

E

Quel rôle pour la coopération internationale en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services ?

Le commerce des services ne cesse d'évoluer. La technologie et les réformes réglementaires entraînent une transformation fondamentale, en créant une nouvelle demande tout en contribuant à la réduction des coûts du commerce et en offrant de nouvelles possibilités en matière de commerce des services. Sous l'effet des chaînes de valeur mondiales, des évolutions démographiques, de l'augmentation du revenu par habitant dans les marchés émergents et des préoccupations environnementales, la demande de services fournis depuis l'étranger est en hausse. L'évolution des modes, des acteurs et de la composition du commerce des services accroît sa contribution possible à la croissance économique inclusive et au développement, mais elle engendre également un certain nombre de défis auxquels il faut répondre pour réaliser ce potentiel.



Table des matières

1. Introduction	170
2. Pourquoi les gouvernements coopèrent en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services	171
3. Comment les pays collaborent dans le domaine des services	184
4. Perspectives de coopération future	205
5. Observations finales	215
Tableau E.1 de l'appendice : Aperçu des travaux pertinents d'autres organisations internationales	217

Faits saillants et principales constatations

- Les obstacles au commerce des services sont plus complexes que dans le domaine du commerce des marchandises du fait qu'ils sont essentiellement d'ordre réglementaire.
- Au cours des dernières décennies, la plupart des pays ont ouvert leur marché des services à la concurrence. Toutefois, entreprendre de telles réformes de manière unilatérale ne permet pas aux économies d'en retirer tous les avantages potentiels.
- Les économies ont coopéré pour diminuer les obstacles au commerce des services et adopter des mesures réglementaires, dans le cadre aussi bien de l'OMC que d'accords commerciaux régionaux. Or, jusqu'à présent, cette collaboration n'a pas été pleinement mise à profit.
- L'utilisation des accords commerciaux pour amener des réformes commerciales s'est avérée difficile, en raison peut-être de l'omniprésence de la réglementation sur les marchés des services.
- Accompagner les négociations sur l'ouverture des marchés d'une plus grande coopération internationale axée sur les mesures réglementaires intérieures pourrait être un moyen d'exploiter le potentiel du commerce des services. L'assistance technique et le renforcement des capacités seraient essentiels à cet égard.

1. Introduction

Au cours des 30 à 40 dernières années, la plupart des pays du monde ont engagé de vastes réformes destinées à accroître la concurrence sur leurs marchés des services. Bon nombre de ces initiatives ont été entreprises par les gouvernements de manière autonome, motivées généralement par des prévisions de retombées sociales importantes, en particulier sur le plan de la compétitivité économique globale. Parallèlement, les services ont commencé à représenter une part de plus en plus importante du PIB dans les pays industrialisés d'abord, puis dans les pays en développement.

Cette transformation a joué un rôle déterminant dans le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des services, qui a abouti à l'entrée en vigueur, en 1995, de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). En adoptant une définition large du commerce, l'AGCS englobe pratiquement toutes les manières possibles de fournir des services au niveau international et crée un environnement transparent et prévisible, fondé sur des règles, dans lequel les entreprises de services peuvent exercer leurs activités. Il offre également aux Membres de l'OMC la possibilité de consolider les conditions commerciales existantes et de protéger ainsi les acteurs du marché contre des revirements politiques coûteux sur le plan économique et fournit un cadre pour le suivi, l'évaluation comparative et le partage de connaissances sur les politiques relatives au commerce des services.

Néanmoins, dans certains secteurs et domaines, les obstacles au commerce restent considérables et s'avèrent difficiles, si ce n'est impossibles, à éliminer à partir de processus purement nationaux. C'est peut-être une indication des limites de ce que les gouvernements peuvent accomplir de manière autonome en matière d'ouverture des marchés des services. Cela souligne également en quoi le fait de réformer les services de manière unilatérale limite les bénéfices, du fait de la plus grande marge de manœuvre pour inverser les politiques et des coûts commerciaux involontaires pouvant découler de la définition d'une réglementation de manière isolée. Ces limites sont particulièrement perceptibles de nos jours, les gouvernements commençant à faire face aux répercussions des changements rapides et profonds induits par les technologies numériques.

Une plus grande coopération internationale en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services donnerait aux gouvernements la possibilité de consolider davantage leurs réformes unilatérales, ainsi que celles de leurs partenaires commerciaux,

en les inscrivant dans des accords commerciaux, garantissant ainsi que les marchés des services restent ouverts. Bien qu'il s'agisse là d'un des rôles que l'AGCS était destiné à remplir, étant donné qu'aucune autre négociation sur les services n'a abouti dans le cadre de l'OMC depuis la fin des années 1990, au cours de ces 20 dernières années, l'ouverture du commerce des services a principalement été consolidée dans le cadre d'accords commerciaux régionaux (ACR) et non celui de l'OMC.

Dans ce contexte d'évolution rapide de la structure des échanges et des possibilités qui en découlent, il peut néanmoins paraître surprenant qu'en dehors d'efforts visant à une intégration accrue comme dans le cas de l'Union européenne, les accords sur le commerce des services aussi bien multilatéraux que régionaux ont consolidé dans une certaine mesure les réformes unilatérales, mais n'ont pas conduit à une ouverture commerciale entièrement nouvelle. L'une des explications possibles de cet état de fait est l'omniprésence de la réglementation sur les marchés des services et le rôle essentiel de politiques réglementaires bien conçues et de capacités nationales adéquates dans l'ouverture commerciale favorisant le bien-être.

Pour analyser ces questions, cette section est divisée en trois parties. La section E.2 aborde brièvement les raisons motivant la coopération internationale dans le domaine de l'élaboration des politiques relatives aux services. Elle décrit l'évolution du paysage du commerce des services, la justification et la conception des interventions des pouvoirs publics sur les marchés des services et les raisons pour lesquelles les gouvernements choisissent de collaborer en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services. La section E.3 examine la façon dont les pays coopèrent au niveau international dans le domaine des services, en ce qui concerne les obstacles au commerce des services et les mesures réglementaires intérieures.¹ S'agissant des obstacles, la section décrit l'évolution passée et présente de cette coopération, aussi bien dans le cadre de l'OMC que des ACR, puis procède à une analyse similaire pour les mesures réglementaires intérieures. Elle fournit également un aperçu des activités de coopération en matière de réglementation d'autres organisations internationales qui se rapportent le plus au commerce des services. La section E.4 étudie les perspectives de coopération future en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services et la section E.5 offre des observations finales.

L'une des conclusions qui ressort de cette analyse est qu'il sera essentiel de renforcer la coopération

internationale pour répondre de manière appropriée aux possibilités et aux défis créés par les nombreux facteurs qui déterminent le commerce mondial des services.

2. Pourquoi les gouvernements coopèrent en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services

(a) Le paysage du commerce des services évolue et se transforme

Sous l'impulsion de diverses forces, le commerce des services est en pleine transformation. On observe une augmentation de la demande actuelle de services fournis à l'échelle internationale, l'émergence d'une nouvelle demande et l'apparition de nouveaux moyens de fournir des services au niveau international.

Grâce à la technologie, des changements interviennent dans les modes de fourniture des services, à savoir une facilitation du commerce des services transfrontières, accompagnée d'une réduction de l'importance de la présence commerciale, autrefois essentielle. On observe des changements dans la composition des échanges, les TIC et les services basés sur les TIC affichant des taux de croissance supérieurs par rapport aux autres services. En outre, contrairement à une idée assez largement répandue, les données présentées dans le présent rapport montrent que les pays en développement ne sont pas exclus de ces transformations. Au contraire, ils s'intègrent de plus en plus aux chaînes d'approvisionnement mondiales et contribuent davantage à la création de valeur ajoutée. Pendant que les grandes entreprises Internet mondiales font la une des journaux, les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) dans les pays en développement exportent avec succès un large éventail de services aux entreprises en ligne, collaborent avec des partenaires étrangers pour fournir des logiciels destinés à des technologies nouvelles et, dans certains cas, sont à l'origine d'innovations technologiques adaptées aux besoins réels des pays en développement. Les possibilités accrues de fourniture transfrontières et son importance croissante représentent des défis pour les pouvoirs publics et le commerce international. L'un d'eux est le risque de marginalisation des économies en développement qui ne parviendraient pas à avoir accès aux nouvelles technologies. Ce sont précisément ces tendances qui rendent la collaboration et la coopération transfrontières bien plus importantes et nécessaires que par le passé.

Les progrès technologiques, tels que ceux passés en revue dans les sections précédentes, ont une incidence sur les cadres réglementaires et posent des défis importants aux autorités de réglementation dans leur recherche d'un équilibre entre la promotion de l'innovation, la protection des consommateurs et d'autres objectifs de politique publique, d'une part, et le maintien de l'ouverture des marchés, d'autre part. La technologie peut mettre à mal les modèles réglementaires traditionnels du fait de la difficulté à modifier et adapter la réglementation à l'intérieur et à l'extérieur des juridictions nationales.

Comme le montrent Eggers *et al.* (2018), l'idée selon laquelle la réglementation pourrait être élaborée lentement puis rester en vigueur, telle quelle, pendant longtemps est remise en question. Face à l'émergence de nouveaux modèles économiques et à l'évolution des modes de fourniture des services, les organismes publics doivent apporter des réponses en élaborant ou en modifiant la réglementation, en la mettant en œuvre et en la communiquant au public à un rythme bien plus soutenu qu'auparavant. Les structures réglementaires existantes mettent souvent du temps à s'adapter à l'évolution de la conjoncture sociétale et économique et les autorités de réglementation ont tendance à être peu enclines à prendre des risques.

Alors que le cycle décisionnel peut prendre plusieurs années, des industries de services rendues possibles par les technologies numériques peuvent apparaître et croître très rapidement. De nouvelles entreprises peuvent devenir multinationales en l'espace de bien moins d'une décennie. Airbnb, par exemple, a été fondée en 2008 et est devenue une plate-forme mondiale comptant des hôtes dans plus de 191 économies et 81 000 villes (Airbnb, 2019). Uber est un autre exemple : fondée en 2009, l'entreprise compte, 10 ans plus tard, un nombre d'utilisateurs à travers le monde estimé à 110 millions et est présente dans 63 économies et plus de 700 villes.² On peut également citer l'exemple de M-PESA, qui a été lancée en 2007 et qui traitait plus de 1 200 transactions par seconde en 2018.

La technologie permet aussi aux services et aux fournisseurs de services de faire éclater les frontières traditionnelles entre les branches de production. Les entreprises de télécommunications, par exemple, fournissent désormais des services de règlement et de transferts monétaires (Vodafone par l'intermédiaire de M-PESA et OrangeMoney, par exemple), ainsi que des produits bancaires plus traditionnels, comme des comptes d'épargne et des prêts (OrangeBank). Uber joue un rôle d'intermédiaire non seulement pour le transport de passagers, mais aussi pour la livraison d'aliments. En plus d'être un distributeur en ligne, Alibaba est

également devenu un fournisseur de services financiers. Ces évolutions rapides et profondes rendent inévitable la coordination entre les organismes de réglementation. Toutefois, les systèmes réglementaires nationaux sont dans bien des cas complexes et fragmentés, les pouvoirs de plusieurs organismes compétents se chevauchant.

Historiquement, les autorités de réglementation ont adopté une approche consistant à réglementer en amont, c'est-à-dire qu'une réglementation devait exister avant que des services puissent commencer à être fournis. Même dans ce cadre, le processus d'élaboration de la réglementation a accordé de plus en plus de place au dialogue avec les parties prenantes (comme la branche de production et les consommateurs), non seulement au niveau national mais aussi au niveau international. Ainsi, les autorités de réglementation commencent par concevoir de nouvelles règles et de nouveaux règlements en réponse aux évolutions du marché, avant de passer des mois voire des années à rédiger des projets de règles et à les communiquer aux parties prenantes pour recueillir leurs observations. Enfin, après examen de ces observations – tâche pouvant demander beaucoup de temps et de ressources en fonction du nombre d'observations et de leur importance – le règlement est finalisé.

Toutefois, face à l'évolution rapide imposée par la technologie, cette approche s'avère problématique. Premièrement, malgré tous les enseignements qu'ils peuvent recueillir en interagissant avec le secteur privé, les autorités de réglementation ne sont souvent pas en mesure de prévoir pleinement la façon dont le marché réagira à la nouvelle réglementation ; et, deuxièmement, la réglementation peut ne pas être réexaminée une fois en vigueur. C'est pourquoi les autorités de réglementation ont commencé à adopter des approches plus souples en matière de réglementation. Les bureaux d'innovation et les « laboratoires de la réglementation » sont des exemples des approches adoptées, comme l'illustre l'encadré E.1.

(b) Les défaillances du marché – et les intérêts privés – sous-tendent l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des services

L'économie des services a connu une profonde mutation au cours des 30 à 40 dernières années. Son modèle a évolué, passant d'un modèle dans lequel les pouvoirs publics étaient les seuls et uniques responsables de la fourniture de nombreux services d'infrastructure et services sociaux à un modèle dans lequel ces services sont fournis également, ou principalement, par des acteurs privés en concurrence les uns avec les autres.

Dornbusch (1992) note que la déception généralisée qu'ont suscitée le bilan des restrictions de l'accès aux marchés et les mauvais résultats des activités de services a conduit de nombreuses économies dans les années 1980 et 1990 à introduire des programmes de réformes internes ambitieux visant à accroître l'efficacité dans le secteur des services. À partir du début des années 1980, tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont mis en œuvre, à des degrés divers, des programmes de réformes structurelles favorisant la concurrence. Ils ont été motivés, par exemple, par les pertes d'efficacité découlant de la baisse des niveaux de production et des prix élevés provoqués par les restrictions à l'importation, par une réévaluation de la question de l'opportunité et de la manière de réglementer les monopoles naturels à la lumière des progrès technologiques, et par la nécessité pour les économies de s'adapter à une concurrence accrue au niveau international dans de nombreuses industries des services (Hoj *et al.*, 1995). Les pays ont également procédé à des réformes des services, notamment les services financiers et les services de télécommunication, dans le cadre plus général de « programmes d'ajustement structurel » mis en œuvre afin de pouvoir bénéficier de prêts de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et de rembourser leur dette (Busari, 2010).

Dans certains cas, les marchés des services ont d'abord été ouverts aux entreprises nationales uniquement, avant, fréquemment, d'être ouverts progressivement et à un rythme soutenu aux fournisseurs étrangers. Ces réformes, qui ont été entreprises par la quasi-totalité des pays, bien qu'à un rythme et à des degrés divers, ont pour l'essentiel ouvert le commerce par le biais d'une présence commerciale dans de nombreux services d'infrastructure et destinés aux producteurs. Elles ont également modifié le rôle des pouvoirs publics, qui est passé de celui de fournisseur principal à celui de régulateur des marchés concurrentiels. En outre, même dans les secteurs des services où des pressions concurrentielles ont toujours existé, les progrès technologiques ont accru la nécessité et l'intensité de la réglementation. Contrairement à une idée assez largement répandue concernant la déréglementation, la mutation des services a bel et bien nécessité une nouvelle réglementation adaptée des pouvoirs publics.

Deux forces orientent les mesures réglementaires des gouvernements sur les marchés des services : des considérations relatives à l'intérêt public et la prise en compte de l'intérêt privé.³ Du point de vue de la théorie de l'intérêt public, l'intervention peut être justifiée par des considérations d'efficacité ou d'équité (Joskow et Noll, 1981). Les considérations d'efficacité tiennent essentiellement à l'existence de défaillances du marché, c'est-à-dire à l'incapacité des marchés non contrôlés

Encadré E.1 : Fintech, réglementation et coopération internationale : l'exemple des bureaux d'innovation et des laboratoires de la réglementation

L'innovation permise par la technologie dans les services financiers (appelée Fintech) s'est rapidement développée ces 10 dernières années, permettant l'émergence de services tels que les paiements mobiles et les prêts entre particuliers. L'essor de la Fintech pose de nombreux problèmes du fait des compétences techniques limitées des autorités de réglementation (qui compliquent l'évaluation des modèles et des pratiques d'entreprise innovants et de leur incidence), de l'existence d'innovateurs financiers qui ne sont pas des fournisseurs de services financiers traditionnels, de la nécessité de concilier innovation et stabilité financière, de ressources humaines et financières limitées et des pressions exercées par les fournisseurs de services financiers en place pour maintenir le statu quo.

Un nombre de plus en plus grand d'autorités de réglementation dans les économies développées, en développement et les moins avancées répondent à ces défis en introduisant des approches innovantes en matière de réglementation, y compris les bureaux d'innovation et les laboratoires de la réglementation.

Les bureaux d'innovation sont souvent la première approche adoptée pour améliorer le dialogue entre l'autorité de réglementation et l'innovateur et constituent un bon point de départ pour les autorités de réglementation disposant d'un budget limité dans les économies émergentes et en développement, étant donné qu'ils sont plus faciles à mettre en œuvre et à gérer que d'autres initiatives réglementaires. Ils peuvent par ailleurs évoluer et être complétés par d'autres approches, comme les laboratoires de la réglementation (voir ci-après). Les bureaux d'innovation peuvent servir non seulement à sensibiliser les innovateurs au cadre réglementaire dans lequel ils évoluent, mais également à améliorer la compréhension de la Fintech par les autorités de réglementation et ainsi favoriser des réponses appropriées en matière de réglementation. Plus de 30 juridictions à travers le monde disposent actuellement de bureaux de ce type. Les bureaux d'innovation peuvent également faciliter la coopération internationale sur les questions réglementaires par le biais d'accords de coopération bilatéraux. À cet égard, on peut mentionner le projet Innovate de la Financial Conduct Authority (FCA) britannique, qui a été créé en 2014 et qui a signé des accords de coopération avec ses homologues en Australie, au Canada, en Chine, aux États-Unis, à Hong Kong (Chine), au Japon, en République de Corée et à Singapour. Ces accords encouragent l'échange de renseignements entre les autorités sur les nouvelles tendances dans le domaine de l'innovation financière et facilitent la recommandation des innovateurs d'un marché à l'autre, réduisant ainsi les obstacles réglementaires à l'entrée sur les marchés étrangers.

Un laboratoire de la réglementation est un programme formel, généralement résumé par écrit et publié, qui permet d'évaluer en temps réel pendant une durée déterminée des innovations (comme des nouveaux produits financiers, des nouvelles technologies ou des nouveaux modèles d'entreprise) auprès de clients réels, sous la surveillance des autorités de réglementation. Cette évaluation est réalisée en marge, voire en dehors, des cadres réglementaires existants et permet aux autorités de réglementation de mieux comprendre la Fintech et de décider si d'autres mesures réglementaires sont nécessaires. Une évaluation concluante peut avoir plusieurs résultats, y compris l'autorisation de l'innovation, une modification de la réglementation ou une ordonnance de ne pas faire. Les laboratoires de la réglementation, qui peuvent demander beaucoup de ressources, ont en commun de faciliter le dialogue entre les acteurs du marché et les autorités de réglementation, ce qui permet de disposer d'une réglementation plus éclairée et favorise le juste équilibre entre l'innovation et le risque.

Le premier laboratoire de la réglementation est devenu opérationnel en 2016 au Royaume-Uni. Début 2019, des laboratoires étaient activement mis en œuvre dans près de 30 juridictions. Le concept de laboratoire est utilisé pour promouvoir la coopération transfrontières en matière de réglementation et permettre aux innovateurs de réaliser des économies d'échelle plus rapidement au niveau régional ou mondial. Les laboratoires multijuridictionnels peuvent ainsi faciliter l'expansion transfrontières grâce à des programmes d'essais communs et réduire les risques d'arbitrage réglementaire entre les différents laboratoires. Deux initiatives de laboratoires multijuridictionnels sont actuellement en cours : le Réseau mondial d'innovation financière (GFIN), proposé en 2018 par la FCA britannique, de concert avec 11 organismes de réglementation financière du monde entier, et API Exchange (APIX), lancé par le Réseau d'innovation financière de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) (AFIN) (UNSGSA et CCAF, 2019).

à répartir les ressources de manière efficace sur le plan social. Comme on l'a vu dans la section C.1, les défaillances du marché sur les marchés des services ont tendance à être plus systématiques que dans le secteur des marchandises. Elles s'expliquent par une asymétrie de l'information, par exemple lorsque les fournisseurs sont mieux à même que les consommateurs d'évaluer la qualité du service qu'ils fournissent, une concurrence imparfaite, comme dans le cas de la structure monopolistique/oligopolistique des industries de réseau, et des externalités,⁴ telles que les conséquences environnementales du transport routier par poids lourds. Des considérations d'équité peuvent également motiver la réglementation des industries de services par les gouvernements, afin d'éviter que certaines régions ou certains groupes de consommateurs soient mal desservis du fait des libres forces du marché, par exemple dans des secteurs comme les services de santé ou les télécommunications.

La théorie de la réglementation fondée sur l'intérêt privé postule que l'intervention des gouvernements est dictée par les préoccupations de groupes d'intérêt spéciaux plutôt que par la recherche de l'intérêt public. Par ailleurs, même lorsqu'ils agissent selon des considérations relatives à l'intérêt public, les gouvernements sont guidés par des intérêts privés dans le choix des instruments de réglementation (Stigler, 1971 ; Posner, 1974 ; Peltzman, 1976 ; Becker, 1983).

OMC (2012) apporte un éclairage supplémentaire sur l'importance des considérations relatives à l'intérêt privé dans la réglementation des industries des services. Premièrement, comme la quasi-totalité des obstacles au commerce des services sont des mesures réglementaires, la forme la plus transparente d'intervention dans le commerce des marchandises, c'est-à-dire les droits de douane, ne s'applique pas au commerce des services. Cette opacité des mesures concernant les services permet de dissimuler des motivations d'intérêt privé dans l'intervention réglementaire. Deuxièmement, en raison du caractère immatériel des services, la réglementation a tendance à reposer moins souvent sur des éléments de preuve techniques ou scientifiques que dans le cas des marchandises, ce qui facilite encore davantage la dissimulation des motivations d'intérêt privé.

Enfin, le degré élevé de complexité d'une grande partie des réglementations sur les services facilite la « mainmise » des fournisseurs nationaux en place sur les autorités de réglementation. Comme le montrent Laffont et Tirole (1991), le détournement de la réglementation – la rendant ainsi inefficace – est susceptible de se produire lorsque des groupes d'intérêt sont très concentrés et organisés et que le degré d'asymétrie de l'information entre le secteur

réglementé et l'autorité de réglementation est élevé. Fung et Siu (2008) soutiennent que, pour analyser la raison d'être de la libéralisation du commerce des services, un modèle expressément politico-économique, tenant compte des considérations relatives à l'intérêt privé, est plus approprié qu'un modèle fondé sur la maximisation du bien-être.

Les considérations relatives à l'intérêt public et à l'intérêt privé dans l'élaboration des politiques suggèrent également des explications possibles au choix des gouvernements d'ouvrir certains secteurs et pas d'autres. Du point de vue de l'intérêt public, les gouvernements ouvrent certains secteurs afin que la concurrence apporte des avantages en termes d'efficacité. En revanche, du point de vue de l'intérêt privé, la capacité des fournisseurs de services en place à s'organiser et à s'opposer aux changements de politique susceptibles de leur nuire entraîne une ouverture des marchés faible ou nulle. La libéralisation, ou l'absence de libéralisation, peut ainsi s'expliquer par l'interaction de ces deux forces, l'issue politique étant déterminée par celle qui prévaut sur l'autre à un moment et en un lieu donnés.

Les interventions de politique commerciale sur les marchés des services peuvent ne pas être comprises tout de suite par le public autre que les acteurs du commerce. Étant donné leur caractère immatériel et non stockable, les services ne transitent pas par les postes de douane, ce qui rend les droits de douane en grande partie inapplicables. Par conséquent, les outils de politique commerciale dans le secteur des services sont d'ordre essentiellement réglementaire. Toutefois, comme indiqué dans OMC (2012), seul un nombre limité de réglementations sur les services peuvent être considérées comme des obstacles au commerce, à savoir celles ne pouvant être justifiées par des motifs d'intérêt public ou poursuivant des objectifs de politique publique d'une manière socialement inefficace. Selon OMC (2012), les mesures discriminatoires constituent des restrictions au commerce presque par nature. S'agissant des mesures non discriminatoires, celles limitant l'entrée/l'établissement sur le marché sont également difficiles à justifier pour des motifs d'efficacité, étant donné qu'en protégeant les fournisseurs en place de la concurrence ces mesures réduisent la contestabilité globale des marchés. Enfin, les mesures non discriminatoires qui, au contraire, ont une incidence sur les opérations des fournisseurs semblent être les mesures qui se prêtent le moins à une application protectionniste.

Cette évaluation se reflète largement dans la manière dont sont conçus les accords sur le commerce des services, et en premier lieu l'AGCS (voir aussi l'encadré E.2). Ces accords reposent sur la distinction

Encadré E.2 : L'AGCS en bref

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC est entré en vigueur en 1995, à l'issue des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay. L'AGCS est le premier et le seul ensemble de règles multilatérales portant sur le commerce international des services.

L'AGCS repose sur le constat que, contrairement à ce qu'on pensait traditionnellement, tous les services sont échangeables, mais que ces échanges ne peuvent être mesurés pleinement en s'appuyant exclusivement sur une perspective transfrontières. En raison du caractère immatériel de nombreux services, il faut souvent une proximité physique entre le fournisseur et le consommateur. Par conséquent, pour prendre en compte tous les cas de fourniture de services au niveau international, l'AGCS identifie quatre « modes » différents d'échange de services. Outre la fourniture transfrontières traditionnelle de services (mode 1), tels que les services de conseil fournis à des clients étrangers par téléphone, l'AGCS englobe également les cas où un consommateur achète un service à l'étranger (consommation à l'étranger ou mode 2), comme pour le tourisme international, ainsi que les cas où des services sont échangés par l'intermédiaire d'un fournisseur présent dans un autre pays, au moyen soit d'une présence commerciale (mode 3), comme l'établissement d'une filiale, soit de la présence temporaire de personnes physiques (mode 4), comme des consultants.

L'AGCS applique cette définition globale du commerce à l'ensemble des services, à deux exceptions près : les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » et la plus grande partie des services de transport aérien (bien que cette dernière exclusion puisse faire l'objet d'un réexamen). En contrepartie de ce large champ d'application, l'AGCS prévoit l'application systématique d'un très petit nombre seulement d'obligations, au premier rang desquelles le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), la transparence (publication des mesures) et la révision des décisions administratives. Le traitement NPF (article II de l'AGCS) exige que les services et fournisseurs de services étrangers bénéficient d'un traitement substantiellement identique ; l'obligation de transparence prévoit la publication de toutes les mesures relatives aux services qui sont d'application générale ; et les règles concernant la révision des décisions administratives obligent les Membres à maintenir des tribunaux ou des procédures permettant aux fournisseurs étrangers de demander de réviser et de rectifier les décisions administratives affectant le commerce des services. À la fin du Cycle d'Uruguay, et par la suite, au moment de l'accession à l'OMC, les Membres ont néanmoins eu la possibilité d'être exemptés de l'obligation NPF, par exemple pour protéger un traitement préférentiel accordé à un ou plusieurs partenaires commerciaux, y compris des partenaires qui n'étaient pas Membres de l'OMC, ou pour continuer à appliquer des règles de réciprocité.

S'agissant de ses disciplines relatives à l'ouverture des marchés, l'AGCS dispose que l'« accès aux marchés » (article XVI) et le « traitement national » (article XVII) ne s'appliquent qu'aux secteurs des services que chaque Membre de l'OMC a inscrits dans sa propre liste d'engagements spécifiques, et uniquement dans la mesure où aucune limitation pertinente n'a été inscrite dans la liste pour l'un des 4 modes de fourniture.

Les engagements en matière d'accès aux marchés déterminent les conditions relatives au nombre autorisé de fournisseurs, au volume, aux actifs ou à la valeur des services, au nombre d'employés étrangers, à la forme juridique et à la participation étrangère au capital. Il convient de noter que plusieurs de ces conditions ne dépendent pas de la nature du service ou du fournisseur et que, par conséquent, les engagements en matière d'accès aux marchés peuvent s'appliquer d'une manière neutre quant à l'origine. Les engagements en matière de traitement national définissent les conditions relatives au traitement non discriminatoire des services et fournisseurs de services étrangers par rapport à leurs équivalents nationaux. Les listes fournissent des garanties juridiques quant au fait que les conditions d'accès et les conditions non discriminatoires qu'elles renferment ne seront pas altérées. En outre, des « engagements additionnels » (article XVIII de l'AGCS) permettent aux Membres de prendre des garanties juridiquement contraignantes en ce qui concerne les mesures de facilitation du commerce des services. Toutes les conditions inscrites dans les listes constituent des niveaux minimaux de traitement garantis par chaque Membre à l'ensemble des autres Membres et peuvent cacher dans la pratique l'application d'un régime plus souple, qui doit également être appliqué sur une base NPF.

