



**Groupe de travail de la réglementation intérieure**

**PROBLÈMES DE RÉGLEMENTATION LIÉS AUX SERVICES  
QUI SE POSENT AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

**NOTE DU SECRÉTARIAT<sup>1</sup>**

**1 INTRODUCTION**

1.1. À la demande du Groupe de travail de la réglementation intérieure, la présente note traite des problèmes et questions liés au développement qui découlent de la réglementation des secteurs de services et des modes de fourniture. Cette note vise à compléter la note antérieure du Secrétariat intitulée "Questions de réglementation concernant les secteurs et les modes de fourniture" (S/WPDR/W/48) et fait fond sur les discussions concernant l'importance du cadre de réglementation intérieure pour le commerce. Comme la note antérieure, la présente note portera principalement sur les réglementations entrant dans le mandat du Groupe de travail de la réglementation intérieure, à savoir les prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications, ainsi que les normes techniques. Certaines des études et descriptions relatives aux problèmes posés par la réglementation peuvent aller au-delà de ces mesures. Elles ont été incluses par souci d'exhaustivité, parce qu'il arrive souvent que la littérature ne fasse pas une distinction aussi fine, et nous ne suggérons pas qu'elles sont visées par l'article VI:4.

1.2. Il convient de noter que la note ne vise pas à examiner les vertus respectives de la fourniture de services par le secteur privé ou public, ni à prescrire un modèle particulier en matière de réglementation. La présente note n'a pas du tout la prétention de constituer une étude exhaustive des questions de réglementation auxquelles les pays en développement sont confrontés, mais elle vise à donner une vue d'ensemble des problèmes et possibilités liés au développement qui peuvent survenir. On peut donc imaginer que les Membres utiliseront la présente note d'information pour faire part de leurs propres expériences ou soulever des perspectives de développement additionnelles lors des discussions, selon qu'il conviendra.

1.3. La note est divisée en trois sections. La première porte sur les problèmes rencontrés par les pays en développement pour établir des cadres et des organismes réglementaires appropriés qui exploitent au mieux les gains tirés du commerce. La deuxième section traite des incidences sur le commerce et le développement qui peuvent découler de l'absence de cadres réglementaires et institutionnels appropriés. La troisième section contient quelques observations finales.

1.4. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas de porter un jugement sur ce qui pourrait constituer des restrictions, des problèmes ou des obstacles incompatibles avec les dispositions de l'AGCS. L'examen figurant dans la présente note n'implique aucun jugement, direct ou indirect, sur la nécessité ou la teneur d'une réglementation, d'une règle, d'une procédure ou d'une décision administrative en particulier.

**2 PROBLÈMES DE RÉGLEMENTATION DANS LE DOMAINE DES SERVICES: POSSIBILITÉS ET CONTRAINTES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

2.1. L'économie des services a connu une transformation majeure au cours des trois dernières décennies, passant d'un modèle où la fourniture de services relevait souvent des pouvoirs publics à un modèle où les services sont fournis sur une base concurrentielle et commerciale. Toutefois, l'étendue du changement varie selon les régions et les secteurs. Dans le passé, plusieurs services

---

<sup>1</sup> Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

d'infrastructure et services sociaux, tels que les télécommunications, les transports et les services publics, ainsi que des services essentiels aux consommateurs tels que l'éducation et la santé, étaient fournis directement par des entités publiques généralement en situation de monopole.

2.2. Dans bon nombre de ces secteurs, les pouvoirs publics ont renoncé progressivement à leur rôle de fournisseur principal et ont dû de plus en plus assumer de nouveaux rôles comme ceux de supervision ou de réglementation des marchés concurrentiels. D'autre part, dans d'autres secteurs, où il y a toujours eu une forte participation du secteur privé, la technologie et la mondialisation des marchés ont rendu la tâche de réglementation encore plus complexe, avec l'apparition de nouveaux services ou la participation d'une gamme élargie d'acteurs du secteur privé.

2.3. L'évolution vers la fourniture des services par le secteur privé ou les secteurs public et privé conjointement s'est souvent traduite par une augmentation et non une diminution de la réglementation, et a été décrite comme étant la montée de ce qu'il est convenu d'appeler l'"État régulateur".<sup>2</sup> En fait, l'expérience des pays de l'OCDE montre que la réglementation des marchés de services s'est intensifiée parallèlement à la privatisation des secteurs et à leur ouverture à la concurrence.<sup>3</sup> Dans les pays en développement, l'établissement de nouveaux règlements, lois, contrats, organismes, régimes et processus a également été un élément important des réformes des infrastructures liées aux télécommunications, aux transports et aux services publics.<sup>4</sup> Pour la libéralisation des marchés de services, il a donc fallu mettre davantage l'accent sur la formulation d'une nouvelle réglementation ou la réréglementation pour assurer la qualité et l'efficacité de la réglementation et la transparence des processus, et faire en sorte que les organismes de réglementation disposent de mandats appropriés.

2.4. Au moyen du cadre réglementaire, les gouvernements souhaitent peut-être améliorer le bien-être en remédiant aux distorsions des marchés, en réduisant au minimum l'incidence des externalités et en empêchant les pratiques anticoncurrentielles. La réglementation peut également servir à mettre en place des valeurs sociétales telles que la protection de l'environnement, la santé et la sécurité, l'accès universel, et d'autres valeurs similaires. La protection des consommateurs revêt une importance particulière sur les marchés de services. Les services sont intangibles et non stockables, et leur fourniture nécessite souvent une interaction entre le fournisseur de services et le consommateur, de sorte que les utilisateurs sont souvent dans l'impossibilité d'évaluer facilement la qualité du service avant de l'avoir consommé. Les gouvernements peuvent chercher à empêcher les fournisseurs de services d'exploiter ces asymétries d'information. Il est difficile, voire impossible, de soumettre les services à des essais physiques *ex ante*, contrairement aux marchandises. La réglementation sera donc souvent liée à la compétence et au comportement du fournisseur de services.<sup>5</sup> Cela explique pourquoi, dans le domaine des services, on accorde souvent plus d'importance aux prescriptions en matière de qualifications du fournisseur de services, pour contrôler indirectement la qualité des services fournis.

2.5. S'agissant des pays en développement, outre ce qui précède, il est souvent fait état de la nécessité d'une certaine forme d'intervention des pouvoirs publics pour faire en sorte que les marchés contribuent à réduire la pauvreté et à assurer un développement inclusif et durable.<sup>6</sup> Cet objectif de politique générale peut parfois être poursuivi au moyen d'une réglementation qui vise à garantir que des services soient accessibles à tous les citoyens à des conditions équitables, quels que soient leur lieu de résidence ou leur revenu. Dans le cas des services d'infrastructure, par

<sup>2</sup> Majone, G (1997), "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2), pages 136-67; Glaeser, E et Shleifer, A (2003), "Rise of the Regulatory State", *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, juin 2003, pages 401 à 425.

<sup>3</sup> Blundell, J et Robinson, C (2000), "Regulation without the State: The Debate Continues", *Readings* 52, Institute of Economic Affairs, Londres.

<sup>4</sup> Eberhard, A (2007), "Infrastructure Regulation in Developing Countries: An exploration of hybrid and transitional models", Working Paper n° 4, page 200, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, voir: [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org).

<sup>5</sup> Voir OMC (2012a), "Les normes techniques dans le domaine des services", Note du Secrétariat, S/WPDR/W/49, 3 septembre 2012.

<sup>6</sup> CNUCED (2011), "Services, développement et commerce: aspects réglementaires et institutionnels", Note du Secrétariat TD/B/C.I/MEM.3/11, 15 décembre 2011, page 8; Cook, P, Kirkpatrick, C, Minogue, M et Parker, D (2004) (éds), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, page 11.

exemple, les obligations de service universel peuvent parfois imposer d'étendre le réseau à des zones isolées ou de fixer des prix abordables pour les couches les plus pauvres de la population.

