchandises. En 2011, la valeur ajoutée des services a représenté 59 % de la valeur brute de ces exportations dans les pays développés et 43 % dans les autres pays, bien plus que la part des services dans les exportations totales de biens et services dans le cas des pays développés comme dans celui des pays en développement. La valeur des services dans les exportations de marchandises tend à être plus élevée dans les secteurs de l'énergie, des produits chimiques, et des machines et du matériel de transport (fig. 5).

Figure 5

**Valeur ajoutée des services dans les exportations de marchandises, par secteur**

(En pourcentage)



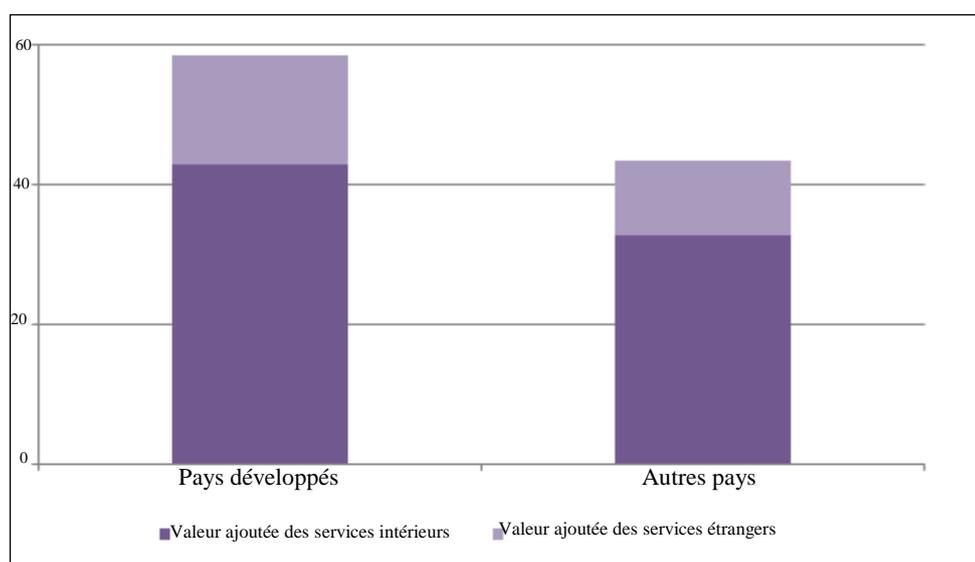
Source : L. Cernat, J. M. Rueda-Cantuche et N. Sousa, exposé intitulé « How important are mode 5 services for export-related jobs in Europe? », Council on Economic Policies, Genève (Suisse), novembre 2015.

Note : « Produit primaire » s'entend des matières premières agricoles et des produits de la chasse, de la sylviculture, de la pêche et des activités extractives.

14. La part appréciable de la valeur ajoutée des services étrangers dans les exportations brutes – 16 % dans les pays développés et 11 % dans les autres – confirme que les services sont devenus plus échangeables et qu'ils favorisent la participation aux chaînes de valeur mondiales (fig. 6). En raison du morcellement international de la production, il faut pouvoir compter sur l'efficacité des services professionnels, des services aux entreprises et des services d'infrastructure, ainsi que des services de recherche-développement, de conception de produits et de marketing. Le secteur des services, notamment les services d'infrastructure, offre donc d'importantes possibilités de diversification des exportations.

<sup>7</sup> Organisation internationale du Travail, 2015, *ILO Global Estimates on Migrant Workers : Results and Methodology* (Genève).

Figure 6  
**Part de la valeur ajoutée des services intérieurs et étrangers dans les exportations brutes, 2011**  
 (En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Échanges en valeur ajoutée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

#### D. Télécommunications, informatique et information

15. Il importe que les services de télécommunications, d'informatique et d'information soient dynamiques dans les pays en développement, puisqu'ils rendent possibles les activités économiques et sociales modernes et contribuent ainsi à accroître la productivité et la compétitivité. Une augmentation de 10 % de l'utilisation d'Internet dans un pays exportateur fait augmenter le nombre de produits échangés au niveau bilatéral de 0,4 % et la valeur moyenne par produit des échanges bilatéraux de 0,6 %<sup>8</sup>. Ces services, qui sont mentionnés dans les objectifs de développement durable, peuvent contribuer à la réalisation du Programme 2030.

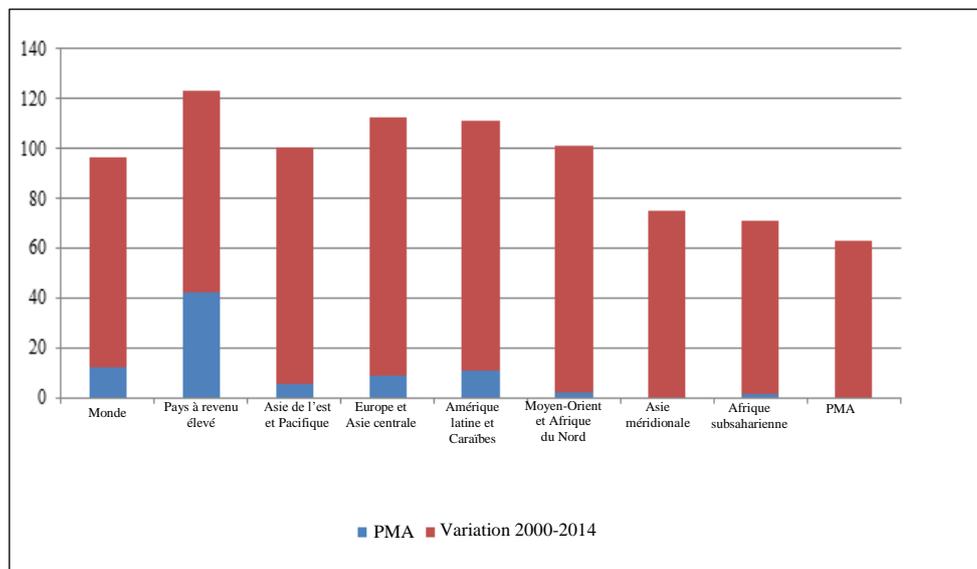
16. La fracture numérique entre pays développés et pays en développement s'est réduite quelque peu, comme l'indique le nombre d'abonnements de téléphonie mobile pour 100 habitants. Entre les pays à revenu élevé et la moyenne mondiale, l'écart était de 30 en 2000, contre 27 en 2014. Toutefois, ces chiffres indiquent également que les progrès restent insuffisants. Quatre régions en développement affichent un taux de pénétration plus élevé que la moyenne mondiale, mais l'Asie du Sud, l'Afrique subsaharienne et les PMA conservent un nombre d'abonnés inférieur à la moyenne, malgré une forte progression entre 2000 et 2014 (fig. 7). D'autres indicateurs, comme le nombre d'internautes et le nombre d'abonnements à l'Internet à haut débit, confirment que les pays en développement restent à la traîne.

<sup>8</sup> Banque mondiale, 2016, *World Development Report 2016 : Digital Dividends* (Washington).

