

## GUIDE POUR CONDUIRE L'ÉVALUATION DE LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT DANS LES SERVICES AU SEIN DE L'UEMOA ET DU COMESA

*Du Secrétariat de la Communauté Africaine de Pratiques sur la Gestion axée sur les Résultats de Développement (AfCoP-GRD) à la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF)*



Guide  
N°16

### RÉSUMÉ

Le commerce des services représente aujourd'hui plus d'un cinquième du commerce mondial mesuré en volume et 50% en valeur ajoutée. Pour certains pays, y compris les pays en développement, la part du commerce de services dans les exportations totales est encore plus importante. Avec la mondialisation, les services qui nécessitaient auparavant la proximité physique entre les consommateurs et les offreurs peuvent maintenant être livrés à travers les frontières. Étant donné que la technologie ouvre de nouveaux canaux pour le commerce international des services, les lois et règlements deviennent de plus en plus pertinents pour soutenir cette activité économique et fixer les conditions pour son succès. Malgré les efforts fournis par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) pour créer et maintenir un environnement favorable de commerce régional, les cadres juridiques et réglementaires de la plupart de leurs pays membres n'ont pas suivi le rythme de ces vastes transformations (politiques) du marché. Ce guide technique est développé pour appuyer l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services dans l'UEMOA et le COMESA afin de moderniser leurs régimes réglementaires et de tirer parti des avantages économiques et sociaux de l'augmentation du commerce des services. Ce guide aborde l'évaluation en trois étapes qui consiste dans un premier temps à cartographier les règlements et le processus réglementaire, puis évaluer l'impact des règlements sur la structure du marché en général, et finalement identifier des règlements alternatifs et des arrangements institutionnels. Enfin, tout en faisant ressortir l'importance de la détermination de l'entité politiquement forte pour coordonner l'évaluation, le guide a relevé les impératifs de capacités, notamment en termes de partenariat, de technicité, de suivi-évaluation et de gestion de connaissances, pour une évaluation réussie. Ainsi, les institutions africaines de renforcement de capacités comme la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique et l'Union Africaine sont fortement sollicitées pour une croissance effective du commerce des services.

### Introduction

Le commerce des services représente aujourd'hui plus d'un cinquième du commerce mondial mesuré en volume et 50% en valeur ajoutée (Sáez et al, 2014). Pour certains pays, y compris les pays en développement, la part du commerce de services dans les exportations totales est encore plus importante. Les services peuvent être échangés avec des intrants dans d'autres activités

économiques ; les deux jouant un rôle clé dans la compétitivité et la participation d'un pays aux chaînes de valeur mondiales (Sáez et al., Ibid.). Avec la mondialisation, les services qui nécessitaient auparavant la proximité physique entre les consommateurs et les offreurs peuvent maintenant être livrés au-delà des frontières. Par ailleurs, comme la technologie ouvre de nouveaux canaux pour le commerce international des

services, les lois et règlements deviennent de plus en plus pertinents pour soutenir cette activité économique et créer les conditions de son succès. Les réglementations nationales, telles que les limitations à la participation étrangère, les droits de monopole et les lois qui limitent le mouvement temporaire des personnes, affectent directement la prestation des services (Molinuevo et al, 2014). De plus, les cadres juridiques et réglementaires de la plupart des pays n'ont pas suivi le rythme de ces vastes transformations (politiques) du marché (Radaelli et al., 2010 ; Molinuevo et al., 2014). C'est le cas de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), deux communautés économiques régionales (CER) en Afrique, qui s'efforcent de créer et de maintenir un environnement de commerce régional favorisant la croissance du commerce intra-africain et assurant la croissance économique et le développement régional. Pourtant, il reste des défis tels que la domestication complète des instruments de facilitation du commerce, le manque d'infrastructures appropriées, les faibles capacités techniques et législatives de certains pays dans la mise en œuvre des instruments, etc. Ces défis sont combinés avec un manque de données et un nombre limité d'outils analytiques pour mener des recherches rigoureuses.

Pour cela, il s'avère opportun pour ces communautés économiques régionales et leurs pays membres de moderniser leurs régimes réglementaires afin de tirer parti des avantages économiques et sociaux de l'augmentation du commerce des services. Ces lignes directrices méritent d'être partagées pour appuyer l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services dans l'UEMOA et le COMESA et leurs pays membres pour une croissance effective du commerce des services et une réduction de la pauvreté.

### Public cible

Ce guide a pour objectif d'aider les professionnels et les décideurs à évaluer si le cadre réglementaire en vigueur dans leurs pays favorise le développement d'un marché domestique des

services et si la réglementation des services réduit les échecs du marché tout en poursuivant de manière appropriée les objectifs d'intérêt public. Par conséquent, le rôle des institutions continentales de renforcement de capacités pourrait être d'aider lesdits Etats à mener cette évaluation réglementaire avec succès.