2.6. Par ailleurs, la littérature économique indique clairement que la réglementation peut être détournée par des groupes d'intérêts spéciaux, et proliférer pour des raisons qui ne visent aucunement à remédier aux défaillances du marché ou à répondre aux besoins de développement.<sup>7</sup> En fait, dans une telle situation, la réglementation peut servir principalement à préserver les intérêts de certains groupes qui cherchent à accroître leurs propres rentes économiques sans contribuer à la productivité. Les gouvernements et leurs organismes de réglementation sont donc soumis aux pressions exercées par des groupes d'intérêts spéciaux qui cherchent à s'assurer que les privilèges et les rentes découlant de la réglementation soient maintenus. En pareils cas, même lorsqu'une intervention réglementaire est justifiée par des considérations de politique publique, les gouvernements peuvent "se laisser persuader" d'adopter des mesures qui favorisent les intérêts d'un petit nombre au détriment de l'intérêt général. Du fait de la complexité et de la diversité de la réglementation des services, les autorités de réglementation qui manquent d'expérience ou de ressources peuvent aussi "céder" plus facilement aux pressions de groupes d'intérêts spéciaux, même si elles veulent agir dans l'"intérêt général".<sup>8</sup>

2.7. Avec la transformation axée sur le marché des secteurs de services, l'établissement de cadres réglementaires et institutionnels appropriés et efficaces est donc devenu l'un des plus grands défis que doivent relever les gouvernements. De manière très générale, tous les organismes de réglementation doivent résoudre deux problèmes fondamentaux.<sup>9</sup> Premièrement, afin d'établir une réglementation efficace, l'autorité compétente devra être en mesure d'obtenir les renseignements nécessaires sur les pratiques commerciales, les coûts et les revenus des fournisseurs de services, la demande des consommateurs, les changements technologiques affectant le secteur, l'environnement macroéconomique, etc. Inévitablement, l'organisme de réglementation en saura moins sur la situation et les pratiques commerciales sur le marché que les entreprises ou les particuliers qui y exercent leurs activités. Ceux qui sont visés par la réglementation détiendront également des informations privilégiées qu'ils pourraient ne pas révéler. Deuxièmement, il faudra s'assurer que l'organisme de réglementation ne cède pas à des pressions politiques ou commerciales. En d'autres termes, il faudra créer des mécanismes pour éviter que la réglementation et les décisions ne favorisent un groupe particulier au détriment de l'intérêt économique général.

2.8. Pour surmonter ces problèmes, il faut des ressources considérables, des compétences et une forte volonté politique de la part des gouvernements. À cet égard, il est également important de noter que la distinction entre la libéralisation et la déréglementation est l'une des bases conceptuelles les plus importantes de l'AGCS. À l'exception des mesures concernant l'accès aux marchés et le traitement national, qui doivent être inscrites dans les listes, la libéralisation du commerce au titre de l'AGCS n'empiète pas sur la capacité des gouvernements de réglementer, parce que l'Accord établit une distinction entre les trois types de mesures suivants: i) restrictions quantitatives à l'entrée du fournisseur de services ou limitation de la quantité de services fournis, y compris prescriptions concernant la forme juridique et limites à la participation étrangère; ii) traitement discriminatoire des services et des fournisseurs de services étrangers par la modification des conditions de concurrence en faveur des fournisseurs nationaux; et iii) réglementations intérieures. Les mesures des catégories i) et ii) désignent des limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national qui doivent être réduites ou éliminées lors de séries de négociations successives.<sup>10</sup> Les réglementations intérieures relevant de la catégorie iii) ne sont pas considérées comme des "restrictions au commerce" à proprement parler, mais l'AGCS reconnaît qu'elles peuvent tout de même avoir des effets restrictifs sur le commerce et il prescrit l'établissement de disciplines pertinentes conformément à l'article VI: 4.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, Stigler, G (1971), "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, 2, pages 3 à 21; Peltzman, S (1976), "Toward a more general theory of regulation", *Journal of Law and Economics*, 14, pages 109-48.

<sup>8</sup> Voir l'examen des considérations d'économie politique qui sous-tendent les interventions réglementaires dans OMC (2012b), "Rapport sur le commerce mondial 2012, Commerce et politiques publiques: gros plan sur les mesures non tarifaires au XXI<sup>e</sup> siècle", pages 75 et 76.

<sup>9</sup> Cook, *et al.* (2004), *op.cit.*, pages 8 à 10.

<sup>10</sup> Articles XVI (accès aux marchés), XVII (traitement national) et XIX (libéralisation progressive) de l'AGCS. Voir aussi l'examen sur le moment où une mesure relative aux services peut être considérée comme une "restriction au commerce" dans OMC (2012b), *op.cit.*, pages 78 et 79.

2.9. Ainsi, au titre de l'AGCS, la "libéralisation" effectuée dans les secteurs où des engagements sont pris désigne l'octroi de l'accès aux marchés (article XVI) et du traitement national (article XVII). Ces dispositions ont une portée juridique définie qui s'applique uniquement à six types de restrictions concernant l'accès aux marchés et à toute forme de discrimination dans le traitement national. En outre, les gouvernements et les organismes de réglementation ont l'autonomie nécessaire pour déterminer la forme et le contenu du cadre réglementaire restant. En fait, le préambule de l'AGCS affirme ce qui suit:

"Reconnaissant le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale et, vu les asymétries existantes pour ce qui est du degré de développement des réglementations relatives aux services dans les différents pays, le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit."

2.10. L'AGCS reconnaît expressément les problèmes qui se posent aux pays en développement. Bien qu'il ne donne pas directement d'indications sur la manière de se doter d'une bonne approche réglementaire, l'Accord renferme plusieurs dispositions relatives à la bonne gouvernance. Celles-ci comprennent les obligations concernant la transparence (article III) et la réglementation intérieure (article VI). Ce dernier article contient une obligation d'application générale, selon laquelle les Membres doivent disposer de tribunaux ou de procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs qui permettent, à la demande d'un fournisseur de services affecté, de réviser des décisions et, dans les cas où cela sera justifié, de prendre des mesures correctives appropriées.<sup>11</sup> Dans les cas où les procédures ne sont pas indépendantes de l'organisme chargé de prendre la décision administrative en question, les Membres doivent faire en sorte qu'elles permettent en fait de procéder à une révision objective et impartiale.<sup>12</sup> Dans les secteurs où des engagements spécifiques sont contractés, les Membres sont également tenus de faire en sorte que toutes les mesures d'application générale soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale; que l'autorité compétente informe les requérants de la décision concernant la demande ou de ce qu'il advient de la demande; et qu'il existe des procédures adéquates pour vérifier la compétence des professionnels de tout autre Membre.<sup>13</sup>

2.11. Ces principes ont beaucoup en commun avec les éléments cités habituellement dans la littérature sur la réglementation et le développement en tant que "bonnes pratiques".<sup>14</sup> Ces éléments comprennent la conception de règles objectives, fondées sur des critères et transparentes, qui limitent la possibilité de prendre des décisions discrétionnaires, et la création d'organismes dotés d'un mandat indépendant.<sup>15</sup> Au cours du débat sur la réglementation, certains ont également plaidé en faveur d'une réforme de la réglementation et d'audits qui produiraient des avantages, y compris pour ce qui était de remédier aux incidences des politiques réglementaires sur le commerce et l'investissement.<sup>16</sup> Dans une étude, la CNUCED a abordé les questions fondamentales suivantes: l'incidence économique de la réglementation, les coûts économiques et commerciaux potentiels des mesures réglementaires, la nécessité d'une conception efficace, transparente et impartiale de la réglementation, et la question de savoir si un objectif de politique publique donné pourrait être atteint par d'autres moyens ou d'une manière susceptible de réduire son effet de restriction des échanges ou de l'investissement.<sup>17</sup> Une telle approche préconise l'adoption, dans les cas où cela est réalisable, de réglementations favorables à l'accès aux marchés, qui appuient à la fois la libéralisation des échanges et la privatisation.

<sup>11</sup> Article VI:2 de l'AGCS.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Article VI:3 et 6 de l'AGCS.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, Lafont, Jean-Jacques (2005), "Regulation and Development", *Cambridge University Press*, Cambridge; Eberhard, A (2007), *op.cit.*; et "APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform", voir: <http://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>.

<sup>15</sup> Mamdouh, H (2010), "Services liberalization, negotiations and regulations", document présenté à la Liberalisation of Trade in Services Conference organisée par le Cordell-Hull Institute dans les locaux du Ministère australien des affaires étrangères et du commerce à Sydney, en Australie, les 10 et 12 décembre 2010.

<sup>16</sup> CNUCED (2010), "Implication of International Trade and Trade Agreements for Primary Health Care: the case of services", Genève.