Figure 7

**Abonnements de téléphonie mobile par région et catégorie de pays, 2000 et 2014**

(Pour 100 habitants)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

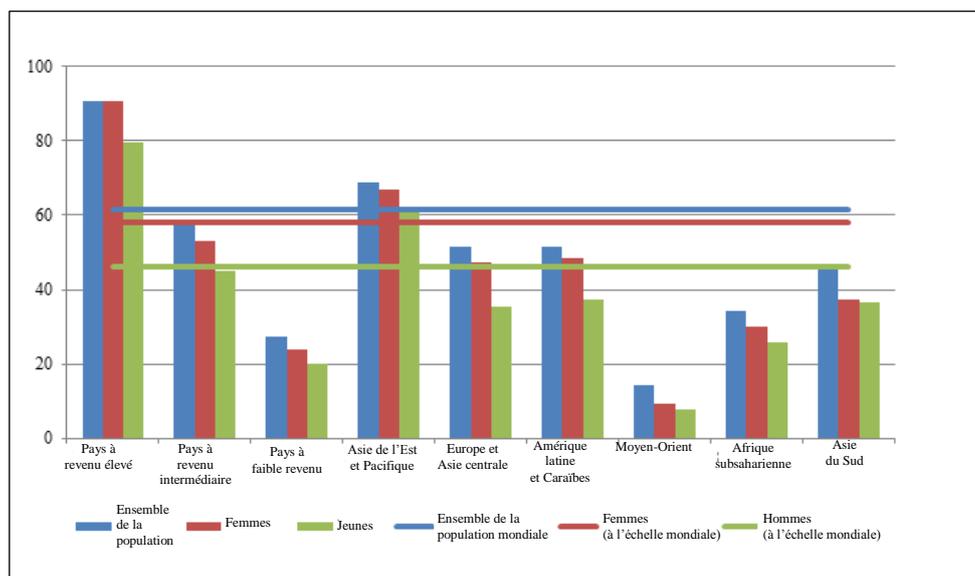
Note: Suivant la classification de la Banque mondiale, les pays à revenu élevé sont ceux dont le revenu national brut par habitant était d'au moins 12 736 dollars en 2014.

17. Les services financiers sont importants pour de nombreuses raisons : ils fournissent des apports précieux à l'économie dans son ensemble, facilitent les transactions nationales et internationales, servent à mobiliser et à orienter l'épargne, et permettent l'octroi de crédits pour l'investissement productif dans l'économie réelle. L'accès aux services financiers est un élément clef de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Faute d'accès à ces services, les particuliers – surtout les pauvres, les femmes, les jeunes, les habitants des zones rurales, les migrants et les travailleurs du secteur informel – ainsi que les entreprises, notamment les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, risquent de se voir privés de sources de revenus<sup>9</sup>. En 2014, 62 % des personnes de plus de 15 ans avaient un compte bancaire, mais cette proportion était plus faible chez les femmes (58 %) et les jeunes (46 %) (fig. 8). Si ces chiffres témoignent d'une grande amélioration par rapport à 2011, beaucoup reste à faire. Les services financiers numériques, notamment les systèmes de paiements mobiles, réduisent les obstacles physiques et économiques et ont contribué à améliorer l'accès entre 2011 et 2014.

18. En 2014, les exportations transfrontières de services financiers et de services d'assurance ont atteint 548 milliards de dollars, dont 16 % seulement sont allés aux pays en développement où ces exportations progressent pourtant plus rapidement que dans les pays développés. Les pays en développement d'Asie ont été à l'origine de 87 % des exportations de services financiers et de services d'assurance réalisées par les pays en développement en 2014. La part des 10 principaux pays en développement exportateurs dans ce secteur s'élève à 89 %. À l'exception du Mexique et du Brésil, ces pays sont tous asiatiques.

<sup>9</sup> TD/B/C.I/EM.6/2.

Figure 8  
**Personnes ayant un compte bancaire, par région et par catégorie de pays, 2014**  
 (En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Global Findex de la Banque mondiale.

Note : Suivant la classification de la Banque mondiale, les pays à revenu élevé sont ceux dont le revenu national brut a été d'au moins 12 736 dollars en 2014 ; les pays à revenu intermédiaire, de 1 046 dollars à 12 735 dollars ; et les pays à faible revenu, de 1 045 dollars ou moins. « Ensemble de la population » désigne la population des plus de 15 ans et « jeunes », le groupe des 15 à 24 ans.

## II. Tendances des politiques et des réglementations relatives aux services

### A. Aperçu

19. La qualité des politiques, des réglementations et des cadres institutionnels est un facteur déterminant de la performance des services. Les dysfonctionnements de marché imputables aux externalités, aux asymétries d'information et à la structure monopolistique du marché de certains services d'infrastructure justifient la réglementation des secteurs économiques. Le dégroupage des industries de réseau à intégration verticale et la privatisation de nombreux monopoles d'infrastructure ont ouvert les secteurs concernés à la concurrence et transformé le rôle de l'État qui, de fournisseur, est devenu responsable de la réglementation. Les États ont recours à la réglementation pour poursuivre différents objectifs de politique publique. Ils exercent leur pouvoir de réglementation en déterminant les conditions de l'accès aux marchés et de l'entrée sur les marchés, notamment à travers les règles en matière de licences et de qualifications. Ils encadrent les prix afin qu'ils soient justes et raisonnables pour les fournisseurs comme pour les consommateurs. Ils définissent le régime de propriété des entreprises et, par voie de conséquence, le degré de participation du secteur privé et le niveau de la concurrence. Ils encadrent aussi la qualité et le fonctionnement des services, luttent contre les comportements anticoncurrentiels des entreprises dominantes et garantissent l'accès universel, notamment au moyen d'obligations de service universel.

20. Au cœur de la problématique de la réglementation économique, il y a la nécessité de trouver un bon équilibre entre les quatre objectifs suivants :

- a) Pérennité : assurer des recettes suffisantes pour couvrir les coûts ;
- b) Efficacité de la répartition des ressources : faire en sorte que le coût de production adresse de bons signaux aux investisseurs comme aux consommateurs ;
- c) Efficacité productive : inciter les entreprises à réduire au minimum les coûts de production ;
- d) Équité : assurer un accès universel aux services essentiels.

21. La façon dont les États exercent leur pouvoir réglementaire a évolué avec le temps et varie d'un secteur à l'autre. De plus, les autorités de réglementation doivent sans cesse adapter leurs instruments et leurs approches à l'évolution des marchés et des besoins. Enfin, les réglementations font aujourd'hui l'objet d'un examen plus rigoureux du point de vue des effets qu'elles ont sur le commerce et l'investissement, dans le cadre des processus de libéralisation du commerce.

## **B. Services de télécommunications**

22. Le secteur des télécommunications est un bon exemple des multiples besoins réglementaires qui sont actuellement traités et qui résultent du changement technologique accéléré, de la prolifération des nouveaux modèles économiques et de l'évolution des structures de marché. Ce secteur a en effet été marqué par le développement d'un environnement axé sur le haut débit, par le passage d'une multiplicité d'infrastructures distinctes à un écosystème infonuagique, et par le phénomène des données massives résultant de l'accroissement des capacités de collecte et de stockage. Le secteur est également marqué par le renforcement de sa dimension internationale, de l'échangeabilité et de l'investissement étranger. Cette complexité a abouti à une réglementation « de quatrième génération » au champ d'application élargi, qui permet aux autorités chargées de la réglementation d'encadrer un écosystème numérique constitué d'un éventail croissant de services d'information, de communication et de télécommunications fondés sur des technologies convergentes, fournis au moyen de multiples réseaux et canaux. La croissance de ces secteurs de services a été plus rapide lorsque les dernières technologies et innovations ont pu être mises à profit grâce à la bonne application d'un cadre réglementaire de quatrième génération cohérent et tourné vers l'avenir<sup>10</sup>.