L'AGCS contient également un certain nombre de dispositions relatives à la « bonne gouvernance ». Dans les secteurs des services pour lesquels un Membre a pris des engagements, l'article VI sur la « réglementation intérieure » exige, par exemple, que toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale. En outre, l'article VI : 4 de l'AGCS demande aux Membres de l'OMC d'élaborer toutes disciplines nécessaires pour faire en sorte que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions et procédures en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services.

fondamentale entre les réglementations qui constituent des « obstacles au commerce », devant être éliminées à terme, par voie de négociation, et les autres « mesures de réglementation intérieure » pertinentes, qui font simplement l'objet de certaines obligations plus ou moins élaborées en matière de bonne gouvernance.

Les obstacles au commerce ont été définis dans l'AGCS comme englobant toutes les mesures discriminatoires, ainsi qu'une liste exhaustive de limitations dites de l'accès aux marchés, telles que les contingents non discriminatoires limitant le nombre de fournisseurs ou la quantité fournie sur un marché. Étant donné que le commerce des services implique différents modes de fourniture, les obstacles au commerce, qui sont principalement des mesures appliquées à l'intérieur des frontières, couvrent un ensemble bien plus large de politiques que dans le cas du commerce des marchandises.

En revanche, les mesures dites de « réglementation intérieure » ne sont pas considérées comme des obstacles au commerce. Les accords sur le commerce des services reconnaissent toutefois que ces mesures, qui sont adoptées afin d'atteindre des objectifs légitimes de politique publique, peuvent néanmoins avoir des effets de restriction des échanges. Encore une fois, compte tenu de la définition élargie du commerce des services, un large éventail de mesures qui influent sur le mode de production et de consommation des services dans une économie et qui ne constituent pas des « obstacles au commerce » peuvent entrer dans cette catégorie. Les accords sur les services reconnaissent par ailleurs implicitement que le commerce peut être affecté par l'absence d'une mesure, plus que par sa présence ; à cette fin, ils permettent aux gouvernements de prendre des mesures réglementaires positives et de s'engager à les mettre en œuvre.

(c) « Faire cavalier seul » ne permet pas de retirer tous les avantages potentiels

La plupart des réformes du commerce des services introduites au cours des dernières décennies ne sont issues que dans une mesure limitée de négociations commerciales bilatérales et multilatérales. Les pouvoirs publics sont à l'origine de l'immense majorité des réformes, notamment concernant le commerce par le biais d'une présence commerciale (mode 3), en grande partie de façon unilatérale, en anticipation de gains sur le plan économique et en termes de développement. Ce n'est que par la suite que ces réformes ont été consolidées, dans une plus ou moins grande mesure, dans des accords commerciaux (Hoekman *et al.*, 2007 ; Roy *et al.*, 2007 ; Marchetti, 2009 ; Fink et Jansen, 2009 ; Adlung et Morrison,

2010 ; Miroudot et Shepherd, 2014 ; Mattoo, 2015 ; Balchin *et al.*, 2016). Les seules exceptions sont les engagements progressifs pris dans le cadre des négociations prolongées sur les télécommunications et les services financiers (voir l'encadré E.3) et les engagements de consolidation concernant les services souscrits par les Membres ayant accédé⁵ (Adlung, 2009).

Selon les estimations, les avantages de l'ouverture des marchés des services seraient élevés et se répartiraient dans l'ensemble de l'économie (Banque asiatique de développement et Centre de développement de l'OCDE, 2002). Comme on l'a vu dans la section C, l'ouverture du commerce des services entraîne des gains de bien-être en assurant une répartition plus efficace des ressources, en augmentant l'offre de services et en permettant aux entreprises de services les plus productives de se développer. Outre ces avantages commerciaux « types », la libéralisation du commerce des services offre cependant d'autres avantages potentiels, en raison de l'importance de l'accès à des services sociaux comme la santé et l'éducation pour le développement du capital humain et du rôle crucial des résultats des services intermédiaires pour la compétitivité de l'ensemble des entreprises. Dans la mesure où des services inefficaces entrent dans les fonctions de production des entreprises génèrent des coûts pour tous les secteurs en aval, les obstacles au commerce, y compris les restrictions non discriminatoires à l'entrée sur le marché, et les mesures de réglementation intérieure restrictives pour le commerce protégeant les fournisseurs en place ont de larges répercussions sur toute l'économie.

Cependant, comme on l'a vu dans la section D, plusieurs secteurs des services, y compris un certain nombre de services d'infrastructure et destinés aux producteurs essentiels, font toujours l'objet d'importantes restrictions dans un certain nombre d'économies, parmi lesquels plusieurs services professionnels et de transport, pour n'en citer que quelques-uns. La libéralisation des services dans ces contextes est limitée ; les obstacles à l'entrée restent considérables, y compris pour les concurrents nationaux potentiels, et se sont révélés difficiles, si ce n'est impossibles, à éliminer sur la base de processus purement nationaux. Ainsi, les efforts unilatéraux de réforme peuvent constituer un défi, du fait qu'ils sont souvent insuffisants et qu'il n'est pas facile d'obtenir l'appui des parties prenantes déjà installées. Le niveau de réglementation de nombreux secteurs des services et la relative facilité avec laquelle les intérêts privés peuvent détourner la réglementation peuvent expliquer les difficultés qu'ont les gouvernements à ouvrir les marchés des services et soulignent les

Encadré E.3 : Négociations prolongées sur les télécommunications de base et les services financiers

Les négociations de l'OMC sur les télécommunications de base et les services financiers à la fin des années 1990 sont un exemple de la manière dont des négociations plurilatérales consacrées à un secteur ou un thème particulier peuvent aboutir, être intégrées à un accord existant (l'AGCS) et s'appliquer sur une base NPF. Elles illustrent la nouvelle dynamique de négociation qu'offrent les accords sur les services.

Ces négociations, qui ont abouti, dans le cas des télécommunications de base, au quatrième Protocole et, dans le cas des services financiers, aux deuxième et cinquième Protocoles, étaient le fruit d'initiatives prises vers la fin des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. À l'époque, la portée des engagements dans ces secteurs a été jugée insuffisante pour parvenir à un résultat significatif.

S'agissant des télécommunications de base, même si les initiateurs des négociations étaient au départ principalement des petites économies industrialisées, la direction des réformes du secteur a fini par attirer non seulement les grandes économies industrialisées, mais aussi un grand nombre de pays en développement qui ont jugé que les négociations étaient utiles pour favoriser le débat sur la réforme du secteur et permettraient de consolider les réformes dans l'AGCS pour éviter un retour en arrière une fois les réformes entrées en vigueur. Cette participation plus large était également due, en partie, à la souplesse offerte par l'AGCS, qui permet aux Membres, y compris les pays développés et en développement, de prendre des engagements en matière de libéralisation partielle ou de prendre des engagements qui seraient mis en place progressivement à une date ultérieure spécifiée et prévue dans l'engagement.

S'agissant des services financiers, les négociations devaient initialement se tenir sur une période de 6 mois suivant l'entrée en vigueur de l'AGCS, soit jusqu'à fin juin 1995. Elles ont finalement été achevées fin juillet 1995, bien qu'à titre provisoire, et leurs résultats ont été incorporés au deuxième Protocole annexé à l'AGCS. Bien que de nombreux Membres aient amélioré leurs engagements antérieurs, ces résultats étaient toujours jugés insatisfaisants et les Membres ont décidé de reprendre les négociations sur les services financiers 2 ans plus tard. Les négociations ont été achevées en décembre 1997. Les engagements améliorés sont entrés en vigueur (pour la plupart des signataires)⁶ le 1^{er} mars 1999.

Le cinquième Protocole constitue un accord historique, conclu pendant la période – critique – de la crise financière asiatique, qui a éclaté aux alentours de juillet 1997 et fait craindre une crise économique mondiale en raison de la contagion financière. Néanmoins, portés par une détermination et une volonté politique sans précédent, les Membres de l'OMC, qui représentent plus de 95% du commerce mondial des services financiers, ont respecté fidèlement leurs mandats de négociation et leurs engagements. C'était, en outre, la preuve que des négociations plurilatérales réunissant une masse critique dans un cadre multilatéral pouvaient aboutir à des résultats solides sur une base NPF.

Les résultats obtenus au cours – essentiellement – de 3 années de négociations ont été remarquables : à l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC en 1995, 66 Membres avaient pris des engagements sur les services financiers, dont 29 avaient été améliorés au cours des négociations de 1995 et intégrés au deuxième Protocole annexé à l'AGCS. Les négociations de 1997 ont porté le nombre de listes d'engagements améliorés à 56. Fin 1997, 89 Membres avaient pris des engagements sur les services financiers, y compris ceux figurant dans le cinquième Protocole, ceux découlant de l'issue du Cycle d'Uruguay et qui étaient restés inchangés au cours des négociations et ceux intégrés entre-temps dans le cadre des processus d'accession de nouveaux Membres.

limites de ce qu'ils peuvent accomplir de manière autonome, comme on le verra dans la section E.4 a).

Outre la difficulté à surmonter la résistance à l'ouverture des marchés motivée par l'intérêt privé dans certains secteurs, il y a d'autres inconvénients à la mise en œuvre de réformes de manière autonome par les

gouvernements. Premièrement, lorsque les réformes ne sont pas consolidées au niveau international, la possibilité de revirement politique reste importante. Cela est valable également pour les secteurs qui ont toujours été concurrentiels et ouverts aux fournisseurs étrangers, et dans lesquels aucun changement politique n'est nécessaire, car l'introduction de nouvelles

restrictions commerciales à une date ultérieure peut moins facilement être évitée. Cette difficulté peut être particulièrement sensible de nos jours, alors que les gouvernements s'interrogent sur l'opportunité et la manière de répondre aux possibilités mais aussi aux défis liés à l'économie numérique.

Un autre inconvénient lié à l'établissement des réglementations intérieures par les pays de manière complètement indépendante est que les externalités négatives affectant les fournisseurs étrangers ne sont généralement pas prises en compte dans les processus réglementaires nationaux, ce qui entraîne une probabilité accrue d'hétérogénéité des réglementations (Hoekman *et al.*, 2007). L'existence de règles divergentes d'un pays à l'autre est source de coûts, les fournisseurs devant se conformer à différentes prescriptions réglementaires nationales dans différents pays pour fournir des services identiques ou similaires. Bien que dépourvues d'intentions protectionnistes, en segmentant les marchés internationaux, les divergences réglementaires empêchent également l'exploitation des économies d'échelle.

Dans ce contexte, la coopération internationale en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services a un rôle important à jouer. Comme indiqué dans l'encadré E.4, les principales théories relatives aux accords commerciaux internationaux contribuent à expliquer en partie, mais pas entièrement, les raisons pour lesquelles les pays coopèrent en concluant des accords sur le commerce des services.

Le mécanisme de consolidation prévu par les accords sur le commerce des services explique en grande partie la collaboration entre les économies. Comme le font remarquer Copeland et Mattoo (2008), les accords commerciaux présentent d'importants avantages sur le plan des engagements, aux niveaux national et international. Sur le plan national, la signature d'un accord commercial aide les gouvernements à tenir tête aux groupes d'intérêts protectionnistes locaux. En imposant certaines obligations aux gouvernements et en augmentant le coût du consentement aux demandes de relèvement des obstacles au commerce, les accords commerciaux garantissent le maintien de la protection à un niveau plus bas et le gaspillage moindre de ressources dans des campagnes de groupes de pression. Sur le plan international, la consolidation des politiques dans un accord commercial renforce la crédibilité et la prévisibilité de ces conditions commerciales. Elle offre la garantie aux fournisseurs de services que les coûts fixes liés à l'établissement d'une présence commerciale sur un marché étranger, à l'obtention d'un agrément local ou à l'acquisition de

connaissances locales ne seront pas annihilés par le gouvernement local, par exemple par le blocage subit de l'accès à son marché ou l'imposition de conditions restrictives visant à tirer une rente du fournisseur de services. Même si les engagements de consolidation en deçà des régimes réellement appliqués laissent aux gouvernements une certaine marge de manœuvre pour revenir partiellement sur les réformes, ils constituent toutefois une garantie contre les revirements politiques extrêmes.

En outre, même lorsque les marchés sont déjà ouverts et que les entreprises exportatrices n'ont pas besoin de poursuivre leur mobilisation, il est encore possible de négocier la consolidation du statu quo. En effet, Hoekman *et al.* (2007) soutiennent que lorsque les régimes des services sont déjà pleinement libéralisés, les gouvernements peuvent toujours investir du capital politique dans le processus de négociation à l'OMC afin de consolider les niveaux d'ouverture existants.

(d) Les consolidations concernant les services sont utiles ... et interdépendantes de la réglementation intérieure

Il est démontré empiriquement que les régimes commerciaux imprévisibles et les risques d'un changement de politique sont une source importante de coûts pour les commerçants et que la prévisibilité des consolidations multilatérales a en soi une valeur commerciale (OMC, 2014 ; Osnago *et al.*, 2018). C'est particulièrement vrai pour le commerce des services, notamment dans le cas des services d'infrastructure échangés par le biais de l'établissement d'une présence commerciale (mode 3), leur fourniture ayant tendance à entraîner des coûts irrécupérables⁷ élevés (OCDE, 2017b). Par conséquent, les garanties offertes par les accords commerciaux contre les revirements politiques arbitraires donnent aux fournisseurs de services une incitation forte à fournir leurs produits à l'échelle internationale. OCDE (2017b) constate que même lorsque les accords commerciaux consolident les niveaux d'ouverture existants dans le secteur des services, la réduction de l'incertitude apportée aux fournisseurs de services par ces engagements juridiques a un effet positif et significatif sur le volume des échanges bilatéraux.

Ciuriak et Lysenko (2016), Albert et Tucci (2016) et Lamprecht et Miroudot (2018) constatent également une incidence positive et significative des engagements concernant les services sur le commerce des services. Bien que l'effet d'une nouvelle libéralisation sur les échanges soit, sans surprise, estimé plus élevé que

Encadré E.4 : Comment s'expliquent les accords sur le commerce des services ?

Deux raisons principales, qui peuvent se compléter, ont été avancées par les économistes pour expliquer l'existence d'accords commerciaux : la théorie des termes de l'échange et la théorie de l'engagement.

Selon le modèle des termes de l'échange, les accords commerciaux peuvent être utilisés pour éviter une situation de non-coopération et d'inefficacité dans le commerce international (Bagwell et Staiger, 1999, 2002 ; Staiger, 2015). En l'absence d'accord, les gouvernements peuvent être incités à mettre en œuvre des politiques commerciales protégeant les producteurs locaux aux dépens des exportateurs étrangers dans le but de modifier les termes de l'échange (c'est-à-dire les prix des exportations par rapport aux prix des importations) et d'accroître leur revenu national. Cependant, si tous les gouvernements décidaient d'imposer de telles politiques commerciales, non seulement les prix relatifs ne changeraient pas, mais l'activité économique globale s'effondrerait. Par conséquent, dans une situation connue sous le nom de « dilemme du prisonnier », tous les gouvernements seraient perdants. En permettant aux exportateurs de « se faire entendre » dans les choix de politique commerciale de leurs partenaires commerciaux et en rendant les gouvernements étrangers plus sensibles aux coûts découlant des restrictions qu'ils imposent, les négociations commerciales peuvent résoudre ce problème, au profit à la fois des consommateurs et des producteurs nationaux (OMC, 2012 et Copeland et Mattoo, 2008).

Toutefois, l'utilité de la théorie des termes de l'échange est discutable en ce qui concerne le commerce des services, principalement du fait que cette théorie repose sur l'hypothèse que les accords commerciaux ont un mode d'échange unique (transfrontières) et que la protection prend la forme de mesures à la frontière. Dans le cas du commerce des services, toutefois, les modes de fourniture sont multiples et peuvent être complémentaires ou substituables. À cet égard, bien qu'il ne fasse pas directement référence aux accords sur les services, Blanchard (2007) soutient qu'un pays qui aurait pu manipuler la protection à la frontière pour améliorer ses termes des échanges ne sera pas incité à le faire si les importations proviennent de ses propres investisseurs ayant une participation dans les pays et les secteurs exportateurs. En outre, les droits de douane ou les impositions à l'importation équivalentes sont peu pertinents pour le commerce des services : ils ne sont pratiquement jamais appliqués aux importations transfrontières de services et sont remplacés par des restrictions quantitatives ou d'autres restrictions à l'importation, et sont totalement inapplicables lorsque les services sont fournis directement sur le territoire national par des fournisseurs étrangers ayant une présence locale, sans franchir les frontières internationales (Staiger et Sykes, 2017).

L'approche des accords commerciaux fondée sur l'engagement explique que la principale raison pour laquelle les gouvernements engagent des négociations commerciales est la nécessité de soutenir et de renforcer la crédibilité des programmes de réforme des réglementations nationales (Maggi et Rodriguez-Clare, 1998, 2007 ; Matsuyama, 1990 ; Staiger et Tabellini, 1987). Les décideurs politiques doivent convaincre les entreprises et les consommateurs de la pérennité des réformes commerciales, mais la volonté de réforme ne peut pas être identifiée ex ante par le secteur privé. Par conséquent, si les coûts d'ajustement entraînés par la réforme sont élevés et que les fournisseurs de services nationaux comme étrangers soupçonnent que le gouvernement pourrait réimposer des restrictions à l'avenir, ils s'abstiendront d'investir dans le pays, de sorte que les avantages de la réforme ne se concrétiseront pas entièrement. Les accords commerciaux constituent des instruments utiles pour ancrer les réformes politiques unilatérales et peuvent ainsi remédier à ce problème, bien qu'une initiative autonome préexistante des gouvernements pour adopter des réformes nationales de libéralisation semble être une étape nécessaire en vue des négociations commerciales (Marchetti, 2004).

La théorie de l'engagement repose sur l'hypothèse que les accords commerciaux consolident les niveaux réels d'ouverture des marchés, immédiatement ou sur la base d'un calendrier prédéterminé. Toutefois, comme le font remarquer Marchetti et Mavroidis (2012), les consolidations décidées dans le cadre de l'AGCS, en particulier, sont inférieures aux régimes réellement appliqués. Ainsi, la théorie de l'engagement n'offre qu'une explication partielle des négociations commerciales dans le cadre de l'OMC.

celui d'une consolidation des politiques en matière de services préexistantes dans les engagements pris dans le cadre de l'OMC, cette dernière représente toutefois la moitié de l'incidence qu'a l'augmentation réelle du niveau d'ouverture dans le secteur des services sur les flux commerciaux (Ciuriak et Lysenko,

2016). Lamprecht et Miroudot (2018) estiment qu'une augmentation des consolidations moyennes dans le cadre de l'OMC jusqu'aux niveaux prévus dans les ACR, en l'absence de nouvelle ouverture réelle, entraînerait une croissance des échanges de 8 à 12% selon le secteur.

Comme on le verra dans la section E.3 b), les niveaux de consolidation dans les ACR sont sensiblement supérieurs à ceux dans le cadre de l'AGCS. Cela s'explique en grande partie par le fait que la plupart des engagements au titre de l'AGCS remontent à 1995. À l'exception des négociations sectorielles prolongées dans le domaine des télécommunications et des services financiers de 1995-1997⁸ et du processus d'accession à l'OMC de certaines économies, aucune autre négociation sur les services n'a depuis lors été conclue dans le cadre de l'OMC.

Dans l'intervalle, cependant, un nombre croissant d'ACR portant sur le commerce des services ont été signés. Bien que le niveau de participation des Membres de l'OMC à des ACR sur les services varie, le nombre d'ACR sur les services a considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'AGCS (voir la figure E.1). De moins de 10 en 2000, leur nombre est passé à 148 fin 2018. Plus de 130 Membres de l'OMC (soit environ 80% de l'ensemble des Membres) sont parties à au moins un ACR portant sur les services. Alors que l'immense majorité des ACR conclus avant 2000 portaient uniquement sur les marchandises, plus des deux tiers de ceux conclus au cours des dix dernières années comprennent également des disciplines sur le commerce des services (voir la figure E.1).⁹

Une autre tendance significative, notamment au cours des dix dernières années, est la conclusion d'un nombre croissant d'ACR sur les services entre économies en développement (voir la figure E.2).¹⁰ Globalement, l'essentiel de l'augmentation du nombre d'ACR sur les services depuis 2000 est attribuable à des accords auxquels des économies en développement sont parties. Toutefois, peu de pays les moins avancés (PMA) ont jusqu'à présent pris part à des ACR sur les services et certaines régions sont bien moins représentées que d'autres (l'Afrique en particulier), bien que d'autres ACR sur les services soient en cours de négociation. Les Membres les plus actifs, pour ce qui est du nombre d'accords notifiés, sont le Chili (22), Singapour (21), l'Union européenne (17), le Japon (16), la Chine (14), la République de Corée (14), les États-Unis (13), le Mexique (12) et l'Australie (11). Bon nombre des relations bilatérales les plus importantes dans le domaine du commerce des services ne sont actuellement pas visées par des ACR, bien qu'un certain nombre d'accords conclus entre des fournisseurs de services importants aient été notifiés, en particulier ces dernières années, comme par exemple l'ACR Union européenne-Japon (2019), l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) (2018), l'ACR Union européenne-Canada (2018), l'ACR Chine-République de Corée (2016) et l'ACR Inde-Japon (2011).

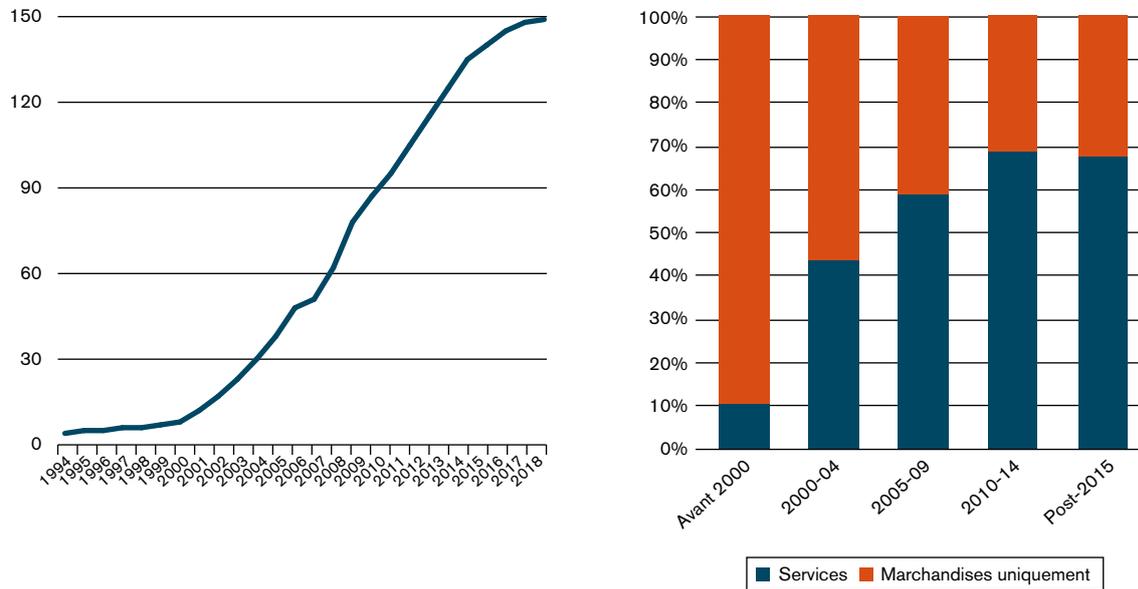
Depuis la négociation de l'AGCS, et compte tenu du fait qu'aucune autre négociation sur les services n'a été conclue dans le cadre de l'OMC depuis la fin des années 1990, les ACR ont constitué le principal moyen de consolider les politiques en matière de services. Quoi qu'il en soit, le cadre de l'OMC reste ouvert aux gouvernements qui souhaitent consolider leurs réformes de la politique en matière de services et présente l'avantage de permettre une participation potentiellement beaucoup plus large et d'offrir un cadre moins instable que peut parfois l'être celui des ACR. En outre, le cadre de l'OMC comporte des caractéristiques uniques qui contribuent à renforcer la stabilité et la prévisibilité des conditions commerciales, notamment, malgré les difficultés qu'il rencontre actuellement, le mécanisme de règlement des différends, ainsi que les structures institutionnelles de surveillance de la mise en œuvre des engagements. Ces dernières comprennent les mécanismes destinés à assurer la transparence, le suivi et l'examen des politiques commerciales, qui fournissent un cadre pour l'évaluation comparative, l'examen par les pairs et, éventuellement, l'examen au niveau international des mesures des gouvernements. L'OMC offre également une plate-forme mondiale pour le partage de connaissances entre les pays et l'identification, dans 164 économies (au moment de la rédaction), de bonnes pratiques, voire de meilleures pratiques, en matière de réglementation des secteurs des services de la manière la moins restrictive possible pour les échanges. En outre, elle permet l'élaboration d'un système annexe de règles communes et partagées facilitant le commerce des services.

La collaboration internationale, que ce soit au niveau multilatéral, régional ou bilatéral, s'est focalisée sur la réduction des obstacles au commerce et sur les mesures de réglementation intérieure. Il existe en effet une forte complémentarité dans l'engagement au niveau international sur ces deux types de mesures relatives aux services.

Premièrement, à mesure que le commerce des services s'ouvre, il devient essentiel de veiller à ce que les mesures de réglementation intérieure ne soient pas conçues d'une manière qui compromette l'ouverture des marchés. Au-delà de leur incidence sur le commerce, des mesures de réglementation intérieure mal conçues sont susceptibles d'entraver le dynamisme global des entreprises et ainsi de faire peser une lourde charge sur l'ensemble des entreprises de services, quelle que soit leur origine, ainsi que sur les consommateurs (OCDE, 2017b). Les clients des entreprises en aval et les consommateurs finals paient un supplément de prix du fait d'un environnement politique réduisant la contestabilité du marché. OCDE (2017b) évalue que ce supplément équivaut à une taxe sur les ventes à l'achat

Figure E.1 : Les ACR sur les services ont considérablement augmenté

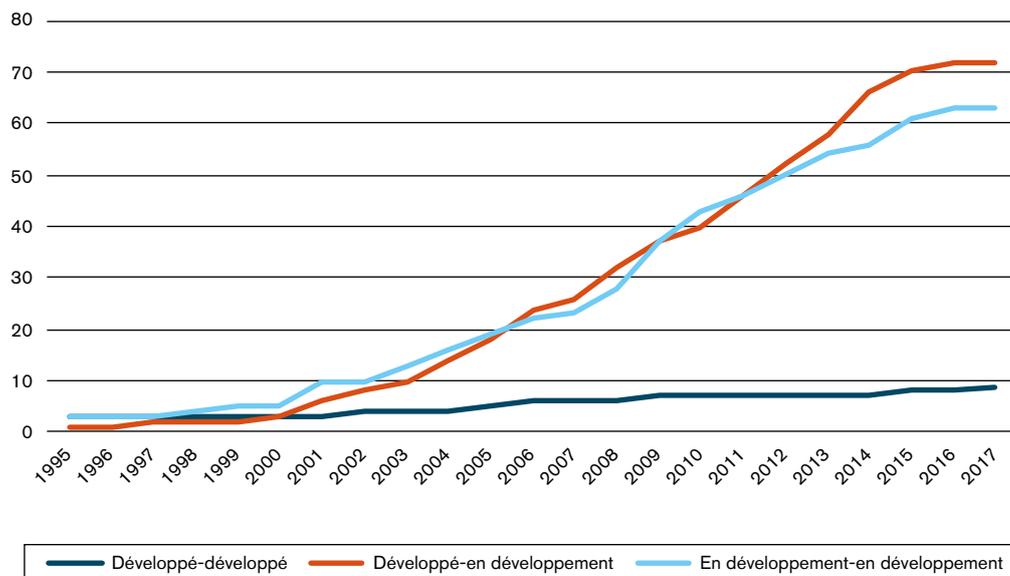
Nombre d'ACR sur les services notifiés à l'OMC, par année d'entrée en vigueur (gauche) et proportion d'ACR notifiés à l'OMC portant sur le commerce des services, par année d'entrée en vigueur (droite)



Source : Secrétariat de l'OMC, décembre 2018.

Figure E.2 : Les pays en développement sont de plus en plus parties à des ACR concernant les services

Nombre d'ACR concernant les services, par niveau de développement des parties



Source : Secrétariat de l'OMC, décembre 2018.

Natallie Rochester,Consultante en commerce et développement,
Directrice générale, Mango Tales Ltd. (Jamaïque)

Le potentiel du commerce des services pour les pays en développement

Avec la conclusion du Cycle d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995, pour la première fois, des engagements sur le commerce des services ont été contractés non seulement par des pays développés, mais aussi par de nombreuses autres économies n'appartenant pas à l'Union européenne ou n'étant pas parties à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Les engagements au titre de l'Accord sur le commerce des services, désormais considérés comme modérés, montrent que les Membres de l'OMC étaient moins au fait des disciplines commerciales dans ce nouveau domaine des services que de celles visées par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'un des principes fondamentaux de l'AGCS est le droit de préserver la flexibilité politique et le droit de réglementer et d'introduire de nouvelles réglementations sur les services afin de répondre à des objectifs de politique nationale.

