



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
2 mars 2015
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

Troisième session

Genève, 11-13 mai 2015

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Services, développement et commerce: aspects réglementaires et institutionnels

Note du secrétariat de la CNUCED

*f*Résumé

Les secteurs de services sont indispensables au fonctionnement efficace de toutes les économies modernes et au renforcement des capacités productives et de la compétitivité. Ils sont censés apporter une contribution majeure à la réalisation des nouveaux objectifs de développement durable. La qualité des politiques, des réglementations et des institutions est un facteur déterminant de la qualité et du fonctionnement des services et permet d'exploiter la capacité de ceux-ci de contribuer au développement. La conception de cadres directifs, réglementaires et institutionnels appropriés le mieux adaptés à la situation et aux priorités nationales est un enjeu de premier plan pour les gouvernements. Le processus devrait commencer par une évaluation du fonctionnement des secteurs de services et des cadres réglementaires et institutionnels qui conditionnent ce fonctionnement. Les examens de la politique des services de la CNUCED aident les pays à s'acquitter de cette tâche et à concevoir un ensemble de mesures appropriées pour améliorer le fonctionnement des secteurs de services et la diversification des exportations. Des enseignements peuvent être tirés des expériences nationales pour déterminer les meilleures pratiques permettant de mettre à profit l'économie et le commerce des services pour assurer un développement durable.



Introduction

1. Les secteurs de services, y compris les services d'infrastructure – transports, énergie, services financiers, télécommunications, technologies de l'information et de la communication (TIC) – sont indispensables au bon fonctionnement de toutes les économies modernes et au renforcement des capacités productives. Ils sont essentiels à toutes les activités économiques – biens et services – et à ce titre contribuent directement à la compétitivité nationale. Les entreprises dépendent aujourd'hui de l'accès à des services de qualité pour assurer leur compétitivité. Le changement technologique fait apparaître de nouveaux services et de nouvelles façons de les commercialiser, ce qui peut amener à intégrer les services dans une stratégie de diversification des exportations. La plus grande échangeabilité des services est un facteur marquant de l'évolution récente du commerce international. La place croissante du commerce dans les chaînes de valeur mondiales n'a fait qu'accentuer l'importance des services. Les pays en développement disposent de vastes possibilités de mettre à contribution les secteurs de services pour leur diversification, leur transformation structurelle et la poursuite d'une croissance et d'un développement soutenus.

2. Les services contribuent également à un développement durable en garantissant un accès universel aux services fondamentaux. Une économie de services dynamique peut beaucoup contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable de l'après-2015, car celle-ci repose implicitement et explicitement sur un accès universel aux services fondamentaux, s'agissant par exemple de la santé (objectif 3), de l'éducation (objectif 4), de l'eau et de l'assainissement (objectif 6), de l'énergie (objectif 7) et des infrastructures et de l'innovation (objectif 9). De nombreuses cibles proposées concernent également des services tels que les télécommunications, l'accès aux services financiers, le tourisme durable et les transports. Plusieurs objectifs et cibles présentant un caractère intersectoriel, s'agissant notamment de l'objectif 1 – élimination de la pauvreté –, de l'objectif 8 – promotion d'une croissance économique partagée et durable et de l'emploi productif –, et de l'objectif 10 – réduction des inégalités –, outre les objectifs et cibles concernant l'environnement et l'égalité entre hommes et femmes, supposent un fonctionnement efficace, écologique et équitable du secteur des services. En outre, le commerce, en général, et le commerce des services, en particulier, devraient jouer un rôle de premier plan en tant que moyen de «revitaliser le partenariat mondial» (objectif 17).

3. Les politiques, les réglementations et les institutions sont importantes pour bénéficier des vastes et multiples retombées positives des services. Toutefois, la mise en place de politiques, de réglementations et d'institutions appropriées, le mieux adaptées à la situation et aux priorités nationales dans un système commercial de plus en plus ouvert reste un défi majeur pour les gouvernements. Les examens de la politique des services réalisés par la CNUCED aident les décideurs et les régulateurs à évaluer le potentiel des services pour le renforcement des capacités productives et du commerce, ainsi que la vigueur des réglementations et des institutions, en vue de déterminer les contraintes qui pèsent sur le développement des secteurs de services et de définir des solutions pratiques et un ensemble de mesures adaptées. La présente note propose un examen des tendances économiques, stratégiques et réglementaires récentes influant sur les services, le commerce et le développement et décrit la méthodologie des examens de la politique des services¹ en vue d'analyser quelques enseignements tirés de diverses expériences nationales étudiées par la CNUCED dans le cadre de ses travaux d'ensemble sur les services, le développement et le commerce, s'agissant en particulier des examens de la politique des services.

¹ CNUCED, 2014, *Services Policy Reviews: A Detailed Methodology for Reviewing Policy, Regulatory and Institutional Frameworks for Services* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

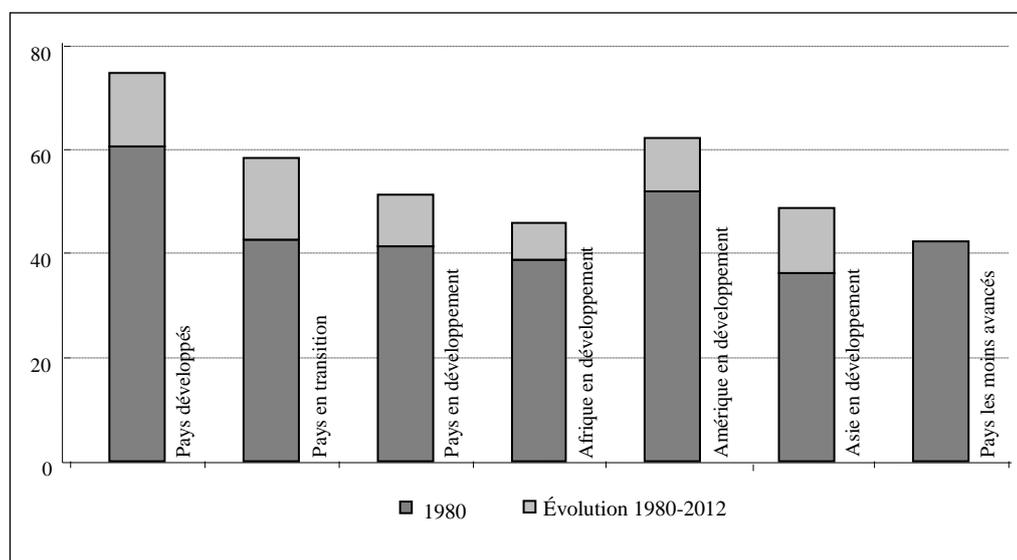
I. Tendances de l'économie et du commerce des services

4. L'analyse d'une tendance à long terme confirme la «servicification»² de l'économie nationale dans de nombreux pays. Entre 1980 et 2012, la part des services dans le produit intérieur brut a augmenté dans toutes les catégories de pays: de 61 à 75 % pour les pays développés, et de 41 à 51 % pour les pays en développement (fig. 1). Si l'accroissement de la part des services est principalement associé à une diminution de la part de l'industrie dans les pays développés, dans les pays en développement, il correspond essentiellement à une diminution de la part de l'agriculture. Parmi les régions en développement, c'est en Amérique latine et dans les Caraïbes que les services contribuent le plus à la production (62 %). La prédominance persistante de l'agriculture en Afrique et de l'industrie en Asie fait que le secteur des services occupe une moindre place dans ces deux régions. Il est enfin à noter que la part des services est la plus faible et reste stable à un niveau de 42 % dans les pays les moins avancés (PMA).

Figure 1

Contribution des services au produit intérieur brut, par région, 1980 et 2012

(En pourcentage)

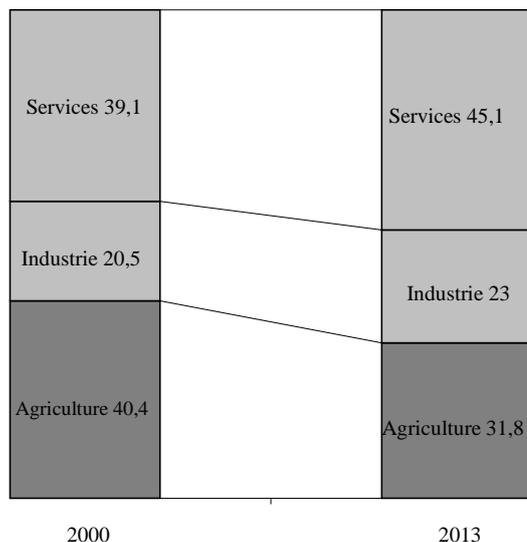


Source: UNCTADStat.

5. Le secteur des services contribue également beaucoup à l'emploi. Depuis le début des années 2000, les services sont la première source d'emplois. Cette tendance a persisté après la crise financière mondiale, avec un important déficit d'emplois à l'échelle mondiale. Le secteur des services au sens large reste le principal fournisseur d'emplois au niveau mondial (fig. 2), et devrait employer 1,5 milliard d'individus en 2015.

² C'est-à-dire l'importance croissante des services dans tous les secteurs économiques.

Figure 2
Contribution des services à l'emploi mondial, 2000 et 2013
 (En pourcentage)



Source: Organisation internationale du Travail, 2014, *Tendances mondiales de l'emploi 2014: Vers une reprise sans création d'emplois?*, Genève.

Note: Les valeurs pour 2013 sont des estimations.