23. Sur les segments des communications par ligne fixe, l'expansion des réseaux a été favorisée par des réglementations, des mandats et des prescriptions *ex ante* tendant notamment à dégrouper l'accès à la boucle locale, à publier une offre d'interconnexion de référence, à établir des normes de qualité minimale et à promouvoir la neutralité technologique, l'interopérabilité et la non-discrimination. Sur les segments des communications par appareil mobile, lesquelles ne sont plus perçues comme des services « de luxe » mais pratiquement comme des services d'intérêt général, il est fréquent de trouver des réglementations *ex post* définies sur la base de la législation de la concurrence et d'approches fondées sur le marché qui réduisent les obstacles à l'entrée. De nouvelles licences ont été octroyées et la portée des licences existantes a été accrue. Les licences individuelles concernant un seul service sont devenues moins courantes, cédant dans

---

<sup>10</sup> Union internationale des télécommunications, 2015, *Tendances des réformes dans les télécommunications 2015 : Comment se préparer à rentrer dans l'économie numérique* (Genève); TD/B/C.I/MEM.4/8.

certains cas la place à des licences technologiquement neutres et à des régimes d'autorisation de portée générale.

24. L'expansion des marchés et le développement rapide des technologies mobiles à haut débit (telles que les applications, services et fournisseurs de quatrième et cinquième générations et de type LTE (« Long-Term Evolution »)) ont fait augmenter la demande en matière de communication de données mobiles et de bande passante. C'est pourquoi la gestion du spectre est devenue une question de réglementation cruciale qui peut avoir des incidences sur la concurrence, les coûts et la rapidité de la mise en service. Les nouveaux modèles de réglementation du spectre mettent l'accent sur l'évaluation des autres utilisations possibles de cette ressource sur une base fréquentielle, temporelle et géographique, ainsi que sur la réutilisation et le réaménagement des fréquences, une plus grande attention étant accordée à l'efficacité de l'utilisation du spectre. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'utilisation des fréquences, il est important de veiller à ce que les licences puissent être octroyées rapidement et, dans le même temps, à ce que les fréquences soient exploitées de la façon la plus efficace et la plus rentable possible à long terme.

25. L'accès universel reste une question de réglementation capitale. Les politiques publiques et les réglementations visent à inciter les opérateurs à rendre leurs services disponibles, abordables et commodes. Cela peut passer par des mesures d'incitation financière ou d'autres mécanismes de financement en faveur du développement des infrastructures et de l'utilisation des services, l'octroi de subventions après mise en concurrence et des obligations associées aux licences. Promouvoir l'innovation et le partage d'infrastructures peut aussi contribuer à élargir l'accès aux réseaux et aux services. Il est également possible d'inciter les opérateurs à développer leurs réseaux en stimulant la demande de services de télécommunications, par exemple grâce à la promotion de la culture numérique auprès de la population.

26. La concurrence joue un rôle central dans la promotion de la disponibilité, de l'abordabilité, de la commodité et de la qualité des services de télécommunications. Pour créer un environnement favorable à la concurrence, il est notamment possible de faciliter l'entrée sur les marchés et l'octroi de licences, d'encourager ou d'imposer des solutions de partage d'accès, de promouvoir la portabilité des numéros, de rendre possible le changement de bande, de permettre ou d'imposer le partage d'infrastructures, de prendre des mesures concernant les tarifs de terminaison d'appel élevés et de garantir la neutralité des réseaux (le principe selon lequel toutes les communications électroniques passant par un réseau devraient être traitées de la même façon). En raison de la convergence des services, de l'intensification de l'utilisation d'Internet, du développement de l'Internet des objets et de la prédominance des modèles d'activité fondés sur la publicité et la collecte de données relatives aux utilisateurs, la protection des consommateurs est plus importante que jamais. La cybersécurité et la protection des données sont sources de nouvelles inquiétudes<sup>11</sup>. De nombreux pays adoptent des réglementations spécialement conçues pour les consommateurs de TIC et en confient l'application à l'autorité de réglementation du secteur ou à une agence de protection des consommateurs.

### C. Services financiers

27. Pour réduire le risque de crise – et les coûts associés aux crises qui se produisent –, il a fallu recentrer la réglementation applicable au système financier dans son ensemble sur des objectifs macroprudentiels. Ce recentrage vise à internaliser les externalités négatives des différentes institutions financières, à réduire les risques systémiques et à garantir une protection globale. Dans leurs nouveaux cadres réglementaires, les pays

<sup>11</sup> Voir par exemple TD/B/C.II/EM.5/2.

s'efforcent d'adopter des règles en matière de fonds propres et de liquidités – selon l'accord Bâle III, par exemple – pour améliorer la capacité des banques de couvrir leurs pertes. D'après le Comité de Bâle, ces règles ont en général été appliquées rapidement et conformément aux normes définies dans l'accord. Les pays qui ne font pas partie du Comité ont fait des progrès dans l'adoption des normes de Bâle III<sup>12</sup>. Plusieurs pays ont commencé à imposer des règles plus strictes que ne le sont ces normes, par exemple un ratio de levier minimal supérieur à 3 % ou des obligations plus sévères en matière de liquidités.

28. Pour les pays en développement, l'accès universel aux services financiers reste un objet de réglementation essentiel. Des modèles d'activité novateurs sont mis en place pour réduire les obstacles à l'intégration financière. Les banques publiques, les banques coopératives, les banques de développement et les banques de proximité se sont montrées particulièrement disposées à élargir l'accès aux services financiers à des groupes de population jusqu'alors laissés pour compte. Grâce aux nouveaux modes de paiement et à la correspondance bancaire, il est possible d'avoir recours à la fois aux réseaux bancaires, postaux et commerciaux pour améliorer l'accès aux services financiers et réduire les coûts qui y sont associés. De nouveaux systèmes de paiement sont également possibles grâce aux progrès technologiques, notamment les systèmes de paiements mobiles, qui tirent parti de la diffusion de la téléphonie mobile pour proposer différents services financiers, avec des coûts infrastructurels plus faibles. La réglementation des services financiers numériques a eu pour principaux objectifs de promouvoir l'interopérabilité des réseaux, de favoriser l'innovation, de créer des conditions équitables grâce à l'octroi de licences et de garantir la sécurité de l'information.

29. La stratégie d'intégration financière du Kenya, par exemple, est centrée sur les services financiers par téléphonie mobile, les institutions de microfinancement, la correspondance bancaire et l'amélioration des services d'assistance<sup>13</sup>. Les services financiers numériques contribuent à l'intégration financière dans une mesure appréciable, l'association des systèmes de paiements mobiles et des institutions bancaires permettant d'assurer des services tels que les virements, les paiements, l'épargne et le crédit. Le cas de M-Pesa, le système de paiement par téléphone mobile de Safaricom, montre l'importance de veiller à la cohérence des réglementations eu égard aux objectifs spécifiques de chacune, en l'occurrence l'accès universel et la concurrence. Les autorités de réglementation ont autorisé Safaricom à maintenir une position dominante pendant sept ans en concluant des accords d'exclusivité qui tenaient compte du coût élevé de l'élaboration du système, d'où une croissance rapide et des économies d'échelle. En 2014, le marché a été ouvert à la concurrence, et les coûts de transaction sont passés de 4,91 dollars à 0,43 dollar. Compte tenu des liens économiques étroits entre le Kenya et ses pays voisins, la coopération régionale en matière de réglementation est estimée nécessaire pour déceler les risques encourus par les pays et les risques sectoriels en vue de prévenir les crises financières.