<sup>17</sup> *Ibid.*

2.12. Bien que tous les gouvernements soient confrontés à des questions de réglementation, les pays en développement ont des faiblesses structurelles particulières qui devraient être prises en compte. Des chercheurs dans le domaine de la réglementation ont constaté que bon nombre des organismes de réglementation des pays en développement sont encore très fragiles, quand ils existent. Il est généralement admis qu'il faut du temps et des ressources pour renforcer les systèmes de gouvernance, de gestion et d'organisation, ainsi que pour développer de nouvelles capacités professionnelles.<sup>18</sup> Cependant, pour que la libéralisation produise les gains d'efficacité escomptés sans compromettre les objectifs de qualité ni d'autres objectifs, une réglementation ou un réexamen et une mise en application efficaces sont souvent nécessaires. Les études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC), qui sont réalisées dans le contexte du Cadre intégré renforcé, ont permis, par exemple, de déterminer qu'un cadre de politiques et de réglementation favorables, des organismes efficaces et une bonne gouvernance constituaient des éléments de base importants si l'on voulait remédier aux contraintes du côté de l'offre.<sup>19</sup> Bien que les EDIC aient été réalisées spécifiquement pour des PMA, la conclusion générale selon laquelle la réglementation peut imposer aux fournisseurs de services des restrictions ayant pour effet d'accroître les coûts, ou ériger des obstacles à l'entrée, est aussi adoptée par d'autres études portant sur d'autres pays.<sup>20</sup> Une constatation importante est que les réglementations non discriminatoires ayant pour effet d'accroître les coûts non seulement découragent les fournisseurs étrangers, mais également freinent la compétitivité des entreprises locales. Diverses études fondées sur les indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE ont également conclu que les obstacles réglementaires avaient un effet négatif sur les résultats à l'exportation des secteurs de services locaux.<sup>21</sup>

2.13. On commence juste à se pencher sur la façon de remédier au problème posé par la réglementation du point de vue des pays en développement et cette question sort du cadre de la présente note. Néanmoins, deux aspects importants et étroitement liés du problème peuvent être discernés, à savoir l'appareil normatif, et la conception et le mandat des organismes chargés de la mise en œuvre.<sup>22</sup> Ce dernier aspect, en particulier, soulève des questions importantes concernant le mandat politique, les ressources et les capacités. Il a aussi été fréquemment indiqué que la détermination de l'ordre chronologique approprié pour l'établissement du cadre réglementaire et l'ouverture des secteurs à la concurrence sur les marchés constituait un élément à prendre en considération et un défi importants pour les pays en développement.<sup>23</sup> Les questions qui peuvent se poser au titre de ces deux aspects sont examinées de façon plus approfondie dans les sections suivantes.

## 2.1 Élaboration des règles et pratiques réglementaires

2.14. S'agissant de l'élaboration des règles, l'un des problèmes à résoudre est la formulation de règles qui peuvent contribuer à améliorer l'environnement économique et, dans toute la mesure du possible, à limiter les possibilités de décisions discrétionnaires. Cela passe souvent par l'existence de règles cohérentes, clairement définies et rédigées, et fondées sur des critères objectifs. Une autre question connexe est le choix de l'instrument juridique, autrement dit la question de savoir si les règles devraient figurer dans un texte législatif général ou dans d'autres formes de réglementations, décrets ou directives administratives. Ce facteur peut être important pour l'efficacité de la mise en application et il convient de tenir compte de la nécessité d'une éventuelle flexibilité permettant d'apporter dans le futur des ajustements en raison de l'évolution du marché et de la technologie.

<sup>18</sup> Voir, par exemple, Eberhard, A (2007), *op.cit.*

<sup>19</sup> Voir, par exemple, OMC (2004) "Assistance visant à traiter les contraintes du côté de l'offre", Note du Secrétariat, WT/COMTD/LDC/W/33 et Add.1, 26 mai 2004 et 28 février 2005.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, entre autres choses, OMC (2012b), *op.cit.*, pages 122 à 126; et, Kox, H et Nordås, Hildegunn K (2006), "Services trade and domestic regulation", Trade Policy Working Paper n° 49, OCDE.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Kox, H et Hildegunn, K (2006) *ibid.* Toutefois, il convient de noter que la mesure de la réglementation intérieure utilisée dans cette étude est plus large que les catégories de l'article VI:4 de l'AGCS. Les indicateurs RMP visent principalement les pays développés et quelques grands pays émergents. La littérature économique qui traite spécifiquement des effets des prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications et des normes techniques applicables aux services est très limitée.

<sup>22</sup> Voir Mamdouh, H (2010), *op.cit.*

<sup>23</sup> Majluf, L et Zarrilli, S (2007), "Challenging Conventional Wisdom: Development implications of trade in services liberalization", Trade, Poverty and Cross-Cutting Development Issues Study Series n° 2, CNUCED; et CNUCED (2010), *op.cit.*

2.15. Les secteurs de services sont généralement réglementés à tous les niveaux du gouvernement: central, régional ou local. Des organismes non gouvernementaux peuvent également faire partie du cadre réglementaire lorsqu'ils exercent des pouvoirs qui leur sont délégués par l'État. Aussi, outre la teneur des règles, l'articulation des compétences entre le gouvernement central et les gouvernements sous-centraux, ainsi que les organismes non gouvernementaux, doit être prise en considération. Idéalement, tous les organismes de réglementation devraient agir de manière cohérente et complémentaire. Ces problèmes ne sont évidemment pas propres aux pays en développement, mais ils peuvent être aggravés par le manque de ressources financières et humaines. Outre l'articulation des compétences gouvernementales, chaque secteur de services a ses spécificités et ses complexités techniques. Ainsi, alors que certaines réglementations s'appliquent à tous les secteurs de services, d'autres peuvent s'appliquer à des secteurs particuliers. Là encore, lors de l'élaboration de règles, il peut être très difficile d'assurer la cohérence entre une réglementation d'application générale et une réglementation sectorielle, ainsi que la compatibilité avec d'autres domaines de réglementation, tels que les politiques de concurrence et d'investissement. Par ailleurs, la nature sans cesse changeante des marchés et des technologies, caractéristique fondamentale de plusieurs secteurs de services, peut facilement rendre le régime réglementaire archaïque et nécessite des ajustements continus et systématiques du cadre réglementaire.<sup>24</sup>

2.16. S'agissant des pratiques réglementaires, des travaux considérables ont été accomplis sur l'importance de règles transparentes et de processus simplifiés pour améliorer l'environnement économique. Au cours des dix dernières années, les rapports "Doing Business" de la Banque mondiale ont suivi ces réformes et ces pratiques réglementaires, dont la transparence est un facteur essentiel, dans le monde entier.<sup>25</sup> Les indicateurs mesurent les procédures, les délais et le coût nécessaires pour conclure une transaction conformément à la réglementation applicable. Les études ont constaté que les économies les mieux classées en matière de facilité de faire des affaires n'étaient pas celles où il n'existait aucune réglementation, mais celles où les pouvoirs publics étaient parvenus à créer des règles qui facilitaient les interactions sur le marché sans entraver inutilement le développement du secteur privé. L'une des principales constatations est que les économies bien classées tendent à combiner des processus de réglementation efficaces avec des institutions juridiques solides qui protègent les droits de propriété et les droits de l'investisseur. Il a également été constaté qu'un cadre réglementaire efficace dynamisait les résultats commerciaux.

2.17. Bien que ces études ne se limitent pas aux entreprises du secteur des services, elles aident à donner une indication générale du coût et de la complexité des processus de réglementation pour les entreprises dans une économie donnée. À cet égard, le dernier rapport "Doing Business" (2013) conclut que les pratiques en matière de réglementation des affaires ont lentement convergé dans la mesure où les économies qui présentaient de mauvaises performances au départ resserrent l'écart qui les sépare des économies les plus performantes. Parmi les 50 économies qui ont fait le plus de progrès depuis 2005, la plus grande part – un tiers – se trouve en Afrique subsaharienne. Pour ces pays et de nombreux autres pays en développement, veiller en permanence à ce que la réglementation et les procédures évoluent au rythme de l'évolution du marché et de la technologie reste néanmoins un grand défi en matière de développement.

2.18. L'encadré 1 ci-après donne un exemple de la manière dont certains de ces problèmes sont abordés dans des projets financés par l'"Aide pour le commerce". Bien que ces initiatives fassent partie d'un programme plus vaste de réforme de la réglementation visant à améliorer le climat global des affaires et de l'investissement, les fournisseurs de services devraient normalement en bénéficier en raison de la prévalence des prescriptions en matière de licences et de qualifications dans leurs secteurs.