6. Ces dernières années, la part des services dans les exportations totales de biens et services a été estimée à 25 % pour les pays développés et 15 % pour les pays en développement. Ces chiffres ne reflètent sans doute pas toute l'importance du secteur des services pour le commerce international. Les services représentent une part appréciable de la valeur ajoutée des exportations, ce dont ne rendent pas compte les statistiques du commerce. Des progrès ont été faits concernant la mesure du commerce en valeur ajoutée. Mesurés en valeur ajoutée, les services ont représenté 45 % de la valeur des exportations mondiales en 2009. En fait, pour de nombreux pays développés, la valeur ajoutée des services dans les exportations brutes représente 50 % environ.

7. Les pays en développement ont accru leurs exportations de services plus vite que les pays développés entre 2000 et 2013, et leur part dans les exportations mondiales de services est passée de 23 à 30 %. La composition sectorielle des exportations de services révèle de fortes différences entre régions développées et régions en développement (tableau 1). Si les transports, les voyages et les autres services aux entreprises sont les trois principaux secteurs pour l'un et l'autre groupe, l'importance relative des voyages et des transports est plus grande dans les pays en développement. En revanche, les autres services aux entreprises, les services financiers et services d'assurance, et les redevances et droits de licence contribuent davantage aux exportations totales de services commerciaux dans les pays développés. Cela semble indiquer une spécialisation des pays développés dans des activités à plus forte valeur ajoutée et, inversement, celle des pays en développement dans des activités de services traditionnelles. Cette situation se vérifie tout particulièrement dans le cas de l'Afrique et des PMA, s'agissant notamment de la prépondérance des services de voyage et de transport. En Asie, la part des services informatiques et des services d'information a augmenté ces dernières années, tandis que dans l'Amérique en développement, les autres services aux entreprises gagnaient en importance.

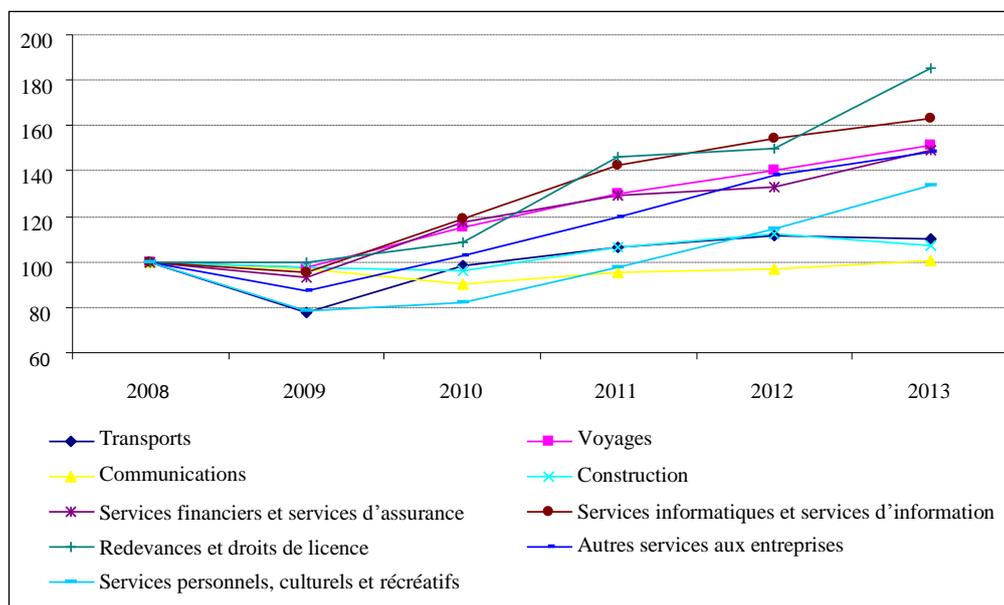
Tableau 1
Exportations de services commerciaux, par région et par secteur, 2013
(en pourcentage)

Type de services	Pays développés	Pays en développement	Afrique en développement	Amérique en développement	Asie en développement	Pays les moins avancés
Transports	18,2	21,2	30,3	18,7	20,8	23,8
Voyages	21,7	34,1	43,4	39,8	32,5	44,6
Communications	2,9	2,0	5,2	2,3	1,7	7,6
Construction	1,8	3,0	2,0	0,1	3,5	4,6
Services financiers et services d'assurance	11,4	5,7	3,9	6,1	5,8	3,2
Services informatiques et services d'information	6,3	6,0	1,4	3,5	6,7	1,2
Redevances et droits de licence	9,5	1,0	0,3	2,1	0,8	0,3
Autres services aux entreprises	27,3	26,5	12,9	26,6	27,6	14,4
Services personnels, culturels et récréatifs	1,1	0,6	0,5	0,8	0,6	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: UNCTADStat.

8. Le niveau des exportations des pays en développement dans la période récente semble confirmer le caractère particulièrement dynamique des services informatiques, des services d'information, des autres services aux entreprises et des services financiers, conjointement aux redevances et droits de licence, et aux services de voyage (fig. 3). La forte croissance des redevances et droits de licence peut être principalement attribuée au dynamisme de ces services dans les pays en développement d'Amérique, tandis que les services informatiques et les services d'information progressent plus particulièrement en Asie. Dans les pays développés, les catégories à plus forte croissance sont les services informatiques et les services d'information, les redevances et droits de licence, les services de communication et les autres services aux entreprises. La croissance remarquable des redevances et droits de licence s'explique en grande partie par un accroissement des investissements étrangers directs (IED).

Figure 3
Exportations de services commerciaux des pays en développement, par catégorie, 2008-2013
 (2008 = 100)



Source: UNCTADStat.

9. En 2013, les cinq plus gros exportateurs mondiaux de services commerciaux ont été les États-Unis d'Amérique (14,3 % du total mondial), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (6,3 %), l'Allemagne (6,2 %), la France (5 %) et la Chine (4,5 %). Les cinq premiers importateurs ont été les États-Unis (9,8 %), la Chine (7,6 %), l'Allemagne (7,2 %), la France (4,3 %) et le Royaume-Uni (4 %).

10. La présence commerciale à travers l'IED est le principal mode de fourniture de services. L'IED dans le secteur des services a décuplé en vingt ans, pour atteindre presque 1 000 milliards de dollars en 2010-2012. Il a augmenté plus vite que l'IED dans les secteurs primaire et manufacturier, à l'exception notable des activités d'exploitation minière et pétrolière. Les investissements étrangers directs dans le secteur des services financiers se sont élevés à 452 milliards de dollars en 2010-2012, soit à un niveau multiplié par 16 par rapport à la période 1990-1992. Les activités de services aux entreprises ont également été multipliées par 10. La plus grande partie de l'accroissement des services financiers et des services aux entreprises peut être attribuée aux pays en développement et aux pays en transition. Par ailleurs, les IED dans les services de transport, d'entreposage et de communication ont eux aussi fortement augmenté au cours de cette période.

11. Les exportations de services par le biais du mouvement temporaire de personnes physiques (mode 4) sont importantes pour les pays en développement, compte tenu d'une croissance vigoureuse du nombre de migrants et de la valeur des envois de fonds. En 2013, 232 millions de migrants dans le monde ont envoyé dans leur pays d'origine quelque 542 milliards de dollars, dont plus de 80 % concernant des pays en développement. Les pays en développement d'Asie ont recueilli la plus grande partie des envois de fonds au niveau mondial, soit plus de 260 milliards de dollars d'après les estimations.

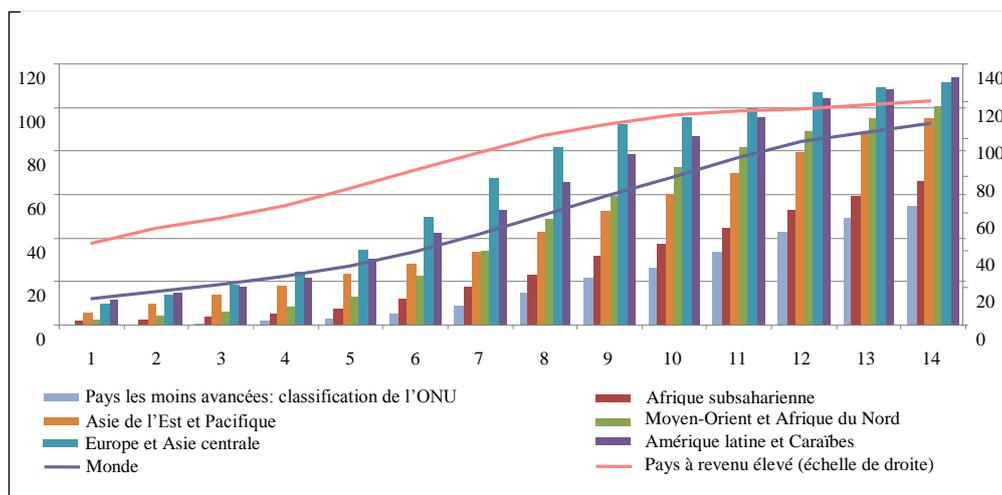
12. Parmi les secteurs de services, les services de télécommunication et les services de TIC sont un catalyseur fondamental d'activités économiques et sociales modernes et contribuent à renforcer la compétitivité d'une économie. La fracture numérique entre pays à

revenu élevé et régions en développement s'est réduite ces dernières années (fig. 4). Quatre régions en développement affichent un taux de pénétration de la téléphonie mobile cellulaire supérieur à la moyenne mondiale, tandis qu'en Afrique subsaharienne et dans les PMA, ce taux de pénétration reste relativement faible, en dépit d'une croissance régulière au cours des treize dernières années. Le taux de pénétration de l'Internet fixe à haut débit augmente régulièrement dans de nombreuses régions en développement, sauf, là encore, en Afrique subsaharienne et dans les PMA.