30. D'après le Groupe spécialisé sur les services financiers numériques de l'Union internationale des télécommunications<sup>14</sup>, l'intégration financière a bénéficié des services financiers numériques. Sur 2 milliards de personnes dépourvues de compte bancaire, quelque 1,6 milliard disposent d'un téléphone portable au sein de leur ménage, ce qui rend

<sup>12</sup> Banque des règlements internationaux, 2015, *Mise en œuvre des normes de Bâle*. Plusieurs pays en développement sont membres du Comité de Bâle, notamment le Brésil, la Chine et l'Inde.

<sup>13</sup> CNUCED, 2015, *Access to financial services as a driver for the post-2015 development agenda*, Policy Brief n° 35, et *Rapport 2015 sur le développement économique en Afrique : Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement* (New York et Genève, numéro de vente F.15.II.D.2, publication des Nations Unies).

<sup>14</sup> Le Groupe spécialisé réunit diverses parties prenantes, dont la CNUCED, et s'occupe d'intégration financière et de services financiers numériques.

possible le développement des services de paiements mobiles. En Afrique subsaharienne, 81 % du marché repose sur ces services<sup>15</sup>. Le Groupe spécialisé a également souligné l'importance de la cohérence et de la collaboration entre les autorités de réglementation des télécommunications et des services financiers.

### III. Réglementations intérieures et libéralisation du commerce des services

#### A. Contexte

31. De plus en plus, la libéralisation du commerce fondée sur les accords commerciaux régionaux et multilatéraux englobe les services d'infrastructure. La réforme de la réglementation et la concurrence sont les éléments moteurs de la récente libéralisation dans ce secteur. La libéralisation du commerce des services porte essentiellement sur la réglementation, du fait que la décision d'ouvrir le marché intérieur des services d'infrastructure à la concurrence internationale, en déterminant dans quelle mesure et comment, est une décision d'ordre réglementaire. L'influence qu'exerce le processus de libéralisation sur la conception et le fonctionnement des cadres réglementaires et institutionnels nationaux et, partant, sur la capacité d'action des gouvernements en matière de réglementation, est inhérente à sa nature. Il s'agit donc surtout de veiller à ce que le contenu, le rythme et l'étalement du double processus de libéralisation et de réglementation soient tels que les pays puissent se doter des capacités et des cadres réglementaires et institutionnels voulus avant que la privatisation et la libéralisation ne s'engagent, tout en conservant la possibilité de s'adapter aux situations nouvelles, notamment celles qui résultent de la libéralisation des marchés.

32. La libéralisation progressive des services au niveau multilatéral s'est engagée dans le cadre du Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), où les services n'ont pas été un objet de négociation prioritaire alors qu'ils faisaient partie intégrante du mandat issu du Cycle d'Uruguay. La dixième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Nairobi en décembre 2015, a abouti à six décisions ministérielles. L'une d'elles portait sur la dérogation concernant le traitement préférentiel en faveur des services des PMA, qui a été prorogée pour une nouvelle période de quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2030. L'avenir des négociations sur les services dans le cadre du Cycle de Doha est incertain, les signataires de la Déclaration ministérielle de Nairobi ayant reconnu que « les membres ont des vues différentes sur la façon d[e] les aborder ». Les initiatives régionales et plurilatérales sont très nombreuses. Vingt-trois membres de l'OMC, représentant 70 % du commerce mondial des services, négocient depuis 2012 un accord plurilatéral sur le commerce des services<sup>16</sup>, qui doit encourager la multilatéralisation et la participation de nouveaux membres.

33. Les services sont un volet majeur des ACR de nouvelle génération, qui sont orientés vers une intégration globale et approfondie et qui mettent l'accent sur les mesures réglementaires intérieures concernant les services, l'investissement et la concurrence.

<sup>15</sup> GSMA, 2014, *Le point sur le secteur 2014: Les services financiers mobiles destinés aux personnes non bancarisées en 2014*, disponible à l'adresse [http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/10/2015\\_MMU\\_Le-point-sur-le-secteur\\_Les-services-financiers-mobiles-destines-aux-personnes-non-bancarisees.pdf](http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/10/2015_MMU_Le-point-sur-le-secteur_Les-services-financiers-mobiles-destines-aux-personnes-non-bancarisees.pdf).

<sup>16</sup> Australie, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, États-Unis, Hong Kong (Chine), Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Maurice, Mexico, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, province chinoise de Taiwan, République de Corée, Suisse, Turquie et Union européenne.

Au 1<sup>er</sup> février 2016, 625 accords de ce type avaient été notifiés à l'OMC, dont 419 sont en vigueur et 153 portent sur les services. Six ACR sur les services seulement avaient été notifiés à l'OMC avant 2000 ; depuis cette date, c'est plus de 130 nouveaux accords qui ont été portés à la connaissance de l'organisation. Il convient en particulier de noter l'apparition de deux méga-ACR – l'Accord de partenariat transpacifique (TPP), conclu récemment, et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). En plus de créer de vastes marchés et d'amener une profonde ouverture des marchés, ces accords établiraient des disciplines afin de pousser à la cohérence réglementaire et à la réduction des différences normatives entre les pays. Les pays en développement aussi ont entrepris de libéraliser les secteurs de services au niveau régional au moyen d'ACR. Ainsi, l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) est en train de créer sa propre communauté économique, où circuleront librement main-d'œuvre qualifiée, marchandises, services et investissements, tandis que les pays africains ont entamé des négociations sur un certain nombre de questions, dont les services, afin de créer une zone panafricaine de libre-échange d'ici à 2017.

## B. Réglementations : obstacles, divergences et convergences

34. L'articulation entre accords commerciaux et droit des États de réglementer fait débat depuis longtemps. Dans les secteurs de services, les organismes de réglementation œuvrent généralement dans le sens des objectifs légitimes de politique générale. Si la réglementation peut constituer un obstacle de droit ou de fait au commerce, la libéralisation des échanges et les engagements qui concernent la conception des cadres réglementaires nationaux risquent de peser sur l'autonomie des États dans ce domaine. Cette question pourrait prendre d'autant plus d'importance que la réglementation va occuper une place centrale, les produits étant aujourd'hui intégrés à des services à valeur ajoutée et interconnectés. La nature de ces produits, qui sont reliés à l'Internet ou au nuage et qui incorporent tout un éventail de services à valeur ajoutée supposant la circulation des données par-delà les frontières, requiert de nouvelles réglementations, face aux questions qui se posent en matière de sécurité, de respect de la vie privée, de propriété intellectuelle, de protection du consommateur et de politique industrielle. Ces mesures, qui limitent ou augmentent le coût du commerce numérique et de la circulation des données, prennent rapidement de l'importance<sup>17</sup>.