## Présentation du guide

### 1. Domaines fonctionnels pour l'application de l'évaluation

En fonction du contexte macroéconomique mais aussi des besoins des autorités, l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services peut être exécutée en poursuivant différents objectifs tels que :

- Réduire les gaps d'information sur les réglementations du commerce des services ;
- Soutenir une réforme de la réglementation ;
- Appuyer les négociations commerciales ;
- Evaluer la performance d'une réglementation ; et
- Promouvoir de meilleures pratiques réglementaires.

### 2. Niveaux d'analyse de l'évaluation

L'analyse de l'ensemble du cadre réglementaire du commerce et de l'investissement dans les services serait une initiative colossale. Par conséquent, l'on pourrait l'effectuer en se focalisant sur 3 différents niveaux : horizontal, sectoriel et service.

Une évaluation horizontale met en lumière les politiques générales qui affectent le commerce des services, ainsi que les principaux lois et règlements touchant certains secteurs clés de services. Une analyse sectorielle se concentre sur un secteur spécifique, comme les services professionnels, le tourisme ou les services financiers. L'évaluation peut également être conduite sur un service spécifique, tel que la comptabilité, les services de transport routier ou l'assurance. Cependant, quel que soit le niveau d'analyse, l'évaluation doit tenir compte à la fois de la réglementation et du cadre de gouvernance.

En effet, les lois et la réglementation sont les principaux obstacles au commerce des services (Molinuevo et al, 2014). Elles affectent à la fois la capacité de fournir un service et la manière dont les services sont fournis. De même, la façon dont les lois et réglementations sont développées, administrées et mises en œuvre peuvent également être un obstacle au commerce des services que les règles elles-mêmes. Par conséquent, l'évaluation de la réglementation du

commerce et de l'investissement dans les services prend en compte les principaux aspects institutionnels et les procédures des organismes de réglementation des services (gouvernance). L'évaluation doit aussi analyser l'effet du cadre réglementaire sur tous les modes de fourniture de services.

La figure 1 suivante résume les différents éléments relatifs aux 3 niveaux d'analyse (Molinuevo et al, 2014).