Figure 4

Abonnements à la téléphonie mobile cellulaire, par région et par type d'économie, 2000-2013

(Pour 100 personnes)



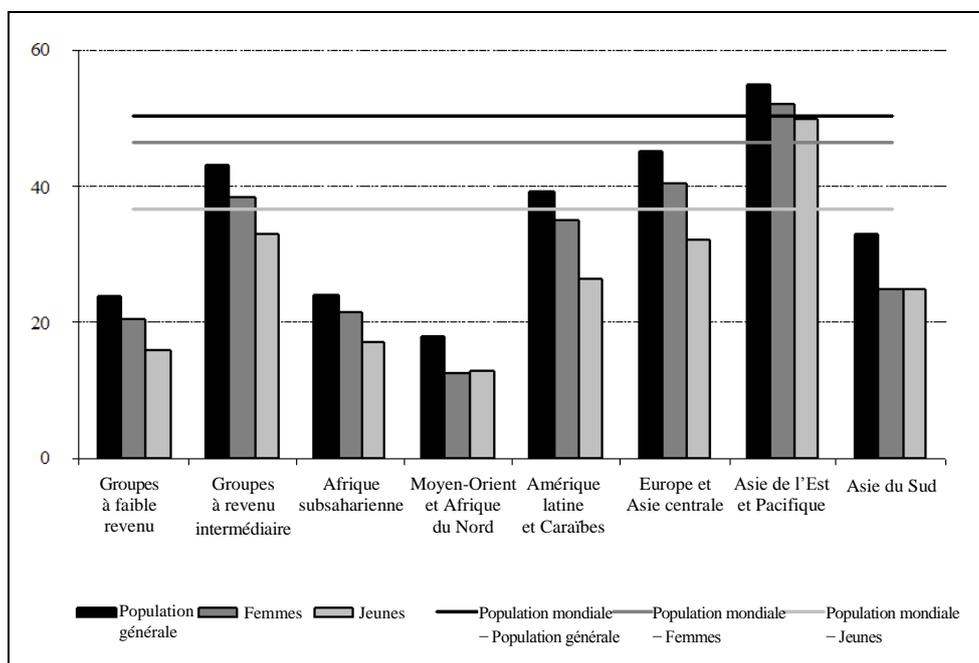
Source: Banque mondiale, base de données Indicateurs du développement dans le monde.

13. Les services financiers jouent un rôle fondamental dans la mobilisation et l'affectation des ressources pour l'investissement productif dans l'économie réelle. Les transactions financières internationales sont devenues un élément essentiel du secteur. Les exportations de services financiers se sont élevées à 445 milliards de dollars en 2013, dont 80 % au compte des pays développés. La part des pays en développement a toutefois progressé pour s'établir à 19 %. L'Asie représente presque 80 % des exportations des pays en développement, et les 10 premiers pays en développement exportateurs totalisent 87 %.

14. Le degré d'intégration financière varie beaucoup au niveau mondial³. En 2011, 50 % seulement des personnes de plus de 15 ans détenaient un compte dans un établissement financier classique (fig. 5). Plus de 2,5 milliards d'adultes – soit environ la moitié de la population adulte mondiale – n'ont pas de compte bancaire. Les différences sont notables entre pays développés et pays en développement pour ce qui est de l'utilisation des services financiers. Dans les pays développés, les adultes détenteurs d'un compte bancaire auprès d'un établissement financier classique sont plus de deux fois plus nombreux que dans les pays en développement. Le degré d'intégration financière varie aussi beaucoup parmi les pays en développement, en fonction des groupes de revenu et des régions.

³ TD/B/C.I/EM.6/2 et TD/B/C.I/EM.6/3.

Figure 5
Proportion de détenteurs d'un compte bancaire dans un établissement officiel, par groupe de revenu et par région, 2011
 (En pourcentage)



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

Note: L'expression «population générale» désigne les personnes âgées de plus de 15 ans et l'expression «les jeunes», les personnes âgées de 15 à 24 ans.

15. Une vigoureuse croissance du commerce mondial de marchandises au cours de la dernière décennie est allée de pair avec l'expansion des services de transports maritimes internationaux. La part du trafic portuaire de conteneurs des pays à faible et moyen revenu a augmenté entre 2000 et 2012 pour s'établir à presque 50 % du trafic portuaire mondial de conteneurs. Cela témoigne de l'exploitation croissante de conteneurs pour le commerce international de vrac sec dans les pays en développement⁴. L'indice de connectivité des transports maritimes réguliers de la CNUCED, qui mesure la connectivité des pays aux réseaux de transport maritime mondiaux, montre que la Chine se classe au premier rang depuis 2004 et que sa connectivité a augmenté de 65 % depuis cette année-là (tableau 2).

⁴ CNUCED, 2014, *Étude sur les transports maritimes 2014* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.14.II.D.5).

Tableau 2
Indice de connectivité des transports maritimes réguliers
 (Maximum 100 = 2004)

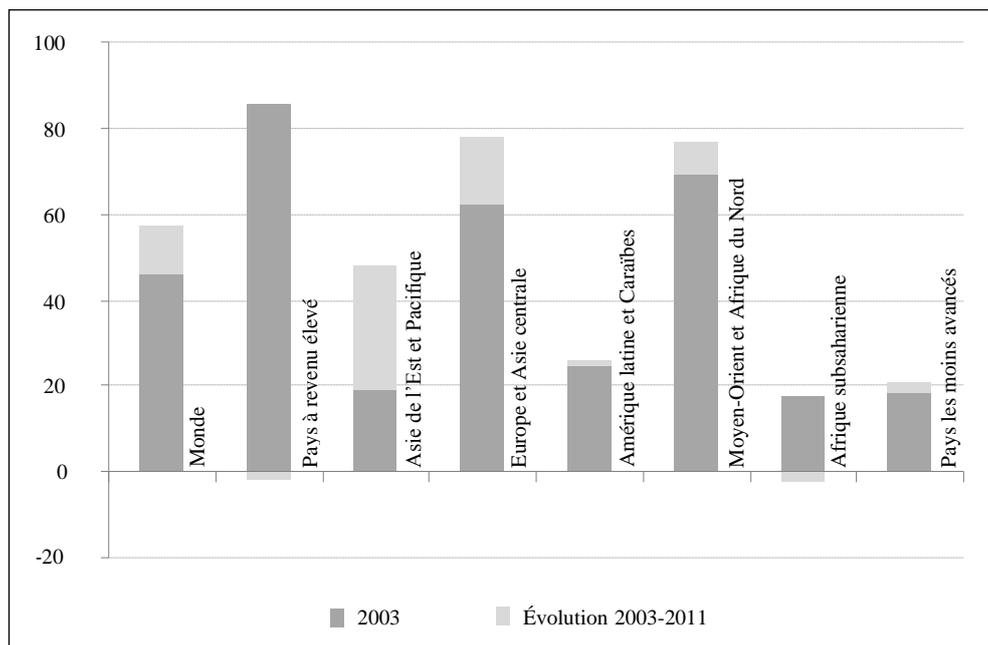
	2004	2009	2014
Brésil	26	31	42
Chine	100	132	165
Égypte	43	52	62
Allemagne	77	84	94
Inde	34	41	46
Kenya	9	13	12
Mexique	25	32	40
Pays-Bas	79	89	94
Nigéria	13	20	23
Thaïlande	31	37	45
États-Unis	83	82	95

Source: UNCTADStat.

Note: L'indice indique une valeur 100 pour le pays affichant l'indice moyen le plus élevé en 2004.

16. La qualité des infrastructures routières peut constituer un indicateur indirect des coûts de transport terrestre, et donc de la compétitivité commerciale d'un pays, en particulier dans le cas des pays sans littoral et des pays de transit. Il existe une relation inverse entre la qualité des infrastructures et les coûts du commerce. Dans les pays en développement, moins de la moitié des routes sont revêtues, bien que la plupart des régions en développement, à l'exception de l'Afrique subsaharienne, ait accru leur part de routes revêtues entre 2003 et 2011 (fig. 6).

Figure 6
Routes revêtues, au niveau mondial et par région, 2003 et 2011
 (En pourcentage du total de routes)



Source: Banque mondiale, base de données Indicateurs du développement dans le monde.

17. Le manque d'accès à des sources d'énergie fiables et d'un coût raisonnable est un obstacle majeur au développement économique. De fait, 30 % seulement de la population dans les PMA et dans les pays d'Afrique subsaharienne a accès à l'électricité à un coût raisonnable, tandis que la proportion dans les autres régions en développement est d'environ 90 %⁵. Le coût d'un raccordement permanent au réseau électrique pour une nouvelle installation d'entreposage est supérieur à 100 % du revenu par habitant dans toutes les régions, sauf dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (tableau 3). C'est en Afrique subsaharienne que le coût est le plus élevé – plus de 4 000 % du revenu.

Tableau 3
Obtenir un raccordement permanent au réseau électrique pour une nouvelle installation d'entreposage

Région	Distance de la frontière	Nombre de procédures	Délai (jours)	Coût (en pourcentage du revenu par habitant)
Asie de l'Est et Pacifique	78,76	4,6	77,4	887,6
Europe et Asie centrale	64,71	5,9	138	471,1
Amérique latine et Caraïbes	77,32	5,5	67,4	444,5
Moyen-Orient et Afrique du Nord	76,03	4,8	84,9	972,5

⁵ Banque mondiale, base de données Indicateurs du développement dans le monde.