Toutefois, l'intégration de la production internationale, les pratiques commerciales et le rythme et le dynamisme des progrès technologiques ont remis en question la pertinence dans l'environnement commercial

actuel de nombre des réserves et conditions figurant dans les engagements au titre de l'AGCS des Membres de l'OMC concernant les secteurs des services et les modes de fourniture. La libéralisation progressive du commerce des services voulue par les Membres de l'OMC, y compris au moyen de l'expiration des exemptions de l'obligation NPF, devait favoriser la croissance économique de l'ensemble des partenaires commerciaux et le développement des pays en développement. De nouveaux engagements concernant la libéralisation des services pourraient permettre d'aligner les obligations contractées dans le cadre de l'OMC par les Membres, dont le nombre ne cesse d'augmenter, avec le régime du statu quo dans un plus grand nombre de secteurs des services.

Cet aspect est important pour la transparence du commerce mondial des services et la prévisibilité pour les commerçants et pourrait être appuyé par des accords de reconnaissance entre les Membres. Des engagements améliorés des Membres fondateurs de l'OMC amélioreraient l'équilibre des droits et obligations des Membres ayant accédé, y compris les petites économies vulnérables et les États nouvellement indépendants, qui ont

généralement pris des engagements vastes et profonds concernant les services.

Au moment de la création de l'OMC, les États en développement n'étaient pas en mesure de concurrencer les économies les plus avancées dans les secteurs à forte intensité de capital que sont les industries extractives, l'industrie de transformation des produits agricoles et l'industrie manufacturière. À l'époque, la symbiose entre le commerce des services et la croissance d'autres services et de secteurs autres que les services était moins bien comprise, de même que le fait qu'un commerce efficace des services à valeur ajoutée soutenait la compétitivité et facilitait la progression dans la chaîne de valeur dans des secteurs autres que les services.

En 2017, l'investissement étranger direct dans le secteur manufacturier et les services était quasi égal (Rapport sur l'investissement dans le monde, 2018). En réponse à la volatilité des prix et à l'érosion des préférences, les pays en développement traditionnellement tributaires des produits de base s'appuient de plus en plus sur le commerce des services pour atténuer leur vulnérabilité. Les services représentent plus des

deux tiers du produit intérieur brut mondial (OCDE et OMC, 2017) et constituent une source majeure d'emplois, tandis que leur commerce a mieux résisté pendant les périodes de crise économique que le commerce des marchandises.

La promotion du secteur des services, l'innovation reposant sur la propriété intellectuelle, le transfert de technologie et le savoir-faire seront essentiels pour réduire la vulnérabilité des pays en développement. Par conséquent, une participation accrue au commerce international des services est un élément essentiel du plan de développement durable d'un pays.

Un consensus sur les disciplines en matière de réglementation intérieure réduirait les obstacles déguisés au commerce sur les marchés potentiels des pays en développement Membres et réduirait les coûts de transaction pour les commerçants en augmentant la transparence des régimes et en améliorant l'information sur les marchés et la prise de décisions. Des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine. Toutefois, le programme incorporé de l'AGCS a mis en évidence la difficulté qu'il y avait à résoudre les questions conceptuelles complexes touchant au commerce des biens incorporels à partir d'un modèle inspiré de l'AGCS, en particulier concernant les subventions et les sauvegardes.

Ces difficultés dans l'élaboration des règles persistent en raison de l'interdépendance des modes de fourniture et des activités économiques pour réaliser des transactions avec les consommateurs. Les Membres de

l'OMC ont examiné la nature unique du fonctionnement du commerce des services en prêtant attention aux tendances observées dans des secteurs spécifiques et le cadre approprié pour l'établissement des listes afin de garantir un accès effectif aux marchés et le traitement national. La clarification et la compréhension des intérêts commerciaux dans les services ont parfois été limitées aux participants aux négociations plurilatérales. Un engagement concerté dans le domaine du commerce des services au niveau des Membres de l'OMC et des cadres améliorés pour renforcer l'échange de renseignements pourraient aider les pays en développement à formuler leurs positions de négociation, à participer aux négociations et, à terme, à mettre en œuvre les nouveaux engagements en matière de commerce des services pris dans le cadre de l'OMC.

Dans la pratique, l'accès aux circuits de distribution dans les marchés partenaires sera essentiel pour l'ouverture de nouveaux marchés aux pays en développement. La dérogation concernant les services pour les PMA¹¹ et les modalités de mise en œuvre connexes fournissent un bon point de référence pour répondre aux priorités des pays en développement dans les négociations sur les services. Une mise en œuvre efficace des activités de coopération, comme le prévoient l'article IV de l'AGCS, l'Aide pour le commerce et d'autres activités de renforcement des capacités dans le domaine du commerce des services, améliorerait les chances de conclure de nouveaux engagements commerciaux dans le cadre de l'OMC et d'en tirer parti.

Les télécommunications, les technologies de l'information et de la communication et les services financiers ont été reconnus très tôt dans l'existence de l'AGCS comme des secteurs à part entière ainsi que des services d'infrastructure sur lesquels peuvent s'appuyer d'autres secteurs. Dans l'économie numérique actuelle, nous sommes conscients que ces services sont essentiels pour permettre la participation commerciale, quels que soient les niveaux de développement et la taille.

La numérisation élargit également le champ d'application des services transfrontaliers, comme en témoigne l'augmentation des transactions liées aux services fournis aux entreprises et aux TIC en 2017 (Rapport sur l'investissement dans le monde, 2018). La numérisation perturbe également la structure du commerce des marchandises en faveur des marchandises ayant un équivalent numérique et le transfert de données numériques grâce à des procédés comme l'impression 3D modifie les relations qui étaient auparavant fondées sur le lieu géographique de la production.

Par conséquent, les pays en développement ont intérêt à consolider les engagements sur la libéralisation des services, les règles relatives aux services et d'autres domaines essentiels pour le commerce électronique et les MPME. À l'avenir, les approches de négociation des règles commerciales devraient tenir compte des différents Accords de l'OMC afin d'assurer la cohérence des engagements et de maximiser le potentiel d'un monde connecté.

et estime que sa valeur se situe, en moyenne dans 42 économies, entre 3% dans le transport routier de marchandises et près de 40% dans la radiodiffusion, avec des variations importantes selon les économies. Bien que ces estimations incluent également l'incidence des obstacles à l'entrée non discriminatoires et ne portent pas exclusivement sur les mesures de réglementation intérieure, elles soulignent néanmoins les avantages qui pourraient découler de réformes en faveur de la concurrence axées sur les réglementations des services inefficaces permettant aux entreprises en place de consolider et d'étendre leur emprise sur le marché lorsque les pressions concurrentielles s'affaiblissent (OCDE, 2017b). Il s'agit d'ailleurs d'un domaine dans lequel les pays collaborent, tant au niveau multilatéral qu'au niveau régional, et dans lequel d'autres initiatives sont en cours, comme on le verra dans la section E.3 c) et d).

Deuxièmement, comme on le verra plus en détail dans la section E.4 c), la coopération dans le domaine des mesures de réglementation intérieure et, plus généralement, de la gouvernance réglementaire peut faciliter l'ouverture plus grande des marchés des services. Bien qu'insuffisante en soi, cette coopération réglementaire constitue très probablement une condition nécessaire à la libéralisation. La qualité de la gouvernance économique est essentielle pour garantir que l'ouverture des services s'accompagne de tous les avantages économiques potentiels, tant pour le pays qui libéralise que pour le pays exportateur. Toutefois, toutes les économies n'ont pas les capacités requises pour concevoir, faire appliquer et réexaminer les mesures réglementaires nécessaires à cette fin. En outre, même pour les économies disposant des ressources nécessaires, la réglementation intérieure s'est parfois avérée difficile à concevoir et à faire appliquer, avec dans certains cas des conséquences commerciales importantes, quoique vraisemblablement non voulues. À ce titre, la collaboration internationale pourrait contribuer, d'une part, à mobiliser l'assistance nécessaire aux pays en développement pour leur permettre d'établir et d'améliorer leurs structures chargées de la gouvernance réglementaire et de faciliter l'ouverture de nouveaux marchés de services et, d'autre part, à favoriser l'échange de renseignements et le partage des meilleures pratiques susceptibles d'éclairer l'élaboration des politiques relatives aux services de l'ensemble des pays afin qu'elles restreignent le moins possible le commerce. L'article d'opinion de Natallie Rochester (voir la page 182) examine cet aspect du point de vue des pays en développement.

La possibilité d'une ouverture des marchés sur la base de la réciprocité est généralement présentée dans la littérature comme une condition préalable

aux négociations commerciales ; toutefois, des consolidations sur la base de la réciprocité ne s'accompagnant pas de l'ouverture de nouveaux marchés pourraient toujours se justifier. Outre qu'elles offrent un moyen de prendre de manière crédible des engagements concernant l'ouverture commerciale préexistante, les négociations commerciales permettent aux gouvernements d'obtenir des consolidations réciproques. Il peut être plus facile pour les gouvernements de « défendre » sur le plan intérieur la prise d'engagements concernant certaines politiques en matière de services s'ils peuvent montrer qu'ils ont obtenu des engagements comparables de la part de leurs partenaires commerciaux. Cela peut s'appliquer non seulement aux consolidations des niveaux d'accès, mais aussi aux consolidations relatives aux disciplines en matière de facilitation des échanges portant sur les mesures de réglementation intérieure. Les obligations contractées conjointement avec d'autres pays offrent non seulement des garanties aux fournisseurs de services quant à l'application de critères comparables dans les différentes juridictions, réduisant ainsi les coûts du commerce, mais pourraient aussi fournir dans une certaine mesure l'assurance aux autorités de réglementation que ces obligations ne porteront pas indûment atteinte à leur liberté de réglementer, d'autres gouvernements étant disposés à y souscrire.

Cet accent mis sur les consolidations ne signifie pas que les accords sur le commerce des services ne peuvent pas déboucher sur l'ouverture de nouveaux marchés. Bien que, comme on le verra dans la section E.4 a) et b), cela se soit avéré difficile jusqu'à présent, à mesure que la technologie progresse et que les économies et les structures de production évoluent, les gouvernements feront certainement face à une demande croissante d'ouverture de leurs marchés et demanderont certainement une ouverture réciproque de la part de leurs partenaires commerciaux.

3. Comment les pays collaborent dans le domaine des services

Comme on l'a vu dans la section E.2, la réglementation est omniprésente dans les industries des services. C'est aussi l'instrument de politique commerciale quasi exclusif dans ce secteur. À mesure que le commerce des services évolue sous l'impulsion des progrès technologiques, de la fragmentation de la production, des évolutions démographiques, de la croissance des revenus et des préoccupations environnementales, la réglementation devient encore plus cruciale. Le type de mesures de réglementation intérieure introduites et la qualité de la réglementation adoptée joueront un rôle important dans la concrétisation intégrale des

possibilités offertes par le commerce des services pour renforcer la croissance, le développement, la diversification économique et l'inclusion. C'est ce qui explique pourquoi les pays ont coopéré dans le domaine des politiques relatives au commerce des services et continuent de le faire.

D'un point de vue théorique, Mattoo et Sauvé (2011) font observer que l'évaluation du niveau de gouvernance auquel la coopération internationale devrait se situer, que ce soit au niveau multilatéral dans le cadre de l'OMC ou au niveau régional/préférentiel, nécessite une extension de la théorie classique du commerce pour tenir compte des multiples modes de fourniture et de la nature réglementaire de la protection commerciale propre au commerce des services. Étant donné que la plupart des obstacles au commerce des services augmentent les coûts d'exploitation pour les fournisseurs étrangers sans forcément générer des rentes intérieures équivalentes, le coût de l'octroi d'un accès préférentiel est faible voire inexistant, les recettes perdues, si tant est qu'elles existent, étant minimales, bien que les pays non parties à l'arrangement préférentiel puissent voir leur situation empirer.

Néanmoins, les ACR pourraient mener à l'établissement de fournisseurs relativement inefficaces, moins susceptibles de maximiser les retombées positives du transfert de technologie et de savoir-faire. Ainsi, Mattoo et Sauvé (2011) affirment que, dans le cas des services, en particulier des industries d'infrastructure dont les coûts irrécupérables spécifiques au site sont élevés, l'ouverture des échanges sur une base autre que NPF comporte des risques à long terme qui n'existent pas dans le cas du commerce des marchandises. Compte tenu du rôle que joue l'établissement d'une présence commerciale dans le commerce des services, tout effet préjudiciable sur l'environnement concurrentiel résultant de la libéralisation concurrentielle peut être durable, c'est pourquoi les auteurs préconisent une ouverture des marchés au niveau multilatéral sur une base NPF. Dans le même ordre d'idées, il convient de noter que, dans plusieurs ACR, les consolidations « préférentielles » concernent des mesures qui, dans les faits, sont appliquées sur une base NPF, comme on le verra plus en détail dans la section E.3 b) i).

À l'inverse, dans le cas de la coopération internationale dans le domaine des mesures de réglementation intérieure « à l'intérieur des frontières », plusieurs observateurs soutiennent qu'il pourrait être plus utile de coopérer au niveau régional/préférentiel, ou dans le cadre de petits groupes, plutôt qu'au niveau multilatéral. Braga et Hoekman (2017) affirment qu'il n'est pas possible pour plus de 160 économies de coopérer en ce qui concerne les politiques relatives à la

réglementation intérieure et qu'un engagement dans le cadre de plus petits groupes pourrait être nécessaire. Mattoo et Sauvé (2011) soutiennent qu'il pourrait être plus souhaitable, et probablement plus envisageable, de coopérer en matière de réglementation dans le cadre de sous-ensembles de pays, car cela pourrait faciliter la convergence plus forte nécessaire à l'intégration totale des marchés, comme dans le cas de l'Union européenne. Balchin *et al.* (2016) estiment que les négociations régionales sont particulièrement importantes pour faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications dans le secteur des services. Sur la base de l'analyse de l'ensemble des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) notifiés entre 1995 et 2007, Marchetti et Mavroidis (2012) arrivent à la conclusion que les Membres de l'OMC concluent habituellement des accords de reconnaissance mutuelle avec d'autres Membres qui sont partenaires dans le cadre d'ACR, parlent la même langue, sont proches géographiquement ou présentent toutes ces caractéristiques. Quoi qu'il en soit, les initiatives régionales doivent tenir compte des obligations générales adoptées au niveau multilatéral ; des initiatives régionales conformes aux principes multilatéraux peuvent, selon ces auteurs, garantir une complémentarité à un degré de précision et de spécificité supérieur.

Les sections qui suivent décrivent la situation actuelle concernant la coopération internationale sur la réduction des obstacles au commerce des services et sur les mesures de réglementation intérieure. Elles présentent d'abord le niveau multilatéral et décrivent brièvement les discussions en cours, puis le niveau préférentiel. Une dernière section donne également un aperçu des activités de coopération en matière de réglementation d'autres organisations internationales qui se rapportent le plus au commerce des services.

(a) Coopération internationale sur la réduction des obstacles au commerce dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce

(i) *Situation actuelle*

Les engagements spécifiques au titre de l'AGCS déterminent dans quelle mesure les Membres de l'OMC accordent l'« accès aux marchés » (article XVI) et le « traitement national » (article XVII) dans les différents secteurs des services et modes de fourniture. Les engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans les secteurs pertinents peuvent être utilisés pour favoriser la concurrence et l'investissement dans les secteurs des services, consolider les mesures

de libéralisation prises de manière autonome et améliorer la crédibilité des plans d'action. Par ailleurs, les engagements consolidant les niveaux d'accès existants renforcent la transparence et la prévisibilité et empêchent les revirements de politique aboutissant à une protection accrue.

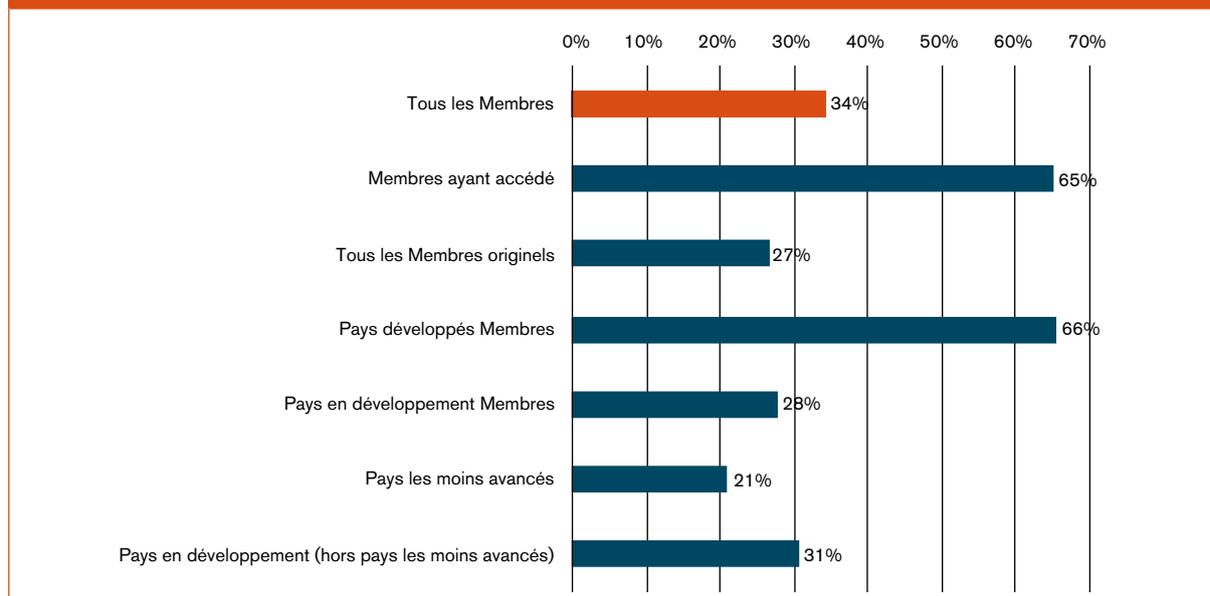
Toutefois, les engagements actuels des Membres de l'OMC au titre de l'AGCS, qui remontent pour la plupart à plus de 20 ans, sont globalement modestes et ne garantissent généralement pas le niveau d'ouverture des politiques relatives au commerce des services actuellement appliquées (voir par exemple Borchert *et al.*, 2011). Cela s'explique par le fait qu'au cours du Cycle d'Uruguay les Membres se sont davantage attachés à établir le nouvel accord sur le commerce des services qu'à négocier des engagements. Les négociations multilatérales sur l'ouverture des marchés menées depuis lors n'ont pas donné de résultats tangibles, à l'exception des négociations prolongées sur les services financiers et les services de télécommunication de base (1995-1997), qui ont abouti à des engagements élargis et des engagements pris par les Membres ayant accédé à l'OMC après sa création en 1995.¹²

Compte tenu de la nature des obstacles au commerce des services, les engagements au titre de l'AGCS sont plus difficiles à résumer et à quantifier que les concessions tarifaires. Ils peuvent être analysés en examinant leur portée sectorielle – le nombre ou la proportion de secteurs dans lesquels des garanties ont été contractées – et le niveau de traitement ayant été consolidé pour chaque mode de fourniture dans les secteurs ayant fait l'objet d'engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national.

S'agissant de la couverture sectorielle, la majorité des Membres de l'OMC n'ont pas pris d'engagements dans la plupart des secteurs des services. Comme le montre la figure E.3, en moyenne, les Membres de l'OMC ont pris des engagements spécifiques dans à peine plus d'un tiers de l'ensemble des sous-secteurs des services. La couverture sectorielle varie considérablement d'un groupe de Membres à l'autre, les pays développés (66%) ayant pris, en moyenne, davantage d'engagements que les économies en développement (28%). Les PMA ont, en moyenne, pris des engagements dans un plus petit nombre de sous-secteurs (21%). Les Membres qui sont passés par le processus d'accèsion à l'OMC ont

Figure E.3 : Les engagements au titre de l'AGCS varient selon les groupes de Membres

Proportion moyenne de sous-secteurs des services faisant l'objet d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS, par groupe de Membres

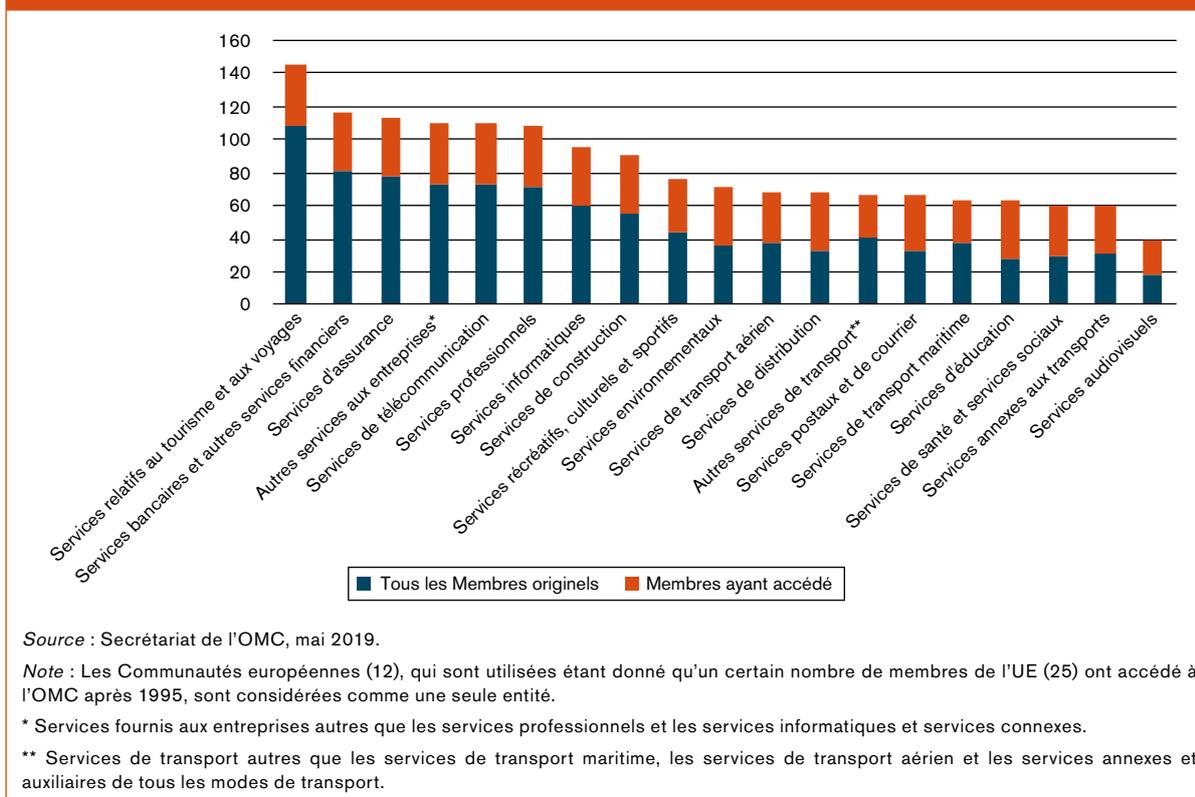


Source : Secrétariat de l'OMC, mai 2019.

Note : Les groupes de Membres sont établis sur la base des définitions utilisées dans le rapport du Secrétariat de l'OMC intitulé « Participation des économies en développement au système commercial mondial » et dans la Base de données statistiques de l'OMC. Le nombre de sous-secteurs des services est basé sur la Classification sectorielle des services (document officiel de l'OMC MTN. GNS/W/120).¹³ La liste de l'Union européenne (25) est comptée pour une seule, à l'exception des catégories des « Membres originels » et des « Membres ayant accédé », où la liste de ce qui était alors les Communautés européennes (12) est utilisée, étant donné qu'un certain nombre de membres de l'UE (25) ont accédé à l'OMC après 1995.

Figure E.4 : Les engagements au titre de l'AGCS varient selon les secteurs

Nombre de Membres ayant pris des engagements spécifiques, Membres ayant accédé et autres Membres, par secteur



eu tendance à prendre plus d'engagements que les Membres originels, dans un nombre de secteurs voisin de celui des pays développés. Si la part des secteurs visés varie d'un groupe à l'autre, leur nombre fluctue également considérablement au sein de chaque groupe. Par exemple, parmi les économies en développement, un Membre ne comptait qu'un sous-secteur ayant fait l'objet d'engagements, tandis qu'un autre en comptait jusqu'à 132.

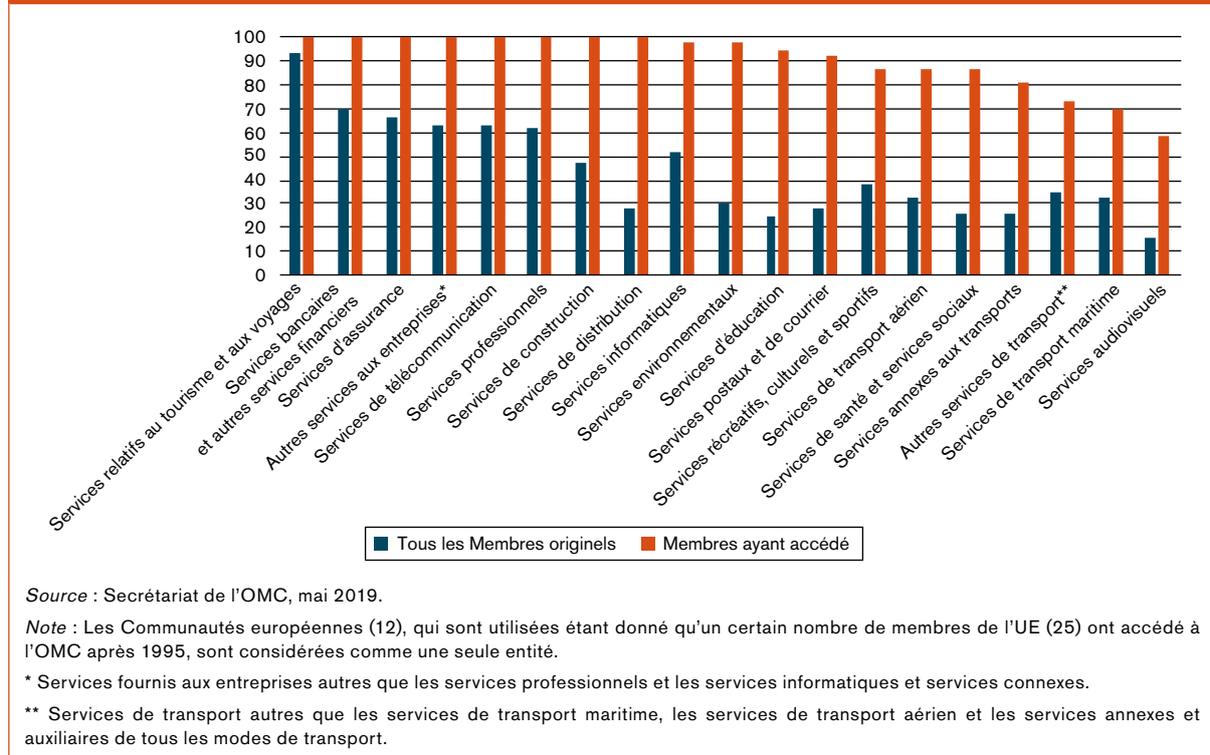
Comme le constatent Carzaniga *et al.* (2015), les engagements en matière d'accès aux marchés, ainsi que les disciplines relatives à la réglementation intérieure, souscrits par les Membres ayant accédé diffèrent de manière substantielle de ceux pris par les Membres originels de l'OMC à des niveaux de développement similaires. À l'examen des listes de 31 Membres ayant accédé, on remarque que ces Membres ont pris des engagements en matière d'ouverture d'un degré bien plus élevé que les Membres originels de l'OMC. En témoignent le plus grand nombre de sous-secteurs ayant fait l'objet d'engagements et le nombre relativement élevé de consolidations complètes, sans aucune limitation concernant l'accès aux marchés ou le traitement national, consenties par ces Membres.

Certains secteurs des services ont eu tendance à faire davantage l'objet d'engagements que d'autres. Par exemple, la majorité des Membres ont pris des engagements dans les services touristiques, les services financiers et les services de télécommunication, tandis que d'autres secteurs, comme les services de transport, les services de distribution, les services postaux et de courrier, les services environnementaux et les services audiovisuels, ont fait l'objet de moins d'engagements (voir la figure E.4). Conformément aux chiffres concernant la couverture totale des sous-secteurs, la proportion des Membres ayant accédé qui ont pris des engagements dans plusieurs catégories de secteurs est bien plus élevée que dans le cas des autres Membres. Comme le montre la figure E.5, les Membres ayant accédé ont dans leur grande majorité pris des engagements dans la plupart des catégories de secteurs. Dans le cas des Membres originels, c'est pratiquement l'inverse : les services touristiques, les services financiers, les services de télécommunication et les services fournis aux entreprises sont les seuls secteurs dans lesquels la majorité des Membres ont pris certains engagements spécifiques.

Pour synthétiser le niveau de traitement consolidé pour chaque sous-secteur ayant fait l'objet d'engagements,

Figure E.5 : Les Membres ayant accédé ont pris des engagements couvrant un plus grand nombre de secteurs que les autres Membres

Pourcentage de Membres ayant accédé et d'autres Membres ayant pris des engagements, par secteur



Source : Secrétariat de l'OMC, mai 2019.