35. Pour un exportateur, tel ensemble de règles applicables aux services peut avoir des effets restrictifs sur le commerce, même si ce n'était pas l'objectif visé par les organismes responsables. Des études suggèrent que les règles en matière de participation publique et le contrôle des prix ont des effets moins restrictifs sur le commerce que les mesures discriminatoires comme les limitations de la participation étrangère, les obligations imposées aux membres des conseils d'administration en matière de nationalité et de résidence, les obstacles à la concurrence et le manque de transparence des régimes de licence<sup>18</sup>. Le fait que l'autorité des organismes de réglementation soit limitée au territoire national peut contribuer à l'élaboration d'une réglementation restrictive pour le commerce, étant donné que les organismes en question n'ont pas la capacité d'intervenir dans les autres pays et pourraient donc privilégier les fournisseurs nationaux. De plus, dans de nombreux secteurs de services (services professionnels, par exemple), les réglementations sont élaborées par plusieurs autorités et/ou associations professionnelles, ce qui peut inciter certains de ces acteurs à accorder la préférence aux fournisseurs nationaux. Ces théories sont étayées par des études sur l'octroi des licences au moment de l'entrée sur le marché,

<sup>17</sup> B. Hoekman et P. Mavroidis, 2015, *Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation* (Genève, Centre international de commerce et de développement durable et Forum économique mondial).

<sup>18</sup> <http://www.oecd.org/trade/services-trade/43080529.pdf>.

qui montrent que si les conditions d'octroi sont généralement rendues publiques, les licences tendent à être accordées d'une façon discrétionnaire<sup>19</sup>.

36. Les obstacles au commerce international des services peuvent aussi tenir à la diversité des régimes réglementaires intérieurs. Les fournisseurs de services qui travaillent sur plusieurs marchés supportent les coûts d'adaptation aux différentes obligations réglementaires. Dans ce cas, les accords commerciaux n'ont pas pour objectif principal de supprimer les règles en tant que telles mais de gérer leur diversité. Lorsque les règles divergent mais qu'elles visent les mêmes objectifs, les pays ont entrepris de coopérer par le biais de l'harmonisation, de la reconnaissance mutuelle ou de l'équivalence des règles. Ce type de coopération est plus praticable entre pays ayant des niveaux de développement et des préférences réglementaires similaires. En général, les ACR ont pour but de réduire le pouvoir discrétionnaire en matière de réglementation en exigeant que les mesures appliquées ne soient pas plus restrictives pour le commerce que nécessaire. Lorsque les différences réglementaires sont dues à des différences fondamentales d'objectif et d'approche, la coopération peut être impossible.

### C. Élaboration des réglementations intérieures

37. Ce qui fait obstacle au commerce des services, ce ne sont pas les droits de douane, mais plutôt les règlements intérieurs. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) reconnaît le droit des gouvernements de réglementer dans plusieurs de ses dispositions, dont le préambule et l'article XIX (libéralisation progressive). Il souligne aussi le besoin qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit. Toutefois s'il cherche à garantir que les prescriptions en matière de qualifications, de licences et autres ne sont pas excessivement rigoureuses pour les fournisseurs étrangers ou que les monopoles n'abusent pas de leur position pour bloquer l'entrée sur le marché et la concurrence, les contraintes qu'il impose à la réglementation intérieure, au-delà des obligations de non-discrimination et de transparence, sont peu nombreuses. Par exemple, dans les secteurs où les membres de l'OMC ont contracté des engagements, l'article VI.1 prévoit que toutes les mesures seront administrées « d'une manière raisonnable, objective et impartiale ». De plus, selon les exceptions d'ordre prudentiel relatives aux services financiers, les membres de l'OMC ne seront pas empêchés de prendre des mesures pour des raisons prudentielles, mais, dans les cas où de telles mesures ne sont pas conformes aux dispositions de l'Accord, elles ne seront pas utilisées par un membre comme un moyen d'éviter ses engagements ou ses obligations au titre de l'Accord. Le document de référence relatif aux services de télécommunications indique que les membres ont « le droit de définir le type d'obligations en matière de services universels qu'ils souhaitent maintenir » mais exige que ces obligations soient administrées de « manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence » et qu'elles ne soient pas « plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire... », condition qui, dans la pratique, risque d'empêcher les pays d'exercer ce droit.

38. L'AGCS cherche aussi à maintenir l'équilibre entre les objectifs de politique générale des pays et les engagements en matière de libéralisation du commerce au moyen des exceptions générales (art. XIV), qui traitent notamment des mesures nécessaires à la protection de la moralité publique, au maintien de l'ordre public, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ainsi que des exceptions concernant la sécurité (art. XIV *bis*).

<sup>19</sup> A. Mattoo, 2015, *Services Trade and Regulatory Cooperation* (Genève, Centre international de commerce et de développement durable et Forum économique mondial).

39. Les membres de l'OMC négocient pour élaborer des disciplines multilatérales applicables aux réglementations intérieures en matière de licences, de qualifications et de normes techniques de manière à ce que celles-ci ne constituent pas un obstacle injustifiable au commerce<sup>20</sup>. Un aspect majeur des disciplines proposées est le critère de la nécessité, selon lequel ces réglementations ne doivent pas être discriminatoires ou plus restrictives pour le commerce que nécessaire. On s'inquiète du fait que ce critère ne limite les capacités des organismes de la réglementation d'élaborer et de modifier les règles en fonction des objectifs légitimes de politique générale. Par exemple, l'imposition de redevances d'utilisation aux fournisseurs de services en vue de financer l'accès universel risque de ne pas être conforme au critère de la nécessité. Des études suggèrent que la proposition selon laquelle une règle intérieure (prescriptions en matière de licence, par exemple) doit être « préexistante » pourrait amener une modification de la réglementation empêchant les fournisseurs de services étrangers de « se fonder sur la législation existante » à être jugée incompatible avec l'obligation faite par l'AGCS d'assurer des conditions « stables et prévisibles »<sup>21</sup>. L'AGCS vise aussi à améliorer les disciplines dans ce domaine. Le projet d'article sur la transparence et le projet d'annexe sur la réglementation intérieure sont particulièrement pertinents en ce qui concerne l'articulation entre les accords commerciaux et la réglementation. Le projet d'article sur la transparence traite, semble-t-il, de la publication des mesures, de la possibilité de formuler des observations à leur sujet et de l'obligation faite aux gouvernements d'exposer les motifs de la mesure adoptée. Le projet d'annexe sur la réglementation intérieure a une portée similaire à celle du projet de disciplines de l'OMC concernant la réglementation intérieure.

40. Les ACR de nouvelle génération et les méga-ACR insistent sur la cohérence en matière de réglementations entre les parties. En ce qui concerne la réglementation intérieure, l'Accord de partenariat transpacifique, à l'instar du projet de texte de l'accord sur le commerce des services, reprend le principe énoncé dans le préambule de l'AGCS quant au droit des parties de réglementer et d'adopter de nouvelles réglementations sur la fourniture de services. Toutefois, l'Accord de partenariat transpacifique va au-delà de l'AGCS sur un certain nombre de points et impose des obligations additionnelles, à savoir :

- a) Un calendrier pour le traitement d'une demande ;
- b) La fourniture d'informations sur les motifs du rejet d'une demande ;
- c) La possibilité pour le requérant de corriger des erreurs mineures dans sa demande ;
- d) L'acceptation de copies de documents certifiés en lieu et place des documents originaux ;
- e) L'imposition de droits raisonnables et transparents ;
- f) L'octroi d'un délai raisonnable pour la présentation des demandes ;
- g) Des assurances que des procédures existent au niveau national pour évaluer la compétence des professionnels d'une autre partie<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> M. Mashayekhi et E. Tuerk, 2008, GATS negotiations on domestic regulation: A developing country perspective (chapter 7), in K. Alexander et M. Andenas, eds., *The World Trade Organization and Trade in Services* (Leiden, Brill).