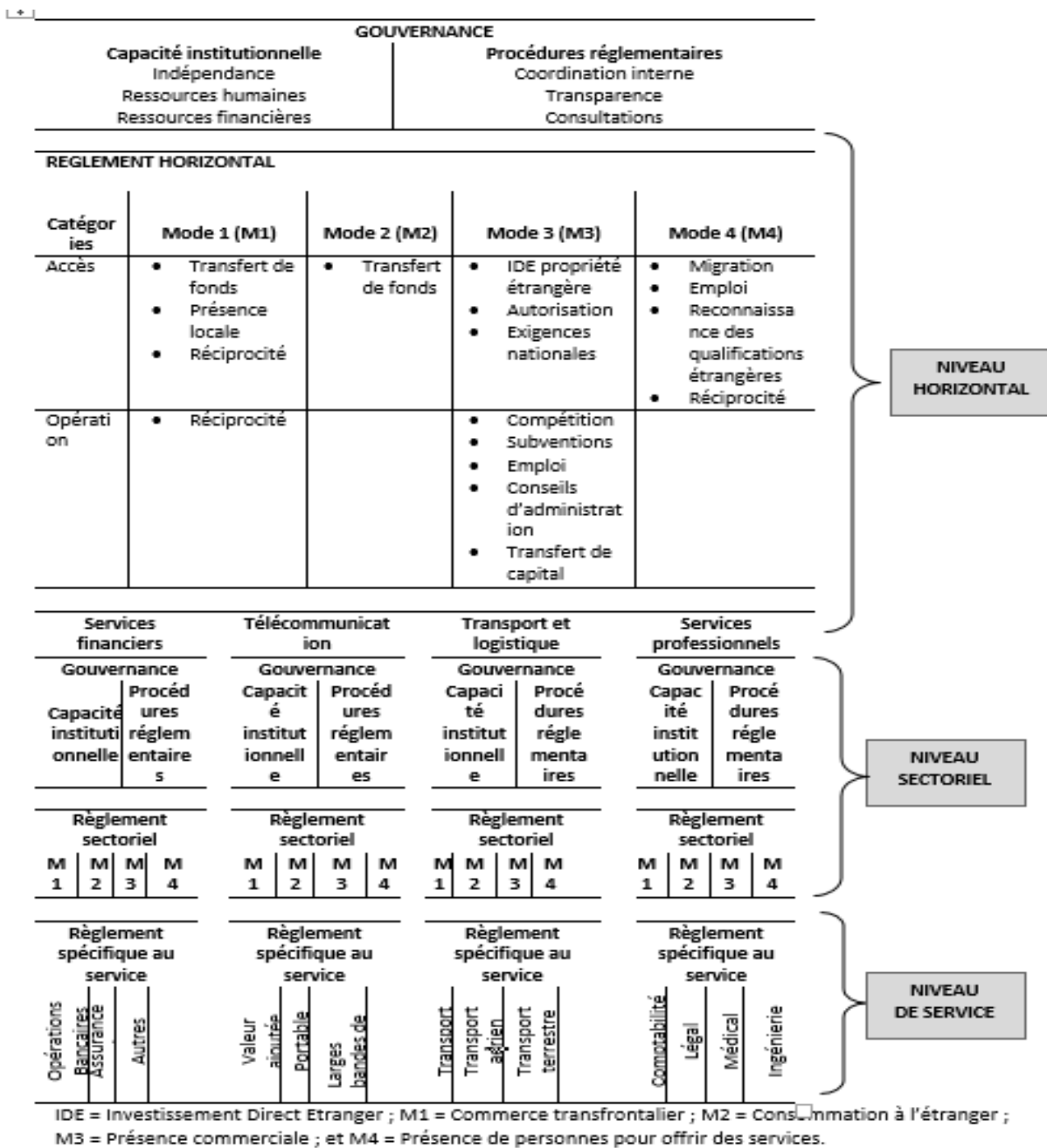


Figure 1 : Niveaux d'analyse de l'évaluation

### 3. Evaluation réglementaire des investissements et du commerce des services : une analyse en trois étapes

L'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services peut être conduite en trois (03) étapes résumées dans la figure 2.

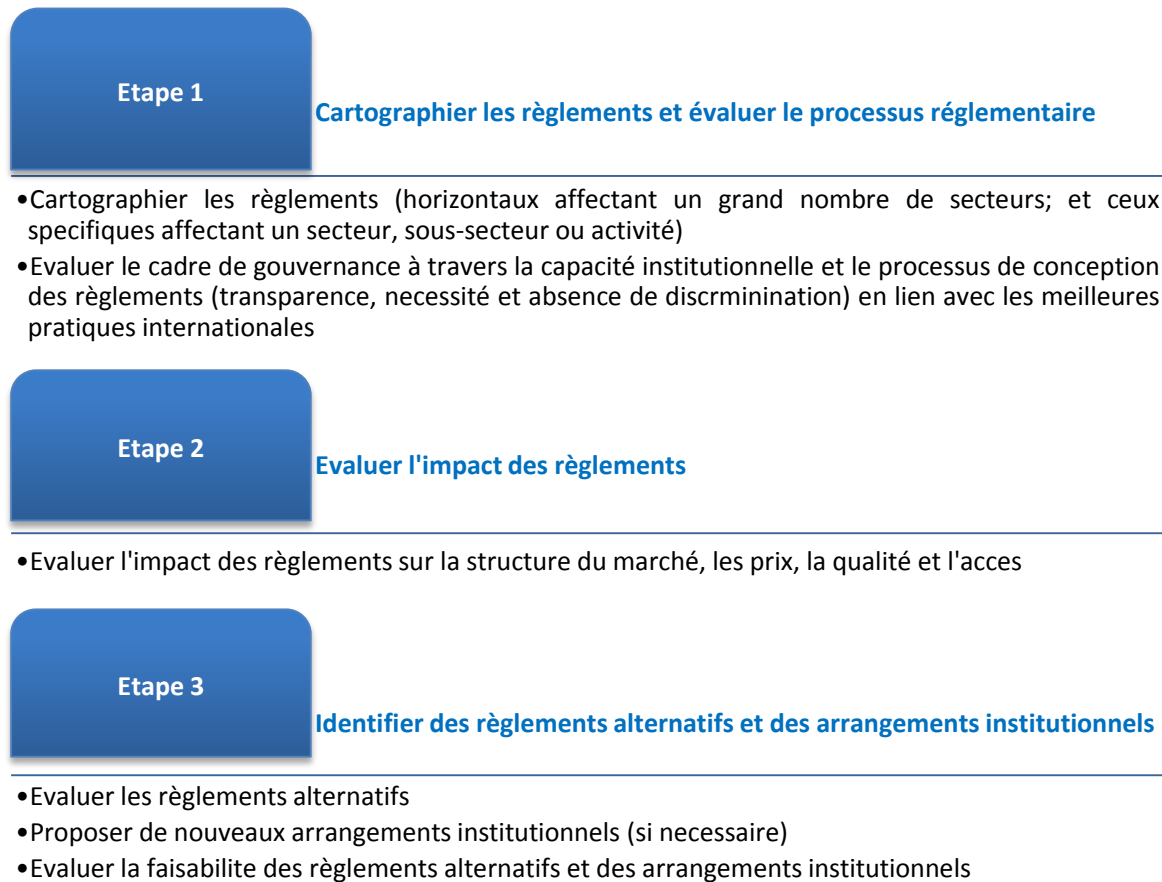


Figure 2 : Trois étapes de l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services