---

<sup>24</sup> OMC (2012c) "Note d'information du Secrétariat pour l'atelier sur l'aide pour le commerce et les services", Note du Secrétariat, WT/COMTD/AFT/W/34, 29 juin 2012.

<sup>25</sup> Voir le site Web: <http://français.doingbusiness.org/>.

### **Encadré 1 Étude de cas en matière d'aide pour le commerce: Kenya Business Regulatory Reform Unit (BRRU) (Unité de la réforme de la réglementation applicable aux entreprises)**

L'une des principales priorités du gouvernement kenyan est de faire du Kenya une destination concurrentielle pour les investissements. Les pratiques excessives, inaccessibles et lourdes en matière de licences ont été identifiées comme étant des entraves majeures et tangibles à la réalisation de cet objectif et au développement économique en général. Afin de résoudre ce problème, le gouvernement kenyan a engagé un processus de réexamen et de réforme des licences et autorisations commerciales en 2005; les résultats positifs de cet exercice ont été reconnus et les réformes de la réglementation suscitent un intérêt accru.

Une unité de la réforme de la réglementation applicable aux entreprises a été créée pour assurer un suivi permanent de tous les régimes de réglementation et de licences au Kenya et veiller à ce que les nouveaux règlements et les nouvelles licences, redevances et impositions n'imposent pas d'obstacles non nécessaires aux entreprises et respectent les meilleures pratiques internationales. L'Unité est également censée assurer la liaison avec les organismes de réglementation afin de veiller à ce que toutes les réglementations futures en matière de licences soient conformes aux meilleures pratiques internationales. 1 325 licences commerciales, redevances et redevances d'utilisation ont été recensées au Kenya. Depuis, une action est menée en vue de la simplification ou de la suppression de la plupart de ces licences. Au total, 379 licences ont été simplifiées et 315 licences ont été supprimées à ce jour.

Au nombre des principales activités figure l'établissement d'une loi sur la réglementation des entreprises, actuellement sous forme de projet de loi, qui créera légalement un comité de la réforme de la réglementation très compétent pour mener le processus de réforme, avec l'assistance de l'Unité de la réforme de la réglementation applicable aux entreprises; ainsi que la surveillance et le contrôle de la qualité des nouvelles réglementations en matière de licences au moyen d'un mécanisme d'étude d'impact de la réglementation.

Source: Site Web de l'Aide pour le commerce: <http://www.oecd.org/countries/kenya/46982094.pdf>.

2.19. Il y a actuellement très peu de projets d'"Aide pour le commerce" qui portent spécifiquement sur des problèmes de réglementation intérieure liés aux services. Il est donc difficile de tirer des enseignements généralisés de leurs expériences.<sup>26</sup> Cela dit, le projet kenyan de réforme de la réglementation décrit dans l'encadré 1 a permis de montrer que les difficultés ci-après affectaient le rythme de la réforme: intérêts divergents entre les ministères et les organismes de réglementation chargés de divers aspects essentiels du régime de licences; crainte des réformes et des modifications des processus administratifs, qui représentent une menace pour les organismes laxistes qui ne veulent pas sortir de leurs zones de confort; retards dans le processus parlementaire d'adoption des règlements; coût élevé de l'exécution des différentes activités, qui exige une planification et une budgétisation importante; et insuffisance des ressources pendant certaines périodes, ce qui peut ralentir le processus.<sup>27</sup>

## **2.2 Cadre institutionnel**

2.20. Les pays en développement ne sont pas seulement confrontés au problème posé par la formulation de règles appropriées et la simplification des procédures réglementaires, il y a aussi la question fondamentale du cadre institutionnel concomitant. Comme l'évolution vers la fourniture de services par le secteur privé ou les secteurs public et privé s'est faite plus tard dans les pays en développement, ceux-ci ont souvent moins d'expérience en ce qui concerne la différence entre le rôle et la fonction des organismes de réglementation et ceux des ministères. Il se pouvait parfois

<sup>26</sup> OMC (2012c) *op.cit.* La "Note d'information du Secrétariat concernant l'atelier sur l'aide pour le commerce et les services" énumère 276 cas d'expérience. Seuls quelques-uns d'entre eux peuvent être considérés comme ayant indirectement une composante de réglementation liée aux services, dont, par exemple les cas suivants: Business services and regulatory environment (including for tourism) – Comores; Business Environment Strengthening – Malawi; FDI Attraction and Participation in Global Value Chains – Costa Rica; EIF support to streamline business support services – Maldives; et Business Sector Support Programme – Tanzanie.

<sup>27</sup> Voir la description des problèmes rencontrés par l'Unité de la réforme réglementaire des entreprises: <http://www.oecd.org/countries/kenya/46982094.pdf>.

que certains secteurs exercent leurs activités dans un vide réglementaire. Il a souvent fallu réviser, parfois complètement modifier, les mandats des organismes existants, afin de tenir compte de la nouvelle orientation de la politique publique qui, par exemple, ouvrait à la concurrence un secteur jusqu'alors contrôlé par le gouvernement. Le point de départ est donc le mandat d'un organisme de réglementation, qui doit être soigneusement formulé pour indiquer ses objectifs, ses fonctions et son mode de fonctionnement, ainsi que sa relation avec le gouvernement.

2.21. À cet égard, la création d'organismes de réglementation indépendants est l'un des modèles de réglementation les plus utilisés, en particulier dans les services d'infrastructure, s'agissant d'assurer une séparation des fonctions. Cette indépendance vise à mettre l'organisme de réglementation à l'abri de toute influence commerciale ou politique. En d'autres termes, l'organisme de réglementation indépendant est censé exécuter le mandat défini d'une manière impartiale sans risque d'être captif d'intérêts catégoriels. Nonobstant cette indépendance, la structure institutionnelle prévoit habituellement une concertation efficace entre les divers organismes publics chargés de différents cadres réglementaires en rapport les uns avec les autres. Habituellement, la concertation avec des organismes du secteur privé, des groupes de réflexion et des organisations de la société civile est également encouragée et facilitée. Toutefois, il ne semble pas que ce modèle existe dans tous les secteurs. Il convient de noter que, pour certains services professionnels, l'autoréglementation est un modèle plus courant et les pouvoirs de réglementation sont confiés à des associations professionnelles.<sup>28</sup> Dans une telle situation, il n'est pas rare qu'un professionnel en activité assume un rôle décisionnel dans l'association.<sup>29</sup> L'accent serait alors mis davantage sur l'impartialité de la prise de décisions et la transparence des processus.

2.22. L'indépendance de l'organe de réglementation ne signifie pas qu'il n'existe pas de cadre de responsabilité. En fait, dans presque tous les modèles de réglementation indépendante, l'organisme de réglementation rendrait compte au corps législatif, au gouvernement et au public. Toutefois, les modalités de cette responsabilité sont habituellement établies de façon à ne pas compromettre l'indépendance d'action de l'organisme. Même si les pays en développement n'ont pas tous des organes de réglementation totalement indépendants, il s'agit d'un modèle qui s'est largement propagé, notamment pour les services d'infrastructure. À titre d'exemple, le Forum africain pour la réglementation des services publics recommande que les principes fondamentaux ci-après fassent partie d'un cadre initial pour la réglementation des services publics en Afrique:

"réglementation minimale nécessaire pour la réalisation des objectifs de la politique publique et du secteur;

respect des prescriptions relatives à la transparence décisionnelle et à la régularité de la procédure;

**réglementation indépendante ou autonome dans les cas où cela est possible**  
[pas de caractère gras dans l'original];

responsabilité vis-à-vis du gouvernement, des investisseurs et des utilisateurs finals; ...

encouragement de la concurrence en limitant les comportements anticoncurrentiels"  
...<sup>30</sup>

2.23. Lorsqu'elle est considérée comme étant le modèle approprié pour le secteur, la création d'un organisme de réglementation indépendant ne va pas sans poser de problèmes. Il y a des problèmes de capacités et de ressources humaines. Les capacités techniques et institutionnelles limitées du gouvernement et du secteur privé pour la mise en œuvre d'un processus de réforme réglementaire est un problème récurrent qui est soulevé dans les EDIC. L'efficacité de tous les cadres réglementaires est subordonnée à l'existence de compétences spécialisées et d'expériences

<sup>28</sup> Voir l'analyse de la réglementation des services professionnels dans CNUCED (2004), "Aspects des services professionnels et des réglementations relatifs au commerce et au développement", Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/COM.1/EM.25/2, 25 novembre 2004.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, la description des services juridiques dans la Note du Secrétariat, "Questions de réglementation concernant les secteurs et les modes de fourniture", S/WPDR/W/48, 13 juin 2012.