Note : Les Communautés européennes (12), qui sont utilisées étant donné qu'un certain nombre de membres de l'UE (25) ont accédé à l'OMC après 1995, sont considérées comme une seule entité.

* Services fournis aux entreprises autres que les services professionnels et les services informatiques et services connexes.

** Services de transport autres que les services de transport maritime, les services de transport aérien et les services annexes et auxiliaires de tous les modes de transport.

une approche directe consiste à distinguer, pour chaque mode de fourniture, les engagements sans limitation (c'est-à-dire sans restriction), des engagements partiels (avec quelques limitations concernant l'accès aux marchés/le traitement national) et des engagements « non consolidés » (aucun engagement en matière d'accès aux marchés/de traitement national pour un mode de fourniture donné). Comme le montre la figure E.6, les engagements sectoriels pour le mode 3 ont tendance à être assujettis à davantage de limitations et les engagements pour le mode 2 font l'objet de moins de restrictions, tandis que le mode 1 est relativement plus « non consolidé ». Le mode 4, pour sa part, fait généralement l'objet d'inscriptions intersectorielles limitant les engagements à certaines catégories de personnes physiques. Cette tendance générale ne varie pas substantiellement d'un groupe de Membres de l'OMC à l'autre.¹⁴

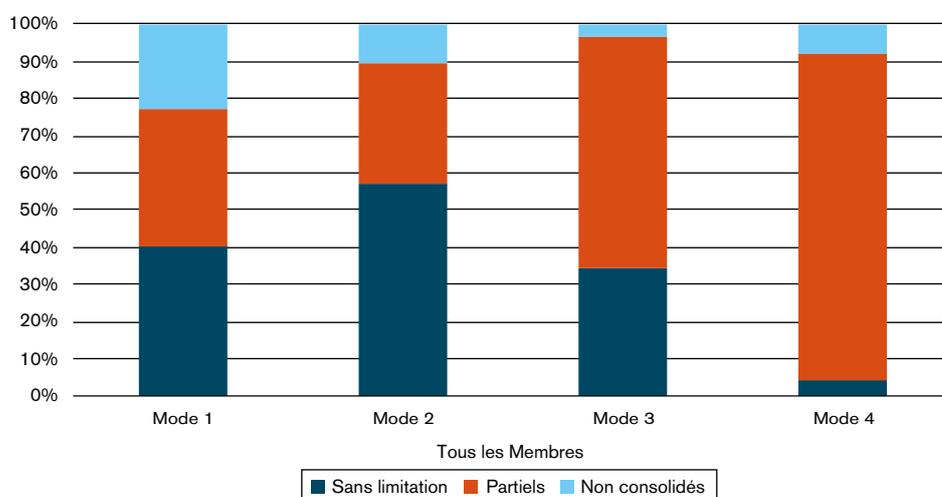
Les deux niveaux d'analyse – couverture sectorielle et niveaux d'engagements – sont combinés et reflétés dans la figure E.7. Dans ce cadre, l'incidence moyenne des engagements sans limitation, voire des engagements partiels, au niveau sectoriel est plutôt limitée. Toutefois, l'incidence des engagements est plus élevée pour les Membres ayant accédé, en particulier les engagements partiels pour les modes 1, 2 et 3.

La situation est très variable d'un secteur à l'autre. Par exemple, la proportion de listes contenant des engagements concernant la fourniture de services transfrontières et la présence commerciale pour les services d'infrastructure numérique tels que les services de téléphonie, les services informatiques et les services de recherche d'informations en ligne et de serveur de base, entre autres, est plus élevée que pour d'autres services, bien que plus d'un tiers des listes ne prévoient aucune garantie de traitement dans ces domaines. Pour leur part, les services de commerce de détail ne font pas l'objet d'engagements dans la plupart des listes des Membres. En outre, le nombre de listes contenant des engagements relatifs au mode 1 est limité pour les services, dont la fourniture électronique transfrontières est rendue possible par l'amélioration de la performance des réseaux numériques, comme les services de comptabilité, les services d'ingénierie, la recherche développement, les services publicitaires et audiovisuels et les services d'éducation.

Une analyse plus poussée a été réalisée afin de mieux appréhender le niveau d'ouverture/de restriction suggéré par les engagements au titre de l'AGCS en examinant le type et la portée des limitations inscrites sur les listes (Gootiiz et Mattoo, 2009 ; Miroudot et Pertel, 2015). En effet, des engagements « partiels » peuvent parfois être très restrictifs et d'autres bien

Figure E.6 : Les différents modes de fourniture affichent des niveaux d'engagement différents

Niveaux moyens d'engagements par mode de fourniture pour les sous-secteurs visés dans les listes (%)

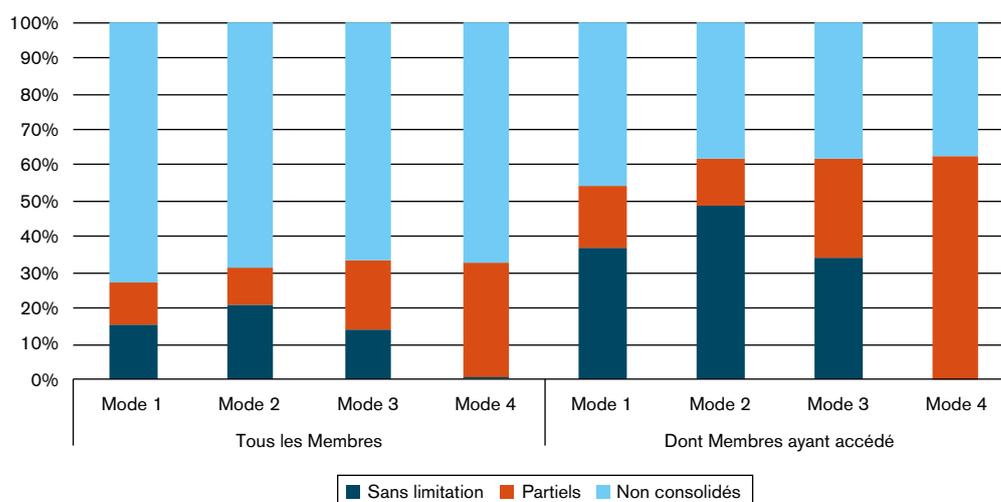


Source : Secrétariat de l'OMC, mai 2019.

Note : Les 4 modes de distribution de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) sont les suivants : le mode 1 est celui de la fourniture transfrontières, le mode 2, la consommation à l'étranger, le mode 3, l'établissement d'une présence commerciale dans un pays étranger et le mode 4, la présence de personnes physiques à l'étranger. L'axe vertical représente la proportion moyenne des engagements sans limitation, partiels et non consolidés pour l'accès aux marchés et le traitement national dans les engagements sectoriels, par mode de fourniture. Les Communautés européennes (12), qui sont utilisées étant donné qu'un certain nombre de membres de l'UE (25) ont accédé à l'OMC après 1995, sont considérées comme une seule entité. Il n'est pas tenu compte des limitations horizontales pour déterminer si les engagements sectoriels sont « sans limitation » ou « partiels ». On entend par « sans limitation » des engagements qui ne contiennent pas de limitations sectorielles concernant l'accès aux marchés et le traitement national, pour un mode de fourniture donné. Les engagements « partiels » contiennent certaines limitations sectorielles concernant l'accès aux marchés ou le traitement national, ou sont « non consolidés, sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux" ». On entend par « non consolidé » qu'aucun engagement n'est pris pour un mode de fourniture donné. Le nombre de sous-secteurs des services est basé sur la Classification sectorielle des services (document officiel de l'OMC MTN.GNS/W/120).

Figure E.7 : L'incidence des engagements pour les Membres ayant accédé est plus élevée

Niveaux moyens d'engagements sectoriels par mode de fourniture pour l'ensemble des sous-secteurs (ayant ou non fait l'objet d'engagements) (%), tous les Membres et Membres ayant accédé



Source : Secrétariat de l'OMC, mai 2019.

Note : Pour plus de détails, voir la figure E.6. Dans la figure E.7, la catégorie « non consolidés » comprend également les sous-secteurs n'ayant pas fait l'objet d'engagements.

moins. Un certain nombre d'engagements sectoriels ne consolident pas le niveau d'ouverture existant et prévoient à la place des garanties plus restrictives que celles accordées dans la pratique, compte tenu en particulier des mesures autonomes d'ouverture des échanges qui ont été prises depuis que les engagements dans le cadre du Cycle d'Uruguay ont été souscrits.

(ii) *Déterminants des engagements au titre de l'AGCS*

Peu de travaux ont été menés sur les déterminants des engagements au titre de l'AGCS. Comme l'expliquent Francois et Hoekman (2010) :

« [l']analyse des déterminants des engagements est plus complexe que pour les marchandises (le GATT) en raison de la nécessité de tenir compte explicitement des multiples modes selon lesquels le commerce peut se faire et de classer ces déterminants en regard des dotations (avantage comparatif) des pays. Il est également important de distinguer les prévisions concernant les préférences en matière de politique commerciale appliquée des engagements relatifs à ces politiques. Les prévisions de la théorie concernant les déterminants des préférences en matière de politique commerciale se rapportent aux politiques réelles (appliquées), il n'est donc pas nécessairement surprenant qu'elles n'expliquent pas très bien les engagements pris dans le cadre de l'AGCS ».

Quelques études ont été menées mais uniquement pour certains secteurs, en particulier les services financiers. Sur la base d'un modèle simple de politique commerciale endogène portant sur les services financiers, Harms *et al.* (2003) analysent les déterminants des engagements au titre de l'AGCS dans ce secteur – sur la base d'indices sur la protection des services financiers fondés sur les engagements des Membres – découlant des négociations prolongées de 1997. Harms *et al.* sont les seuls auteurs à avoir tiré leurs variables explicatives d'un modèle formel de politique commerciale. Ils notent que l'ouverture des services bancaires et, dans une moindre mesure, l'ouverture des services en rapport avec les valeurs mobilières sont bien expliquées par leur cadre théorique, qui tient compte des conflits en matière de répartition entre les différents groupes nationaux (en particulier le secteur bancaire national et les travailleurs, dont le bien-être est un indicateur du bien-être général) ainsi que des négociations commerciales futures (qui pourraient conduire à des compromis futurs). D'une manière générale, les auteurs constatent

qu'un plus grand développement du secteur financier, un taux plus élevé de syndicalisation des travailleurs nationaux, une plus grande stabilité macroéconomique, une meilleure réglementation prudentielle et une présence plus forte de banques étrangères sont tous des déterminants des engagements en matière de libéralisation. Toutefois, la possibilité pour une économie d'échanger des concessions entre différents secteurs dans les négociations futures conduit à un régime plus protectionniste actuellement.

Valckx (2004) examine également les déterminants des engagements en matière de libéralisation des services financiers. Il constate que le choix du niveau d'engagement par un pays est déterminé par un certain nombre de variables macroéconomiques et institutionnelles telles que la croissance économique, l'inflation, l'ouverture et les résultats du secteur bancaire. L'influence des groupes de pairs semble avoir également joué un rôle, dans la mesure où les pays d'une même région ou d'un même groupe de revenu ont adopté des niveaux d'engagements similaires.

D'autres études portent sur les déterminants des engagements des Membres dans l'ensemble des secteurs. Egger et Larch (2008) constatent que les grandes économies riches (abondamment dotées en capital) ont tendance à être davantage disposées à réduire les obstacles au commerce et à l'investissement dans le secteur des services que les petites économies pauvres, bien que ces dernières retireraient davantage de gains en matière de bien-être de cette opération, selon la théorie classique de l'équilibre général du commerce et des entreprises multinationales. D'après Egger et Larch, ce résultat pourrait s'expliquer par le processus de négociation et l'absence de cadres réglementaires nationaux généraux dans les secteurs des services des économies les plus pauvres. Ils constatent également que les économies qui se sont efforcées d'ouvrir les échanges avant la conclusion de l'AGCS, en prenant part à des accords commerciaux préférentiels, avaient tendance à prendre des engagements en matière de libéralisation des services plus étendus que les autres économies. En outre, ils constatent également une certaine influence des groupes de pairs, dans la mesure où les économies sont plus susceptibles de prendre des engagements étendus si leurs partenaires commerciaux naturels ou leurs voisins font de même.

S'appuyant sur les perspectives de l'économie politique internationale, Roy (2011) examine les déterminants des engagements des Membres au titre de l'AGCS. Sa principale conclusion est que

les régimes les plus démocratiques – théoriquement plus réceptifs à la préférence générale de l'opinion publique pour l'ouverture et moins tributaires de l'utilisation discrétionnaire de la protection commerciale pour obtenir le soutien de groupes spécifiques – et les pays dotés d'un capital humain plus important – reflet d'un avantage comparatif dans le secteur des services – sont associés à des consolidations plus élevées, mesurées en termes de couverture sectorielle et de niveau de traitement consolidé. La taille de l'économie et la capacité réglementaire (mesurée par le niveau de bureaucratie) sont d'autres facteurs positivement corrélés aux structures des engagements concernant les services des différentes économies.

(iii) *Discussions en cours*

Les négociations sur les services au titre de l'article XIX de l'AGCS ont été lancées en 2000. L'article XIX (« Négociation des engagements spécifiques ») dispose que les Membres de l'OMC « engageront des séries de négociations successives » en vue « d'élever progressivement le niveau de libéralisation ». Les Membres ont établi des lignes directrices et procédures pour les négociations et, compte tenu des orientations supplémentaires fournies par le lancement, en 2001, des négociations dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD), ont engagé des processus de négociation bilatéraux et plurilatéraux et ont échangé des offres initiales et révisées d'améliorations dans leurs listes d'engagements. Les négociations ont toutefois échoué lorsque les Membres se sont avérés incapables de respecter le calendrier prévu pour convenir des modalités pour l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles en 2006. La « conférence d'annonce d'intentions » sur les services de 2008, au cours de laquelle un groupe de ministres ont échangé des indications sur les nouvelles améliorations qu'ils pourraient apporter à leurs listes, constitue le dernier fait notable dans les négociations sur l'ouverture des marchés des services dans le cadre de l'OMC. Les divergences concernant un mécanisme de sauvegarde spéciale pour les produits agricoles au cours des négociations de l'été 2008 ont fait obstacle à un nouvel effort visant à convenir des modalités pour l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et ont conduit l'ensemble du PDD dans une impasse. Les discussions sur l'ouverture des marchés des services ont depuis été limitées.

Plus récemment, en 2018, un groupe de Membres (Chili, Mexique, Nouvelle-Zélande, Panama) a proposé que les délégations engagent des discussions exploratoires dans le cadre de la Session extraordinaire

du Conseil du commerce des services, l'organe de l'OMC supervisant les négociations sur les services. L'objectif est que les délégations échangent leurs points de vue sur leurs intérêts actuels en matière d'accès aux marchés, dans le contexte de l'évolution économique et politique récente, et sans préjudice de leurs positions sur la tenue de négociations.¹⁵

L'ouverture du marché des services a également été examinée dans le cadre des délibérations des Membres au titre du Programme de travail sur le commerce électronique, en particulier ces dernières années depuis qu'il a été relancé. Les Membres ont distribué des documents d'information soulignant leurs priorités. Dans certains cas, ces communications mentionnaient, entre autres, la pertinence d'une composante sur l'ouverture des marchés liés aux services pour améliorer les perspectives du commerce électronique. Plusieurs Membres ayant exprimé le point de vue que le Programme de travail ne contenait aucun mandat de négociation de nouvelles règles ou de nouveaux engagements, la question des négociations sur l'ouverture des marchés dans le cadre des travaux sur le commerce électronique est désormais examinée par le groupe de plus de 70 Membres participant aux discussions informelles sur le commerce électronique annoncées dans une déclaration conjointe publiée à l'occasion de la Conférence ministérielle de Buenos Aires en décembre 2017.

Plus récemment, les participants à cette initiative ouverte à tous les Membres liée à la Déclaration conjointe¹⁶ sur le commerce électronique étant convenus de passer à la phase de négociation, certains Membres ont à nouveau présenté des communications préconisant que l'ouverture du marché des services intéressant le commerce électronique fasse partie des éléments à négocier par le groupe. La portée des suggestions va de minimale, couvrant les infrastructures essentielles du commerce électronique telles que les services de télécommunication et les services informatiques, à vaste, couvrant la fourniture transfrontières (mode 1) pour bon nombre sinon la plupart des services, voire tous les modes de fournitures dans le cas des services s'appuyant sur les technologies de l'information, sachant, par exemple, que la présence commerciale (mode 3) et la présence de personnes physiques (mode 4) jouent également un rôle dans le commerce électronique. L'une des raisons pour lesquelles la question des négociations sur les engagements en matière d'ouverture des marchés des services a été soulevée dans le cadre du commerce électronique est la nécessité, telle que perçue, d'améliorer des engagements qui remontent, pour de nombreux Membres, à 1995, afin d'adapter davantage les listes concernant les services aux réalités technologiques et commerciales contemporaines.

(b) **Coopération internationale
sur la réduction des obstacles
dans le cadre d'ACR**

(i) *Situation actuelle*

La nature modeste, dans l'ensemble, des engagements au titre de l'AGCS contraste nettement avec les niveaux de consolidation pour les services pris par divers Membres dans le cadre d'ACR.¹⁷

Plusieurs études ont montré que les parties à des ACR sur les services avaient tendance, en moyenne, à aller bien au-delà des engagements qu'elles avaient pris dans le cadre de l'AGCS, comme le montre la figure E.8 (voir aussi Roy *et al.*, 2007 ; Marchetti et Roy, 2008 ; Fink et Molinuevo, 2008 ; Marchetti *et al.*, 2012 ; Roy, 2014 ; Van der Marel et Miroudot, 2014). Dans l'ensemble, les engagements AGCS+¹⁸ dans le cadre d'ACR sont importants dans différents secteurs et modes de fourniture. Les différentes études montrent la façon dont les engagements AGCS+ dans le cadre d'ACR varient selon les secteurs, les modes de fourniture, les régions et les niveaux de développement, ainsi que selon les accords, en fonction de leur architecture juridique, et examinent le rôle de la réciprocité dans les engagements pris par les parties à des ACR dans différents secteurs et modes de fourniture. Les études portant sur les déterminants de l'écart entre les engagements concernant les services au titre de l'AGCS et ceux au titre d'ACR constatent que des facteurs tels que la qualité de la gouvernance, la taille du marché, les dotations en compétences et les asymétries entre les parties permettent d'expliquer la présence d'engagements AGCS+ dans les ACR (Van der Marel et Miroudot, 2014), tandis que d'autres soulignent que la cohérence et le niveau de restriction des cadres réglementaires des parties, ainsi que l'importance du commerce bilatéral des parties ont une incidence positive (Shingal *et al.*, 2018).

Toutefois, contrairement au commerce des marchandises où les ACR ramènent généralement petit à petit les droits à zéro pour la plupart des produits échangés, les ACR sur les services sont réputés avoir une faible incidence sur l'ouverture du commerce dans la pratique, malgré quelques exceptions importantes (voir Roy *et al.* (2007) pour des exemples).¹⁹ Au contraire, les ACR sur les services ont tendance à consolider les niveaux d'accès et de non-discrimination existants dans une bien plus grande mesure que dans le cadre de l'AGCS. C'est le cas d'un certain nombre d'ACR qui suivent une approche de type AGCS pour l'établissement des listes d'engagements. Ces

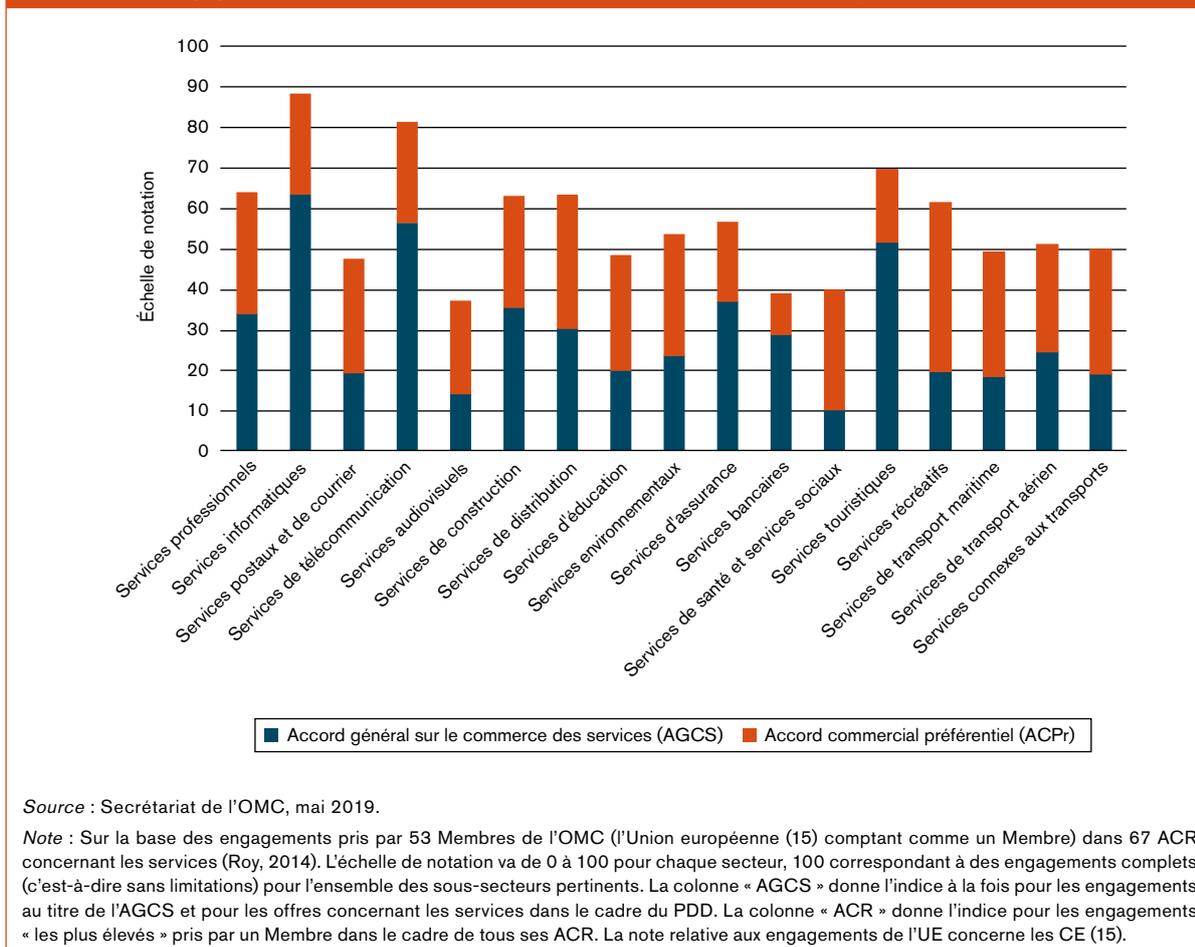
dernières années, cependant, un nombre croissant d'ACR suivent, au moins en partie, une approche différente en matière d'établissement des listes – dite de liste négative – selon laquelle tous les services visés sont réputés pleinement ouverts, sauf indication contraire dans une liste de réserves se rapportant aux mesures non conformes annexée à l'ACR en question.²⁰ Fin 2018, 40% des ACR sur les services étaient fondés sur une approche de liste positive, tandis que les autres étaient fondés sur une approche de liste négative, en totalité ou en partie (Gootiiz *et al.*, 2019).

Les ACR à listes négatives prévoient généralement la formulation de réserves concernant les mesures « existantes » qui ne sont pas conformes à certaines dispositions de l'accord (par exemple accès aux marchés, traitement national). Cela suggère que les niveaux d'ouverture appliqués au moment de la signature de l'accord soient consolidés par défaut.²¹ En outre, les accords à listes négatives prévoient souvent un « mécanisme de cliquet », en vertu duquel toute libéralisation ultérieure (à titre autonome ou autrement) de mesures non conformes existantes est automatiquement consolidée. L'utilisation de telles modalités de « liste négative » dans les ACR a généralement entraîné des engagements réduisant considérablement l'écart entre les niveaux appliqués et les niveaux consolidés.

Les engagements en matière d'ouverture des marchés des Membres dans les ACR diffèrent généralement de leurs engagements au titre de l'AGCS, mais varient également selon les différents ACR d'une partie donnée. Bien que différentes consolidations soient consenties et que des garanties d'accès différentes soient accordées aux fournisseurs des différents Membres, contrairement aux marchandises, cela ne signifie pas nécessairement que les préférences sont effectivement appliquées et que les fournisseurs étrangers sont soumis à des mesures différentes sur la base de leur origine. Étant donné leur nature (mesures à l'intérieur des frontières souvent intégrées aux cadres réglementaires intérieurs), les mesures relatives au commerce des services sont généralement appliquées sur une base NPF, bien qu'il y ait des exceptions (par exemple les seuils d'examen de l'investissement étranger direct (IED) dans un certain nombre de juridictions). La résistance intérieure aux engagements en matière de multilatéralisation pris dans le cadre d'ACR devrait en principe être faible, et la propension des engagements au titre des ACR à faciliter, plutôt qu'à entraver, les engagements multilatéraux fondés sur l'obligation NPF, devrait être plus forte dans le commerce des services que dans le commerce des marchandises.

Figure E.8 : Les engagements pris dans le cadre d'ACR vont bien au-delà de ceux contractés dans le cadre de l'OMC

Indicateur des engagements allant au-delà de l'AGCS dans les ACR sur les services, par secteur



Source : Secrétariat de l'OMC, mai 2019.

Note : Sur la base des engagements pris par 53 Membres de l'OMC (l'Union européenne (15) comptant comme un Membre) dans 67 ACR concernant les services (Roy, 2014). L'échelle de notation va de 0 à 100 pour chaque secteur, 100 correspondant à des engagements complets (c'est-à-dire sans limitations) pour l'ensemble des sous-secteurs pertinents. La colonne « AGCS » donne l'indice à la fois pour les engagements au titre de l'AGCS et pour les offres concernant les services dans le cadre du PDD. La colonne « ACR » donne l'indice pour les engagements « les plus élevés » pris par un Membre dans le cadre de tous ses ACR. La note relative aux engagements de l'UE concerne les CE (15).

(ii) Déterminants des ACR sur les services

Quelques travaux ont été menés sur les déterminants de la propension des économies à négocier entre elles des ACR portant sur le commerce des services. Cole et Guillin (2015) ont relevé des éléments de preuve importants indiquant que l'« hypothèse du partenaire commercial naturel », c'est-à-dire la similarité en termes de taille économique et les différences de dotations relatives en facteurs entre les économies partenaires, augmentait la propension à négocier un accord sur les services. Egger et Shingal (2014) font observer que la réglementation est un déterminant important de l'appartenance à un ACR sur les services et constatent que les économies présentant une plus grande convergence dans leurs politiques relatives aux services et une réglementation moins restrictive sont davantage susceptibles de signer un ACR entre elles. S'appuyant sur les travaux de recherche antérieurs, Sauvé et Shingal (2016) et Shingal *et al.*

(2018) constatent que les économies dont les niveaux d'échanges bilatéraux de marchandises préexistants sont élevés sont plus susceptibles de négocier des accords sur les services entre elles, ce qui confirme d'après eux la complémentarité croissante entre les marchandises et les services favorisant le commerce des marchandises, en particulier dans les régions, comme l'Asie, qui sont de plus en plus intégrées aux chaînes de valeur mondiales (CVM).

S'agissant de la décision d'entamer des négociations préférentielles sur les services, selon Marchetti et Roy (2008), les engagements pris dans le cadre d'ACR sont motivés par la déception suscitée par les négociations du PDD et les préoccupations concernant le phénomène du passager clandestin.²² Adlung et Roy (2005) soutiennent que le soutien politique en faveur des accords commerciaux bilatéraux a pu aider à surmonter les obstacles importants auxquels se sont heurtées les négociations multilatérales sur les services tels que les contraintes en matière de ressources auxquelles

font face les plus petites économies pour participer à des négociations complexes ou la résistance institutionnelle de nombreux ministères non chargés du commerce qui se voient confier la responsabilité de l'élaboration de politiques relatives au commerce des services. Hoekman *et al.* (2007) soulignent que les accords bilatéraux peuvent présenter des avantages commerciaux pour les exportateurs de services plus clairement perceptibles que les accords multilatéraux, retenant ainsi l'attention des intérêts politiques.

(c) **Coopération internationale sur les mesures de réglementation intérieure dans le cadre de l'OMC**

(i) *Situation actuelle*

Comme le montre l'encadré E.2, les dispositions de l'AGCS relatives à la réglementation intérieure sont rudimentaires et se limitent à un petit nombre d'obligations en matière de transparence et de bonne gouvernance. Toutefois, il importe de noter les éléments dynamiques intégrés à l'AGCS, ses rédacteurs l'ayant conçu comme une pierre angulaire de la libéralisation progressive : l'AGCS incorporait un mandat prescrivant des séries de négociations successives pour réduire les obstacles au commerce et faire converger les bonnes pratiques réglementaires favorisant la concurrence, qui peuvent être consolidées par le biais d'engagements additionnels.

