

ARTICLE
D'OPINION

Jane Drake-Brockman,
Institute for International Trade, Adélaïde

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 induits 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.