<sup>30</sup> "Framework for Utility Regulation in Africa", cité par Eberhard, A (2007), *op.cit.*, page 13.

pertinentes, à un bon accès aux données, et à une connaissance approfondie des principes fondamentaux de la réglementation et des activités des acteurs du marché. Le renforcement de ces capacités professionnelles dans les organismes de réglementation nouvellement créés est un défi considérable sur le plan du développement, en particulier en raison de la nature dynamique et novatrice de marchés concurrentiels. Les économies ayant une petite population et une réserve limitée de professionnels ayant les compétences nécessaires peuvent également avoir du mal à faire en sorte que la même personne n'assume pas plus d'un rôle dans le secteur.

2.24. Dans le domaine de la réglementation des services publics, des études menées à l'échelle mondiale ont constaté que la contrainte institutionnelle mentionnée le plus fréquemment était le manque de compétences spécialisées: 30% des personnes interrogées ont dit qu'une formation insuffisante était une contrainte importante et 61% d'entre elles ont indiqué que la formation reçue à ce jour était déficiente parce qu'elle manquait généralement de continuité et était mal ciblée.<sup>31</sup> Il est intéressant de noter que la même étude a également constaté qu'on pouvait atténuer les contraintes de capacité en limitant au départ le pouvoir discrétionnaire en matière de réglementation et en modifiant ou en élargissant progressivement le champ des responsabilités de l'organisme de réglementation à mesure que ses capacités augmentaient et qu'il devenait plus qualifié. En d'autres termes, il faut peut-être adopter des "pis-aller" lorsque les situations locales ne permettent pas de mettre en œuvre les "meilleures" pratiques.

2.25. Les autres problèmes qui ont été mentionnés dans diverses études sur la réglementation et le développement concernent des questions de bonne gouvernance, telles que l'ingérence politique, la corruption, et le manque de transparence et de participation.<sup>32</sup> Il s'agit, bien entendu, de problèmes génériques auxquels tous les organismes de réglementation sont confrontés et qui ne sont pas propres aux pays en développement. Selon les "bonnes pratiques" visant à réduire au minimum ou à éviter ces problèmes, un certain nombre de variables doivent être prises en compte dans la réglementation, y compris les suivantes: la mesure dans laquelle la réglementation s'appuie sur une infrastructure juridique efficace pour réduire l'incertitude et la marge discrétionnaire; le point de savoir s'il existe une séparation des rôles administratifs et politiques, les décisions étant déléguées à un organisme indépendant au lieu d'être prises par le gouvernement; le degré de transparence et de responsabilité assuré par les règles établissant le cadre procédural; le point de savoir s'il existe des ressources financières et professionnelles appropriées pour assurer le fonctionnement efficace des organismes de réglementation; et l'efficacité de la supervision des mécanismes de révision judiciaire.<sup>33</sup> Selon des recherches menées sous les auspices du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, l'ouverture d'une économie ne peut pas être liée à elle seule à une plus forte croissance des revenus, à moins qu'elle ne soit soutenue par un cadre réglementaire efficace favorable aux activités du secteur privé.<sup>34</sup> Selon le rapport de la CNUCED sur l'investissement dans le monde (2012), sans un cadre réglementaire adéquat, un pays ne sera pas attractif pour les investisseurs parce que ceux-ci cherchent la clarté, la stabilité et la prévisibilité.<sup>35</sup> Il a également été souligné dans le rapport que les réglementations devaient être appliquées adéquatement par des organismes impartiaux, compétents et efficaces.<sup>36</sup>

2.26. Par ailleurs, selon d'autres recherches sur la gouvernance en matière de réglementation, lorsque des conditions, qui ont habituellement été établies à partir des expériences de pays développés, sont "transposées", elles doivent être modifiées et adaptées aux contextes politiques et institutionnels nombreux et variés des pays en développement.<sup>37</sup> Par exemple, l'intervention des pouvoirs publics pour soutenir des objectifs prioritaires en matière de développement pourrait

<sup>31</sup> Tremolet, S et Shah, N (2005), "Wanted! Good Regulators for Good Regulation: An evaluation of human and financial resource constraints for utility regulation", cité par Eberhard, A (2007), *op.cit.*

<sup>32</sup> Lafont, Jean-Jacques (2005), *op.cit.*; Eberhard, A (2007), *op.cit.*; Cook, *et.al* (2004), *op.cit.*; Amann, E (2006), "Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America", Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>33</sup> Ces conditions relatives aux "bonnes pratiques" sont établies d'après Minogue, M et Cariño, L (2006), "Introduction: regulatory governance in developing countries", et Minogue, M (2006), "Apples and oranges: comparing international experiences in regulatory reform", pages 73 et 74 dans Minogue, M et Cariño, L (éds) (2006), *Regulatory Governance in Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>34</sup> Hafeez, S (2003), "The Efficacy of Regulation in Developing Countries", ST/ESA/2003/DP/31, Affaires économiques et sociales, Nations Unies, janvier 2003.

<sup>35</sup> CNUCED (2012), "World Investment Report 2012: Towards a new generation of investment policies, Genève, page 109.

<sup>36</sup> *Ibid.*, page 118.

<sup>37</sup> Minogue, M (2006), *op.cit.*

être plus importante et, dans certains cas, les responsables politiques pourraient décider de mettre les besoins des plus démunis au-dessus des exigences de l'efficacité économique.<sup>38</sup> Cela s'explique peut-être par le fait que les interventions directes sur le marché, telles que les mesures de contrôle des prix et les contingents, pourraient être la seule option possible parce qu'elles sont plus faciles à gérer que des cadres réglementaires complets et des normes. Cela dit, il y a actuellement beaucoup d'activité dans le domaine de la réforme réglementaire et institutionnelle dans les pays en développement, ce qui indique que les besoins en matière de développement pourraient être mieux satisfaits par une réglementation plus appropriée du marché et des mécanismes réglementaires plus efficaces.<sup>39</sup> Le défi particulier qui se pose pour de nombreux pays en développement est de créer des situations "gagnant-gagnant" en instituant des organismes de réglementation ayant la capacité de mettre en place un environnement propice à l'accroissement des investissements et échanges entrants, tout en tenant compte des caractéristiques structurelles et des besoins de développement de l'économie.<sup>40</sup>

### 3 ASPECTS DU PROBLÈME DE RÉGLEMENTATION LIÉS AU COMMERCE ET AU DÉVELOPPEMENT

3.1. Les gains économiques de la libéralisation des services proviennent principalement de son effet d'accroissement de la concurrence entre les fournisseurs de services dans l'économie nationale. Par conséquent, ce qui importe c'est d'améliorer la contestabilité globale des marchés. Si la réforme des politiques n'amène pas la concurrence, la privatisation des monopoles d'État pourrait avoir pour seul effet de transférer les rentes de monopole des titulaires publics à des titulaires privés. Cela pose aussi l'éternelle question de savoir ce qu'il convient de faire en premier, réglementer ou libéraliser les marchés de services. Compte tenu des caractéristiques spécifiques de chaque secteur de service et des différences nationales, la réponse à cette question dépendra pour beaucoup des objectifs du programme de réforme, du rôle que la réglementation est censée jouer et de l'état des institutions existantes. Il n'y a pas de réponse unique à cette question. Néanmoins, il est possible d'avancer un certain nombre de considérations générales.

#### 3.1 Aspects internes

3.2. Dans la pratique, c'est souvent la privatisation et la libéralisation ultérieure du commerce dans un secteur particulier qui est le moteur du programme de réforme de la réglementation, et les gouvernements ont élaboré et fait évoluer leurs réglementations et leurs organismes dans le cadre du même processus.<sup>41</sup> Dans le secteur des télécommunications, par exemple, c'est la décision prise par de nombreux pays développés et pays en développement de libéraliser le marché qui a entraîné l'introduction de nouvelles législations protégeant les intérêts des consommateurs au moyen de disciplines concernant l'interconnexion, de procédures de licences transparentes, d'organismes de réglementation indépendants, d'obligations en matière de service universel non discriminatoire, etc. En fait, c'est le document de référence sur les télécommunications négocié dans le cadre de l'OMC qui a aidé à définir l'environnement réglementaire pour ce secteur. Il peut donc y avoir de fortes synergies entre les instruments commerciaux et réglementaires.