En outre, reconnaissant que les mesures de réglementation intérieures pouvaient avoir des effets de restriction des échanges, les Membres de l'OMC sont convenus de la nécessité d'élaborer des disciplines spécifiques pour veiller à ce que certaines réglementations gouvernementales ne restreignent pas excessivement les échanges. Cela a donné lieu à l'article VI : 4 de l'AGCS, qui prescrit l'élaboration de « toutes disciplines nécessaires » afin de faire en sorte que certains types de réglementations (c'est-à-dire les prescriptions et procédures en matière de licences, les prescriptions et procédures en matière de qualifications et les normes techniques – ce qu'il est convenu d'appeler la « réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS ») ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services. Point important, le mandat énoncé à l'article VI : 4 ne vise pas à déclencher un processus de déréglementation ou à harmoniser les systèmes réglementaires, mais plutôt à promouvoir des bonnes pratiques en matière de réglementation permettant aux Membres de réaliser tout objectif de politique qu'ils veulent atteindre.

À la suite des négociations sur l'élaboration de disciplines relatives à la réglementation intérieure au titre de l'article VI : 4, les Membres de l'OMC ont décidé de se concentrer dans un premier temps sur le secteur des services comptables. Les négociations ont abouti aux « Lignes directrices pour les accords ou arrangements de reconnaissance mutuelle dans le secteur des services comptables » (mai 1997), suivies des « Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables » en décembre 1998.

Les Lignes directrices, qui sont facultatives, ont été élaborées pour fournir des orientations pratiques aux gouvernements, aux entités de négociation ou aux autres entités qui engagent des négociations en vue d'un accord de reconnaissance mutuelle concernant les services comptables. Elles reconnaissent que les différences concernant les normes en matière de formation et d'examen, et les prescriptions relatives à l'expérience, entre autres, rendent extrêmement difficile la mise en œuvre de la reconnaissance sur une base multilatérale. Elles établissent une liste récapitulative des éléments pouvant conduire à une plus grande transparence dans la négociation, la conclusion et le contenu des accords de reconnaissance mutuelle et favorisent un certain degré de similitude entre les accords, facilitant l'extension de la reconnaissance mutuelle.

Les disciplines relatives aux services comptables établissent un ensemble de règles garantissant que l'élaboration, l'adoption ou l'application de mesures réglementaires intérieures dans le secteur des services comptables en rapport avec les licences, les qualifications et les normes techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce des services comptables. À cette fin, les mesures ne doivent pas être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime. Les disciplines relatives aux services comptables, qui sont censées s'appliquer aux Membres ayant pris des engagements de libéralisation dans le secteur, comprennent des obligations de transparence renforcées en matière de publication et de disponibilité des mesures et des prescriptions imposant d'informer, sur demande, les autres Membres, de la raison d'être des mesures réglementaires dans le secteur des services comptables. Les disciplines relatives aux services comptables introduisent, pour la première fois dans le contexte du commerce des services, l'obligation pour les Membres de s'efforcer au mieux de ménager une possibilité de formuler des observations sur les projets de mesures réglementaires. Les prescriptions et procédures en matière de licences doivent être préétablies et objectives, et les droits doivent

correspondre aux frais administratifs engagés. Les qualifications obtenues à l'étranger doivent être prises en compte sur la base de l'équivalence de l'éducation reçue, de l'expérience et/ou des examens. Les normes techniques doivent être élaborées et utilisées uniquement aux fins de réaliser des objectifs légitimes et les normes internationales doivent être prises en compte pour déterminer la nécessité de mesures réglementaires.

Les Membres ont décidé d'intégrer les disciplines relatives aux services comptables à l'AGCS au plus tard à la conclusion du cycle de négociations prescrites sur les services et sont convenus de ne pas adopter de nouvelles mesures incompatibles avec les disciplines à l'avenir.

Le Document de référence sur les principes réglementaires pour les télécommunications, qui a été rédigé au cours des négociations sur les télécommunications de base (1995-1997) et complète les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans ce secteur, constitue un autre exemple de rapprochement des Membres de l'OMC sur les bonnes pratiques réglementaires. Il est le fruit d'une étroite collaboration entre les fonctionnaires chargées des questions commerciales et des fonctionnaires des ministères et des organismes de réglementation chargés des télécommunications.

Le « Document de référence sur les principes réglementaires pour les télécommunications » contient six sections, renfermant des dispositions relatives aux obligations réglementaires concernant les sauvegardes en matière de concurrence, l'interconnexion, le service universel, les licences, l'indépendance des organes réglementaires et la répartition et l'utilisation des ressources limitées (fréquences, numéros et servitudes). Les négociateurs sont convenus de disciplines concernant les sauvegardes en matière de concurrence et les garanties d'interconnexion étroitement liées essentiellement parce qu'il était évident que les régimes de télécommunication récemment réformés seraient caractérisés par la présence d'un fournisseur dominant, généralement l'ancien monopole. Une caractéristique importante des obligations de services universels était également que tout mécanisme utilisé pour réaliser ces objectifs devait être mis en œuvre d'une manière neutre du point de vue de la concurrence. À cet égard, ces dispositions étaient un prolongement des disciplines pertinentes de l'AGCS sur les monopoles et les fournisseurs exclusifs (article VIII) mais s'appliquaient aux fournisseurs dominants dans ce secteur. Les dispositions relatives aux licences, à l'indépendance des organes réglementaires et aux ressources

limitées sont désormais davantage conformes au type de dispositions figurant dans l'article VI de l'AGCS concernant la réglementation intérieure, qui exige l'impartialité et la non-discrimination, et dans l'article III de l'AGCS concernant la transparence.

À l'issue des négociations sur les télécommunications de base, 57 gouvernements ont inclus, en tant qu'engagements additionnels dans leurs listes annexées à l'AGCS, le Document de référence, dans son intégralité ou avec quelques modifications mineures, et 6 Membres ont inscrit dans leurs listes au moins quelques-uns de ses éléments. Ces listes sont entrées en vigueur en 1998. Aujourd'hui, à la suite des accessions et des améliorations unilatérales présentées par des Membres existants, 101 gouvernements Membres de l'OMC ont inscrit le Document de référence à leurs listes respectives, 94 d'entre eux l'ayant inscrit dans son intégralité ou avec seulement quelques modifications mineures.

(ii) Discussions en cours

Actuellement, les discussions en cours dans le cadre de l'OMC concernant les aspects réglementaires se concentrent principalement sur trois domaines : la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS, le commerce électronique et les aspects pertinents de la facilitation de l'investissement.

S'agissant tout d'abord de la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS, suite à l'adoption des Disciplines relatives aux services comptables, les Membres ont décidé de s'efforcer d'élaborer des disciplines d'application générale dans le cadre du Groupe de travail de la réglementation intérieure, tout en envisageant parallèlement l'élaboration de disciplines relatives à des secteurs ou groupes de secteurs particuliers.

Les négociations ultérieures se sont concentrées sur les disciplines applicables à tous les secteurs et les propositions des Membres ont été publiées dans un certain nombre de projets de texte du Président, comprenant des disciplines visant à accroître la transparence et des procédures administratives destinées à garantir que les processus d'autorisation prévoient des procédures efficaces (par exemple permettant la transmission et le traitement des demandes par voie électronique sans retard injustifié), y compris des droits raisonnables. Ces projets de texte prévoient également des disciplines exigeant que les mesures réglementaires soient fondées sur des critères objectifs et transparents et que les décisions soient prises et administrées indépendamment des autres fournisseurs et par le biais de procédures adaptées et impartiales.

Les discussions dans le cadre du Groupe de travail de la réglementation intérieure ont stagné en 2011. Elles ont été relancées en 2016, mais les autres propositions présentées alors et comportant des éléments de fond similaires n'ont pas bénéficié d'un degré suffisant d'acceptation parmi tous les Membres pour devenir la base d'un résultat fondé sur le consensus.

Compte tenu de l'opposition rencontrée, depuis début 2018 un groupe de plus de 60 Membres de l'OMC mène des discussions pour élaborer un texte de négociation en dehors de l'instance de négociation spécifique, dans le cadre de réunions ouvertes à tous les Membres de l'OMC, désormais dénommé Déclaration conjointe sur la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS. Début 2019, le groupe était sur le point de parvenir à un accord sur un ensemble complet de disciplines de fond. Au moment de la rédaction, il n'avait pas été précisé de quelle manière le groupe donnerait un effet juridique au résultat convenu.

S'agissant du commerce électronique, des discussions de fond sont en cours dans le cadre du Programme de travail multilatéral sur le commerce électronique de l'OMC et d'un groupe informel de Membres, appelé Initiative relative à la Déclaration conjointe sur le commerce des services. Dans le cadre du Programme de travail, les implications du maintien du moratoire de longue date sur les droits de douane sur les transmissions électroniques sont examinées. Dans le cadre du groupe de la Déclaration conjointe, des consultations sont en cours dans un certain nombre de domaines de réglementation considérés comme importants pour la mise en place d'un cadre réglementaire solide pour le commerce électronique. La différence entre l'Initiative relative à la Déclaration conjointe et le Programme de travail réside dans le fait que les participants à l'Initiative espèrent convenir d'un ensemble de dispositions sur les questions réglementaires et, éventuellement, établir une liste d'engagements relatifs à l'Accord sur les technologies de l'information et concernant l'ouverture des marchés au titre de l'AGCS qui seraient contractés, si ce n'est au niveau multilatéral, au niveau plurilatéral.

Les types de questions réglementaires examinées dans le cadre du groupe de la Déclaration conjointe, dont bon nombre ont également été relevées dans le Programme de travail, concernent, par exemple, la protection des consommateurs en ligne, la reconnaissance des contrats et signatures électroniques, les courriers électroniques non sollicités, la cybersécurité et le transfert de technologie, pour n'en citer que quelques-uns. À

l'image de certaines dispositions figurant actuellement dans de nombreux ACR, les types de dispositions que les participants à la Déclaration conjointe réclament généralement sont des dispositions prévoyant que les gouvernements conviennent de s'assurer qu'ils ont des lois et réglementations dans les domaines concernés ou vont en adopter. Par ailleurs, à la manière des dispositions connexes des ACR, les règles suggérées par les participants ne sont pas de nature contraignante en ce qui concerne le contenu exact de ces lois et réglementations, mais elles partent du principe que ces dernières doivent être conformes aux principes de l'AGCS tels que la transparence, l'impartialité et la non-discrimination. Certains Membres ont également demandé une plus grande transparence, voire la publication préalable des nouvelles règles et réglementations et la présentation d'observations, sur le modèle des textes proposés concernant la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS. Le renforcement de la collaboration et des consultations entre les organes réglementaires pertinents sur les différentes questions réglementaires relatives au commerce électronique a également été proposé.

Enfin, s'agissant des aspects pertinents de la facilitation de l'investissement, la Déclaration ministérielle conjointe sur la facilitation de l'investissement pour le développement, signée par 70 Membres de l'OMC, demande « d'engager des discussions structurées dans le but d'élaborer un cadre multilatéral pour la facilitation de l'investissement », qui « viseront à identifier et élaborer les éléments d'un cadre pour faciliter les investissements étrangers directs [...] ». La Déclaration conjointe établit clairement que ces « discussions ne porteront pas sur l'accès aux marchés, la protection de l'investissement et le règlement des différends entre investisseurs et États » et encourage l'ensemble des Membres de l'OMC à prendre part activement à cette initiative.

À la suite de la Déclaration conjointe, les Membres participants ont identifié, et continuent d'élaborer, les éléments possibles du cadre visant à i) renforcer la transparence et la prévisibilité des mesures concernant les investissements ; ii) simplifier et accélérer les procédures et prescriptions administratives ; iii) améliorer la coopération internationale, le partage de renseignements, l'échange des meilleures pratiques et les relations avec les parties prenantes pertinentes, y compris la prévention des différends ; et iv) faciliter la participation des Membres en développement et des Membres les moins avancés aux flux d'investissements mondiaux. Comme l'examine l'encadré E.5, les mesures affectant l'IED dans les secteurs autres que les services s'avèrent également être des déterminants du commerce des services.

Encadré E.5 : L'IED comme déterminant du commerce des services

L'investissement et le commerce mondial sont inextricablement liés à travers les réseaux de production internationaux des entreprises multinationales, qui fragmentent leur processus de production en différentes composantes à divers endroits, et leurs intrants et produits commerciaux en chaînes de valeur mondiales de complexité variable (CNUCED, 2013). Les discussions ainsi que les publications portant sur la coopération internationale en ce qui concerne le commerce des services ont tendance à se concentrer sur les politiques visant directement le commerce des services, y compris par le biais d'une présence commerciale (mode 3 de l'AGCS). Ainsi, les discussions sont généralement axées sur les politiques et réglementations ayant une incidence sur la capacité des exportateurs de services étrangers à exporter des services ou à établir une présence commerciale dans des pays hôtes. Toutefois, l'IED dans le secteur manufacturier a son importance pour le commerce des services transfrontières ou par le biais d'une présence commerciale.

De plus en plus d'études montrent que le commerce des services, notamment par le biais d'une présence commerciale, est lié à l'IED dans le secteur manufacturier et en dépend. En examinant 57 économies sur la période allant de 1989 à 2000, Kolstad et Villanger (2008) constatent que l'IED dans le secteur manufacturier est un déterminant solide de l'IED dans certains services d'infrastructure, en particulier la finance et les transports, mais que la relation est négligeable dans le cas de l'IED dans d'autres types de secteurs des services comme le commerce de détail. Ce résultat est en accord avec l'idée selon laquelle les services d'infrastructure comme la finance et les transports maintiennent la cohésion d'une chaîne de production intégrée au niveau mondial.

Les données au niveau des entreprises vont également dans ce sens : les choix du lieu d'implantation des entreprises manufacturières et des entreprises de services sont interdépendants. Par exemple, en analysant les choix du lieu d'implantation à l'étranger des filiales des entreprises de services françaises entre 1997 et 2002, Nefussi et Schweltnus (2010) constatent une forte complémentarité : les filiales des entreprises de services françaises avaient tendance à se situer au même endroit que les filiales des entreprises manufacturières françaises afin de répondre à la demande de services de ces dernières. Cette complémentarité repose sur les solides relations entrées-sorties entre les deux secteurs, à savoir le secteur manufacturier et celui des services fournis aux entreprises. Une étude similaire d'Armenise *et al.* (2011) portant sur les déterminants de la localisation de l'IED italien dans le secteur des services fournis aux entreprises entre 1995 et 2005 montre que cette complémentarité dépend du service concerné. Leurs résultats mettent en évidence une corrélation positive uniquement entre l'IED des entreprises italiennes dans le secteur manufacturier et l'IED dans le secteur des télécommunications.

Ramasamy et Yeung (2010), en examinant les pays de l'OCDE sur la période allant de 1980 à 2003, trouvent également des données empiriques solides étayant l'existence d'une complémentarité entre l'IED dans le secteur des services et l'IED dans le secteur manufacturier. Outre l'effet d'agglomération typique (l'IED attire l'IED), ils constatent que l'IED dans le secteur des services a tendance à suivre l'IED dans le secteur manufacturier afin de desservir les clients installés sur place dans les pays hôtes. Comme ils indiquent dans les conclusions de leur étude, « l'IED dans le secteur manufacturier est le principal déterminant de l'IED dans le secteur des services ». Cette même hypothèse « suivre le client » est confirmée par Cazzavillan et Olszewski (2012) dans le cas de 9 économies (à savoir la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie) entre 1996 et 2007 et par Falck (2014) dans le cas de la Suède sur la période allant de 2002 à 2009.

L'IED (y compris dans les secteurs autres que les services) s'avère être un déterminant important des exportations de services. Eichengreen et Gupta (2013) constatent une telle corrélation entre les flux entrants d'IED et les exportations de services dans 60 marchés émergents – y compris l'Inde, sur laquelle porte leur étude – sur la période allant de 1990 à 2008. Une corrélation positive et significative entre les flux entrants d'IED et les exportations de services dans 13 économies asiatiques a été constatée par Ahmad *et al.* (2018). Sahoo et Dash (2017) révèlent également que l'IED entrant a une incidence positive sur les exportations indiennes de services comme les logiciels, les services fournis aux entreprises, les services financiers et les communications. En étudiant les différents modes de fourniture des exportations de services des États-Unis, Christen et Francois (2015) constatent un effet positif de l'IED dans le secteur manufacturier sur l'activité des filiales dans certains secteurs des services pour ce qui est des ventes à l'étranger, en particulier dans le cas des services fournis aux entreprises. De l'avis des auteurs, ce résultat confirme les conclusions antérieures sur l'interaction positive entre l'IED dans le secteur manufacturier et l'IED dans le secteur des services fournis aux entreprises présentes dans la littérature économique, comme par exemple Gage et Leshner (2005), Francois et Woerz (2008), et Egger *et al.* (2015).

(d) **Coopération internationale
sur les mesures de réglementation
intérieure dans le cadre d'ACR**

Les ACR sont également allés plus loin dans l'élaboration de disciplines concernant les mesures de réglementation des services, en particulier dans le domaine du commerce électronique, de la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS, du mode 4 et des services de télécommunication. Cette section donne un aperçu des dispositions des ACR relatives à ces questions.

(i) *Commerce électronique des services*

L'un des objectifs des dispositions relatives au commerce électronique des ACR est d'encourager les partenaires commerciaux à mettre en place un cadre réglementaire favorisant le commerce en ligne, qui est devenu un moyen d'échange de plus en plus commun dans le secteur des services. Actuellement, au moins 75 ACR (parmi ceux notifiés à l'OMC) contiennent des dispositions spécifiques ou un chapitre sur le commerce électronique. Aussi bien les économies développées que les économies en développement ont conclu des ACR traitant du commerce électronique : 63% environ sont des accords entre économies développées et économies en développement et 33% sont des accords entre économies en développement (Monteiro et Teh, 2017).

Les mesures de réglementation intérieure pertinentes sont traitées dans plus de la moitié des ACR renfermant des dispositions sur le commerce électronique, en particulier ceux négociés récemment. Il peut s'agir de dispositions de nature générale concernant la transparence, la réduction au minimum des contraintes réglementaires, l'application des lois et réglementations pertinentes et les consultations ouvertes. Les dispositions plus spécifiques se rapportent aux questions de réglementation intérieure, comme la protection des consommateurs, la protection des données, le commerce sans papier et les messages non sollicités. Il existe toutefois de grandes différences dans les ACR concernés pour ce qui est de la présence de dispositions prévoyant des obligations contraignantes ou une clause d'effort maximal (cette dernière encourage généralement les parties à mettre en place les cadres juridiques pertinents pour le commerce en ligne). Bon nombre des dispositions d'ACR relatives au commerce électronique préconisent une plus grande collaboration entre les parties sur cette réglementation, visant vraisemblablement la collaboration entre les autorités pertinentes dans les différents domaines de réglementation concernés.

Enfin, il convient de noter que si un ACR sur les services ne contient pas de dispositions sur le commerce électronique, cela ne signifie pas que le commerce électronique des services n'entre pas dans le champ d'application de l'ACR en question, car nombre des engagements qu'il prévoit, comme noté précédemment, peuvent aller au-delà de ceux pris dans le cadre de l'AGCS, concernant par exemple la fourniture transfrontières des services qui peuvent être fournis en ligne. De même, toute disposition générale sur la réglementation intérieure s'appliquera au commerce électronique dans les accords ne contenant pas de dispositions sur le commerce électronique ou, s'ils en contiennent, les dispositions relatives au commerce électronique compléteront les dispositions ou chapitres énonçant des obligations concernant la réglementation intérieure.

(ii) *Extension de la réglementation
intérieure dans le cadre de l'AGCS*

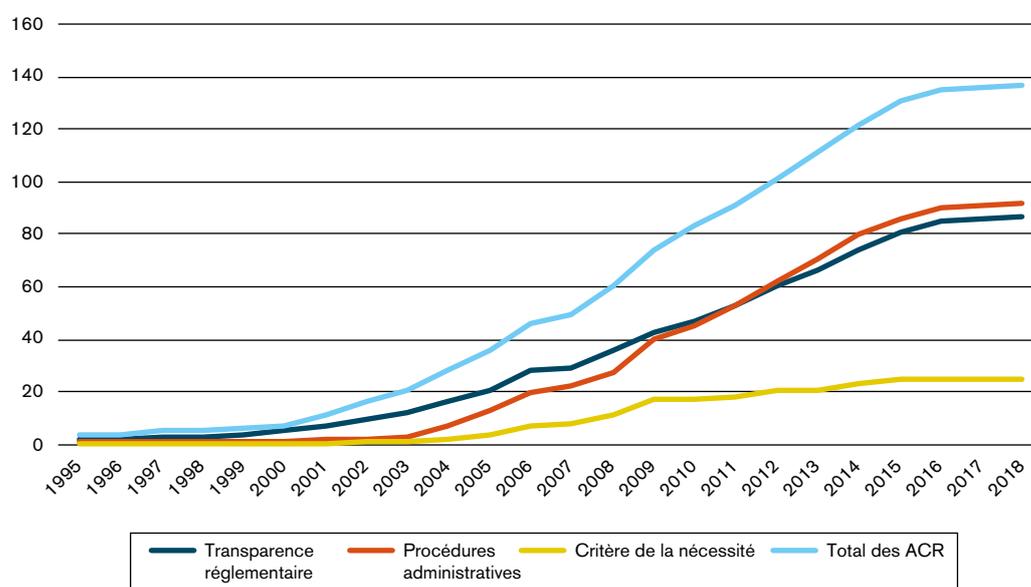
S'appuyant sur l'AGCS, les ACR incluent généralement des disciplines sur les mesures de réglementation du secteur des services. La majorité des ACR notifiés à l'OMC au cours des dix dernières années contiennent des disciplines allant au-delà de l'AGCS (c'est-à-dire AGCS+). Le nombre et l'importance de ces disciplines varient d'un ACR à l'autre. En outre, étant donné que les secteurs faisant l'objet d'engagements vont bien au-delà de ceux consolidés dans le cadre de l'AGCS, les dispositions des ACR s'appliquent de fait à un nombre bien plus grand de secteurs des services.

Des dispositions AGCS+ figurent dans des ACR auxquels participent des économies développées et des économies en développement ou émergentes, ainsi que dans de nombreux ACR entre des économies en développement. En outre, des dispositions de même nature figurent dans des ACR comprenant ces mêmes parties. Comme on pouvait s'y attendre, les ACR les plus récents, y compris les ACR dits « mégarégionaux » tels que le PTPGP ou l'Accord économique et commercial global (AECG), contiennent plus de dispositions AGCS+.

Les éléments AGCS+ sont très présents dans les dispositions relatives à la transparence réglementaire et aux procédures administratives. Comme le montre la figure E.9, le nombre d'ACR contenant des éléments AGCS+ a considérablement augmenté depuis 2000. Dans de nombreux ACR, les mêmes disciplines en matière de transparence s'appliquent de façon horizontale aux marchandises comme aux services, les chapitres sur les services s'inspirant de ceux sur les marchandises. Cela contraste

Figure E.9 : Les dispositions AGCS+ concernant les mesures réglementaires intérieures sont en hausse

Nombre d'ACR comportant des disciplines concernant les mesures réglementaires intérieures relatives aux services allant au-delà de l'AGCS



Source : Calculs du Secrétariat de l'OMC sur la base de données tirées de Gootiz *et al.* (2019) (sur la base des 137 ACR notifiés à l'OMC entre 1995 et 2018).

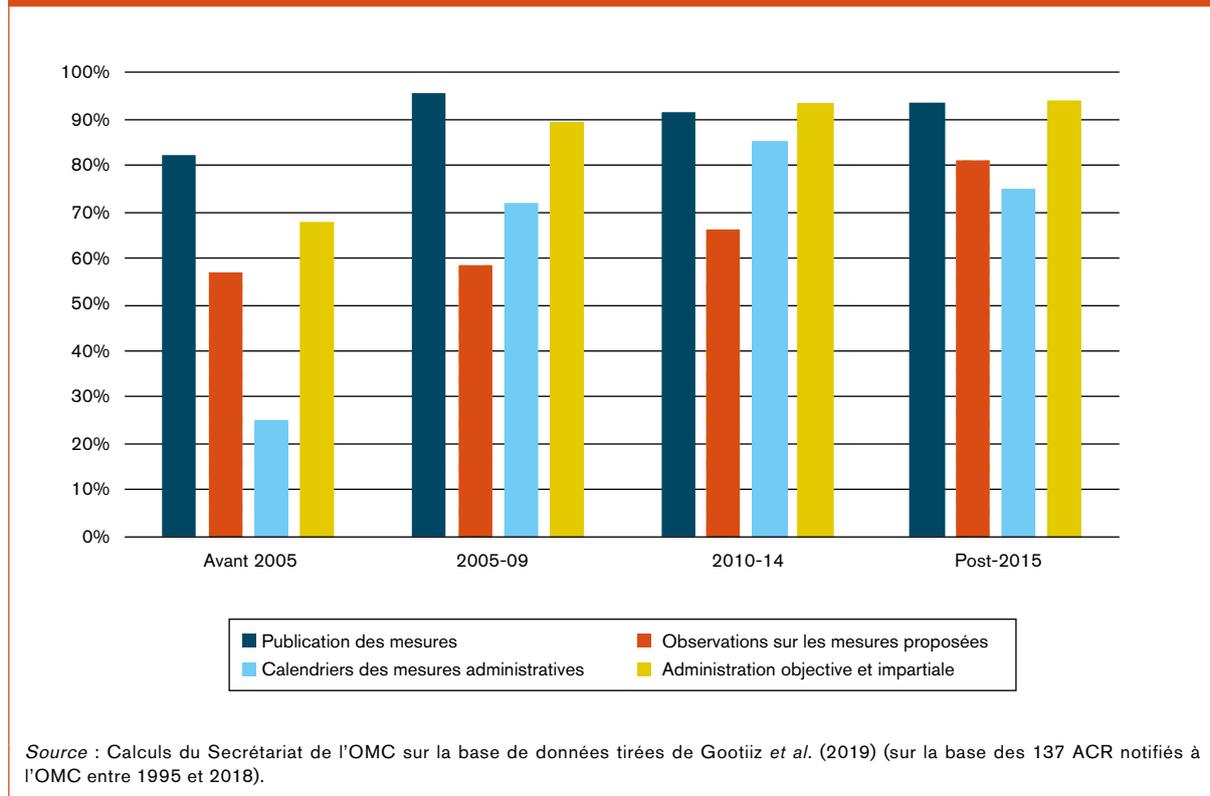
fortement avec les disciplines de l'OMC en matière de transparence réglementaire, dont la portée est plus grande pour le commerce des marchandises (par exemple en vertu de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) ou de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE)) que pour les services en vertu de l'AGCS. Ce dernier point semble être en contradiction avec le niveau de réglementation dans le secteur des services.

Une évolution notable dans les disciplines des ACR sur la transparence réglementaire est l'accent mis sur la mise à disposition des mesures aux parties prenantes à différents stades du cycle réglementaire, élément absent de l'AGCS et présent pour la première fois dans les Disciplines relatives aux services comptables. Comme le montre la figure E.10, environ 80% des ACR notifiés en 2015 prévoient la possibilité pour les « personnes intéressées » de formuler des observations sur les mesures « proposées ». ²³ Prendre en compte les propositions des parties prenantes au cours du processus réglementaire peut contribuer à faciliter les échanges en réduisant les effets non voulus et en aidant les fournisseurs de services à s'adapter à l'évolution des prescriptions. De même, l'engagement

de répondre aux demandes de renseignements des « personnes intéressées » figure dans de nombreux ACR. ²⁴ Une deuxième évolution concerne l'obligation de fournir des renseignements spécifiques sur les procédures et prescriptions applicables aux secteurs des services. ²⁵ Une troisième évolution porte sur le nombre croissant dans les ACR de références concernant l'utilisation des TIC pour renforcer la transparence des régimes commerciaux, par exemple par la mise à disposition par voie électronique des mesures et des renseignements sur des sites Web officiels. ²⁶ Toutefois, des obligations de notification figurent uniquement dans un petit nombre d'ACR, peut-être parce que les notifications ont la préférence au niveau multilatéral.