<sup>21</sup> TD/B/C.I/MEM.3/8.

<sup>22</sup> Le texte intégral de l'Accord de partenariat transpacifique peut être consulté à l'adresse : <https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaty-making-process/trans-pacific-partnership-tpp/text-of-the-trans-pacific-partnership/>.

41. Le rôle important des régimes réglementaires nationaux dans les conditions d'accès au marché et d'entrée sur le marché a entraîné une focalisation des négociations commerciales sur certains services d'infrastructure, en particulier les services de télécommunications et les services financiers. Les disciplines réglementaires des ACR applicables aux services de télécommunications s'appuient souvent sur le document de référence de l'OMC relatif aux télécommunications de base, prévoyant la prise d'engagements en faveur d'un accès non discriminatoire aux réseaux de télécommunications de base et aux plateformes de communication pour les services à valeur ajoutée. Ces disciplines peuvent étoffer le document de référence avec de nouvelles définitions et de nouvelles règles. Dans le secteur des services financiers, les ACR tendent à renforcer les disciplines réglementaires, souvent en s'appuyant sur le Mémoire d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers, et traitent de questions telles que les exceptions prudentielles, le statu quo, les nouveaux services financiers et les pratiques anticoncurrentielles.

**Encadré 1. Les disciplines réglementaires sur les services de télécommunications et les services financiers dans le cadre de l'Accord de partenariat transpacifique**

À bien des égards, l'Accord de partenariat transpacifique va au-delà de l'AGCS et des autres ACR. En ce qui concerne les services de télécommunications, l'article consacré au service universel reconnaît aux parties le droit de définir les obligations qu'elles souhaitent maintenir mais leur enjoint de faire en sorte que ces obligations ne soient pas plus rigoureuses que nécessaire pour le type de service universel qu'elles ont défini. L'Accord prévoit que les fournisseurs de services d'une partie auront accès et recours aux services publics de télécommunications offerts sur le territoire des autres parties et doivent avoir accès aux numéros de téléphone de façon non discriminatoire. Les fournisseurs de services publics de télécommunications sur le territoire d'une partie doivent fournir une interconnexion avec leurs homologues d'une autre partie et permettent la conservation de numéros. L'Accord comprend des dispositions concernant les fournisseurs principaux de services publics de télécommunications, qui traitent de questions telles que les sauvegardes en matière de concurrence, la revente de services, le dégroupage des éléments de réseau et l'interconnexion. S'agissant des services financiers, l'Accord va au-delà de l'AGCS, en éliminant, notamment, les prescriptions en matière de nationalité ou de résidence pour les personnes occupant des postes de dirigeant dans les institutions financières. Comme l'AGCS, il n'empêche pas les parties d'adopter des mesures pour des raisons prudentielles. Mais à la différence de l'Accord conclu à l'OMC, il subordonne ces mesures aux dispositions relatives au traitement national et à l'accès aux marchés. Pour les deux secteurs, les parties doivent publier à l'avance les règlements qu'elles se proposent d'adopter, ménager aux personnes intéressées et aux autres parties la possibilité de formuler des observations, et traiter les observations de fond reçues. Ces obligations peuvent être lourdes et s'avérer coûteuses pour certains pays en développement.

*Source* : CNUCED.

42. Le fait de soumettre les processus et les cadres réglementaires nationaux à des disciplines internationales par le biais des ACR a suscité des inquiétudes quant aux répercussions négatives possibles sur l'autonomie des pays en matière de réglementation. Par exemple, l'Accord de partenariat transpacifique contient des dispositions sur la cohérence en matière de réglementation selon lesquelles chaque membre sera tenu de se doter de mécanismes propres à faciliter une coordination et un examen centralisés des nouvelles « mesures réglementaires visées » de façon à promouvoir la convergence vers une bonne pratique réglementaire, y compris en menant des études d'impact de la réglementation. Le mécanisme de règlements des différends entre investisseurs et États a

fait l'objet de nombreuses préoccupations. S'il offre aux investisseurs étrangers une certitude juridique, le mécanisme pourrait leur accorder des droits supérieurs et conduire à une paralysie réglementaire, car les autorités chargées de la réglementation pourraient s'abstenir de prendre certaines mesures réglementaires par crainte des actions en justice au titre du mécanisme en question, de nombreux différends ayant trait à des services d'infrastructure, telles les télécommunications ou l'énergie. Parmi les préoccupations exprimées par les membres de l'OMC figurent les contraintes qui pourraient peser sur les autorités de réglementation, notamment celles des pays en développement dont les ressources et les capacités humaines, financières et institutionnelles sont limitées<sup>23</sup>.

## **IV. Pour une approche cohérente du commerce et de la réglementation des services**

### **A. Généralités**

43. Concevoir un cadre institutionnel et réglementaire de qualité est aussi important que difficile. Il n'existe pas de modèle unique valable pour tous ; les priorités dépendent de nombreuses variables, dont le niveau de développement, les capacités productives, les relations avec les autres secteurs économiques, l'ouverture des marchés et la qualité des services d'infrastructure. La dimension internationale complexifie les cadres institutionnels et réglementaires, tandis que la dimension commerciale oblige les gouvernements, qui poursuivent leurs objectifs légitimes de politique générale, de d'attaquer aux mesures réglementaires susceptibles d'avoir des effets restrictifs indus sur le commerce. Cela peut représenter une restriction de l'autonomie nationale en matière de réglementation. Ce souci est particulièrement vif dans les pays en développement, compte tenu des asymétries que présente le niveau de développement de leur réglementation sur les services. Un certain nombre de faiblesses institutionnelles – insuffisance des capacités réglementaires et budgétaires, des systèmes de responsabilisation et manque de volonté politique – empêche souvent ces pays d'établir des cadres institutionnels et réglementaires solides, les exposant ainsi au risque que, sans intention de leur part, leur réglementation ait des effets de distorsion sur le commerce.

44. En raison du lien étroit entre commerce, réglementation et développement, il est important de mener des politiques cohérentes, en traitant simultanément de la dimension commerciale de la réglementation applicable aux services et de la dimension réglementaire des initiatives de libéralisation du commerce, de sorte que les processus de réforme et de libéralisation puissent être conçus, rythmés et étalés d'une manière appropriée. Si les initiatives de libéralisation peuvent certes constituer un risque pour l'autonomie et les capacités réglementaires des gouvernements, la participation aux accords commerciaux peut aussi être l'occasion d'engager des réformes positives et de renforcer les capacités dans le domaine de la réglementation applicable au secteur des services. Il y a lieu d'établir un cadre institutionnel et réglementaire de qualité et des réglementations intelligentes et optimales afin de minimiser les effets restrictifs involontaires qu'ils pourraient avoir sur le commerce et d'introduire des pratiques efficaces, efficientes et équitables. Bien que les éléments constitutifs d'une réglementation optimale varient selon les pays, des enseignements utiles pourraient être tirés des expériences faites au niveau national et des initiatives prises au niveau international.