3.3. En revanche, la "capture réglementaire" (voir la section 2 ci-dessus) par des groupes d'intérêts spéciaux peut faire obstacle à l'établissement de nouvelles réglementations ou de nouveaux organismes qui cherchent à réduire les possibilités de décisions discrétionnaires. En pareille situation, il se peut que des organismes aient été traditionnellement faibles et aient manqué de ressources parce qu'il était dans l'intérêt de certains groupes d'intérêts de les maintenir dans cet état. Il s'agit d'un problème politique et économique qui peut se produire même en l'absence d'ouverture du commerce. Par ailleurs, la fragilité de réglementation peut être un argument contre une libéralisation en faveur de concurrents étrangers. L'expérience a montré que si le gouvernement n'est pas fermement déterminé à accomplir la réforme, il est difficile de

<sup>38</sup> Voir les études de cas sur la réforme institutionnelle dans les pays en développement, dans Minogue, M et Cariño, L (éds) (2006), *op.cit.*, pages 183 à 299.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, Hafeez, S (2003), *op.cit.*

<sup>40</sup> Jalilian, H, *et al.* (2006), "Creating the condition for international business expansion: the impact of regulation on economic growth in developing countries – a cross-country analysis", dans Amann, E (éd.) (2006), *op.cit.*

<sup>41</sup> Voir, par exemple, l'analyse figurant dans Chaitoo, R (2008), "Services liberalization and domestic regulation: Why is it important?", CUTS/FICCI Conference on Global Partnership for Development: Where do we stand and where to go?, 12-13 août 2008, New Delhi, Inde.

venir à bout de la "capture réglementaire" et d'établir des politiques et des organismes qui sont à l'abri des ingérences commerciales ou politiques.<sup>42</sup>

3.4. La réglementation est essentielle dans de nombreux secteurs de services indépendamment du point de savoir si le secteur est ouvert au commerce. Cette réglementation est nécessaire car elle fait en sorte que les marchés de services fonctionnent correctement en remédiant aux problèmes liés aux asymétries d'information, aux monopoles naturels et aux externalités. Dans certains secteurs de services, il est peu probable qu'il existe une concurrence sans une réglementation appropriée. À titre d'exemple, dans les télécommunications ou d'autres services fondés sur une infrastructure, il est important de réglementer pour s'assurer que les nouveaux venus sur le marché puissent s'interconnecter au réseau que tous les opérateurs doivent utiliser, à des prix et des conditions raisonnables. Cela affectera aussi bien les fournisseurs de services de télécommunication nationaux que les fournisseurs étrangers. À moins que la réglementation n'empêche le propriétaire du réseau d'abuser de son contrôle d'une infrastructure essentielle, la libéralisation du commerce ne permettra pas d'obtenir tous les avantages découlant de marchés concurrentiels. Il a été constaté que les réglementations favorisant la concurrence et les règles prudentielles dans les secteurs des télécommunications et des services financiers respectivement avaient un lien positif avec le commerce et l'investissement.<sup>43</sup>

3.5. Cependant, on craint souvent que l'introduction d'une concurrence intérieure et étrangère comporte des risques et des coûts potentiels. À titre d'exemple, si avant la libéralisation, les prix ont été maintenus à un niveau artificiellement bas au moyen de subventions croisées ou d'un soutien public, on peut s'attendre à ce que le jeu du marché entraîne effectivement une augmentation des prix à court terme.<sup>44</sup> En outre, il y a un risque que les fournisseurs privés "écrèment" les clients les plus rentables et cessent de répondre aux besoins de certains groupes de consommateurs ou de certaines zones géographiques qui sont jugés non rentables.<sup>45</sup> Il est aussi largement admis qu'une réglementation prudentielle et un mécanisme de surveillance adéquats doivent aller de pair avec la libéralisation du secteur financier.<sup>46</sup> En bref, la réforme de la réglementation implique des coûts d'ajustement et peut nécessiter des politiques complémentaires visant à faire face aux coûts d'ajustement, ainsi que la mise en place d'une capacité réglementaire et d'organismes spécifiques. Chacune de ces préoccupations est un vaste sujet de recherche en soi et l'examen complet de la littérature pertinente n'entre pas dans le cadre de la présente note. Néanmoins, un principe général de la théorie économique veut que le "meilleur" choix consiste à utiliser des instruments qui sont étroitement liés à la source du problème ou de la distorsion. Par exemple, l'inscription de l'obligation de service universel non discriminatoire dans les conditions d'octroi des licences pour tous les acteurs du marché pourrait être un meilleur moyen d'élargir l'accès que la restriction de la concurrence visant à protéger un fournisseur monopolistique inefficace. La gestion de la réforme des services, qui peut inclure la libéralisation du commerce dans le cadre de la stratégie, exige donc en fin de compte une combinaison délicate de politiques et de réglementations relatives à la concurrence.

## 3.2 Aspects externes

3.6. Du point de vue du commerce, le problème est de savoir ce qu'il faut faire dans les deux cas suivants: l'utilisation de réglementations intérieures, au lieu de politiques publiques, en tant qu'autre forme de protectionnisme; et les effets involontaires de restrictions des échanges découlant des différences nationales en matière de prescriptions réglementaires et des complexités des procédures de mise en œuvre. Les travaux réalisés dans les négociations sur la réglementation intérieure ont pour beaucoup porté sur le dernier cas, où, même s'il n'existe pas d'intention protectionniste, des procédures de licences et de qualifications lourdes et/ou opaques, des prescriptions excessivement rigoureuses ou complexes et des "lourdeurs" administratives peuvent quand même entraver le commerce des services. La diversité même des systèmes et des normes réglementaires qui existent sur les marchés aux plans international et régional, ainsi que les différences aux niveaux national et infranational, peuvent aussi hausser considérablement les coûts de mise en conformité pour le fournisseur de services, même dans les situations où les

<sup>42</sup> Lafont, J (2005); Eberhard, A (2007); Cook, *et al.* (2004), *op.cit.*

<sup>43</sup> Kox, H et Nordås, H (2006), *op.cit.*

<sup>44</sup> Mattoo, M, *et al.* (2008), "A Handbook of International Trade in Services", Oxford University Press, Oxford. Voir l'analyse sur les effets macroéconomiques, pages 10 à 17.

<sup>45</sup> Cali, M, *et al.* (2008), "The contribution of services to development and the role of trade liberalization and regulation", Working Papers n° 298, Institut du développement outre-mer.

<sup>46</sup> *Ibid.*

restrictions en matière d'accès aux marchés ou de traitement national ont été supprimées (voir encadré 2).

### **Encadré 2 Expliquer le sous-développement et la segmentation des marchés des services professionnels – Réglementation intérieure**

L'un des problèmes importants qui ont été indiqués dans l'EDIC sur l'Ouganda était de savoir comment s'assurer que les cadres réglementaires en place ne constituent pas des obstacles directs ou indirects à la concurrence dans les marchés des services et ne ralentissent pas leur expansion, en dépit des mesures de libéralisation. Un autre problème tout aussi important était le manque de règles, qui pouvait occasionner un vide juridique entravant de fait la croissance des affaires et créant de nombreuses opportunités de concurrence déloyale et de corruption. En outre, le secteur des services professionnels ougandais était confronté au problème posé par la nature très segmentée du marché régional, qui ne permettait pas de réaliser des économies d'échelle.

Un défi majeur de la réforme des services concerne la mise en place d'un cadre réglementaire adéquat de soutien à la mise en œuvre des engagements existants. Les décisions relatives à la nature et au rythme de la réforme doivent s'appuyer sur une analyse minutieuse et une compréhension des bonnes pratiques. Un mécanisme d'évaluation réglementaire national comprenant tous les secteurs des services professionnels et des services d'éducation devrait être mis en place et un plan d'action comprenant des cibles et des objectifs concrets doit être établi.

L'inclusion dans le Protocole sur le Marché commun de l'Afrique de l'Est de chapitres spécifiques visant entre autres choses à améliorer la coopération entre les organismes de réglementation, ainsi que l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des qualifications et des normes, et à faciliter l'enregistrement et la délivrance de licences est un pas en avant important au niveau régional dans la lutte contre la segmentation des marchés due à la réglementation intérieure.

*Source:* "Projet de mise à jour de l'étude diagnostique sur le commerce de l'Ouganda", établie pour le Cadre intégré renforcé, décembre 2012 et le Protocole sur le Marché commun de l'Afrique de l'Est.