Un autre ensemble important de dispositions AGCS+ concerne les procédures administratives pour l'autorisation de fournir un service et visent à renforcer la clarté, la prévisibilité et l'efficacité de ces procédures. Environ 90% des ACR notifiés exigent que les demandes soient traitées dans un délai déterminé ou que des délais indicatifs soient ménagés (voir la figure E.10). ²⁷ S'agissant du traitement des demandes incomplètes, les ACR imposent que le requérant soit informé des renseignements supplémentaires requis pour compléter la demande, ait la possibilité de corriger les erreurs et omissions mineures ²⁸

Figure E.10 : Les ACR contiennent progressivement de plus en plus de dispositions réglementaires
 Pourcentage d'ACR comportant certaines dispositions



et, en cas de rejet, ait la possibilité de présenter à nouveau sa demande.²⁹ Les ACR requièrent également que les droits d'autorisation perçus par les autorités compétentes soient raisonnables ou ne restreignent pas en soi la fourniture d'un service.³⁰ Des disciplines en matière d'examen pour l'évaluation des qualifications aux fins de l'obtention de licences figurent également dans les ACR récents (par exemple prévoir des examens à intervalles raisonnables).³¹ Certains ACR récents prévoient la présentation des demandes par voie électronique.³²

Un deuxième ensemble de dispositions des ACR porte sur les normes minimales applicables aux procédures³³ administratives telles que l'exigence d'administration objective et impartiale des procédures, l'indépendance et l'impartialité des autorités compétentes délivrant les autorisations et le droit de demander un examen des décisions administratives.³⁴

Comme dans le cas des négociations de l'OMC sur la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS, dans les ACR, les Membres ont également été moins enclins à soumettre les aspects fondamentaux de leurs régimes de licences et de qualifications à d'autres disciplines. Si les disciplines relatives aux

aspects procéduraux visent à améliorer l'efficacité des procédures administratives, les Membres ont signifié leur volonté de conserver davantage d'autonomie par rapport aux disciplines relatives aux prescriptions de fond concernant le contenu et la qualité de la réglementation. Alors qu'un nombre considérable d'ACR incluent des principes de base comme l'obligation d'appliquer des critères objectifs et transparents, la disposition exigeant que les prescriptions en matière de licences et de qualifications ne soient pas plus contraignantes que nécessaire (critère dit de nécessité) se retrouve dans moins de 25 ACR (voir la figure E.9).³⁵ Un certain nombre d'ACR comportent des dispositions imposant aux parties de réexaminer l'accord à la lumière des résultats des négociations de l'OMC sur la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS, peut-être dans le but de réduire la fragmentation réglementaire.

S'agissant des disciplines relatives à la reconnaissance des qualifications dans le secteur des services, 95% des ACR comprennent une disposition sur les ARM.³⁶ La plupart d'entre elles sont fondées sur l'article VII de l'AGCS et prévoient dans de nombreux cas la possibilité pour les parties de conclure des

ARM à l'avenir, en identifiant dans certains cas les secteurs des services professionnels prioritaires (par exemple comptabilité, ingénierie ou architecture).³⁷ Les ACR les plus récents encouragent les parties à consulter leurs organes pertinents pour élaborer des recommandations sur les ARM proposés³⁸ ou, dans certains cas, à favoriser l'échange de renseignements entre les organes pertinents des parties dans le but d'entamer des négociations en vue d'ARM dans des secteurs identifiés sur la base de directives préétablies,³⁹ en soumettant dans les deux cas les ARM à l'examen des organes créés en vertu de l'ACR.⁴⁰

Certains ACR récents renferment des dispositions innovantes visant à favoriser la cohérence de la réglementation et la coopération tout au long du cycle réglementaire.⁴¹ L'objectif est d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation, tout en réduisant les divergences réglementaires. La cohérence de la réglementation et les bonnes pratiques réglementaires sont axées sur l'amélioration de la coordination à l'échelon national entre les autorités pertinentes, la tenue de consultations publiques sur les projets de réglementation et la réalisation d'évaluations de leur incidence et le réexamen périodique de la réglementation.⁴² La coopération transfrontières entre les autorités de réglementation porte sur l'échange de bonnes pratiques réglementaires, le partage de renseignements sur les mesures prévues ou existantes et la coopération dans les instances régionales.⁴³ Ces deux aspects reposent sur le renforcement de la transparence, qui peut être considérée comme une condition préalable à l'amélioration de la cohérence et la coopération en matière de réglementation. Ces dispositions sont de nature transversales et prévoient la possibilité d'exclure certaines mesures. Elles relèvent parfois du droit non contraignant (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas juridiquement contraignantes) ou sont exclues du mécanisme de règlement des différends prévu dans l'ACR (c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être soumises à un arbitrage).

De nombreuses dispositions d'ACR utilisent un libellé fondé sur l'effort maximal (c'est-à-dire « dans la mesure où cela est réalisable » ou « dans la mesure où cela est possible »). Cela peut s'expliquer par différentes raisons, telles que la portée de la disposition en question (par exemple si elle s'applique à tous les niveaux de gouvernement ou au niveau central, à certains secteurs ou à tous les secteurs), la proportion d'éléments AGCS+ et le niveau de capacité réglementaire des économies concernées. Les parties peuvent également trouver utile d'inclure des disciplines AGCS+ utilisant un libellé fondé sur l'effort maximal comme moyen d'améliorer leur environnement réglementaire en vue de faciliter

davantage le commerce. Bien que ce type de libellé se retrouve dans les ACR conclus par des pays développés et des pays en développement, il est plus répandu dans les ACR entre pays en développement et dans les ACR incluant des disciplines de plus grande portée. L'inclusion d'un tel libellé peut également être envisagée comme faisant partie de l'évolution naturelle des accords internationaux, dans lesquels les nouvelles disciplines sont d'abord introduites en termes non contraignants, jusqu'au stade où il y a une meilleure connaissance de ces pratiques et que des dispositions renforcées se justifient.

(iii) *Présence de personnes physiques (mode 4)*

Conformément à l'AGCS,⁴⁴ tous les ACR doivent couvrir l'ensemble des modes de fourniture, y compris le mode 4. Traditionnellement, les ACR n'abordaient la question du commerce selon le mode 4 que du point de vue de l'ouverture des marchés. À cet égard, ils représentent certaines avancées par rapport aux engagements pris au titre de l'AGCS, mais les progrès réalisés sont, dans l'ensemble, assez moyens (Carzaniga, 2008).

Toutefois, ces dernières années, les ACR ont commencé à intégrer des disciplines réglementaires relatives au mode 4 visant à faciliter le commerce selon ce mode. Ces disciplines vont généralement au-delà des obligations figurant dans l'AGCS. Comme le montre la figure E.11, le nombre d'ACR contenant des dispositions spécifiques concernant le mode 4 n'a cessé de croître.

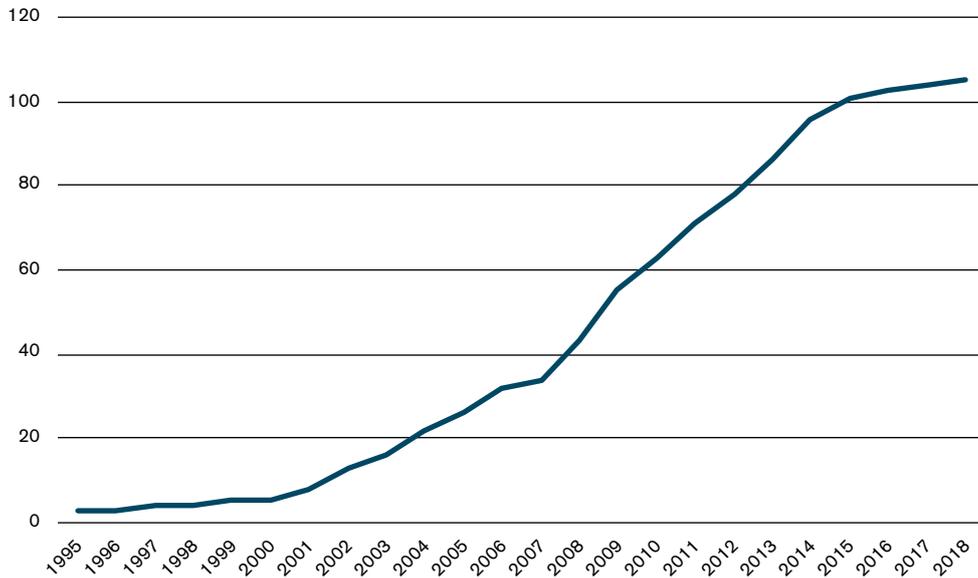
Bien que ces chiffres aient exclusivement trait à la présence de dispositions spécifiques concernant le mode 4, figurant généralement dans des annexes ou des chapitres distincts, et ne tiennent pas compte des éléments de fond qu'elles renferment, ils indiquent néanmoins l'attention accrue accordée aux questions de réglementation concernant le mode 4 dans les ACR conclus au cours des quelque dix dernières années.

S'agissant des éléments de fond relatifs au mode 4 traités dans les ACR, les disciplines relatives à la fixation des droits de visa sont les plus courantes. Selon les cas, les droits doivent être « raisonnables et conformes aux lois nationales »,⁴⁵ « ne pas entraver ou retarder indûment le commerce »⁴⁶ ou « basés sur le coût approximatif des services rendus ».⁴⁷

Le deuxième type le plus courant de disciplines relatives au mode 4 concerne la limitation du recours aux mécanismes de règlement des différends prévus dans les ACR aux cas de rejet des demandes et après épuisement des recours administratifs internes.

Figure E.11 : Les dispositions concernant le mode 4 dans les ACR sont en hausse

Nombre d'ACR comportant des dispositions spécifiques concernant le mode 4



Source : Calculs du Secrétariat de l'OMC sur la base de données tirées de Gootiiz *et al.* (2019) (sur la base des 137 ACR notifiés à l'OMC entre 1995 et 2018).

Viennent ensuite les disciplines relatives au traitement des demandes de visas et de permis de travail, qui doit se faire « rapidement »,⁴⁸ « dans les moindres délais »⁴⁹ ou dans un certain délai,⁵⁰ allant de 10 à 45 jours.

Dans la moitié environ des ACR contenant des disciplines réglementaires relatives au mode 4, les parties sont également tenues d'informer les personnes ayant fait une demande de visa et/ou de permis de travail de la décision concernant leur demande. Dans près de la moitié des ACR concernés, les documents en rapport avec les demandes ou tous changements connexes doivent aussi être publiés « dans les moindres délais »,⁵¹ « sans retard indu »⁵² ou dans un certain délai.⁵³ Enfin, environ un tiers de ces ACR prévoient l'établissement de points de contact pour faciliter l'accès de l'administration et des demandeurs aux renseignements pertinents.

(iv) Télécommunications

Les ACR incluent de plus en plus des chapitres distincts sur les télécommunications qui s'inspirent largement de l'Annexe sur les télécommunications de l'AGCS et du « Document de référence sur les principes réglementaires favorisant la concurrence » dans le secteur et ajoutent des dispositions sur de nouvelles questions de réglementation.

À l'image des dispositions de l'AGCS, les questions de réglementation des ACR sont le plus souvent axées sur l'élargissement des moyens de promouvoir et de préserver un environnement concurrentiel sain. C'est pourquoi certaines des dispositions relatives aux nouvelles questions peuvent couvrir ou préciser de façon plus explicite des questions traitées de manière plus générique dans l'Annexe sur les télécommunications et le Document de référence. On peut citer comme exemples les dispositions prévoyant la portabilité des numéros et des pratiques favorisant la concurrence dans le secteur des services de téléphonie mobile.

Actuellement, 101 ACR comportent des chapitres distincts sur les services de télécommunication. Une autre approche, qui se retrouve dans 12 ACR, consiste à inclure une disposition dans les chapitres sur les services incorporant, par référence, l'Annexe sur les télécommunications de l'AGCS comme faisant partie intégrante des dispositions de ces ACR. Tant les économies en développement que les économies développées sont parties à un ou plusieurs des ACR comportant un chapitre distinct sur les télécommunications. Les économies à revenu élevé et à revenu intermédiaire supérieur représentent 84% de l'ensemble des Membres de l'OMC parties à des ACR comportant un chapitre distinct sur les télécommunications. Globalement, les pays à revenu

élevé représentent 61% de l'ensemble des Membres de l'OMC parties à des ACR comportant un chapitre sur les télécommunications, contre 25% et 13% pour les pays à revenu intermédiaire supérieur et les pays à revenu intermédiaire inférieur, respectivement.

(e) Travaux dans d'autres organisations internationales

Les travaux de nombreuses organisations internationales (OI) se rapportent au commerce des services. Ces OI offrent un cadre de gouvernance, principalement sectoriel, permettant aux pays de coopérer entre eux à l'élaboration de règles en rapport avec les services. Cette coopération ne porte pas sur les obstacles au commerce en tant que tels, mais vise à élaborer, diffuser et adopter une approche commune en ce qui concerne la réglementation sectorielle intérieure qui, bien que ne se rapportant pas formellement au commerce, peut avoir des répercussions sur celui-ci.

En effet, si l'OMC et, plus généralement, les accords commerciaux, ne définissent pas la teneur des normes réglementaires, la coopération sur ce plan entre les autorités de réglementation s'effectue au sein des organismes internationaux spécialisés. Le fait qu'il existe un très grand nombre d'OI traitant des secteurs des services ou dont les activités se rapportent à ces secteurs témoigne dans une large mesure de l'intensité de la réglementation dans ce secteur.

Un résumé exhaustif des travaux de l'ensemble des OI pertinentes n'entrant pas dans le cadre du présent rapport, on trouvera ci-après une brève description de leurs principaux domaines d'activité pertinents. Le tableau E.1 de l'appendice donne plus de détails. Cette section se limite aux OI spécialisées à composition universelle. Il convient toutefois de souligner les travaux importants et particulièrement précieux menés dans le secteur du commerce des services par des OI universelles non sectorielles telles que la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ou le Centre du commerce international (ITC), des organisations et instances régionales telles que l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ou le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et d'autres organismes spécialisés pertinents à caractère non universel.

Les activités menées par les OI affectent généralement le commerce des services de deux façons : par l'établissement de normes internationales et par la promotion des pratiques recommandées. Tandis que les normes désignent généralement des

prescriptions « nécessaires » pour les services à des fins de sécurité ou de qualité, l'application des pratiques recommandées est considérée comme « souhaitable » pour des raisons de sécurité, de régularité et d'efficacité des activités de services. On peut citer par exemple les normes et pratiques recommandées élaborées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les normes et pratiques recommandées énoncées par l'Organisation maritime internationale (OMI), les normes élaborées par l'Union internationale des télécommunications (UIT) et les lignes directrices relatives aux bonnes pratiques publiées par le Colloque mondial des régulateurs de l'UIT. L'encadré E.6 illustre, à partir de l'exemple du secteur des services de santé, la manière dont les activités des OI et les accords commerciaux peuvent se renforcer mutuellement.

Les normes internationales, qui sont généralement conçues par les organismes de normalisation des OI et adoptées par consensus, peuvent être plus contraignantes pour les pays concernés que les recommandations, qui exigent uniquement des pays qu'ils fassent tout leur possible pour se conformer. Toutefois, la plupart des normes sont soumises pour adoption aux organismes de normalisation et ne sont pas imposées par la loi. Seule l'inclusion d'une norme particulière dans les cadres législatifs rend l'application de cette norme obligatoire et le respect d'une norme est souvent imposé pour répondre à des questions liées à la santé publique, à la sécurité et à l'environnement.

Les normes et pratiques recommandées précisent les caractéristiques d'un service et la façon dont il devrait être produit. Elles sont utilisées dans les secteurs des services pour remplir différentes fonctions ayant généralement une incidence sur l'ouverture des marchés et le commerce dans des secteurs spécifiques, bien que leur utilisation soit plus limitée par rapport aux normes relatives aux marchandises.

Premièrement, comme les services de réseau ont souvent besoin d'être utilisés ensemble, les gouvernements exigent des normes favorisant la compatibilité et l'interopérabilité, afin de stimuler les économies d'échelle (c'est-à-dire les effets de réseau) et d'accroître l'efficacité du marché et la concurrence. En général, ces normes définissent le matériel ou l'infrastructure à utiliser pour fournir un service donné. Par exemple, dans le secteur des télécommunications, l'UIT élabore des normes pour les protocoles permettant aux réseaux de communiquer les uns avec les autres. Un autre exemple de la façon dont les normes peuvent contribuer à l'intégration des marchés et à l'ouverture à la concurrence est donné par le secteur des

Encadré E.6 : Commerce des services et mobilité des personnels de santé

Parallèlement à l'évolution démographique, le nombre d'emplois dans le secteur de la santé augmente. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, l'emploi dans le secteur des services de santé et des services sociaux a progressé de 48% entre 2000 et 2014. En outre, l'économie mondiale devrait créer 40 millions d'emplois supplémentaires pour les personnels de santé d'ici 2030, principalement dans les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé.

Dans le même temps, la mobilité internationale des personnels de santé s'accélère. Au cours des 10 dernières années, le nombre de docteurs et d'infirmiers étrangers travaillant dans les pays de l'OCDE a augmenté de 60% (OCDE, 2015). Par ailleurs, les tendances en matière de mobilité des personnels de santé se complexifient en raison d'importants mouvements intrarégionaux, Sud-Sud et Nord-Sud, tandis que les mouvements des personnels de santé du Sud vers le Nord sont mieux compris (OMS, 2017).

Bien qu'il reste largement inutilisé, le système commercial international est susceptible de maximiser les avantages découlant de la mobilité des personnels de santé tout en protégeant le système contre les effets négatifs (par exemple la fuite des compétences ou le séjour prolongé des personnels de santé). Les cadres régissant le commerce des services (accords mondiaux, régionaux et bilatéraux) ont abouti à l'élaboration de moyens de faciliter et de gérer la mobilité des personnels de santé et, dans certains cas, ont mis en évidence la possibilité de faire converger divers intérêts nationaux (par exemple l'éducation, les affaires étrangères, la santé, le travail et le commerce) liés à la mobilité des personnels de santé. Ces cadres ménagent une certaine souplesse pour renforcer et faire progresser la mobilité éthique des personnels de santé, conformément au Code de pratique mondial pour le recrutement international des personnels de santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), adopté en 2010 par la 63^{ème} Assemblée mondiale de la santé. Le Code mondial a pour but de réglementer les migrations et le mouvement des personnels de santé dans les zones qui en ont le plus besoin, au moyen d'une « analyse du marché du travail de la santé ». Toutefois, une analyse plus poussée est nécessaire pour identifier le meilleur moyen de tirer parti des règles commerciales pour répondre aux besoins des pays d'origine, des pays de destination et des personnels de santé.

Les accords commerciaux et le Code mondial de l'OMS pourraient se renforcer mutuellement, des libellés positifs d'accords commerciaux étant repris dans des accords bilatéraux ciblés sur les personnels de santé. Il serait utile, par exemple, d'analyser plus avant la façon dont l'utilisation de l'« analyse du marché du travail de la santé », reconnue et harmonisée, dans les pays d'origine et de destination, pourrait compléter l'« examen des besoins économiques/du marché du travail » utilisé dans les accords commerciaux. Cela pourrait éventuellement contribuer à ouvrir davantage le commerce des services, en ciblant mieux les besoins avérés.⁵⁴

Il conviendrait également de répondre aux préoccupations entourant l'« exode des cerveaux ». Procéder à cette fin à des examens des besoins économiques pourrait donner l'assurance aux niveaux national et infranational que l'ouverture du commerce des services favorise le progrès socioéconomique au lieu de lui nuire. La possibilité d'intégrer dans les ACR des dispositions visant à soutenir la coopération technique et l'assistance financières internationales dans le domaine de la formation des personnels de santé est également très prometteuse.

Toutefois, un certain nombre de questions doivent être réglées afin de tirer pleinement parti des accords sur le commerce des services dans ce secteur, parmi lesquelles : évaluer l'incidence des mesures prises à l'intérieur des frontières, ainsi que des règles en matière d'immigration, sur le commerce des services de santé selon le mode 4 ; utiliser le dialogue commercial pour éclairer les réglementations et politiques intérieures dans ce secteur ; tirer parti des engagements concernant les services de santé relevant du mode 4 dans l'AGCS et les ACR pour permettre une plus grande mobilité temporaire des personnels de santé qualifiés ; et renforcer les liens entre le commerce des services d'éducation et la mobilité internationale des personnels de santé (Carzaniga *et al.*, 2019).

transports et les normes d'écartement des rails, qui permettent aux opérateurs ferroviaires commerciaux de faire circuler les trains d'un pays à l'autre.

Ces normes ont également été adoptées dans le secteur des services postaux, aux fins de l'interconnexion du réseau postal mondial. Le groupe « Normalisation » de l'Union postale universelle

élabore des normes techniques et des spécifications de l'échange de données électroniques afin de faciliter les échanges d'informations opérationnelles entre les systèmes postaux nationaux.

Deuxièmement, les normes peuvent réduire l'asymétrie de l'information entre les fournisseurs de services et les consommateurs en offrant une garantie minimale

en matière de sécurité et de qualité des services. Il s'agit là d'une question essentielle pour les services et le commerce des services, car leur caractère immatériel rend impossible l'évaluation de la qualité du service avant sa consommation réelle, à quoi vient s'ajouter le fait que les consommateurs manquent généralement des compétences nécessaires pour évaluer les renseignements techniques sur les services. Par conséquent, le respect par les fournisseurs de services de normes de qualité largement reconnues et acceptées peut contribuer à distinguer leurs services et à réduire les coûts d'information et de transaction.

Troisièmement, les normes peuvent parer à des externalités négatives qui peuvent ne pas être prises en compte par les fournisseurs ou les utilisateurs, incitant ainsi à la coopération internationale dans divers domaines. L'Organisation mondiale du tourisme, par exemple, a proposé un code mondial d'éthique du tourisme, qui définit un ensemble non contraignant de principes destinés à guider les principaux acteurs du développement touristique. Il vise à contribuer à maximiser les effets bénéfiques du secteur et à faciliter les flux touristiques internationaux tout en limitant à un minimum toute incidence potentiellement négative sur l'environnement, le patrimoine culturel et les sociétés. Les normes internationales qui ont été adoptées en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports offrent un autre exemple.⁵⁵

La mise en œuvre des normes et directives internationales définies par les OI peut réduire les coûts de transaction et améliorer l'accès des fournisseurs de services aux circuits de distribution et aux réseaux d'information, facilitant ainsi leur participation au commerce international. Toutefois, il est généralement admis que la participation à l'élaboration des normes au niveau international est coûteuse et que les pays en développement ont des contraintes de capacité particulières. Les fournisseurs de services des pays en développement peuvent se trouver dans une position moins avantageuse dans les transactions internationales.

Afin de surmonter ces difficultés, dans les domaines dans lesquels la prévalence des normes est plus importante que pour les services, des initiatives ont été lancées pour réduire l'incidence de certaines dispositions sur les pays en développement et les aider à mettre en œuvre les normes, directives et recommandations internationales.⁵⁶ La question de savoir dans quelle mesure des initiatives similaires pourraient également être nécessaires s'agissant des services reste ouverte.

4. Perspectives de coopération future

- (a) L'utilisation des accords commerciaux pour amener des réformes dans le domaine du commerce des services s'est révélée difficile

Comme on l'a vu dans la section E.3 a), à ce jour, l'AGCS n'a pas encore réalisé son potentiel en matière d'ouverture des marchés au commerce des services, à l'exception notable des Membres ayant accédé à l'OMC depuis 1995 et des engagements progressifs pris au cours des négociations prolongées sur les télécommunications de base et les services financiers en 1995-1997. On pourrait être tenté d'attribuer cette situation à l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations de l'OMC ou aux carences de l'AGCS lui-même, mais le problème est plus général : les ACR n'ont pas non plus entraîné d'améliorations substantielles par rapport au niveau d'ouverture obtenu sur le plan unilatéral. Que ce soit dans le cadre de l'OMC ou dans des contextes préférentiels, les accords commerciaux n'ont de manière générale pas ouvert les marchés des services au-delà des régimes de statu quo appliqués.

Cela peut paraître surprenant. En permettant des échanges réciproques, les négociations commerciales visent à aider les gouvernements à surmonter la résistance des intérêts privés qui bénéficient de la protection commerciale en permettant aux exportateurs qui cherchent à obtenir un meilleur accès aux marchés étrangers de faire entendre leur voix. Toutefois, le mécanisme traditionnel ne semble pas avoir été aussi efficace qu'il aurait pu l'être dans le domaine des services. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, compte tenu de l'importance relativement moindre accordée au commerce des services par les gouvernements par rapport au commerce des marchandises, un meilleur accès aux marchés étrangers peut sembler entraîner des avantages potentiels plus faibles pour les entreprises exportatrices que les rentes/bénéfices supplémentaires captés par les entreprises en place protégées dans les pays concernés (Hoekman et Messerlin, 1999). Néanmoins, Fiorini et Hoekman (2017) notent que l'opposition à la négociation d'engagements réciproques d'ouverture des services des marchés est « quelque peu déconcertante », compte tenu notamment du fait que le commerce des services pourrait permettre d'attirer l'investissement étranger, par le biais du mode 3, avec des conséquences sur la qualité de l'emploi, le transfert de technologie et la demande induite d'un large éventail de marchandises et de services locaux.

La résistance à l'ouverture des marchés dans le cadre de négociations commerciales peut, dans certains cas, trouver son origine dans l'omniprésence de la réglementation sur les marchés des services, comme évoqué dans la section E.2. La modification des régimes réglementaires est plus difficile et complexe que l'abaissement des droits de douane. Tout d'abord, la responsabilité des réformes des services négociées au niveau international est très segmentée au sein des gouvernements. Alors que l'ouverture du commerce des marchandises a tendance à être coordonnée entre différents départements au sein d'un même ministère (du commerce), les compétences dans le domaine des services peuvent relever d'une série de ministères différents (par exemple de l'éducation, de la santé, des finances, du travail, de l'environnement, de la justice, des transports, etc., en plus de celui du commerce) qui n'ont pas l'habitude de coopérer. Dans certains cas, les compétences respectives appartiennent même à des organes au niveau infrafédéral et peuvent constituer leur seule raison d'être.

Comme le font observer Copeland et Mattoo (2008), du fait qu'ils se concentrent exclusivement sur les mesures réglementaires, les accords sur le commerce des services impliquent par définition des mesures généralement considérées comme relevant de la politique intérieure et sont parfois perçus comme interférant avec les politiques nationales, même lorsqu'ils ont pour seul objectif de réduire la capacité des gouvernements à ériger des obstacles qui sont préjudiciables non seulement aux échanges mais aussi au bien-être économique.

En outre, comme le notent Hoekman *et al.* (2007), les préoccupations d'intérêt général ont tendance à être particulièrement vives dans le domaine des services et il peut être difficile d'établir une distinction nette entre les mesures protectionnistes et les mesures fondées sur des politiques légitimes, comme on l'a vu dans la section E.2 b). Hoekman *et al.* (2007) affirment qu'en l'absence de chocs systémiques, comme l'effet qu'ont eu les nouvelles technologies sur le secteur des télécommunications, l'ouverture négociée du commerce des services est rendue plus difficile par la possibilité d'une entente entre les autorités de réglementation et les consommateurs pour favoriser le statu quo. D'une part, les autorités de réglementation peuvent s'opposer à l'ouverture des marchés parce qu'elles craignent que leur capacité de faire respecter les normes réglementaires intérieures soit compromise, qu'elles sont prisonnières d'intérêts déjà en place ou qu'elles ont peur de perdre les rentes dont elles bénéficient en raison des restrictions à l'entrée. D'autre part, les consommateurs, qui sont normalement favorables aux réformes susceptibles

d'entraîner une baisse des prix et/ou d'élargir le choix de services, peuvent s'y opposer de crainte que la qualité des services offerts s'en trouve diminuée.

À cet égard, Young (2016) constate que les travaux sur l'économie politique internationale ignorent généralement les préférences des consommateurs en matière de politique commerciale ; les consommateurs sont censés bénéficier de l'ouverture du commerce, mais ils sont réputés ne pas s'intéresser à la politique commerciale en tant que telle du fait que les avantages individuels sont minimes. Toutefois, il fait valoir que lorsque le programme commercial englobe les mesures à l'intérieur des frontières, comme dans le cas des accords sur les services, les groupes de consommateurs prennent part à l'élaboration des politiques commerciales et peuvent, dans certains cas, défendre les réglementations nationales face au danger perçu d'abaissement des normes de qualité résultant des disciplines commerciales internationales.

(b) La dynamique peut évoluer

Les constatations des sections précédentes laissent entrevoir la possibilité que les gouvernements soient confrontés à des pressions croissantes pour engager de nouvelles réformes et pour ouvrir non seulement leurs propres marchés, mais aussi obtenir une ouverture réciproque de la part de leur partenaires commerciaux. En ce qui concerne le marché intérieur, les pressions en faveur de réformes sont appelées à s'intensifier en raison d'un certain nombre de facteurs. Premièrement, la numérisation a permis d'échanger beaucoup plus de services à distance. Cela facilite la participation de nouveaux acteurs au commerce des services tels que les MPME, comme on l'a vu dans la section B. Ces nouveaux entrants sont susceptibles de s'ajouter aux voix faisant pression sur les gouvernements pour qu'ils réduisent, voire éliminent, les avantages que les acteurs en place tirent de la protection commerciale et les encouragent à approfondir la coopération dans le domaine de la réglementation.

Deuxièmement, à mesure que la fragmentation des processus de production se poursuivra, il sera encore plus essentiel pour la compétitivité de toutes les entreprises et leur capacité à participer aux chaînes de valeur mondiales qu'elles disposent de marchés efficaces pour les services destinés aux producteurs. Cela sera certainement d'autant plus important pour les pays en développement cherchant à diversifier leurs exportations et à progresser dans les chaînes de valeur.

Troisièmement, les évolutions démographiques, l'augmentation des revenus par habitant, les préoccupations environnementales et les progrès technologiques ont accentué la demande et le

commerce dans un grand nombre de secteurs des services. Du fait qu'ils achètent de plus en plus de services sur le marché international, les consommateurs pourraient prendre davantage conscience de l'existence d'obstacles au commerce.