---

<sup>23</sup> Voir <https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/grc/TPPRegulatoryCoherenceWorkingGroupPaper.pdf>.

## B. Expériences nationales et internationales

45. L'Australie a fait œuvre de pionnier en utilisant un processus fondé sur les meilleures pratiques en matière de réglementation comme outil pour élaborer des règles dès lors que leur existence est préférable pour la société<sup>24</sup>. Cet outil cherche à promouvoir une élaboration judicieuse des politiques et à garantir la cohérence entre les initiatives des différents organismes chargés de la réglementation et l'objectif général visé par le Gouvernement. Par exemple, les prescriptions applicables aux études d'impact de la réglementation ont pour but de garantir que les politiques publiques atteignent l'objectif souhaité d'une manière économique, et partent du principe qu'une règle ne devrait être imposée que lorsqu'il peut être démontré qu'elle offre un avantage global net. Aux États-Unis, le Président a publié une série de décrets énonçant les principes que les organismes chargés de la réglementation doivent appliquer dans leur activité, et l'Office of Information and Regulatory Affairs, qui fait partie de l'Office of Management and Budget, examine les règlements élaborés pour s'assurer qu'ils respectent ces principes et n'aillent pas à l'encontre les uns des autres<sup>25</sup>.

46. Le groupe sur les services de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) a mis au point un cadre de coopération sur les services dont la cohérence des cadres réglementaires qu'il a permis de mettre en place est saluée comme l'un des principaux résultats. Un programme multipartite contribuera à la réalisation de cet objectif<sup>26</sup>. Plusieurs institutions régionales de réglementation, telle que l'Agence des télécommunications des Caraïbes orientales et le Forum africain pour la réglementation des services publics, ont défini les principes essentiels à appliquer pour élaborer des cadres institutionnels et réglementaires de qualité. La Banque mondiale a développé une trousse à outils destinée à évaluer la réglementation relative au commerce des services et à l'investissement, qui propose un ensemble de principes généraux de ce que l'on peut considérer comme constituant une réglementation solide<sup>27</sup>. Le Conseil de l'OCDE a publié une recommandation concernant la politique et la gouvernance réglementaires énonçant des principes relatifs à la qualité et la réforme de la réglementation, qui préconise notamment de promouvoir la cohérence de la réglementation par la mise en place de mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational du gouvernement<sup>28</sup>. Les examens de la politique nationale relative aux services réalisés par la CNUCED permettent d'aider les pays à évaluer et à concevoir un ensemble de mesures appropriées pour améliorer le fonctionnement des secteurs de services et prévoir la réglementation nécessaire<sup>29</sup>.

## C. Vers des réglementations optimales

47. On pourrait dégager quelques principes généraux communs aux réglementations optimales issues de ces expériences nationales et internationales. Une réglementation ne doit être adoptée que lorsqu'une détermination motivée aura établi qu'elle représente un

<sup>24</sup> [www.dpmc.gov.au/office-best-practice-regulation](http://www.dpmc.gov.au/office-best-practice-regulation).

<sup>25</sup> [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infoereg/eo12866/eo13563\\_01182011.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infoereg/eo12866/eo13563_01182011.pdf).

<sup>26</sup> APEC Services Cooperation Framework (2015).

<sup>27</sup> Banque mondiale, 2014, *Regulatory Assessment Toolkit : A Practical Methodology for Assessing Regulation on Trade and Investment in Services* (Washington).

<sup>28</sup> OCDE, 2012, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (Paris).

<sup>29</sup> CNUCED, 2014, *Services Policy Reviews : A Detailed Methodology for Reviewing Policy, Regulatory and Institutional Frameworks for Services* (New York et Genève, publications des Nations Unies).

avantage net pour la société, au-delà de tel ou tel groupe d'intérêt. Elles ne doivent pas dépasser le niveau minimal nécessaire pour atteindre leur but, et elles doivent éviter les restrictions inutiles, compte tenu des objectifs réglementaires et du niveau de développement du pays concerné. Elles devraient aussi être intégrées dans les autres politiques, lois et obligations internationales et être compatibles avec elles. Elles devraient être axées sur les résultats et ne pas être exagérément prescriptives ; elles devraient être accessibles, transparentes et responsables ; claires, stables et concises et diffusées efficacement. Elles devraient être applicables, attentives à la charge que représente la mise en conformité et fournir les incitations minimales nécessaires pour une conformité raisonnable.

48. Les décideurs et les responsables de la réglementation ont aussi un rôle à jouer. Ils doivent choisir les approches réglementaires qui maximiseront les bénéfices nets. Ils devraient identifier et évaluer les solutions de rechange à une réglementation directe, y compris les incitations économiques. Ils doivent organiser de véritables consultations en temps opportun avec les entreprises, les organisations de la société civile et les particuliers concernés, y compris au niveau infranational. Ils devraient aussi organiser des consultations entre eux, y compris avec les autorités de la concurrence, pour éviter de créer une réglementation trop lourde ou faisant double emploi ; ils devraient aussi appliquer les règles avec bon sens, empathie et respect.

49. Les cadres institutionnels et réglementaires doivent être établis et les capacités dans ces domaines renforcées avant tout processus de privatisation et de libéralisation ; les objectifs de politique générale doivent être pris en compte dans les accords commerciaux, et toutes les réglementations doivent être réexaminées périodiquement afin de voir si elles restent pertinentes.

50. Avant de s'engager dans la promotion des réglementations optimales, il convient de s'assurer que le cadre institutionnel est approprié. Les organismes qui participent au processus réglementaire doivent être indépendants des influences politiques et responsables<sup>30</sup>. Les institutions chargées de la réglementation devraient œuvrer en faveur de la coopération nationale et infranationale et encourager la coordination tout au long du processus d'élaboration – conception, application et évaluation. Différents mécanismes peuvent être mis en œuvre, notamment un mécanisme permanent de coordination qui peut encourager les consultations multipartites<sup>31</sup>. La conception de la réglementation est un important facteur de cohérence. Les décideurs peuvent envisager de s'inspirer des éléments de bonnes pratiques, présentés plus haut, et des normes internationales, notamment des normes élaborées sous les auspices de l'Organisation internationale de normalisation, tout en ayant conscience des coûts que cela peut représenter pour les pays en développement et de la nécessité de participer aux travaux des organismes d'élaboration des normes<sup>32</sup>. Les évaluations d'impact, effectuées régulièrement, permettront d'adapter les mesures réglementaires au fur et à mesure des besoins. L'application de ces principes exige un engagement politique de haut niveau ainsi que des ressources.

51. Une communication, des échanges et un processus consultatif réels et permanents entre les organismes publics chargés de la réglementation des différents secteurs de services et le Ministère du commerce sont indispensables à une gestion cohérente du commerce des services et de la réglementation qui leur est applicable. Pour qu'il y ait cohérence de la réglementation en ce qui concerne le commerce, il faudrait qu'il y ait un échange constant d'informations entre le Ministère du commerce et les organismes chargés de la

<sup>30</sup> Banque mondiale, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* (Washington).