<i>Région</i>	<i>Distance de la frontière</i>	<i>Nombre de procédures</i>	<i>Délai (jours)</i>	<i>Coût (en pourcentage du revenu par habitant)</i>
Organisation de coopération et de développement économiques, pays à revenu élevé	81,83	4,7	76,8	73,2
Asie du Sud	62,47	5,9	145,7	1536,2
Afrique subsaharienne	56,96	5,5	138,3	4348,5

Source: Banque mondiale, 2014, Getting Electricity, Doing Business, Measuring Business Regulations, voir <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-electricity>, consulté le 24 février 2015.

Note: La distance de la frontière d'une économie est calculée sur une échelle de 0 à 100, où 0 représente la performance la plus basse et 100 représente la «frontière».

II. Tendances concernant la politique générale et la réglementation

18. Des politiques et des réglementations bien conçues, soutenues par des institutions solides, sont essentielles à la fourniture efficace de services et à une hausse du niveau de vie. Les systèmes réglementaires visent à encourager le développement des secteurs de services et à remédier à des dysfonctionnements du marché, tels que l'asymétrie de l'information, ainsi qu'à des effets économiques et sociaux indésirables. En raison de son poids, la réglementation influe beaucoup sur le niveau de fonctionnement des secteurs de services. Les régimes réglementaires n'ont toutefois pas la même efficacité dans tous les pays, et des écarts notables demeurent entre les pays pour ce qui est de la quantité et de la qualité des services d'infrastructure. Nombreux sont les exemples d'échecs réglementaires.

Télécommunications, et technologies de l'information et de la communication

19. Dans le domaine des télécommunications et des TIC, la nécessité d'adopter des outils réglementaires appropriés pour s'adapter à un progrès technologique exponentiel et à la prolifération de nouveaux modèles d'entreprise ainsi que pour répondre à l'intérêt public en général s'impose aux régulateurs dans un environnement moderne de plus en plus uniforme⁶. Le nombre d'abonnements au haut débit mobile a dépassé les 2 milliards en 2013. Le haut débit mobile est désormais plus répandu que le haut débit fixe. Les communications en haut débit ont modifié la façon dont les contenus étaient conditionnés et diffusés. Les réseaux sont devenus intégrés ou ont convergé, et des services innovants sont apparus, tels que des services voix par IP (par exemple, Skype) et des services de paiement par téléphonie mobile. De telles évolutions commerciales rapides, impulsées par la technologie, ont rendu nécessaire une réglementation «de quatrième génération» du secteur. Cette réglementation de quatrième génération, différente des précédentes générations de modèles réglementaires, doit s'appliquer à un plus large éventail de services – et à leurs

⁶ CNUCED, 2013, *Rapport 2013 sur l'économie de l'information: l'économie infonuagique et les pays en développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies, numéro de vente: F.13.II.D.6); Union internationale des télécommunications, 2014, *Tendances des réformes dans les télécommunications – Édition spéciale – Réglementation de quatrième génération: faire progresser les communications numériques*.

conséquences socioéconomiques – disponibles sur les multiples réseaux à haut débit et convergents qui forment le nouvel écosystème numérique.

20. Des réglementations ex ante ont favorisé une expansion des réseaux et l'apparition de nouveaux services sur des segments du marché des communications par ligne fixe. Des mesures concernant le dégroupage de l'accès à la boucle locale, la publication d'une offre d'interconnexion de référence et l'application de la neutralité technologique ont notamment contribué à améliorer la compétitivité de ce type de technologie. Toutefois, les effets cumulatifs en ont été lents. En revanche, la réglementation du marché de la téléphonie mobile apparaît moins contraignante et s'attache davantage à ouvrir des perspectives de développement des marchés. La Chine, par exemple, a décidé d'assouplir son approche réglementaire en passant de tarifs réglementés pour les services de télécommunications à des prix de marché fondés sur les besoins des consommateurs⁷.

21. L'entrée sur les marchés est devenue plus facile avec l'adoption de réglementations ex post associées à des lois et réglementations générales sur la concurrence. De nombreux pays ont adopté des régimes d'autorisation générale pour certaines catégories de services de TIC, par exemple des licences unifiées ou des licences multiservices qui permettent aux fournisseurs de services de mieux répondre à la demande des consommateurs. L'octroi de licences individuelles pour un seul service, plus rigides, est devenu moins fréquent. Dans ce contexte, la gestion du spectre a pris une importance critique avec l'accroissement rapide des applications et des services mobiles à haut débit. D'où une demande de largeur de bande toujours plus grande et la nécessité de soutenir l'expansion du trafic de données mobiles et de gérer le spectre plus efficacement. Un nouveau modèle de régulation du spectre vise à évaluer différentes modalités possibles d'exploitation et de réaffectation des fréquences dans un souci d'efficacité maximale sur le long terme.

22. La concurrence est un élément important pour assurer l'accès aux TIC et des services d'un coût raisonnable. Fin 2013, la téléphonie mobile, l'accès à Internet, le DSL⁸, le modem – câble, les liaisons fixes sans fil et le haut débit mobile étaient autant de secteurs ou de services soumis à la concurrence dans 80 à 95 % des pays. La téléphonie traditionnelle reste un monopole dans 30 % environ des pays. De nombreux marchés passent par une phase de consolidation, ce qui se traduit par une diminution du nombre d'exploitants d'infrastructure et de fournisseurs de réseaux mobiles. Les opérateurs mondiaux et régionaux qui bénéficient de coûts moins élevés et d'avantages stratégiques par rapport aux opérateurs locaux peuvent moduler leurs offres selon les pays, et ainsi casser les prix et dominer tel ou tel marché. En particulier, il est important d'assurer la neutralité du réseau, dans la mesure où des fournisseurs d'accès haut débit peuvent être tentés de pénaliser certains services, certaines applications ou certains contenus, en particulier lorsqu'ils sont en concurrence avec les propres offres de l'opérateur de réseau. Le Mexique s'est efforcé de moderniser le secteur en adoptant une nouvelle loi fédérale sur les télécommunications visant à promouvoir la concurrence, par exemple en autorisant 100 % de participation étrangère dans les sociétés. D'autres objectifs de cette loi sont d'améliorer la couverture et la qualité du service, et d'abaisser les coûts et les prix.

23. L'utilisation croissante d'Internet rend plus importante que jamais la protection du consommateur; certains se servent désormais d'Internet pour commettre des infractions, attenter à la vie privée, diffuser des contenus inappropriés ou commettre divers cybercrimes. De nombreux pays adoptent des réglementations spécifiques dont l'application est confiée au régulateur du secteur des TIC ou à une agence de protection des consommateurs.

⁷ OMC, 2014, Tour d'horizon de l'environnement commercial international: rapport annuel du Directeur général (WT/TPR/OV/17), 24 novembre.

⁸ Ligne d'accès numérique.

24. Un accès universel étendant les réseaux à haut débit à une population d'utilisateurs potentiels de 4,4 milliards d'individus apparaît comme l'enjeu réglementaire le plus important dans le secteur. Les gouvernements et les régulateurs s'efforcent d'encourager les opérateurs privés à desservir une plus large proportion de la population et du territoire à travers diverses mesures, notamment subventions et incitations financières encourageant l'innovation, promotion de la culture numérique, mise en place de mécanismes de financement pour encourager l'investissement public et privé dans les infrastructures de haut débit, etc. Divers mécanismes gouvernementaux visent à encourager la création d'infrastructures de haut débit, notamment par des obligations liées à l'octroi de licences, l'adjudication de dons ou encore la création de nouveaux réseaux à haut débit. En Afrique du Sud, la nouvelle loi modificative de 2014 sur les communications électroniques améliore la gouvernance de l'Agence pour les services et l'accès universels (par exemple, alignement avec les initiatives générales d'autonomisation économique de la population noire) et renforce les procédures d'octroi de licences et d'allocation des fréquences.

Services financiers

25. Dans le secteur des services financiers, des failles réglementaires récurrentes ont eu de fortes incidences sur la croissance, l'emploi et la prospérité économique dans de nombreux pays. Les efforts se poursuivent à tous les niveaux pour réviser les réglementations afin de réduire le risque de crises financières futures, en mettant l'accent sur des objectifs macroprudentiels. Ils visent essentiellement à internaliser les externalités négatives créées par les institutions financières. Il s'agit fondamentalement de renforcer les normes de fonds propres et de liquidité des banques en vertu de l'Accord Bâle III, qui doit être appliqué d'ici à 2019 et qui vise à améliorer la capacité des banques de couvrir leurs pertes. Les pays s'emploient à intégrer les normes de fonds propres et autres normes dans de nouvelles réglementations nationales, y compris celles concernant l'implantation et les activités de banques étrangères – par exemple, normes prudentielle renforcées pour les sociétés de holding bancaire et les organisations bancaires étrangères aux États-Unis, ou encore directive de l'Union européenne concernant les marchés d'instruments financiers (MIFID 2). Aux États-Unis, l'application de la règle Volcker – qui interdit aux banques de dépôt de spéculer pour leur propre compte – a été retardée de deux ans, jusqu'en 2017, en raison des délais nécessaires aux entités bancaires pour ajuster leurs activités et leurs investissements.