Quatrièmement, à mesure que les statistiques sur le commerce des services sont allées en s'améliorant et que, parallèlement, la mesure de la restrictivité dans le commerce des services a progressé, les travaux empiriques sur les effets du commerce des services se sont considérablement développés. Bien que bon nombre de ces constatations aillent de soi, la capacité de les mesurer met plus clairement en évidence les avantages de la libéralisation des services et, par la même occasion, les coûts de la protection des services.

S'agissant des marchés d'exportation, la forte complémentarité entre les marchandises et les services et la séparation de plus en plus floue entre les négociants de marchandises et les négociants de services devraient élargir encore l'éventail d'entreprises qui auraient intérêt à une plus grande ouverture des marchés des services à l'étranger. La servicification croissante du secteur manufacturier fait des entreprises productrices de marchandises non seulement de plus gros acheteurs de services, mais aussi des exportateurs de services. La présence de fournisseurs étrangers sur des marchés intérieurs soumis à d'importantes restrictions, en particulier pour ce qui est des services intermédiaires, devrait ajouter une dimension internationale aux demandes de réforme.

Pris ensemble, ces facteurs devraient inciter les gouvernements à ouvrir leurs propres marchés des services, tout en s'efforçant d'obtenir des ouvertures similaires de la part de leurs partenaires commerciaux. À partir d'un modèle de libéralisation du commerce des services explicitement fondé sur l'économie politique, Fung et Siu (2008) observent que lorsque les gouvernements prennent en compte les intérêts des entreprises manufacturières, et pas seulement ceux des entreprises de services, les négociations aboutissent à une diminution du nombre de fournisseurs de services publics.

(c) Une plus grande coopération en matière de réglementation intérieure pourrait aider

Des mesures réglementaires intérieures bien conçues ainsi que des ressources et des compétences adaptées en matière de réglementation sont essentielles dans de nombreux secteurs pour veiller à ce que l'ouverture des échanges soit durable et améliore le bien-être. Toutefois, les accords commerciaux n'ont généralement

pas eu pour objet d'aider les gouvernements à mettre en œuvre une réglementation intérieure adaptée pour s'assurer que la nouvelle libéralisation des échanges apporte pleinement les résultats escomptés. Si les accords commerciaux ont tout naturellement visé à faire en sorte que les mesures réglementaires intérieures n'entravent pas l'ouverture des marchés, Hoekman et Mattoo (2011) notent qu'une attention insuffisante a été portée à la question de savoir si la réglementation intérieure et les institutions étaient « adaptées » pour permettre la concrétisation des avantages découlant de la libéralisation des services ou, dans le cas contraire, si la coopération internationale pouvait contribuer à les orienter dans cette direction.

Beverelli *et al.* (2017) constatent qu'à court et moyen termes, la gouvernance, y compris la qualité des mesures réglementaires intérieures, influe sur les effets en aval des politiques relatives au commerce des services et que la suppression des obstacles au commerce des services peut s'avérer inefficace dans les cas où une gouvernance défailante entraîne une incertitude et une insécurité excessives. En étudiant les États membres de l'UE, Fiorini et Hoekman (2017) constatent que des institutions de gouvernance et de réglementation efficaces ont une incidence positive sur les avantages économiques découlant de la libéralisation des services et qu'elles constituent, à ce titre, un complément important à un régime commercial libéral. Ils notent par ailleurs que lorsque les institutions de gouvernance sont défailtantes, l'élimination des restrictions à l'établissement d'investissements étrangers directs peut ne pas attirer d'entreprises étrangères et, par conséquent, ne pas avoir d'effets positifs en aval.

Plusieurs observateurs (Hoekman *et al.*, 2007 ; Mattoo, 2015 ; Fiorini et Hoekman, 2017) soutiennent qu'accompagner les négociations sur l'ouverture des marchés d'une plus grande coopération internationale axée sur la réglementation intérieure pourrait être un moyen de tirer parti du potentiel des négociations sur le commerce des services et d'aboutir à une plus grande ouverture des marchés. Dans le même ordre d'idées, l'article d'opinion de Jane Drake-Brockman (voir la page 208) offre un autre point de vue, qui est celui des entreprises de services.

(i) *Renforcement des capacités nationales de réglementation*

La coopération internationale pourrait viser à soutenir le développement des capacités et des institutions nationales nécessaires pour identifier, comprendre et concevoir les mesures réglementaires à prendre pour stimuler l'efficacité des secteurs des services ouverts au commerce.

L'importance de la coopération réglementaire pour les entreprises

Faciliter le commerce international nécessite davantage que de simples négociations commerciales. La libéralisation des restrictions d'accès aux marchés à la frontière est nécessaire. Mais, dans le cas du commerce des services, c'est insuffisant.

En effet, l'ampleur des participations publiques et le degré d'intervention réglementaire sur le plan intérieur sont historiquement plus élevés dans le secteur des services que dans celui des marchandises.

Bon nombre des obstacles au commerce des services résident donc dans les régimes réglementaires, non seulement aux frontières, mais aussi bien au-delà des frontières, dans une myriade de réglementations intérieures qui limitent la façon dont sont menées les activités liées au commerce des services.

L'efficacité de la réglementation intérieure, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle évite d'imposer des coûts de mise en conformité induit aux fournisseurs de services, est essentielle à la productivité et à la compétitivité internationale des industries de services nationales (Sáez *et al.*, 2014). L'amélioration de l'efficacité de la réglementation intérieure contribue à la croissance du secteur des services local, même lorsqu'elle facilite également l'entrée d'entreprises étrangères. Il s'agit là

d'une des particularités du commerce des services, chacun y trouve son compte, et c'est la raison d'être des efforts au niveau international pour convenir de principes destinés à orienter la pratique réglementaire dans le domaine des services.

Compte tenu de l'importance des régimes de réglementation intérieure, tant pour la compétitivité internationale que pour l'accès aux marchés internationaux, il est logique que la connectivité réglementaire entre les juridictions devienne une question présentant un grand intérêt pour le commerce des services.

Cela est d'autant plus vrai que la mondialisation des services s'intensifie avec le passage à l'économie numérique. Les enquêtes sur la perception des entreprises (par exemple PECC, 2016 ; OCDE, 2018b) montrent désormais systématiquement que les entreprises interrogées estiment que les divergences réglementaires constituent le principal obstacle à la croissance du commerce des services.

Pire encore, la fragmentation réglementaire dans l'économie mondiale des services semble s'accroître. En 2018, l'Indice de restrictivité des échanges de services (IRES) de l'OCDE a montré un durcissement accru de la réglementation dans les télécommunications et les services

informatiques. En 2019, la nouvelle version numérique de l'IRES révèle une grande hétérogénéité régionale ayant une incidence sur le commerce des services sur Internet, avec pour conséquence que les obstacles réglementaires risquent de mettre en péril les avantages de la numérisation. Si l'on examine l'écosystème numérique dans son ensemble, cette hétérogénéité est particulièrement visible dans les réglementations affectant l'infrastructure et la connectivité, domaines dans lesquels le durcissement récent des politiques se fait le plus sentir.

Ces obstacles réglementaires se traduisent par des équivalents fiscaux élevés qui sont largement supérieurs aux droits moyens frappant les marchandises échangées (jusqu'à 80% dans certains secteurs) et augmentent le prix des services (jusqu'à 20% dans certains secteurs). Les grandes entreprises sont plus à même de trouver des moyens de contourner ces divergences réglementaires, c'est pourquoi les MPME sont les plus durement touchées, les coûts du commerce moyens pour ces dernières ayant augmenté en moyenne de 7% de plus (OCDE, 2018b).

La nécessité d'une coopération internationale en matière de réglementation dans le domaine des services n'est pas nouvelle. Elle est reconnue depuis longtemps

comme faisant partie des bonnes pratiques réglementaires. Cela est notamment dû au fait que les analyses comparatives et le partage de renseignements au niveau international sont utiles dans le processus d'élaboration de la réglementation intérieure. Cela s'explique aussi par le fait que l'interopérabilité réglementaire entre les différentes juridictions s'avère essentielle pour permettre aux réglementations intérieures d'atteindre efficacement leurs objectifs de politique publique : pensons par exemple au transport aérien international (assurer la sécurité et la connectivité) ou au partage de compétences pour l'élaboration de normes techniques (Mumford, 2018). Mais la nécessité d'une coopération en matière de réglementation s'est accrue de façon exponentielle depuis l'entrée en vigueur de l'AGCS.

À mesure que les services deviendront de plus en plus échangeables au-delà des frontières en raison des nouvelles technologies, la nécessité d'une coopération spécifique en matière de réglementation apparaîtra de plus en plus évidente aux gouvernements. Après avoir éprouvé la réalité économique sur le terrain de l'après-AGCS pendant 20 ans, les milieux d'affaires commencent à s'accorder sur le fait qu'une libéralisation accrue du commerce des services nécessitera de gros efforts dans le domaine de la coopération en matière de réglementation.

Certains observateurs (par exemple Mattoo, 2015) estiment que la coopération en matière de réglementation est devenue une condition préalable essentielle à la poursuite de la libéralisation des échanges, tout du moins dans le cadre de l'OMC. Mattoo préconise une approche échelonnée, passant par des efforts immédiats bien plus grands dans le domaine de la coopération en matière de réglementation, car, sans une meilleure compréhension mutuelle, une plus grande confiance et une meilleure connaissance découlant des interactions concernant la réglementation, les efforts de libéralisation du commerce des services resteront dans une impasse.

Du point de vue du commerce des services, ni la libéralisation des échanges ni la coopération en matière de réglementation ne suffisent à elles seules à faciliter les flux internationaux de services. Ces deux éléments sont nécessaires ; pour que le commerce des services se développe, ils doivent aller de pair.

Certains secteurs de services et certains modes de fourniture sont confrontés à des degrés d'hétérogénéité réglementaire plus élevés que d'autres. Le mode 4 de l'AGCS a toujours été et reste fortement limité par les divergences réglementaires. Le mode 3 est le moins affecté et affiche historiquement le taux de croissance le plus élevé. Grâce à la numérisation, le mode 1 devrait dominer, mais il est bien plus limité qu'il ne le serait si les autorités de réglementation parvenaient à trouver des moyens de coopération appropriés.

C'est là le fond du problème. À quel niveau et de quelle manière les autorités de réglementation devraient-elles coopérer ? Les groupements régionaux se posent déjà la question. L'OMC doit en faire autant.

Au cours des dix dernières années, 77% des ACR contenaient des dispositions concernant le commerce des services, contre 16% dans les années 1990 (Braga *et al.*, 2019). Tandis que les entreprises réclament de plus en plus une fluidité accrue sur le plan réglementaire, les aspects touchant aux services des ACR s'orientent vers une intégration plus poussée, y compris un meilleur alignement sur les principes en matière de réglementation. S'accorder sur les éléments constituant des bonnes pratiques réglementaires constitue une première étape essentielle.

Des efforts sont également nécessaires sur le plan de la reconnaissance mutuelle et de l'équivalence – résultats dans la pratique de la coopération en matière de réglementation.

En tant qu'instance sans mandat de négociation, l'APEC est bien placé pour établir des précédents importants dans le domaine de la coopération en matière de réglementation concernant

la facilitation du commerce des services. Pour n'en citer que quelques-uns : la Carte de voyage d'affaires de l'APEC, l'Asia Region Funds Passport, les Règles relatives à la confidentialité des données transfrontières et les Principes non contraignants sur la réglementation intérieure du secteur des services.

La plupart des enceintes régionales d'intégration reconnaissent l'importance de compléter les négociations sur le commerce des services par des efforts visant à réduire les différends et divergences réglementaires sur les marchés régionaux. La Directive sur les services de l'UE est destinée à améliorer le cadre réglementaire du commerce transfrontières des services, y compris dans le domaine des services professionnels ; le marché unique numérique de l'UE établit de même une stratégie visant à développer l'interopérabilité réglementaire. L'excellence réglementaire est au cœur du Plan directeur pour la connectivité de l'ASEAN. La Communauté des Caraïbes (CARICOM) a élaboré un certificat de reconnaissance des compétences de la CARICOM ; le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) dispose d'une carte jaune pour l'assurance automobile transfrontières. La liste est longue, mais la plupart des enceintes régionales restent grandement sous-exploitées pour ce qui est de leur potentiel dans le domaine de la coopération en matière de réglementation.

Les entreprises espèrent que de grands efforts seront déployés – à tous les niveaux mais plus particulièrement dans le cadre de l'OMC – notamment en ce qui concerne les nombreux éléments réglementaires essentiels nécessaires au commerce électronique. Les négociations sur le commerce électronique pourraient montrer la voie à suivre.

Pour que cet effort soit couronné de succès, les Membres de l'OMC doivent créer de nouvelles instances permettant d'échanger des points de vue et de renforcer la confiance des autorités de réglementation dans les approches et les perspectives des uns et des autres.

Bien que la réglementation intérieure soit essentielle pour concrétiser les avantages de la libéralisation dans de nombreux secteurs des services, il y a un décalage entre les négociations sur l'ouverture des marchés, qui se déroulent dans le cadre de l'OMC, et les orientations et l'assistance pour la réforme de la réglementation, qui sont fournies séparément par des organismes multilatéraux et régionaux et des agences de développement (Hoekman *et al.*, 2007). À cet égard, Hoekman et Messerlin (1999) affirment que l'assistance technique de l'OMC aux pays en développement ne devrait pas viser uniquement à renforcer les capacités de leurs négociateurs commerciaux à « négocier », mais devrait aussi être élargie pour inclure le renforcement et le maintien des capacités nationales de réglementation. À la suite de la libéralisation engagée dans le secteur des télécommunications dans le cadre de l'OMC au milieu des années 1990, par exemple, une assistance technique bilatérale et multilatérale avait été accordée aux gouvernements des pays en développement pour l'élaboration de projets de règles et règlements appuyant l'ouverture des marchés et renforçant les capacités des autorités de réglementation, mais cela n'avait pas été formellement prescrit par l'OMC. L'Accord sur la facilitation des échanges, qui est entré en vigueur en 2017, offre un autre exemple d'assistance technique similaire, mais qui est essentiellement pilotée par les Membres de l'OMC et liée explicitement à la prise d'engagements en matière de facilitation des échanges dans le cadre de l'OMC.

Dans le même ordre d'idées, les observateurs soulignent le rôle que pourrait jouer le mécanisme de l'Aide pour le commerce de l'OMC dans le domaine des services afin de soutenir le commerce d'une manière générale et le commerce des services en particulier. En examinant le rôle que jouent les services dans la production et le commerce des marchandises, Hoekman et Shingal (2017) constatent une complémentarité entre l'Aide pour le commerce liée aux services et le commerce des marchandises et entre l'Aide pour le commerce destinée aux infrastructures économiques, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, et le commerce des services. Shepherd (2017) préconise d'accorder la priorité aux interventions au titre de l'Aide pour le commerce liée aux services dans le domaine des réformes de la réglementation intérieure, étant donné leur coût relativement faible et leur incidence élevée, en particulier sur le plan de la facilitation des échanges.

Bien que l'aide au développement axée sur les besoins en matière d'infrastructures économiques soit assez naturellement orientée vers les projets d'infrastructure, Shepherd (2017) soutient également qu'afin de réduire

les coûts du commerce des services et de renforcer l'intégration commerciale sur les marchés de services, l'Aide pour le commerce devrait viser à soutenir les mécanismes et institutions politiques nationaux qui contribuent à l'élaboration d'une réglementation intérieure des services efficace et efficiente.

(ii) Favoriser les échanges entre les fonctionnaires chargés des questions commerciales et les régulateurs sectoriels

La coopération internationale pourrait également viser à permettre une plus grande collaboration entre les autorités de réglementation concernant la conception, la teneur et l'application des réglementations et des discussions plus approfondies sur leurs expériences de réforme du secteur des services, le tout au regard des principes commerciaux fondamentaux. Feketekuty (2010) soutient qu'un mécanisme est nécessaire pour permettre aux fonctionnaires chargés des questions commerciales d'échanger avec les organismes de réglementation sectoriels, d'autant plus que ces derniers élaborent la réglementation sans forcément tenir compte de ses effets sur le commerce, mais que ce sont eux qui, en définitive, influenceront sur les débouchés commerciaux et, parallèlement, mettront en œuvre les obligations commerciales. Il serait particulièrement important d'ajouter une composante sectorielle aux discussions, étant donné le caractère technique, spécifique et omniprésent de la réglementation dans le secteur des services.

En effet, même pour les pays disposant des ressources nécessaires, la réglementation d'un grand nombre de secteurs de services est une tâche complexe, comme le montre l'exemple figurant dans l'encadré E.7. En outre, comme on l'a vu dans la section E.2, la rapidité des évolutions technologiques entraîne des difficultés nouvelles et importantes pour les régulateurs. Dans la recherche de réponses réglementaires adaptées, l'incidence de la réglementation sur le commerce peut ne pas être prise en compte, notamment si une solution urgente est nécessaire.

Les comités des services de l'OMC pourraient être utilisés pour aider les gouvernements à prendre conscience et mieux se rendre compte de l'incidence sur le commerce des prescriptions réglementaires qu'eux et leurs partenaires commerciaux adoptent. Comme le fait observer Hoekman (2017), cela pourrait permettre d'envisager d'autres approches qui permettraient d'atteindre des objectifs de politique publique absolument identiques d'une manière moins restrictive pour le commerce. La coopération dans le cadre d'accords commerciaux pourrait

Encadré E.7 : La difficulté de réglementer les services – l'exemple des industries de réseau

De nombreuses industries de réseau s'appuient sur des infrastructures à très grande échelle assorties de coûts fixes élevés et, de ce fait, présentent des économies d'échelle importantes. Il en résulte que le segment du marché appelé « goulot d'étranglement »⁵⁷ au niveau des infrastructures est approvisionné le plus efficacement par une seule entreprise, un « monopole naturel », car cela permet d'éviter la duplication inutile des actifs qui résulterait de la concurrence. Toutefois, cette efficacité productive peut entraîner une affectation inefficace des ressources car le monopole est incité à appliquer des prix monopolistiques plus élevés.

À mesure que les pouvoirs publics abandonnent leur rôle de fournisseurs monopolistiques de ces services, des réglementations doivent être introduites. Celles-ci visent généralement à « dégroupier » les segments concurrentiels et anticoncurrentiels de la chaîne de valeur et à faire en sorte que le monopole contrôlant les installations constituant des goulots d'étranglement fixe le prix d'accès à ces installations à des conditions raisonnables (par exemple sur la base d'un droit d'accès pour récupérer les coûts fixes et une redevance d'usage pour récupérer les coûts variables) (Dee et Findlay, 2007 ; Pelkmans et Luchetta, 2013).

Dans de nombreuses industries de réseau, la réglementation est également nécessaire pour assurer la disponibilité générale des services pertinents pour tous les citoyens, indépendamment de leur revenu et de leur situation géographique. L'obligation de servir le public peut impliquer la définition du champ des services soumis à l'obligation, les bénéficiaires de ces services et la qualité et les prix pertinents. Ces obligations comprennent souvent des mécanismes de service universel pouvant inclure des obligations de déploiement du réseau pour les fournisseurs de services, la compensation des fournisseurs desservant des clients non économiques à un prix inférieur à celui du marché ou le subventionnement direct des clients défavorisés.

Les externalités de réseau positives peuvent compliquer davantage la réglementation de nombreuses industries de réseau. Les effets de réseau, qui font que la valeur du service augmente avec le nombre d'utilisateurs, peuvent entraîner la domination d'un service ou d'un segment du marché par un très petit nombre d'acteurs ou, dans les cas extrêmes, par une entreprise « emportant tout ». Pour éviter la constitution induite de monopoles dans de telles situations, la réglementation, généralement axée sur les obligations de service universel, ou des politiques de la concurrence efficaces sont nécessaires.

La réglementation dans les secteurs des services de réseau est non seulement pointue et complexe mais elle doit également faire l'objet d'une surveillance étroite et être adaptée en fonction de l'évolution du contexte. À mesure que les progrès technologiques réduisent le coût de dédoublement des réseaux et, ainsi, l'ampleur des monopoles naturels, que les niveaux de revenu augmentent et que le champ des mécanismes d'accès universel est élargi, les autorités de réglementation doivent également réexaminer et modifier, s'il y a lieu, les instruments utilisés jusqu'alors. C'est pourquoi il est essentiel que les autorités de réglementation possèdent et maintiennent des connaissances sectorielles très élevées, un mandat clair, des compétences et des ressources techniques, ainsi qu'une indépendance suffisante vis-à-vis des opérateurs et, notamment, de l'ancien monopole.

aussi profiter aux organismes de réglementation sectoriels si elle contribue à mobiliser des ressources supplémentaires afin de réduire les contraintes de capacité à l'appui d'une telle coopération.

- (d) L'échelonnement des ouvertures de marchés et des mesures réglementaires a de l'importance – et des engagements progressifs peuvent avoir un rôle à jouer

Balchin *et al.* (2016) soutiennent que, dans les secteurs dans lesquels les dysfonctionnements du marché sont

importants, les politiques réglementaires nécessaires doivent être mises en œuvre préalablement et parallèlement à l'ouverture des marchés des services, plutôt qu'après leur ouverture. Cela fait ressortir l'une des nombreuses difficultés auxquelles sont confrontées les négociations commerciales pour obtenir l'ouverture de nouveaux marchés des services. En l'absence d'efforts concertés de la part des autorités de réglementation et des négociateurs commerciaux, il est difficile de faire en sorte que la libéralisation se développe parallèlement aux mesures réglementaires d'accompagnement nécessaires sur le plan intérieur pour récolter les avantages attendus de l'ouverture des marchés.

Une façon de résoudre ce problème pourrait être de faire un plus grand usage des engagements de libéralisation future, afin de ménager suffisamment de temps pour l'élaboration des mesures réglementaires d'accompagnement nécessaires sur le plan intérieur. À cet égard, l'AGCS constitue un mécanisme précieux, car il permet aux Membres de l'OMC de prendre des engagements juridiquement contraignants en matière d'ouverture des marchés qui n'entrent en vigueur qu'à une date ultérieure prévue dans l'engagement. Ces engagements progressifs offrent les mêmes garanties et ont la même force juridique que les engagements de libéralisation immédiate ; leur non-respect lorsqu'ils deviennent applicables peut faire l'objet d'une procédure juridique et entraîner une obligation d'indemniser les partenaires commerciaux lésés, renforçant ainsi la détermination des gouvernements à mettre en œuvre les réformes souhaitées de la réglementation.

Les Membres de l'OMC ont eu un peu recours à ces engagements progressifs, notamment dans le secteur des télécommunications, qui est sans doute l'un des rares domaines dans lesquels l'AGCS a abouti une libéralisation effective.⁵⁸ Toutefois, le potentiel de ces mécanismes à contribuer à une plus grande ouverture des marchés n'a pas encore été totalement exploité. Comme le font observer Low et Mattoo (1999), les engagements progressifs rendent plus crédible un engagement interne d'ouverture des marchés par rapport à une simple annonce politique. Les gouvernements peuvent être réticents à supprimer immédiatement les obstacles au commerce en raison d'un argument de « réglementation naissante » (c'est-à-dire un cadre réglementaire insuffisamment développé) ou de la logique traditionnelle de l'« industrie naissante » (c'est-à-dire la notion selon laquelle, lorsqu'ils sont protégés de la concurrence, les fournisseurs nationaux seraient en mesure d'apprendre progressivement par la pratique et à terme à devenir compétitifs au niveau international). Toutefois, une fois les restrictions commerciales en place, les gouvernements peuvent être dans l'incapacité de menacer de les supprimer de manière crédible, soit parce qu'ils ont un intérêt direct dans les entreprises nationales, soit parce qu'ils sont prisonniers de groupes d'intérêts privés. Prendre des engagements de libéralisation future pourrait contribuer à lutter contre les mesures concernant les industries naissantes de nature à rendre permanentes les stratégies « transitoires » en raison de la pression des parties prenantes concernées. Cela donne également au secteur concerné et aux autres parties prenantes le temps de s'adapter et de se préparer à la concurrence, par exemple par le biais de restructurations d'entreprises, d'une refonte de l'offre de produits ou de la prospection de nouveaux marchés.

Mattoo et Sauvé (2011) notent également que ce même mécanisme pourrait jouer dans les ACR Sud-Sud dont l'objectif est d'ouvrir les secteurs nationaux à la concurrence de manière progressive, en libéralisant exclusivement au niveau régional dans un premier temps et au niveau mondial uniquement par la suite. Toutefois, étant donné que la création de nouveaux groupes d'intérêts, s'opposant à toute nouvelle ouverture des marchés, pourrait aller à l'encontre de l'objectif initial, les engagements de libéralisation future au niveau multilatéral pourraient constituer un moyen important de garantir que la réforme soit assortie d'un calendrier définitif.

(e) Domaines dans lesquels il existe une coopération plus poussée en ce qui concerne les politiques relatives au commerce des services

Les délibérations en cours dans le cadre de l'OMC permettent d'identifier les domaines dans lesquels les Membres concernés estiment que la coopération internationale sur les politiques relatives au commerce des services mérite d'être poursuivie. Ces discussions portent à la fois sur l'amélioration possible des engagements en matière d'ouverture des marchés et sur les disciplines réglementaires. Elles ne reflètent pas forcément les domaines, ou les seuls domaines, dans lesquels une collaboration plus poussée serait souhaitable, mais témoignent plutôt d'une convergence des positions entre les Membres concernés sur le fait qu'il pourrait être utile de mener des discussions sur ces sujets dans le cadre de l'OMC. Le fait que, contrairement à une idée assez largement répandue, des Membres de tous les niveaux de développement participent à ces négociations atteste très certainement du potentiel du commerce des services en termes de croissance et de développement.

S'agissant des délibérations sur l'ouverture des marchés, les Membres participants notent que les engagements multilatéraux concernant les services ont été sous-utilisés pour consolider les politiques relatives au commerce des services favorisant la croissance économique et l'intégration commerciale. Des améliorations considérables sont encore possibles, les engagements donnant une image bien plus restrictive que les régimes appliqués. Les engagements multilatéraux ne sont pas à la hauteur du rôle que jouent aujourd'hui les services dans l'économie mondiale, y compris dans le commerce des pays développés Membres et des pays en développement Membres en termes de valeur ajoutée.

Si un certain nombre d'ACR concernant les services vont plus loin, notamment sur le plan de la certitude

et de la prévisibilité en garantissant les niveaux d'ouverture existants, les différents ACR bilatéraux et plurilatéraux ne couvrent pas le commerce mondial des services autant qu'ils le pourraient. En outre, étant donné leur nature de réglementation à l'intérieur des frontières, les mesures relatives au commerce des services sont intégrées dans les régimes nationaux et sont ainsi généralement, mais pas exclusivement, appliquées sur une base NPF. Cela signifie qu'aucune modification des régimes réglementaires intérieurs pertinents ne serait nécessaire pour élargir au niveau multilatéral un grand nombre des consolidations au titre d'ACR. Conformément aux processus de négociation prévus dans l'AGCS, des engagements multilatéraux pourraient, par ailleurs, être pris selon une approche « à géométrie variable », par les Membres qui le souhaitent, et dans les secteurs de leur choix. Comme ce fut le cas par le passé (voir l'encadré E.3), des consolidations au titre de l'AGCS peuvent se dégager de processus plurilatéraux donnant des résultats multilatéraux, appliqués sur une base NPF.

Compte tenu du rôle transformateur de la technologie sur le commerce des services, on peut s'étonner du fait que, dans les secteurs des services qui sont liés au commerce électronique, les ouvertures de marchés dans le cadre de l'OMC ne sont pas encore pleinement consolidées et donc prévisibles. Cela s'explique en grande partie par le fait que la plupart des engagements au titre de l'AGCS remontent à 1995 et que la classification utilisée pour prendre ces engagements remonte à 1991. Des occasions d'obtenir des consolidations et de mieux comprendre la classification des services, afin de s'assurer de la manière dont les engagements existants et futurs pourraient englober la fourniture transfrontières en ligne ou par le biais d'une présence commerciale, pourraient stimuler le commerce des services. Cela pourrait bénéficier non seulement aux grandes économies développées, mais aussi aux économies en développement et aux MPME qui participent activement au commerce en ligne ou s'y apprennent. Selon un certain nombre de Membres participants, tant les engagements en matière d'ouverture des marchés que les obligations réglementaires comptent dans cette perspective. La possibilité de s'engager sur des dates de mise en œuvre progressive pour les Membres dont le régime réglementaire pertinent n'a pas encore été mis en place pourrait présenter un intérêt dans ce contexte.