3.7. Un autre aspect de la faiblesse de la réglementation à l'échelle nationale est l'incidence qu'elle pourrait avoir sur les exportations de services. Comme les réglementations et les institutions de nombreux pays en développement sont en pleine évolution ou n'ont pas encore été établies, les fournisseurs de services de ces pays n'ont peut-être pas l'expérience nécessaire qui les aiderait à s'y retrouver dans les systèmes réglementaires complexes qui pourraient exister dans d'autres pays. Aussi, comme l'ont montré les travaux de l'Institut du développement outre-mer, la faiblesse du cadre réglementaire national n'affecte pas seulement les conditions du marché local, mais peut aussi avoir des effets négatifs sur les exportations de services.<sup>47</sup> En principe, à mesure que les fournisseurs de services nationaux s'habitueront à exercer des activités au sein d'un cadre réglementaire moderne fondé sur des normes, ils développeront aussi les capacités qui leur permettront de satisfaire aux exigences des marchés étrangers et d'accroître les débouchés d'exportation potentiels. Dans ses recherches sur les services professionnels, la CNUCED a, par exemple, noté qu'il était important d'établir des cadres réglementaires adéquats pour les professions dans les pays en développement afin d'améliorer la compétitivité de leurs fournisseurs de services.<sup>48</sup> Certaines études sur les effets de la réglementation intérieure sur le commerce ont conclu que la réglementation non seulement entravait les investissements entrants et les entrées de services, mais aussi faisait obstacle à l'ouverture vers l'extérieur des fournisseurs de services locaux.<sup>49</sup> Autre constatation fondée sur l'expérience du marché intérieur européen: non seulement la réduction des obstacles réglementaires entraîne une augmentation du commerce, mais surtout elle améliore la productivité et la compétitivité des entreprises locales.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Cali, M, *et al.* (2008), *op.cit.*

<sup>48</sup> Voir CNUCED (2004), *op. cit.*

<sup>49</sup> Nordas, H et Kox, H (2009), "Quantifying regulatory barriers to services trade", Trade Policy Working Paper, n° 85, OCDE.

<sup>50</sup> Montegudo, J, *et al.* (2012), "The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation", Commission européenne, DG ECFIN, Product Market Reforms Unit.

### 3.3 Coopération dans le domaine de la réglementation

3.8. Le recours à la coopération dans le domaine de la réglementation est de plus en plus encouragé comme moyen de remédier aux externalités générées par les différences nationales en matière de réglementation et de renforcer les capacités des pays en développement. Cette coopération vise souvent à améliorer la compréhension qu'ont les organismes de réglementation de normes, prescriptions et procédures qu'ils ne connaissent peut-être pas bien, afin de renforcer leur confiance. Dans certains cas, les différences de réglementation entre les juridictions est une conséquence directe de différences dans les valeurs sociétales et la tolérance aux risques. La coopération peut alors également viser à trouver des moyens moins restrictifs pour le commerce d'atteindre un objectif particulier ou des façons d'aider les fournisseurs de services étrangers à respecter des normes particulières ou d'autres prescriptions.

3.9. En fait, il existe une assez longue tradition de coopération réglementaire au niveau sectoriel, par exemple dans les services postaux et de communication, les services financiers, les transports, l'éducation et certains services professionnels. Cette coopération était nécessaire pour remédier aux externalités générées par les interdépendances internationales, qui exigeaient, pour plus d'efficacité, une réponse réglementaire coordonnée des différentes juridictions. Elle était nécessaire aussi pour permettre la compatibilité et l'interopérabilité de différents systèmes, mesures ou qualifications.

3.10. Par exemple, la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC), le Comité des normes comptables internationales (IASB) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ont établi des normes internationales pour le secteur des services comptables. La Convention postale universelle définit les principes directeurs généraux du service postal international et la réglementation des activités de courrier postal. Les normes élaborées par l'Union internationale des télécommunications (UIT) sont essentielles pour le fonctionnement et l'interopérabilité des réseaux de technologies de l'information et de la communication (TIC) au niveau mondial. Dans le secteur de l'éducation, les conventions régionales de l'UNESCO sur la reconnaissance des qualifications visent à traiter de la reconnaissance des qualifications universitaires à des fins académiques et jouent parfois un rôle dans la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles.

3.11. Dans le secteur financier, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire sert de cadre à une coopération régulière sur les questions de contrôle bancaire, qui vise à mieux faire comprendre les principaux problèmes liés au contrôle et à améliorer la qualité du contrôle bancaire dans le monde. Un Conseil de stabilité financière (FSB), réunissant les autorités nationales chargées de la stabilité financière dans les grands centres financiers internationaux, les institutions financières internationales, des groupes internationaux d'organismes sectoriels de réglementation et de contrôle, et des comités d'experts des banques centrales, a également été créé. Ce conseil coordonne les travaux des autorités financières nationales et des organismes de normalisation internationaux afin d'élaborer et de promouvoir des politiques de réglementation et de contrôle efficaces et d'autres politiques concernant le secteur financier.

3.12. Bien qu'elle ne soit pas engagée principalement aux fins du commerce, cette coopération a des implications importantes pour le commerce et le développement car elle peut favoriser une meilleure compréhension, sinon une harmonisation, entre les autorités de réglementation. Du point de vue des pays en développement, un aspect important du problème de réglementation concerne aussi le renforcement de la capacité et l'obtention des ressources nécessaires pour participer aux travaux de ces diverses instances. Cette coopération comporte des risques car l'élaboration de normes ou de réglementations internationales peut, par hasard ou à dessein, servir les intérêts de ceux qui ont les ressources nécessaires pour participer au processus et l'influencer. Ces préoccupations, qui ont été au premier plan dans le domaine du commerce des marchandises, ont reçu moins d'attention dans le domaine du commerce des services. Cela tient en partie au fait que la réglementation des services est moins développée au niveau international et que, lorsque de tels instruments existent, ils sont généralement axés sur des secteurs et ne relèvent pas directement de la compétence des ministères du commerce.

3.13. Cela dit, il est intéressant de noter que dans certains des accords commerciaux préférentiels les plus récents, une attention a été accordée à certaines difficultés propres aux pays en développement, à savoir les cadres, normes et procédures appropriés en matière de

réglementation, ainsi que la participation aux travaux des organisations de normalisation internationales (voir encadré 3). Bien que ces quelques exemples ne relèvent pas de l'OMC, ils permettent de montrer comment certains problèmes qui se posaient aux pays en développement en matière de coopération réglementaire ont été résolus dans le contexte du commerce.

**Encadré 3 Accord de partenariat économique entre le CARIFORUM et la CE – exemples de dispositions traitant des problèmes concernant le cadre réglementaire auxquels les pays en développement sont confrontés**

CHAPITRE 5

***Cadre réglementaire***

.....

Section 7

**Services touristiques**

.....

*Article 113*

**Petites et moyennes entreprises**

La partie CE et les États signataires du CARIFORUM s'efforcent de faciliter la participation des petites et moyennes entreprises dans le secteur des services touristiques.

*Article 114*

**Reconnaissance mutuelle**

Les parties coopèrent en vue de la reconnaissance mutuelle des exigences, qualifications, licences et autres réglementations conformément à l'article 85.

*Article 116*

**Normes de qualité et normes environnementales**

Les parties et les États signataires du CARIFORUM encouragent le respect des normes de qualité et des normes environnementales applicables aux services touristiques d'une manière qui soit raisonnable et objective et ne soit pas source d'obstacles inutiles au commerce; ils s'efforcent en outre de faciliter la participation des États signataires du CARIFORUM aux organismes internationaux chargés de définir les normes de qualité et les normes environnementales applicables aux services touristiques.

.....

CHAPITRE 7

***Coopération***

*Article 121*

**Coopération**

.....

2. Sous réserve des dispositions de l'article 7, les parties conviennent de coopérer, y compris en soutenant l'assistance technique, la formation et le renforcement des capacités, dans les domaines suivants notamment:

a) améliorer la capacité des fournisseurs de services des États signataires du CARIFORUM à obtenir des informations concernant les normes et réglementations de la partie CE, au niveau de la Communauté européenne, au niveau national et au niveau infranational, ainsi qu'à respecter ces normes et réglementations;

b) améliorer la capacité d'exportation des fournisseurs de services des États signataires du CARIFORUM, en accordant une attention particulière à la commercialisation des services culturels et touristiques, aux besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises, au franchisage et à la négociation d'accords de reconnaissance mutuelle;

c) favoriser les interactions et le dialogue entre les fournisseurs de services de la partie CE et ceux des États signataires du CARIFORUM;

d) répondre aux besoins en matière de normes et de qualité dans les secteurs où les États signataires du CARIFORUM ont pris des engagements en vertu du présent accord, compte tenu de leurs marchés intérieurs et régionaux ainsi que du commerce entre les parties, de même que pour assurer la participation à l'élaboration et à l'adoption de normes pour un tourisme durable;

e) élaborer et mettre en œuvre des régimes réglementaires applicables à des secteurs spécifiques de services au niveau régional du CARIFORUM ainsi que, dans les États signataires du CARIFORUM, aux secteurs dans lesquels ces États ont pris des engagements en vertu du présent accord;

.....