26. Une plus grande attention est désormais accordée à la réglementation des banques étrangères à travers leurs filiales, plutôt que d'autoriser des succursales dont l'implantation reviendrait à accepter la réglementation du pays d'origine, notamment en matière de fonds propres. Pour un pays d'accueil, il est plus facile de contrôler des banques établies sur son territoire lorsqu'il s'agit de filiales. C'est ainsi que l'Inde a adopté un nouveau dispositif permettant la création de filiales à 100 %. Cette mesure s'inspire de deux principes, à savoir la réciprocité et un mode de présence unique. Les filiales à 100 % bénéficieront d'un «traitement quasi national», leur permettant d'ouvrir des succursales partout dans le pays de la même manière que des banques indiennes. Les politiques de création de succursales qui s'appliquent aux banques commerciales nationales s'appliqueront à l'identique aux filiales à 100 % de banques étrangères.

27. Dans ce contexte de dynamisme réglementaire, où plusieurs grands pays ont commencé d'imposer des normes plus strictes que celles prévues par Bâle III, il est concevable que de nouvelles normes internationales – Bâle IV – apparaissent bientôt. Par exemple, la Suisse, les États-Unis et le Royaume-Uni ont fixé des ratios minimaux de capitalisation supérieurs à 3 %, tandis que d'autres pays développés appliquent des normes de liquidité plus strictes. Tout cela pourrait jeter les bases d'un futur et prochain accord

Bâle IV. Des règles plus strictes pourraient être adoptées, dont un ratio minimum de capitalisation plus élevé, des restrictions plus importantes imposées aux banques concernant l'utilisation de leurs propres modèles internes pour calculer leurs normes de fonds propres pondérés en fonction des risques, un durcissement des tests de résistance et un surcroît d'obligations en matière d'information financière⁹.

28. Les gouvernements ont encouragé l'accès universel aux services financiers de base et l'intégration financière au moyen de subventions et de diverses mesures d'incitation directes. La Réunion d'experts sur l'impact de l'accès aux services financiers, notamment concernant les incidences des envois de fonds sur le développement: émancipation économique des femmes et des jeunes (12-14 novembre 2014), a souligné l'importance des nouvelles technologies et de modèles économiques innovants pour surmonter les obstacles à l'accès aux services financiers. Les mesures visant à élargir la bancarisation, par exemple celles qui obligent les banques à proposer des comptes ordinaires ou à peu de frais, qui dispensent les clients de formalités coûteuses ou qui autorisent les banques à avoir des correspondants, notamment via les réseaux postaux, sont particulièrement efficaces. La réglementation peut imposer des obligations de service universel aux institutions financières – notamment, prêts aux secteurs prioritaires, prêts obligatoires aux petites et moyennes entreprises (PME), prêts aux personnes démunies assortis de taux d'intérêt faibles et ne dégageant pas de marge bénéficiaire. Pour ce qui est de la demande de services financiers, elle pourrait être stimulée par une amélioration de la culture financière, un accroissement des capacités et un renforcement du pouvoir des consommateurs. Les envois de fonds peuvent susciter une demande de services bancaires formels et contribuer ainsi beaucoup à l'intégration financière. Ramener le coût des envois de fonds à 5 % ou moins d'ici à 2030, comme il est proposé dans les cibles et objectifs de développement durable, peut donc encourager et soutenir l'accès aux services financiers.

Services relevant d'accords commerciaux

29. La libéralisation progressive des services a été mise en œuvre au niveau multilatéral dans le cadre du Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁰. Les négociations en cours sur l'élaboration d'un programme de travail de l'après-Bali d'ici à juillet 2015 s'efforcent de traiter simultanément toutes les questions fondamentales d'accès aux marchés concernant l'agriculture, les produits non agricoles et les services. Suite à la présentation d'une demande collective des PMA, une réunion de haut niveau a eu lieu en février 2015, où les pays développés et les pays en développement en mesure de le faire ont indiqué les secteurs et les modes de fourniture pour lesquels ils avaient l'intention d'accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA. Parallèlement, des négociations plurilatérales sur un accord sur le commerce des services sont en cours entre 23 pays représentant 70 % du commerce mondial des services. Cet accord est censé avoir une portée générale et s'inspirer de l'approche adoptée pour l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pour promouvoir la multilatéralisation et la participation de nouveaux membres et intégrer les mesures de libéralisation autonomes et préférentielles existantes.

⁹ KPMG International Cooperative, 2013, Basel 4 – Emerging from the mist? Septembre, voir <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/regulatory-challenges/Documents/emerging-from-the-mist.pdf>, consulté le 24 février 2015.

¹⁰ Nations Unies, 2014, Rapport du Secrétaire général sur le commerce international et le développement (A/69/179), 23 juillet; CNUCED, 2014, Vers un système multilatéral favorable à un développement équitable et durable (TD/B/C.I/MEM.5/5), 29 septembre.

30. Les services sont devenus une composante essentielle des accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle, lesquels visent à vers une intégration globale et approfondie et mettent fortement l'accent sur la réglementation¹¹. Ces accords traitent de mesures intérieures concernant notamment les services et l'investissement, et conduisent généralement à un niveau d'engagement plus élevé qu'au titre de l'AGCS. On notera en particulier la négociation en cours de deux accords commerciaux mégarégionaux impliquant l'Union européenne et les États-Unis, à savoir l'Accord de partenariat transpacifique et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Ces deux futurs accords mettent fortement l'accent sur la recherche d'une cohérence réglementaire entre les parties, qui peut faire craindre qu'une harmonisation par le haut des normes n'affaiblisse la capacité des exportateurs des pays en développement de satisfaire à ces normes. De récents accords commerciaux régionaux mettent en avant diverses disciplines réglementaires sectorielles ciblant des services essentiels – services financiers, télécommunications, TIC, transports et services professionnels.

III. Examens de la politique des services: Un outil pour renforcer les réglementations et les institutions

31. Les pays en développement peuvent eux aussi faire des services un moteur de la diversification économique, de la transformation structurelle et du développement durable. Des politiques, des réglementations et des institutions solides et bien conçues peuvent aider à créer un environnement favorable au niveau national. La tâche est particulièrement ardue, car les services sont par nature multiformes et complexes. La question se pose dès lors de savoir comment déterminer la meilleure approche stratégique et réglementaire, garantir la cohérence des politiques et créer les capacités institutionnelles requises, tout en veillant à préserver des intérêts publics légitimes. Les solutions devant être ciblées et adaptées à chaque pays, il convient avant tout d'établir un bilan minutieux de la situation.

32. Les examens de la politique des services de la CNUCED sont conçus pour répondre à ce besoin en tant que méthodologie permettant d'établir un bilan de la situation économique et des institutions régissant le secteur, d'identifier les goulets d'étranglement et de proposer des solutions pratiques et adaptées. Ces examens visent à renforcer la capacité des décideurs, des régulateurs et des négociateurs commerciaux des pays en développement de renforcer les capacités productives et commerciales dans le secteur des services, d'accroître la compétitivité économique en général et de répondre aux objectifs de développement économique, humain et social. Chaque examen commence par une analyse de la dynamique économique générale du secteur national des services dans son ensemble. L'accent est ensuite mis sur des secteurs spécifiques pour une analyse approfondie, y compris une analyse SWOT – analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces – permettant d'évaluer les perspectives et les problèmes.

33. Les examens de la politique des services sont coordonnés et conduits par la CNUCED, en association avec une équipe d'experts nationaux sur place composée de spécialistes qui réaliseront des travaux de recherche sur le terrain. Ces spécialistes – chercheurs, universitaires, acteurs gouvernementaux – auront une formation en économie, en droit et en conduite des politiques. La participation d'acteurs nationaux fait partie intégrante du processus, aussi bien pour ce qui est de fournir des contributions essentielles que pour valider les recommandations. Le contrôle de qualité est assuré par un intense processus d'examen et d'analyse avec une équipe d'examen collégial composée d'experts internes et extérieurs, et par un dialogue constant avec les parties prenantes

¹¹ CNUCED, 2014, Services, développement et commerce: aspects réglementaires et institutionnels (TD/B/C.I/MEM.4/5), 3 février.

nationales. Des consultations et une validation multipartites garantissent la pertinence et l'adoption des orientations proposées. Les principales étapes d'un examen de la politique des services sont les suivantes:

a) Lancement officiel du processus d'examen. Le processus commence par une demande officielle du pays intéressé. Au cours de la première phase, le principal interlocuteur au sein du gouvernement, qui assurera un soutien suivi tout au long du processus, est identifié. La CNUCED élabore ensuite le cahier des charges de l'examen, définit l'objectif, le champ, les secteurs prioritaires et les modalités, et désigne, en coopération avec son homologue national, une équipe nationale d'experts;

b) Évaluation documentaire de la situation économique du secteur des services. La CNUCED réalise une analyse documentaire et établit un rapport initial donnant une vue générale de l'économie des services et présentant une analyse approfondie du cadre stratégique, réglementaire et institutionnel existant. Cette étude constituera la base du rapport national d'examen;

c) Enquêtes sur le terrain et consultations multipartites. Une fois l'étude documentaire achevée, des enquêtes sur le terrain sont engagées, et des consultations nationales multipartites et une première série d'ateliers nationaux sont organisées pour recueillir les contributions et les avis de parties prenantes essentielles. Les consultations s'appuieront sur les conclusions de l'étude documentaire et sur les données provenant d'enquêtes nationales;

d) Enquête de suivi et élaboration d'un rapport de synthèse. À partir de l'étude documentaire et des enquêtes sur le terrain, la CNUCED collabore avec l'équipe nationale d'experts pour réaliser une enquête de suivi et rédiger le rapport de synthèse. À ce stade, l'analyse est affinée par la prise en compte de données et d'informations quantitatives et qualitatives actualisées recueillies à travers les enquêtes sur le terrain et les consultations multipartites, ainsi que grâce à des interactions continues aux fins d'examen et d'analyse avec les parties prenantes nationales et l'équipe collégiale d'experts extérieurs;

e) Consultations multipartites en vue de valider les conclusions de l'examen, les recommandations et le plan d'action proposé. Le rapport de synthèse est soumis aux parties prenantes nationales à l'occasion d'une nouvelle série d'ateliers consultatifs multipartites. Les recommandations font l'objet d'un examen critique pour déterminer et établir un ensemble de recommandations concertées. Les parties prenantes nationales élaborent également un plan d'action qui est soumis pour examen au gouvernement;