L'une des principales caractéristiques du commerce électronique est sa nature mondialisée et la dimension mondiale des entreprises qui y participent. C'est pourquoi de nombreuses mesures gouvernementales, qui peuvent comprendre des règles de confidentialité, des demandes de retirer du contenu d'Internet ou

des lois sur la cybersécurité, se caractérisent de plus en plus par une certaine portée extraterritoriale, voulue ou non. Bien que cela puisse donner matière à controverses, cet aspect est dans une certaine mesure inévitable. Tandis que les fournisseurs étrangers ayant une présence commerciale exercent leurs activités dans la juridiction territoriale et juridique dans laquelle ils fournissent leurs services, ce n'est pas le cas des fournisseurs transfrontières utilisant les technologies des télécommunications pour commercer. Lorsque les gouvernements n'ont pas la compétence formelle sur un fournisseur ne se trouvant pas sur leur territoire, ils ont du mal à faire respecter les lois et réglementations pertinentes. Non seulement ces particularités peuvent compliquer l'application des régimes réglementaires des gouvernements, mais elles peuvent également être à l'origine de règles contradictoires et se chevauchant pour les fournisseurs mondiaux de services, grands ou petits. Les MPME fournisseurs de services peuvent trouver particulièrement décourageante la présence de règles différentes dans les différentes juridictions, du fait qu'elles ne disposent pas des ressources des grandes entreprises pour s'adapter à ces différences.

Ainsi, la viabilité et l'importance croissantes de la fourniture transfrontières soulèvent des problèmes pour les gouvernements et pour le système commercial, rendant la collaboration et la coopération transfrontières plus importantes que par le passé. L'amélioration des cadres réglementaires relatifs au commerce électronique s'appuie sur les discussions dans le cadre du Programme de travail de l'OMC sur le commerce électronique et de l'Initiative concernant la Déclaration conjointe sur le commerce électronique, ainsi que dans le cadre de la CNUCED, de l'OCDE et de nombreuses autres organisations internationales et régionales travaillant sur les questions relatives au commerce électronique. Bien que l'harmonisation semble assez improbable, en particulier au-delà de l'échelon régional, compte tenu des différences sociétales et des traditions juridiques disparates, la compatibilité et la coordination transfrontières sont possibles si les gouvernements tirent parti des mécanismes existants en matière de consultation et de coopération dans le domaine réglementaire ou en créent de nouveaux. Cette coopération peut être technique, liée aux normes relatives aux nouvelles technologies et aux services qui en découlent. D'autres formes de coopération peuvent être mises en place entre autorités de réglementation, en vue de résoudre des problèmes particuliers. Enfin, il serait également possible de collaborer sur les principes fondamentaux du commerce des services qui sous-tendent l'économie numérique.

Néanmoins, bon nombre des questions réglementaires relatives aux services en général, ainsi qu'au commerce électronique, ne relèvent normalement pas de la compétence directe des ministères du commerce. Récemment, de nombreux ministères du commerce, ainsi que des ministères des TIC, ont engagé des processus de consultation interadministrations en vue de collaborer et de se coordonner sur les questions transversales relatives au commerce des services. Il existe des organisations internationales dans le cadre desquelles les autorités compétentes sur certaines questions relatives au commerce des services peuvent se réunir, comme par exemple l'Union internationale des télécommunications et, en particulier, son Colloque mondial annuel des régulateurs, mais ce n'est pas toujours le cas. La cybercriminalité, par exemple, est un domaine dans lequel les gouvernements commencent à peine à mettre en place des mécanismes de consultation, généralement dans le cadre de relations bilatérales.

Un autre domaine de travail en cours dans le cadre de l'OMC concerne les disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS. Comme on l'a vu plus haut, les négociations menées à l'OMC sur les disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS se sont concentrées sur la possibilité pour les fournisseurs d'obtenir des licences et des qualifications afin d'être autorisés à fournir des services sur de nouveaux marchés. Si les négociations entre les Membres de l'OMC ne sont pas terminées, les « innovations » AGCS+ contenues dans les projets de textes portent en particulier sur le renforcement des dispositions relatives à la transparence et à la régularité des procédures administratives. Il convient de noter que le processus multilatéral semble avoir ouvert la voie à des résultats dans de nombreux ACR jusqu'en 2009, un certain nombre d'ACR incorporant des éléments de projets de textes de Présidents d'organes de l'OMC. Depuis 2011 et l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations sur les services, on observe désormais une tendance inverse : les projets de textes proposés par les Membres dans le cadre de l'OMC depuis 2016 sont fortement influencés par les textes élaborés dans le cadre de négociations régionales, et il s'est avéré difficile pour les proposant de faire accepter des textes élaborés en dehors de la structure multilatérale de l'OMC.

Cela dit, certaines « bonnes pratiques » en matière de réglementation paraissent rencontrer l'acceptation de nombreux Membres représentant la majeure partie du commerce mondial de services. Il s'agit en particulier des dispositions relatives au renforcement de la transparence, y compris au droit des fournisseurs de services d'obtenir des renseignements des

autorités du pays hôte, et à la possibilité de formuler des observations sur les projets de réglementation. L'accent a également été mis sur la rationalisation du processus d'autorisation, avec un ensemble de règles relatives au traitement des demandes, y compris les délais de présentation des demandes, les délais de traitement, la présentation par voie électronique et les frais de traitement.

Bien qu'un grand nombre de ces dispositions ne semblent à l'heure actuelle acceptables que sous forme « non contraignante », il est clair que de nombreux Membres s'entendent sur le fait que ces dispositions de nature à accroître l'efficacité profitent à tous. Parallèlement, il semble y avoir un large accord pour ne pas soumettre les prescriptions réglementaires à des disciplines strictes, au-delà de l'exigence qu'elles se fondent sur des critères objectifs et transparents.

Dans ce contexte, malgré l'adoption des Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables en 1998, l'immense majorité des Membres est désormais réticente à l'idée d'introduire, comme ce fut le cas dans ces disciplines, un critère de nécessité imposant que les prescriptions (voire les procédures) réglementaires ne soient pas plus restrictives pour les échanges qu'il n'est nécessaire (pour parvenir à des objectifs légitimes). De même, de nombreux Membres ne semblent pas disposés à adopter des obligations spécifiques concernant les procédures en matière de qualifications des professionnels, malgré l'obligation déjà existante de mettre en place des procédures adaptées pour vérifier la compétence des professionnels étrangers dans les secteurs dans lesquels l'accès leur a été accordé. Cette réticence peut s'expliquer par les disparités existantes ainsi que par le caractère semblait-il « unique » des qualifications professionnelles de nombreux pays.

Les changements technologiques fondamentaux évoqués plus haut peuvent amener à tirer différentes conclusions : d'une part, il est possible que la capacité technique des professionnels à fournir leurs services au-delà des frontières conduise à une plus grande coopération entre les organismes de réglementation des professions, en raison des demandes de leurs parties prenantes qui étaient jusqu'alors en grande partie repliées sur elles-mêmes ; d'autre part, la possibilité de subdiviser de nombreux services professionnels en une multitude de composantes facilement délocalisables peut dispenser de demander une accréditation professionnelle.

S'agissant des éléments relatifs aux services des discussions sur la facilitation de l'investissement, de nombreux aspects de l'IED dans les services

sont déjà pris en compte dans l'AGCS dans le cadre de la présence commerciale (mode 3). Néanmoins, comme on l'a vu dans l'encadré E.5, l'IED dans le secteur manufacturier s'avère être lié au commerce des services, notamment par le biais de la présence commerciale. Cela semble préfigurer une approche plus globale, qui est en fait déjà celle d'une myriade d'accords commerciaux préférentiels, puisqu'ils englobent dans un seul et même chapitre toutes les politiques et réglementations relatives à l'investissement, qu'elles concernent l'investissement dans les services ou celui dans les activités manufacturières. En particulier, les politiques visant à faciliter l'investissement (par exemple en prévoyant des cadres d'investissement plus transparents et plus prévisibles, en réduisant les formalités administratives et en favorisant la coordination des politiques et réglementations relatives à l'IED aux niveaux central et sous-central), en facilitant l'IED d'une manière générale, peuvent contribuer à l'expansion du commerce des services.

Enfin, en dehors des discussions sur l'élaboration de règles, les Membres se servent des comités permanents de l'OMC, comme le Conseil du commerce des services, pour favoriser la coopération en matière de réglementation dans les domaines présentant un intérêt commun, et pourraient tirer davantage parti de leur potentiel. Dans le cadre des comités permanents de l'OMC, les approches « non contraignantes » nécessitant un degré de coopération moindre, comme l'échange de renseignements sur les approches, processus et pratiques réglementaires, semblent à même de favoriser la coopération réglementaire. Les travaux en rapport avec les mesures réglementaires menés dans d'autres comités de l'OMC – notamment les Comités SPS et OTC – pourraient donner quelques pistes à cet égard. Par exemple, ces comités ont consacré beaucoup de temps à améliorer la transparence des réglementations, y compris par l'élaboration de lignes directrices, ainsi qu'à promouvoir la coordination interne entre les autorités de réglementation nationales afin d'améliorer la qualité, la cohérence et l'efficacité des réglementations. Des approches similaires destinées à améliorer la transparence et la coordination sur le plan intérieur entre les autorités de réglementation pertinentes pourraient également s'avérer utiles dans le contexte des services, où ce dernier point se révèle particulièrement difficile.

L'un des principaux aspects concerne l'identification des domaines dans lesquels les Membres pourraient avoir un intérêt ou être incités à coopérer, compte tenu de la diversité des Membres, y compris pour ce qui est de leurs objectifs et de leurs niveaux de capacités réglementaires. Étant donné le caractère

évolutif de la réglementation, Bollyky (2017) a suggéré des domaines dans lesquels les Membres font face à des problèmes communs sur le plan réglementaire tels que ceux découlant du développement des nouvelles technologies. Dans ce contexte, l'échange de renseignements et de données d'expérience sur la façon de résoudre ces problèmes réglementaires leur permettrait d'apprendre les uns des autres. Cela pourrait s'avérer particulièrement utile pour les économies qui développent leurs capacités réglementaires et souhaiteraient évaluer différentes options réglementaires et leurs implications. Un autre domaine possible de coopération réglementaire au niveau multilatéral qui a été suggéré concerne les secteurs dominés par les CVM (Hoekman, 2015 et Bollyky, 2017). Il peut s'agir, par exemple, d'élaborer des principes ou des lignes directrices de base visant à réduire la fragmentation réglementaire afin de récolter les avantages des CVM.

5. Observations finales

De nombreuses forces façonnent le commerce mondial des services. Les progrès technologiques et la numérisation ont entraîné des transformations particulièrement profondes et d'autres facteurs, comme la démographie, la croissance des revenus et les préoccupations environnementales modifient également les marchés et les acteurs, l'importance des divers modes de fourniture et la composition du commerce des services. Ces évolutions offrent aux gouvernements d'importantes possibilités et leur posent des défis de taille pour faire en sorte que le commerce des services contribue à la croissance inclusive, au développement et à la diversification économique.

La coopération internationale a joué un rôle essentiel pour veiller à ce que le commerce des services se fasse dans des conditions transparentes, prévisibles et fondées sur des règles. Les pays ont collaboré à la réduction des obstacles au commerce et à l'élaboration de mesures réglementaires intérieures, dans le cadre aussi bien de l'OMC que d'ACR. Toutefois, jusqu'à présent, cette collaboration n'a pas encore été pleinement exploitée pour réaliser son potentiel, comme en témoignent les niveaux globalement faibles des engagements concernant les services dans le cadre de l'OMC par rapport aux régimes de services effectivement appliqués, à l'exception des économies ayant accédé à l'OMC après 1995, et peut encore évoluer. Le nature généralement modeste des engagements pris dans le cadre de l'OMC contraste fortement avec l'étendue des niveaux d'accès consolidés dans les ACR. Les ACR sont également allés plus loin dans l'élaboration de disciplines, en particulier sur le commerce électronique des services, la réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS, le mode 4 et les services de télécommunication.

Toutefois, l'utilisation des accords sur le commerce des services, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux/régionaux, pour amener des réformes du commerce des services s'est avérée difficile. L'une des explications possibles de cet état de fait est l'omniprésence de la réglementation sur les marchés des services et le rôle essentiel de politiques réglementaires bien conçues et de capacités nationales adéquates dans l'ouverture commerciale favorisant le bien-être.

Néanmoins, les constatations figurant dans le présent rapport dégagent un certain nombre de facteurs susceptibles de pousser les gouvernements non seulement à ouvrir leurs marchés des services, mais aussi à obtenir des ouvertures similaires de la part de leurs partenaires commerciaux. Cela a conduit plusieurs observateurs à faire valoir que le fait d'accompagner les négociations sur l'ouverture des marchés d'une plus grande coopération internationale axée sur les mesures réglementaires intérieures pourrait être un moyen d'exploiter le potentiel du commerce des services, étant donné la forte complémentarité entre ces deux aspects.

Dans la plupart des secteurs des services, l'ouverture des marchés doit être soutenue et renforcée par des mesures réglementaires intérieures adéquates, tandis que le renforcement de la réglementation et de la gouvernance est une condition nécessaire pour que l'ouverture des échanges produise ses avantages économiques potentiels. L'assistance technique et le renforcement des capacités seraient particulièrement importants à cet égard, car ils permettent aux pays de mieux relever les défis et de profiter des possibilités offertes par la technologie et de l'évolution de la structure du commerce des services qui en résulte.

Les délibérations en cours dans le cadre de l'OMC indiquent les domaines dans lesquels les Membres concernés estiment que la coopération internationale mérite d'être poursuivie. Elles ne reflètent pas forcément les domaines, ou les seuls domaines, dans lesquels une collaboration plus poussée serait souhaitable, mais témoignent plutôt d'une convergence des positions entre les Membres concernés sur le fait qu'il pourrait être utile de mener des discussions sur ces sujets dans le cadre de l'OMC.

Tableau E.1 de l'appendice : Aperçu des travaux pertinents d'autres organisations internationales

Tableau E.1 de l'appendice : Aperçu des travaux pertinents d'autres organisations internationales

Organisation	Description/initiatives pertinentes	Normes et recommandations	Site Web
Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	L'OACI élabore des normes, des pratiques et procédures recommandées, ainsi que des politiques relatives à la sécurité de l'aviation civile internationale, la capacité et l'efficacité de la navigation aérienne, la sécurité, la protection de l'environnement et le développement économique du transport aérien. - Convention relative à l'aviation civile - Programme de facilitation (FAL)	- Normes et pratiques recommandées (SARP) - Procédures pour les services de navigation aérienne (PANS) - Procédures complémentaires régionales (SUPP) - Documents d'orientation sous plusieurs formats	http://www.icao.int/
Organisation maritime internationale (OMI)	L'OMI est chargée de la sécurité et de la sûreté des transports maritimes et de la prévention de la pollution des mers par les navires, au moyen de l'harmonisation des réglementations, des prescriptions et des procédures relatives aux navires, aux cargaisons, aux équipages et aux ports. - Convention visant à faciliter le trafic maritime international (FAL)	- Normes et pratiques recommandées fixées par la Convention FAL	http://www.imo.org/
Union internationale des télécommunications (UIT)	Réunions, par exemple : - Colloque mondial annuel des régulateurs (GSR) - Bureau de développement, Commission d'études 1 – Environnement propice au développement des télécommunications/TIC - Bureau de développement, Commission d'études 2 – Utilisation de services et d'applications des TIC pour promouvoir le développement durable - Bureau de la normalisation, Commission d'études 3 – Questions de politique générale et d'économie. Publications, par exemple : - Global ICT Regulatory Outlook (annuelle) - Measuring the Information Society Report (MISR) vol. 1 et vol. 2, comprenant l'Indice de développement des TIC (annuelle)	- Recommandations de l'UIT - Directives sur les meilleures pratiques réglementaires publiées par le GSR	http://www.itu.int/
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	- Conventions et recommandations relatives à la reconnaissance des qualifications, telles que : Convention révisée sur la reconnaissance des études et des certificats, diplômes, grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les États d'Afrique (2014) Convention régionale Asie-Pacifique sur la reconnaissance des titres de l'enseignement supérieur (2011)	- Recommandations, directives et principes figurant dans les conventions et les traités internationaux	http://www.unesco.org/

Tableau E.1 de l'appendice : Aperçu des travaux pertinents d'autres organisations internationales (suite)

Organisation	Description/initiatives pertinentes	Normes et recommandations	Site Web
Organisation mondiale du tourisme des Nations Unies (OMT)	<ul style="list-style-type: none"> - Code mondial d'éthique du tourisme (CMET) - Initiative de mesure de la durabilité du tourisme - Aide pour le commerce et Cadre intégré renforcé (CIR) - Rencontres interentreprises d'INVESTOUR 2019 pour promouvoir l'investissement dans le tourisme - Première conférence ministérielle OMT/OACI sur le tourisme et le transport aérien en Afrique, organisée en mars 2019 	<ul style="list-style-type: none"> - Principes énoncés dans le Code mondial d'éthique du tourisme 	http://unwto.org
Union postale universelle (UPU)	<p>L'UPU établit les règles, les normes et l'assistance technique pour les échanges internationaux de courrier qui permettent et facilitent le commerce des services postaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frais terminaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Normes techniques et normes de messagerie pour l'échange de données informatisé (EDI) 	http://www.upu.int/
Organisation mondiale de la santé (OMS)	<p>Le Règlement sanitaire international (RSI, 2005) est un instrument juridique international qui a force obligatoire pour tous les États membres de l'OMS. L'objet et la portée du RSI consistent à prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir par une action de santé publique proportionnée et limitée aux risques qu'elle présente pour la santé publique, en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux.</p> <p>Par ailleurs, l'OMS s'intéresse de plus en plus aux questions de santé en ligne, ainsi qu'à la mobilité des personnels de santé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement sanitaire international - Code de pratique mondial pour le recrutement international des personnels de santé 	http://www.who.int/

Notes

- 1 Les expressions « mesures réglementaires intérieures » ou « réglementation intérieure » sont utilisées indifféremment dans cette section pour désigner les mesures réglementaires qui ont une incidence sur le commerce des services mais ne constituent pas des obstacles au commerce (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas des limitations concernant l'accès aux marchés, telles que définies dans l'article XVI de l'AGCS, ou concernant le traitement national, conformément à l'article XVII). L'expression « réglementation intérieure dans le cadre de l'AGCS » fait toutefois spécifiquement référence aux procédures et prescriptions en matière de licences, aux procédures et prescriptions en matière de qualifications et aux normes techniques, c'est-à-dire aux mesures réglementaires pour lesquelles des disciplines doivent être élaborées en vertu de l'article VI:4 de l'AGCS.
- 2 <https://www.uber.com/fr-CH/newsroom/infos%20sur%20l'entreprise/> – consulté en juillet 2019.
- 3 Pour un examen plus détaillé des raisons pour lesquelles les gouvernements réglementent les marchés des services, voir OMC (2012), section II.3.C.
- 4 Les externalités désignent les situations dans lesquelles le prix d'un service ne correspond pas à son coût de production réel ou à l'avantage qu'il procure à la société.
- 5 Les Membres ayant accédé sont les économies qui, contrairement aux Membres fondateurs de l'OMC, ont accédé à l'OMC après sa création en 1995.
- 6 Le cinquième Protocole prévoyait que, si celui-ci n'avait pas été accepté par tous les signataires d'ici au 30 janvier 1999, les signataires qui l'auraient accepté avant cette date pourraient prendre une décision concernant son entrée en vigueur. Ces derniers ont finalement décidé de faire entrer en vigueur le Protocole le 1er mars 1999. En outre, le délai d'acceptation par les autres Membres a été prorogé jusqu'au 15 juin 1999. Après le 15 juin 1999, le Conseil du commerce des services a ouvert le cinquième Protocole au cas par cas pour permettre son acceptation par les signataires restants. Tous les signataires ont finalement accepté le Protocole.
- 7 Les coûts irrécupérables sont les coûts que les entreprises ont déjà engagés et qu'elles ne peuvent pas récupérer lorsqu'elles quittent un marché.
- 8 Les négociations sur les services ont également été prolongées au-delà de 1995 pour le mode 4, avec des résultats minimes, et les services de transport maritime, sans résultats.
- 9 Un autre phénomène pertinent est le grand nombre d'accords bilatéraux d'investissement débordant sur le commerce des services par le biais du mode 3. Bien que ces accords ne satisfassent généralement pas aux critères de l'article V de l'AGCS en raison de l'exclusion des autres modes de fourniture, ils tendent néanmoins à avoir une large portée sectorielle et à garantir le traitement national après établissement.
- 10 La majorité des ACR sur les services notifiés à l'OMC depuis le 1er janvier 2015 sont des accords entre pays en développement, plutôt que des accords entre pays développés ou des accords entre pays développés et pays en développement.
- 11 La dérogation concernant les services pour les PMA a été adoptée par la Conférence ministérielle de l'OMC le 17 décembre 2011 et permet aux Membres de l'OMC, nonobstant l'obligation NPF de l'article II de l'AGCS, d'accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA Membres.
- 12 L'analyse des engagements en matière d'ouverture des marchés dans l'AGCS et les ACR s'inspire de Roy (2019).
- 13 Les documents officiels de l'OMC sont accessibles à l'adresse suivante : https://docs.wto.org/dol2festaff/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx.
- 14 L'importance des « engagements partiels » serait plus grande (et celle des « engagements sans limitation » inférieure) si les limitations horizontales étaient prises en compte, étant donné que la plupart des listes renferment des limitations intersectorielles de ce type, notamment en ce qui concerne les modes 3 et 4.
- 15 Voir le document officiel de l'OMC JOB/SERV/282. En 2019, ces quatre économies ont présenté une communication sur l'ouverture des marchés dans le secteur du tourisme (document officiel de l'OMC JOB/SERV/286).
- 16 L'expression « initiative liée à la Déclaration conjointe » désigne un certain nombre d'initiatives que leurs groupes de proposants respectifs, représentant chacun environ 70 Membres de l'OMC à tous les niveaux de développement, ont dévoilées à l'occasion de la Conférence ministérielle de Buenos Aires, dans lesquelles ils font part de leur intention de faire avancer les discussions dans les domaines concernés.
- 17 Le terme ACR englobe l'ensemble des accords commerciaux préférentiels.
- 18 On entend par « AGCS+ » les engagements allant au-delà que ceux pris dans le cadre de l'AGCS en matière de couverture sectorielle ou de niveau d'ouverture, ou les disciplines s'appuyant sur celles de l'AGCS.
- 19 D'autres études ont souligné le fait qu'un certain nombre de Membres avaient pris des engagements dans le cadre d'ACR qui sont plus restrictifs que ceux au titre de l'AGCS. Voir par exemple Adlung et Miroudot (2012).
- 20 Dans l'AGCS, en revanche, les obligations concernant l'accès aux marchés et le traitement national s'appliquent uniquement aux secteurs inscrits dans la liste d'engagements spécifiques.
- 21 Les mesures non conformes existantes sont généralement énumérées dans une première annexe, tandis qu'une deuxième annexe contient des réserves pour les secteurs ou activités dans lesquels une partie souhaite maintenir des mesures non conformes ou en adopter de nouvelles à l'avenir. Par ailleurs, plusieurs ACR fondés sur une approche de liste négative contiennent un chapitre distinct sur l'entrée des personnes physiques, dans lesquels les engagements sont contractés dans des termes positifs.
- 22 Ce concept fait référence à la possibilité pour une économie qui ne fait aucune concession commerciale de profiter néanmoins des concessions accordées par d'autres économies dans le cadre de négociations en vertu de l'obligation NPF.

- 23 Voir par exemple l'article 11.5 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande, l'article 19.1 de l'ACR Canada-Corée, l'article 9.6.3 (services financiers) de l'ACR Chine-Corée, l'article 21.1.2 de l'ACR Corée-États-Unis, l'article 26.2 du PTPGP, l'article 1.13.2 de l'ACR UE-Viet Nam, l'article 18.1 de l'ACR Colombie-Corée et l'article 9.8.2 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 24 Voir par exemple l'article 5.4 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande, l'article 10.11.6 de l'ACR Canada-Corée, l'article 66.1 de l'ACR Inde-Japon (fournisseurs de services), l'article 9.8 de l'ACR Colombie-Corée et l'article 9.8.1 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 25 Voir par exemple l'article 5.5 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande (services financiers), l'article 10.11.7 (services financiers) et 10.9 (télécommunications) de l'ACR Canada-Corée, l'article 10.13 (télécommunications) et l'article 9.6.6 (services financiers) de l'ACR Chine-Corée (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 26 Voir par exemple l'article 26.2 du PTPGP et l'article 11.3 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 27 Voir par exemple l'article 5.7 (services financiers) de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande, l'article 10.11.9 (services financiers) de l'ACR Canada-Corée, l'article 12.3.5 et 12.3.13 de l'AECG, l'article 9.6.8 (services financiers) de l'ACR Chine-Corée, l'article 10.8.4 du PTPGP, l'article 8.20.4 de l'ACR UE-Viet Nam, l'article 6.7.3 de l'ACR AELE-Philippines et l'article 9.9.2 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 28 Voir par exemple l'article 10.5 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande et l'article 12.3.15 de l'AECG, l'article 10.8.4 du PTPGP et l'article 8.20.4 de l'ACR UE-Viet Nam (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 29 Voir par exemple l'article 10.5 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande et l'article 12.3.16 de l'AECG (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 30 Voir par exemple l'article 12.3.8 de l'AECG, l'article 10.8.5 du PTPGP, l'article 8.20.1 de l'ACR UE-Viet Nam, l'article 8.312 de l'ACR UE-Japon et l'article 9.9.4 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 31 Voir par exemple l'article 10.8.6 du PTPGP et l'article 9.9.5 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 32 Voir par exemple l'article 12.3.11 de l'AECG, l'article 8.31.4 de l'ACR UE-Japon (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 33 Voir par exemple l'article 10 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande, l'article 9.9.1 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique et l'article 7.7.1 de l'ACR Turquie-Singapour (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 34 Voir par exemple l'article 12.1 et 12.2 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande, l'article 19.4 de l'ACR Canada-Corée, l'article 12.3.6 de l'AECG et l'article 16.5 de l'ACR Turquie-Singapour (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 35 Voir par exemple l'article 9.8.4 de l'ACR Australie-Japon, l'article 7.7.2 de l'ACR Turquie-Singapour, l'article 9.7.2 de l'ACR Colombie-Corée et l'article 9.9.3 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 36 Sur la base de données tirées de Gootiz *et al.* (2019), portant sur les ACR notifiés jusqu'en 2018.
- 37 Comme dans de nombreux cas, les ARM faisant partie du programme incorporé des ACR, on ne dispose d'aucune donnée sur le nombre réel d'ARM conclus relevant d'ACR. Un certain nombre d'ARM ont été conclus, par exemple dans le cadre de l'APEC, de l'ASEAN et, plus récemment, de la CAE.
- 38 Voir par exemple l'annexe 9-A de l'ACR Colombie-Corée, l'article 11.3 de l'AECG, l'article 8.21 de l'ACR UE-Viet Nam et l'annexe 9.10 de l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 39 Voir l'article 9.8 de l'ACR Canada-Corée (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 40 Voir par exemple l'article 9.8 de l'ACR Canada-Corée (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 41 Voir par exemple le PTPGP, l'AECG, l'ACR UE-Japon et l'Accord-cadre de partenariat de l'Alliance du Pacifique (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 42 Voir par exemple les articles 25.4 et 25.6 du PTPGP et 18.5, 18.6 et 18.7 de l'ACR UE-Japon (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 43 Voir par exemple l'article 21.4 et 21.7 de l'AECG (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 44 Note de bas de page 1 de l'article V:1 a) : « Cette condition s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion a priori d'un mode de fourniture quel qu'il soit. »
- 45 Voir par exemple l'article 9.4.5 de l'ACR Corée-Nouvelle-Zélande (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 46 Voir par exemple l'article 1203.3 de l'ACR Canada-Pérou (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 47 Voir par exemple l'article 13.04.3 de l'ACR Canada-Panama (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 48 Voir par exemple l'article 80 de l'ACR Chine-Singapour (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 49 Voir par exemple l'article 9.6.1 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 50 Voir par exemple l'article 128 de l'ACR Nouvelle-Zélande-Chine (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 51 Voir par exemple l'article 82 de l'ACR Chine-Singapour (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 52 Voir par exemple l'article 77.3 de l'ACR Inde-Japon (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 53 Voir par exemple l'article 9.8 de l'ACR ASEAN-Australie-Nouvelle-Zélande (à l'adresse <http://rtais.wto.org/>).
- 54 L'« examen des besoins économiques » ou l'« examen des besoins du marché du travail » sont des examens qui subordonnent l'accès aux marchés au respect de certains critères économiques et relatifs aux normes de travail.
- 55 Voir par exemple les normes d'émission de CO₂ pour les aéronefs élaborées par l'Organisation de l'aviation civile internationale.

- 56 On peut citer l'exemple du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, qui est un partenariat mondial aidant les pays en développement à se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires internationales.
- 57 Citons par exemple le réseau de transport d'électricité ou le réseau de transport souterrain.
- 58 Dans le cadre des négociations sur les télécommunications de base (voir l'encadré E.3 pour de plus amples détails), de nombreux gouvernements ont d'abord pris l'engagement progressif d'adopter des réformes dans les délais fixés puis ont utilisé ces obligations internationales pour aider à recueillir un consensus au niveau national sur les réformes et permettre aux entreprises, anciennes comme nouvelles, de se préparer.