*Source:* Texte juridique de l'Accord de partenariat économique entre le CARIFORUM et la CE.

3.14. Dans le contexte du Marché commun de l'Afrique de l'Est, une attention particulière a également été accordée à la coopération en matière de réglementation dans le domaine de l'harmonisation et de la reconnaissance des qualifications et de l'expérience, ainsi qu'aux disciplines applicables à la réglementation relative à la circulation des personnes, des travailleurs et des capitaux (voir l'encadré 4). Ces initiatives ont ceci d'intéressant qu'elles combinent des dispositions qui visent non seulement à établir des disciplines mais aussi à encourager la réglementation, ainsi que la participation aux activités internationales de normalisation. Elles semblent également mettre l'accent sur les questions de réglementation concernant des secteurs et des modes particuliers, en insistant sur le renforcement des capacités de réglementation.

#### **Encadré 4 Marché commun de l'Afrique de l'Est – exemples de dispositions visant à réduire au minimum l'incidence de la réglementation sur le commerce des services**

##### **RÈGLES DU MARCHÉ COMMUN DE L'AFRIQUE DE L'EST (DROIT D'ÉTABLISSEMENT)**

.....

##### **RÈGLE 9 Enregistrement et délivrance des licences**

1. Chaque État partenaire communiquera au Secrétariat:

- a) le nom des autorités compétentes de l'État partenaire;
- b) les prescriptions pertinentes en matière d'enregistrement, de permis et de licences; et
- c) toutes autres approbations pertinentes nécessaires pour l'exercice d'activités économiques.

2. Le Secrétariat transmettra les renseignements communiqués au titre du paragraphe 1 de la présente règle aux autorités compétentes des autres États partenaires.

.....

##### **RÈGLE 11 Coopération entre les autorités compétentes**

Les autorités compétentes des États partenaires coopéreront afin:

- a) d'échanger des renseignements sur les activités économiques prioritaires pour lesquelles le droit d'établissement apporte une contribution importante au développement économique des États partenaires;

b) de simplifier les processus et procédures nécessaires à l'obtention des licences pertinentes et d'autres documents pertinents;

c) d'harmoniser les droits à payer pour l'obtention et le traitement des documents nécessaires; et

d) d'échanger tout autre renseignement pertinent concernant le droit d'établissement.

.....

*Source:* Protocole et annexes du Marché commun de l'Afrique de l'Est.

#### 4 OBSERVATIONS FINALES

4.1. La présente note a pour but de fournir des renseignements d'ordre général sur les problèmes de réglementation liés aux services qui pourraient se poser aux pays en développement. Compte tenu de son but, le présent document, qui a été demandé pour aider les Membres dans leurs discussions concernant la Note sur les questions de réglementation, ne cherche à dégager aucune conclusion particulière. On s'attend à ce que, dans les discussions ultérieures, les Membres complètent les renseignements donnés dans la Note en faisant part de leur expérience particulière, le cas échéant. Pour faciliter les discussions à venir, quelques observations générales, fondées sur ce qui précède, sont pertinentes:

- a. Le développement et le renforcement des capacités institutionnelles et réglementaires de remédier efficacement aux défaillances du marché, d'évaluer les risques et de sauvegarder les intérêts publics sont essentiels pour assurer le bon fonctionnement des marchés de services. Dans certains secteurs de services, il est peu probable qu'une concurrence existe sans une réglementation appropriée. Pour la libéralisation des marchés de services, il faut donc mettre davantage l'accent sur la formulation d'une nouvelle réglementation ou la réglementation pour assurer la qualité et l'efficacité de la réglementation et la transparence des processus, et faire en sorte que les organismes de réglementation disposent de mandats appropriés. Il est utile de rappeler que, dans son préambule, l'AGCS reconnaît "... le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale et, vu les asymétries existantes pour ce qui est du degré de développement des réglementations relatives aux services dans les différents pays, le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit".
- b. Selon une grande partie de la littérature existante sur les moyens de remédier à la faiblesse de la réglementation, le problème n'est pas d'avoir plus ou moins de réglementation, mais plutôt d'avoir une meilleure réglementation – c'est-à-dire une réglementation qui permette d'atteindre plus efficacement des objectifs de politique publique en faussant le moins possible les échanges. On commence juste à se pencher sur la meilleure façon de remédier à ce problème du point de vue des pays en développement. Cela dit, deux aspects importants et étroitement liés du problème posé par la réglementation peuvent être discernés, à savoir l'efficacité des règles et procédures, et les organismes de réglementation établis pour les mettre en œuvre.
- c. Selon certaines recherches sur la gouvernance en matière de réglementation, lorsque des conditions et pratiques tirées des expériences de pays développés sont "transposées", elles doivent être modifiées et adaptées aux contextes politiques et institutionnels nombreux et variés des pays en développement. Cela dit, les principales difficultés auxquelles les pays en développement sont confrontés concernent souvent la manière dont la réglementation est adoptée et mise en œuvre, plutôt que les principes fondamentaux d'une bonne réglementation, tels que les principes de transparence, d'impartialité, d'indépendance et de responsabilité.
- d. S'agissant de la conception et de la mise en œuvre de cadres réglementaires, on considère que les pays en développement font face à des contraintes particulières en matière de connaissances, et de ressources financières et humaines. Pour surmonter ces problèmes, il faut des ressources et des compétences considérables, ainsi qu'une forte volonté politique de la part des gouvernements. En outre, compte tenu du temps qui

pourrait être nécessaire pour le développement et le renforcement des capacités institutionnelles et réglementaires, des périodes de transition et un ordre chronologique approprié pour l'établissement du cadre réglementaire et l'ouverture de secteurs à la concurrence sont des éléments importants à prendre en considération. Il importe également d'empêcher la "capture réglementaire" par des groupes d'intérêts spéciaux qui peuvent faire obstacle à l'établissement de nouvelles réglementations ou de nouveaux organismes. Il s'agit d'un problème politique et économique qui peut se produire même en l'absence d'ouverture du commerce. Dans la pratique, c'est souvent la libéralisation de l'accès au marché dans un secteur particulier qui est le moteur du programme de réforme de la réglementation, et les gouvernements ont élaboré et fait évoluer leurs réglementations et leurs organismes dans le cadre du même processus.

- e. L'inadéquation des cadres réglementaires, ou leur absence complète, peut avoir des incidences sur le commerce et l'investissement, et freiner la compétitivité des fournisseurs de services locaux. Le manque d'expérience en ce qui concerne le respect des prescriptions réglementaires et des normes peut également avoir un effet sur leur capacité de fournir des services sur des marchés étrangers. Il convient de rappeler qu'au paragraphe portant sur l'assistance technique de l'Annexe C de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, il a été convenu qu'"... une telle assistance devrait être fournie pour, entre autres choses, compiler et analyser des données statistiques sur le commerce des services, évaluer les intérêts dans le commerce des services et les gains qui en résultent, **renforcer la capacité de réglementation** [pas de caractère gras dans l'original], en particulier pour les secteurs de services où une libéralisation est entreprise par les pays en développement". Toutefois, bien qu'il ait été reconnu que ces éléments constituaient des contraintes importantes du côté de l'offre, il semble que l'"Aide pour le commerce" n'ait pas été suffisamment utilisée comme moyen d'y remédier. Il y a actuellement très peu d'initiatives qui visent à remédier spécifiquement aux contraintes de capacité dans l'établissement des cadres réglementaires et institutionnels liés aux services. De même, il existe relativement peu de choses concernant la manière d'aider les fournisseurs de services des pays en développement à satisfaire aux prescriptions et procédures applicables sur les marchés d'exportation. Trouver des moyens de soutenir le renforcement des capacités et la coopération dans le domaine réglementaire, de façon à compléter la réforme des politiques relatives aux services et réduire au minimum les effets de la diversité des réglementations dans les différentes juridictions pourrait contribuer grandement à favoriser le commerce et le développement.
-