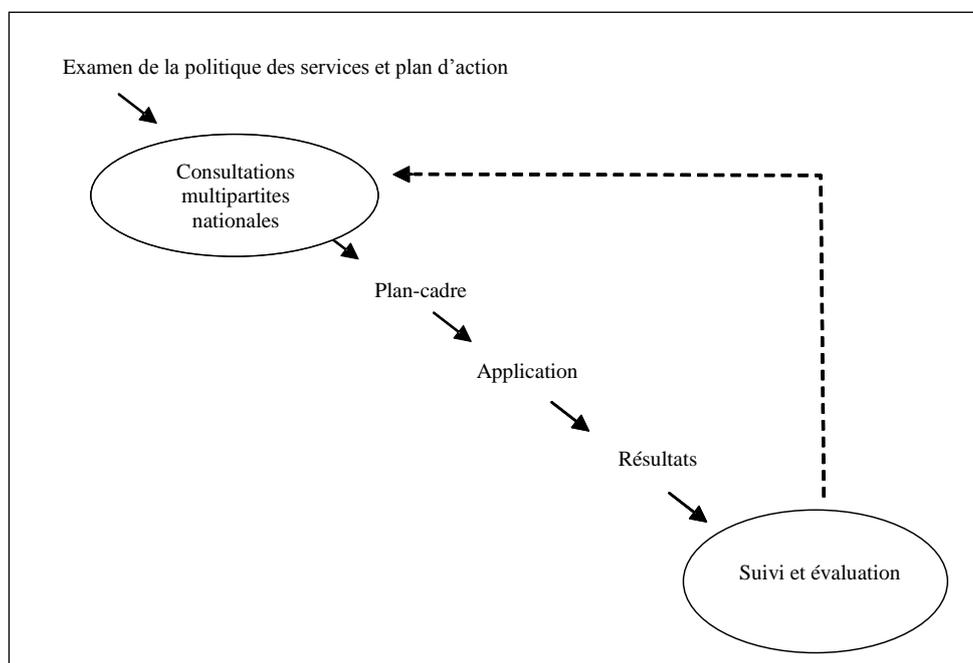
f) Diffusion dans le pays et à l'extérieur. Les examens de la politique des services font l'objet d'une large diffusion. Au niveau international, cela permet d'enrichir les connaissances et de promouvoir l'échange d'expériences et d'enseignements pour déterminer les meilleures pratiques nationales, qui seront ensuite encouragées dans le cadre de processus consultatifs interrégionaux spécifiques ainsi que de réunions intergouvernementales ministérielles ou techniques, telles que le Forum mondial sur les services, la Commission du commerce et du développement et les réunions d'experts pluriannuelles de la CNUCED. Au niveau national, la diffusion du rapport d'examen constitue un outil essentiel de connaissance et encourage une élaboration éclairée et participative des politiques relatives au secteur des services.

34. Enfin, les examens de la politique des services sont censés catalyser et institutionnaliser un processus endogène d'élaboration, d'application et d'examen de la politique des services (fig. 7). Le plan d'action qui est élaboré, définit des étapes et un calendrier précis pour le processus de réforme, qui doit conduire à l'élaboration d'un plan-cadre national sur les services. Le ministère compétent assure ensuite un suivi régulier de l'application de ce plan-cadre et une évaluation des incidences des mesures mises en

œuvre. Les résultats de ce suivi et de cette évaluation peuvent alors être présentés aux parties prenantes, en vue d'une éventuelle révision du plan-cadre.

Figure 7

Plan-cadre sur les services: de l'application au développement



35. Quelques questions de méthodologie méritent d'être relevées. Premièrement, l'évaluation des services impose de disposer de données statistiques à jour et détaillées. La collecte et la synthèse de ces données constituent nécessairement un processus empirique spécifique à chaque pays et à chaque secteur. En outre, sachant qu'il est difficile d'avoir accès à des données suffisantes, la méthodologie s'appuie sur l'exploitation de diverses données nationales et internationales, d'outils analytiques et de questionnaires sectoriels servant à la réalisation d'enquêtes auprès des parties prenantes nationales.

Encadré 1.

L'examen de la politique des services: une occasion d'examiner et d'améliorer les données relatives aux services

Dans la plupart des pays, l'accès à des données statistiques sur les services est limité. Au niveau international, différentes sources de données permettent d'obtenir des données multinationales et chronologiques sur les services, qui sont utiles pour mesurer, calculer et évaluer des indicateurs clefs relatifs aux services, tels que les avantages comparatifs révélés, la concentration des exportations, la diversification et l'analyse par aire de produit. Les sources utiles d'information sont notamment les suivantes:

- UNCTADStat (CNUCED)
- Indicateurs du développement dans le monde (Banque mondiale)
- Statistiques de balance des paiements (Fonds monétaire international)
- Base de données sur le commerce des services (Banque mondiale)
- Base de données sur les échanges en valeur ajoutée (EVA) (OCDE-OMC)

Au niveau national, la collecte des multiples données nécessaires pour analyser les secteurs de services dépendant de nombreuses institutions nationales, les équipes nationales d'experts doivent consulter celles-ci et diverses organisations du secteur privé, notamment chambres de commerce et associations commerciales et industrielles. Il est important de déterminer, assez tôt au cours du processus d'examen, la nécessité ou non d'obtenir des données additionnelles qui ne peuvent être collectées qu'au moyen d'enquêtes, de questionnaires, de visites et d'entrevues avec des acteurs sectoriels.

36. Deuxièmement, l'examen de la politique des services devrait fournir un tableau détaillé du cadre stratégique et réglementaire applicable à un secteur de services donné et identifier les éventuelles carences réglementaires et les domaines de réforme. Il devrait aussi aider à déterminer si des entreprises et des services étrangers peuvent être autorisés à venir concurrencer les entreprises et les services locaux. Tout cela passe par une analyse de la législation, aussi bien horizontale que spécifiquement sectorielle. Les lois et les réglementations pertinentes d'application générale concernent l'investissement étranger, les entreprises commerciales, le transfert international de fonds, la propriété foncière, le taux de change, l'entrée et le séjour de personnes physiques, la concurrence, les marchés publics, l'accès aux tribunaux et l'arbitrage. En outre, les enquêtes et les entrevues fourniront des informations sur la façon dont les lois et les réglementations sont appliquées et fonctionnent dans la pratique, ainsi que sur d'autres restrictions perçues comme telles en matière de commerce et d'investissement dans le secteur des services.

37. Troisièmement, le processus permet également d'évaluer le cadre institutionnel régissant un secteur de services donné. L'analyse devrait se concentrer sur les principales agences gouvernementales chargées de la réglementation du secteur et évaluer leur mandat, leur configuration institutionnelle, leur efficacité et leur capacité de formuler, de contrôler et d'appliquer la réglementation. Un examen des modalités d'interaction des régulateurs avec d'autres entités gouvernementales, y compris l'autorité chargée de la concurrence, est important pour déterminer leur capacité d'assurer la cohérence des politiques et déterminer les intérêts nationaux à défendre dans les négociations commerciales internationales. Des enquêtes et des entrevues peuvent être réalisées pour recueillir des informations sur l'efficacité institutionnelle.

38. Les réunions intergouvernementales de la CNUCED, plus particulièrement la Réunion d'experts pluriannuelle sur le commerce, les services et le développement, contribuent utilement à un débat d'experts à travers un échange d'expériences nationales et d'enseignements tirés de ces expériences pour déterminer les meilleures pratiques concernant les services, le commerce et le développement. On a ainsi pu établir des recommandations sur les meilleures pratiques et déterminer les domaines où des questions intéressant le développement des services devaient faire l'objet de travaux de recherche plus approfondis. Plusieurs grands projets de recherche ont été lancés, dont les résultats ont été publiés, à la suite de ces recommandations¹². Suite aux recommandations de la Réunion d'experts pluriannuelle en 2009, la CNUCED a réalisé une série d'enquêtes auprès de régulateurs de services d'infrastructure et d'autorités chargées de la concurrence¹³ (première partie consacrée à la régulation des services d'infrastructure et aux institutions pertinentes; deuxième partie

¹² CNUCED, 2011 et 2012, *Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services*, UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. I, et UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. II (New York et Genève, publication des Nations Unies); CNUCED, 2011, *Services, Trade and Development*, UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5 (New York et Genève, publication des Nations Unies).

¹³ CNUCED, 2014, *UNCTAD Surveys of Infrastructure Regulators and Competition Authorities*, UNCTAD/DITC/TNCD/2013/5 (New York et Genève, publication des Nations Unies).

consacrée au commerce et aux exportations de services d'infrastructure), qui ont fourni des informations utiles sur les pratiques et les problèmes réglementaires et institutionnels.