<sup>31</sup> OCDE, 2015, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, éd. OCDE, Paris.

<sup>32</sup> Centre national pour l'APEC, 2012, *Strategic Framework for Regulatory Coherence in APEC : An Impact Assessment for the Dairy, Electronics, and Off-Highway Vehicle Industries* (Seattle).

réglementation. Ceux-ci informent le Ministère du commerce de l'ensemble de la réglementation en vigueur par secteur – lois, règlements, objectifs, grandes orientations et initiatives réglementaires. Le Ministère du commerce serait alors en mesure d'évaluer la situation et de formuler la politique commerciale concernant les services, notamment de définir les objectifs, la position et la stratégie du pays dans les négociations commerciales. Les engagements et les initiatives qui en résulteraient pourraient être mis en œuvre via les mesures réglementaires que prendraient les organismes de réglementation compétents. Le Ministère du commerce comme les organismes de réglementation doivent maintenir un dialogue constant qui leur donne accès aux projets de règlements ou d'initiatives commerciales à un stade précoce.

52. Aux États-Unis, par exemple, le Bureau du Représentant des États-Unis pour le commerce dispose d'une structure interinstitutions solide pour coordonner la politique commerciale, aplanir les divergences en matière de politique avec les organes fédéraux chargés de la réglementation et élaborer et appliquer la politique commerciale des États-Unis. Le Bureau dialogue avec les administrations fédérales dans le cadre du Groupe chargé d'examiner la politique commerciale et du Comité interinstitutionnel de la politique commerciale, qui sont le principal mécanisme, au niveau gouvernemental, à orienter la position des États-Unis en matière de commerce international. Les deux groupes comptent des membres de 19 administrations et bureaux fédéraux chargés du commerce, de l'énergie, des transports, du trésor, de la protection de l'environnement et du développement international, notamment. Le Comité s'appuie sur plus de 90 sous-comités qui travaillent sur différents domaines du commerce, y compris sous l'angle régional et fonctionnel, tels que les services, l'énergie, les télécommunications de base, la finance internationale et l'investissement. De plus, le Bureau organise des auditions et publie des avis dans le Registre fédéral qui permettent au public d'apporter sa contribution. Le système consultatif avec le service privé, établi par le Congrès, veille à ce que la politique commerciale des États-Unis soit conforme aux intérêts économiques et commerciaux du pays.

53. Dans le cadre du processus d'accession à l'OMC, la Chine a fait un important travail de coordination pour déterminer ses engagements dans le secteur bancaire. La Banque populaire de Chine, qui est la banque centrale, a été chargée de la réglementation bancaire et a défini les engagements qui seraient pris par le pays au moment de son accession, en étroite concertation avec le Ministère du commerce. Pour superviser la mise en œuvre de ses engagements, la Chine a créé la Commission chinoise de réglementation bancaire en 2003 afin de renforcer ses règles selon les normes internationales, telles les normes de Bâle. La République de Corée a opté pour une approche cohérente et globale, reliant la libéralisation du commerce et les cadres réglementaires, qui a contribué à améliorer la compétitivité du secteur des télécommunications. Le Gouvernement a pris des mesures de soutien en faveur des plans directeurs relatifs aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et a créé un cadre institutionnel favorable, dirigé par un ministère spécialisé dans les services dans le secteur des TIC, qui a travaillé en étroite coordination avec le Ministère du commerce. Le Gouvernement a lui-même investi ou a encouragé les investissements nécessaires, créé un fonds d'information sur les TIC et développé des partenariats public-privé. Le marché des services Internet à haut débit a été ouvert sans que des mesures de contrôle en matière de licence et de tarification n'aient été prises. Cette approche libérale a encouragé une concurrence fondée sur les capacités entre fournisseurs de services. Les réglementations intérieures ont été adaptées avant et après les grandes négociations commerciales, dont l'Accord de libre-échange entre la République de Corée et les États-Unis.

### **Encadré 2. Enseignements tirés des examens de la politique des services réalisés par la CNUCED**

Les examens de la politique des services réalisés par la CNUCED ont mis en évidence l'importance que revêtent la cohérence et la coordination des politiques, la solidité des institutions et la bonne gouvernance, l'élaboration de politiques pragmatiques, un environnement propice au commerce, à la technologie et à la production et le renforcement des compétences de la main-d'œuvre. La coordination horizontale et verticale des politiques sectorielles est importante pour l'élaboration d'une stratégie nationale de développement des secteurs des services qui soit cohérente et qui concorde avec les autres politiques complémentaires, en particulier les politiques commerciales, tout en tenant compte des différentes caractéristiques économiques propres à chaque secteur. Au Bangladesh où le Gouvernement a cherché à développer le secteur des services dans le domaine des TIC afin de s'affranchir de sa dépendance à l'égard de l'industrie de l'habillement, l'examen a mis en lumière l'importance de lever des obstacles persistants d'une manière cohérente – réglementation des changes, difficultés d'obtention de licences, permis de travail, prix du raccordement au haut débit. Au Rwanda et en Ouganda, s'agissant des initiatives relatives aux services de transfert d'argent par téléphonie mobile, les examens ont montré la nécessité de mieux coordonner la réglementation applicable aux services de communication et aux services financiers avec les grands objectifs de service universel.

*Source* : TD/B/C.I/MEM.4/8.

*Note* : Voir CNUCED, 2013, *Services Policy Review : Nicaragua* ; CNUCED, 2015, *Services Policy Review of Peru* ; *Services Policy Review of Bangladesh* (à paraître).

## **D. Conclusion**

54. Pour que la libéralisation du commerce profite au développement il faut que les objectifs réglementaires et les objectifs commerciaux concordent et qu'une coordination efficace s'installe entre les organismes responsables de la réglementation, les ministères chargés du commerce et les ministères chargés des différents secteurs. La coordination régionale et internationale a aussi un rôle clef à jouer. Des enseignements peuvent être tirés de la pratique et de l'expérience acquise en matière de renforcement de la coordination et de la cohérence et de création de synergies entre les stratégies réglementaires et commerciales. Les examens de la politique nationale des services réalisés par la CNUCED, qui ont aidé les pays à bien doser leurs politiques et à faire preuve de cohérence pour améliorer leur réglementation et les performances de leurs secteurs de services, à diversifier leurs exportations et à opérer des changements structurels, pourront être utiles à cet égard. Les experts souhaiteront peut-être répondre à certaines des questions ci-après :

- a) Comment les politiques, les réglementations et les stratégies de libéralisation du commerce influent-elles sur la performance des secteurs de services et sur leur rôle au service du développement, notamment dans l'optique des objectifs de développement durable ?
- b) Quel impact les cadres réglementaires peuvent-ils avoir sur le commerce international ?
- c) Comment les stratégies commerciales peuvent-elles agir sur les cadres réglementaires ?

d) Quelles sont les contraintes précises rencontrées par les pays en développement dans les efforts qu'ils déploient pour instaurer une véritable cohérence entre la réglementation et la libéralisation du commerce ?

e) Quels principes, quels cadres institutionnels et quels mécanismes de coordination peuvent contribuer à favoriser la cohérence entre la réglementation et la libéralisation du commerce pour combler les écarts en matière de réglementation, garantir l'adoption appropriée des normes internationales et limiter les contraintes sur les options réglementaires ?

---