IV. Enseignements tirés des meilleures pratiques nationales en matière de services

39. Les examens de la politique des services sont utiles pour aider les pays à concevoir un ensemble de mesures appropriées pour améliorer le fonctionnement de leurs secteurs de services. Des examens ont été réalisés au Bangladesh, au Kirghizistan, au Lesotho, au Népal, au Nicaragua, en Ouganda, au Paraguay, au Pérou et au Rwanda (phases I et II). La CNUCED possède également plus de vingt ans d'expérience en matière de soutien apporté à une évaluation nationale des services dans divers pays et régions¹⁴, ainsi qu'à l'élaboration de politiques commerciales, englobant les services, axées sur le développement¹⁵. Des enseignements utiles peuvent être tirés de cette expérience pour déterminer les meilleures pratiques.

Enseignements transversaux

40. Ces expériences montrent la contribution positive de certains facteurs ou paramètres nationaux, comme suit:

- a) Cohérence et coordination des politiques;
- b) Qualité des institutions et bonne gouvernance;
- c) Élaboration des politiques fondée sur des données factuelles;
- d) Existence d'un environnement productif, technologique et commercial favorable;
- e) Perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre.

41. Cohérence et coordination des politiques. La coordination horizontale et verticale des politiques sectorielles est importante pour l'élaboration d'une stratégie nationale globale cohérente pour le développement du secteur des services. Un programme national, élaboré sous la forme d'un document d'orientation unique, assurant la promotion du secteur des services en général et identifiant les différents secteurs prioritaires en particulier est essentiel pour optimiser l'impact global des différentes mesures adoptées ou envisagées. Les stratégies de développement des services doivent être cohérentes avec les autres politiques macroéconomiques et politiques complémentaires – sur le commerce, l'investissement, la concurrence, outre les politiques industrielles et les politiques sociales. La stratégie globale en matière de services devrait intégrer les différents paramètres économiques des divers secteurs de services, dans la mesure où certains secteurs se caractérisent par une plus forte valeur ajoutée et font appel à des compétences, à des connaissances et à des technologies plus poussées que d'autres; ils apportent également une plus grande contribution au développement économique.

42. Au niveau des différents secteurs de services, mettre en œuvre un ensemble de mesures de façon cohérente et selon la bonne séquence est important. Par exemple, diverses mesures de coopération avec le secteur privé pour encourager l'investissement et la concurrence, associées à des initiatives publiques pour créer des infrastructures de TIC et

¹⁴ Par exemple, Inde, Jordanie, Mexique, Communauté de développement de l'Afrique australe et divers pays africains.

¹⁵ Par exemple, Angola et Jamaïque.

des technologies de pointe, stimuler la demande et assurer la formation, ont joué un rôle capital dans le développement du secteur des TIC en République de Corée.

Encadré 2.

Politiques des technologies de l'information et de la communication en République de Corée

Le secteur des TIC est devenu le moteur de la croissance en République de Corée. Depuis 2010, le pays occupe systématiquement la première place dans l'indice de développement des TIC de l'Union internationale des télécommunications. À partir du milieu des années 1990, le Gouvernement a élaboré plusieurs plans-cadres pour le développement d'une société de l'information. Le Fonds de promotion de l'informatisation (1996) a créé un système permettant que les profits réalisés dans le domaine des TIC soient réaffectés au secteur des TIC. Il a également permis un investissement ciblé dans ce secteur. En outre, de nouvelles méthodes de financement – «investissez d'abord, régularisez plus tard», dépôts de contrepartie – ont attiré les investissements privés, des ressources publiques se servant de capital d'amorçage. Le marché des services Internet à haut débit a été ouvert sans réglementation ni mesures de contrôle concernant les licences et la tarification. Cette approche libérale a encouragé une concurrence fondée sur les capacités entre fournisseurs de services. L'intensification de cette concurrence a exercé une pression à la baisse sur les prix, ce qui a créé davantage de demande. Entre 2000 et 2002, le Gouvernement a proposé des programmes de formation à l'informatique et à Internet ciblant 10 millions de personnes, soit 21 % de la population. Des ordinateurs bon marché ont été distribués pour permettre à davantage de personnes d'avoir accès à Internet, et plus de 4 000 centres de formation gratuits ont été créés dans le pays. Toutes les écoles ont été connectées au réseau Internet gratuitement ou à des tarifs très bas. Il en a résulté la création d'une forte demande et d'une infrastructure humaine essentielle. Depuis 2013, le Ministère des sciences, des TIC et de la planification est en charge de la politique des TIC.

43. Qualité des institutions et bonne gouvernance. Assurer la cohérence des politiques horizontalement et verticalement exige un cadre institutionnel favorable de façon qu'une coordination interministérielle et multipartite permette de définir les objectifs stratégiques, les priorités et les stratégies et d'affecter les ressources – humaines, financières et autres – requises. Pour être efficace, un mécanisme de coordination interinstitutionnelle doit être soutenu à un niveau politique élevé et être institutionnalisé en étant doté du mandat juridique, des ressources et des compétences nécessaires. Cela suppose des institutions efficaces et un appui au renforcement des capacités. Au Pérou, la création d'un comité interinstitutionnel et la transformation du programme national en instrument public devraient permettre de catalyser la coordination interinstitutionnelle.

44. Les organismes de réglementation sectorielle, en particulier dans les services d'infrastructures jouent un rôle essentiel. Si différents modèles institutionnels sont possibles, des organismes indépendants sont indispensables pour garantir une réglementation neutre, efficace et favorable à la concurrence. Dans les services de télécommunication et les services de TIC en particulier, il a été nécessaire d'adapter les mandats réglementaires et d'intensifier la coopération avec d'autres organismes réglementaires. À Hong Kong (Chine), une autorité chargée des communications a été créée par la fusion des autorités réglementaires chargées des télécommunications et de la radiodiffusion. En Ouganda, le développement des activités bancaires par téléphonie mobile est passé par une meilleure coordination entre les régulateurs des télécommunications, des services financiers et de la concurrence, ces activités bancaires

recoupant diverses réglementations sectorielles, concernant notamment la protection des consommateurs, l'interopérabilité et l'itinérance.

45. La coopération internationale et régionale est de plus en plus importante pour les organismes réglementaires, eu égard au travail de normalisation et d'harmonisation effectué par des organismes normatifs internationaux. La coopération régionale peut conduire au développement de normes régionales et à un resserrement de la coopération réglementaire sur des questions telles que les droits d'itinérance. En Amérique centrale, la Commission technique régionale des télécommunications coordonne le développement et l'harmonisation réglementaire des télécommunications dans la région.

Encadré 3.

Enquêtes de la CNUCED sur les régulateurs de services d'infrastructure et les autorités chargées de la concurrence

Ces enquêtes apportent une information utile sur les caractéristiques fondamentales des agences ou organismes réglementaires. Les résultats montrent que les organismes réglementaires indépendants semblent être les plus autonomes, tandis que les organismes consultatifs indépendants faisant rapport à un ministère le sont moins, et les services réglementaires au sein d'un ministère encore moins. On observe une plus grande indépendance pour les secteurs des télécommunications et des services financiers, et une moindre indépendance pour les secteurs des transports et de l'eau. En outre, les agences ou organismes dont le mandat relève d'une loi ou de la constitution nationale ont tendance à afficher une plus grande autonomie que celles dont le mandat relève d'une ordonnance ou de textes réglementaires. Dans la plupart des cas, le budget ou les revenus des organismes, surtout des autorités chargées des transports ou de la concurrence, sont principalement financés par l'État. Dans le secteur de l'énergie, les revenus proviennent essentiellement de ventes, et dans le secteur des télécommunications, de droits de licence.

46. Élaboration des politiques fondée sur des données factuelles. L'accès à des données fiables est un préalable à une telle élaboration des politiques. Tout programme national en matière de réglementation devrait mettre l'accent sur des mesures visant à améliorer la collecte, le traitement et l'analyse des données sur les services. Au Brésil, le système SISCOSERV (système intégré pour le commerce extérieur des services et des immobilisations incorporelles) constitue une initiative novatrice et offre des possibilités de coopération Sud-Sud. Il propose une classification des services fondée sur la Classification centrale des produits de l'ONU, et permet la collecte de statistiques sur les quatre modes de commerce des services. Alimenté par les déclarations obligatoires des agents économiques pour toutes les transactions portant sur des services effectuées entre résidents et non-résidents, il dispose d'une solide base institutionnelle, découlant d'un décret présidentiel, et s'appuie sur l'expérience du pays en matière d'administration en ligne et de plates-formes numériques.

47. Existence d'un environnement productif, technologique et commercial favorable. Des mesures coordonnées de relance de l'offre afin de renforcer les capacités productives en matière de services constituent le principal facteur national favorable. Le développement de pôles productifs peut encourager la coopération et la coordination entre entreprises et créer des économies d'échelle pour réduire les coûts d'exploitation et accroître la compétitivité, en vue d'obtenir une meilleure intégration des segments à plus forte valeur ajoutée des chaînes de valeur régionales et mondiales. De telles mesures sont particulièrement utiles aux PME, par exemple dans le secteur des services informatiques. Le renforcement du système national de l'innovation peut également beaucoup contribuer à l'intégration des entreprises dans les segments à haute valeur ajoutée des chaînes de valeur

mondiales. À l'issue de l'examen de la politique des services au Pérou, il a ainsi été recommandé de créer un centre d'innovation technologique pour les logiciels en tant que stratégie de développement des services liés à l'informatique. Élargir le périmètre de l'économie formelle peut également avoir un impact positif, en intégrant davantage au tissu économique nombre de microentreprises et de PME du secteur informel. Des réformes fiscales peuvent ainsi être envisagées pour réduire les contraintes fiscales du passage au secteur formel de ces PME du secteur informel, s'agissant par exemple de l'élargissement de la couverture de protection sociale.

48. Perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre. La pénurie de personnel qualifié reste le principal obstacle au développement de services liés au savoir et à la technologie tels que les services informatiques, les services aux entreprises et les services professionnels. Une bonne stratégie en matière d'éducation pour une meilleure adéquation entre compétences requises et demande de main-d'œuvre est essentielle pour le développement de ces secteurs et la modernisation des activités de production. D'où l'importance de mesures visant à développer l'enseignement technique et l'enseignement supérieur. Une concertation et un dialogue soutenus entre milieux universitaires, entreprises et pouvoirs publics aideront à déterminer les pénuries en matière de compétences et les solutions pédagogiques, par exemple, la mise en place de programmes d'études universitaires supérieures. Des accords avec des universités étrangères pour faciliter les échanges universitaires et encourager l'accréditation internationale des universités nationales seraient également souhaitables. Les compétences linguistiques en anglais sont particulièrement importantes pour renforcer l'offre de main-d'œuvre, notamment dans les services liés aux technologies de l'information.

Questions sectorielles

49. Concernant les télécommunications, l'un des aspects réglementaires le plus important est de parvenir à assurer l'accès universel afin de réduire la fracture numérique, ce pourquoi diverses mesures peuvent être mises en œuvre – obligations d'accès universel, mesures d'incitation, fonds. Au Paraguay, les problèmes d'accès sont aggravés par des coûts de transport élevés tenant à l'enclavement géographique du pays. Celui-ci dépend des pays voisins pour se raccorder aux réseaux câblés sous-marins. Le Plan national des télécommunications a ainsi fixé des objectifs d'investissement et encourage les partenariats public-privé pour l'installation de câbles à fibre optique permettant l'accès au haut débit. Il prévoit l'octroi de subventions par le biais d'un Fonds pour le service universel, pour la mise en place des infrastructures nécessaires. La demande de services de télécommunication peut également être stimulée par une offre de réseaux Wi-Fi gratuits et de connexions subventionnées, la promotion de l'information et de l'éducation, le recours aux marchés publics et la promotion d'initiatives d'administration en ligne.

50. La coordination entre réglementation sectorielle et politiques de concurrence joue un rôle de plus en plus important. En Ouganda, la coordination entre le régulateur des télécommunications et l'autorité chargée de la concurrence est particulièrement utile; celle-ci émet des opinions préliminaires non contraignantes, qui sont soumises pour examen et suite à donner aux régulateurs sectoriels. Au Paraguay, la loi sur la concurrence est récente, mais elle prescrit également une coordination avec la Commission nationale des télécommunications – la CONATEL. Les mesures de réglementation devraient concerner, notamment, l'accès aux réseaux à des tarifs compétitifs, l'élimination ou la diminution des accords d'exclusivité, et la promotion d'une concurrence, ex ante et ex post. La simplification des procédures administratives pour l'octroi des licences et d'autorisations facilite l'entrée de nouveaux opérateurs. Au Nicaragua, cette simplification prévoit notamment la mise en place d'une licence unique pour les fournisseurs de services de télécommunications.

Encadré 4.

L'examen de la politique des services au Rwanda dans le secteur des technologies de l'information et de la communication

Le secteur des TIC au Rwanda a connu un vigoureux développement depuis 2008. Le programme de développement du pays Vision 2020 appelle à élargir l'accès de la population aux TIC et à promouvoir les TIC pour des services en ligne, s'agissant notamment de la gouvernance, de l'éducation et du renforcement des capacités. Le Gouvernement a suivi une recommandation issue de l'examen en lançant le projet de réseau dorsal national afin d'accroître la connectivité et les infrastructures de haut débit dans toutes les régions du pays. Depuis 2011, l'ensemble des 30 districts et des 9 postes frontière rwandais sont raccordés au réseau dorsal national à fibre optique. Le Gouvernement a également négocié avec trois sociétés de câblage sous-marin à fibre optique le financement de l'extension des câbles à fibre optique et l'accroissement de la capacité de débit par fibre optique pour les institutions publiques. Sa situation de pays sans littoral impose toutefois au Rwanda des contraintes, avec des coûts plus élevés de raccordement aux dorsales internationales de communication, telles que l'East African Submarine Cable System (EASSy), d'où des services liés aux TIC d'un coût supérieur au Rwanda que dans d'autres pays de la Communauté d'Afrique de l'Est.

51. Concernant les services financiers, le secteur financier au Paraguay s'est développé à un rythme moyen de 9 % au cours des dix dernières années. Il n'a toutefois pas su assurer l'intégration financière et faciliter l'affectation de ressources aux PME. La Banque centrale a mis en place une agence d'évaluation du crédit pour corriger l'asymétrie d'information qui contribue à un haut niveau de marge financière, rédigé un projet de loi sur un fond de garantie et coopère avec le secrétariat du Bureau pour la protection des consommateurs à la conception et à l'exécution de projets de pédagogie financière. Elle a en outre institué des comptes d'épargne simplifiés qui facilitent l'accès aux dépôts bancaires – pas de montant minimal requis pour ouvrir un compte, ni de solde moyen minimum, et possibilité d'ouvrir un compte via une application mobile.

52. Les services financiers au Nicaragua sont modestes et concentrés. Le secteur ne compte que sept banques, dont quatre contrôlent plus de 90 % du marché. Après les mesures de libéralisation et la fermeture de la Banque de développement, l'offre de crédit et d'autres services financiers ne s'est pas étendue à la majorité de la population et des PME. Le degré de financiarisation (crédit total/PIB) était de 27 % en 2012, bien en deçà des 40 à 50 % observés dans d'autres pays de taille similaire. Les institutions financières se sont attachées à sélectionner soigneusement les clients potentiels, en offrant principalement des crédits à la consommation et au commerce, plutôt que de soutenir l'investissement et l'activité productive. Dans les conclusions de l'examen de la politique des services du Nicaragua, il a été proposé que l'actuelle banque publique Bank Produzcamos, dont le principal objectif est de soutenir les micro, petites et moyennes entreprises agricoles et industrielles productives, soit transformée en banque de développement à part entière. Bank Produzcamos ne disposant que de ressources limitées, la nouvelle banque de développement devrait sans doute être dotée d'une base financière mixte.

53. Au Lesotho, le degré d'intégration financière est relativement élevé – 81 % –, mais l'écart entre zones urbaines et zones rurales est important: 58 % dans les zones urbaines, contre 30 % dans les zones rurales. Et il manque toujours d'institutions spécialisées permettant aux micro, petites et moyennes entreprises d'avoir facilement accès à un financement. La loi de 2012 sur les institutions financières s'efforce donc de remédier aux faiblesses relevées dans l'examen de la politique des services du Lesotho, et de réviser une

réglementation actuelle disparate. Elle a institué un nouveau système d'informations financières afin d'améliorer la collecte et l'analyse de données. La réglementation relative à l'information sur la solvabilité (2013) vise à remédier aux carences relevées dans l'examen de la politique des services concernant l'absence de registre central du crédit, qui empêche les particuliers et les entreprises d'obtenir un financement pour leurs investissements. Un système national d'identification pour les particuliers et l'établissement d'états financiers pour les micro, petites et moyennes entreprises doivent permettre aux uns et aux autres d'attester de leur solvabilité et d'avoir davantage accès au crédit. En outre, en collaboration avec quatre banques commerciales, le Gouvernement a créé un fonds de garantie partiel pour faciliter l'octroi de crédits aux micro, petites et moyennes entreprises, partageant ainsi les risques de créances irrécouvrables.

V. Conclusion et questions à débattre

54. Les examens de la politique des services de la CNUCED aident les pays à passer en revue et évaluer leur économie et leur commerce des services, à concevoir des politiques et des réglementations appropriées, et à mettre en place de solides institutions pour mettre à profit la contribution potentielle des services au développement. L'analyse présentée plus haut fait ressortir des expériences nationales et des approches adoptées un certain nombre d'éléments communs et de disparités. L'échange d'expériences et d'enseignements sera utile à une meilleure compréhension des facteurs qui influent sur la capacité de déterminer les meilleurs politiques, réglementations et institutions.

55. On trouvera ci-après une brève liste de questions dont les experts pourraient débattre:

- a) Comment l'économie et le commerce des services contribuent-ils aux objectifs de développement durable de l'après-2015?
 - b) Quels sont les principaux obstacles au développement des services et du commerce des services?
 - c) Comment les politiques et les réglementations influent-elles sur le fonctionnement et la qualité des services?
 - d) Quel rôle jouent les institutions réglementaires et le cadre de gouvernance?
 - e) Comment renforcer la compétitivité des entreprises de services, s'agissant en particulier des PME?
 - f) Comment garantir au mieux un accès universel aux services essentiels, y compris l'intégration financière?
 - g) Quelle est la meilleure approche d'une libéralisation du commerce et de la réglementation?
 - h) Quelles sont les données nécessaires pour élaborer une bonne politique des services et comment améliorer la collecte de statistiques relatives aux services?
-