#### ➤ Etape 1 : Cartographier les règlements et évaluer le processus réglementaire

Les mesures affectant les secteurs des services peuvent être consacrées par des lois et des règlements généraux ou des mesures ministérielles spécifiques régissant un secteur de services spécifiques. Trois niveaux de réglementation peuvent être distingués :

- Le niveau horizontal inclut les mesures affectant tous les secteurs des services, telles que les restrictions sur le transfert de fonds, les limitations sur le mouvement des personnes, les plafonds de participation étrangère et la législation accordant un traitement préférentiel à certaines minorités.

- Le niveau sectoriel englobe les règlements généraux gouvernant certains services. Les lois sur le tourisme ou les télécommunications ou un cadre général sur les services professionnels correspondent à ce niveau.
- Le niveau des services couvre les mesures qui réglementent des activités spécifiques. Ce niveau de réglementation est courant dans les services professionnels, où chaque service est normalement régi par un organisme spécifique, comme une barre nationale pour les services juridiques ou une association comptable. La réglementation spécifique au service peut également résulter de lois

générales. Les lois sur la protection du patrimoine culturel, par exemple, limitent le commerce des services audiovisuels ou des services de divertissement en imposant des limites aux films ou productions étrangers.

La cartographie identifie donc les mesures qui affectent le commerce des services à chaque niveau de réglementation. Elle évalue leurs effets pratiques sur les services en examinant les points suivants :

- Les restrictions d'accès et d'opération sur un marché ;
- Les mesures quantitatives et qualitatives, qui peuvent ou non être discriminatoires dans l'intention ou l'effet ;
- Les lois et règlements ainsi que les restrictions imposées par les pratiques administratives informelles.

En outre, les aspects de gouvernance et de réglementation sont considérés à chaque niveau d'analyse. Ces considérations sont particulièrement pertinentes au niveau horizontal où les liens juridiques et institutionnels sont plus larges et plus complexes, et affectent davantage les secteurs.

#### 🔑 **Étape 2 : Évaluer l'impact des règlements**

L'analyse quantitative est l'étape la plus exigeante de l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services. Elle fournit les prix et coûts, les niveaux de concurrence et la structure du marché tout en décrivant des repères de performance. Elle estime les bénéfices attendus de la réforme et donne une indication des potentiels gagnants et perdants des réformes, ainsi que des mesures d'atténuation ou de transition possibles.

Les décideurs doivent être conscients de deux limites de l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services. Tout d'abord, certains aspects du processus de réglementation ne peuvent souvent

pas être mesurés du fait de la non-disponibilité des données de base. Deuxièmement, les limites de ressources signifient que les décideurs doivent décider des dimensions à évaluer : la qualité du processus réglementaire ou la norme de performance représentée par la mise en œuvre et l'application des règlements. Certains de ces aspects, tels que la qualité réglementaire ou la capacité d'exécution, sont aussi difficiles à quantifier. Les décideurs devraient tenir compte de l'impact de la réglementation à la fois sur leurs objectifs directs et les objectifs de politique générale (Baldwin 2012).

Les outils quantitatifs aident les décideurs à prioriser les choix. En quantifiant l'impact des réglementations, l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services peut guider la réforme de la réglementation. Elle peut permettre d'identifier des groupes d'intérêts pouvant s'opposer à des orientations ou les favoriser, permettant d'établir une opinion publique et des alliances pour surmonter la résistance politique à la réforme. La quantification peut également contribuer à la conception d'une réforme. En identifiant les pires inefficacités, l'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services peut aider les décideurs politiques à réformer les zones qui peuvent avoir le plus grand impact.

#### 🔑 **Étape 3 : Identifier des règlements alternatifs et des arrangements institutionnels**

Cette étape se base sur les résultats de la cartographie réglementaire (étape 1) et si disponible, sur l'évaluation quantitative de l'impact du commerce des services (étape 2). Elle décrit les options disponibles aux décideurs qui souhaitent réformer la réglementation des services, en identifiant les avantages et inconvénients, les exigences et les moyens de mise en œuvre de chaque alternative. L'évaluation de la réglementation du commerce et de l'investissement dans les services aide les décideurs politiques à identifier les stratégies

adaptées à un pays particulier et à des secteurs de services en fonction des orientations politiques. Le tableau 1 suivant donne un aperçu des avantages et désavantages de quelques stratégies réglementaires qui pourraient orienter le choix de

règlements alternatifs. Notons que cette sélection de choix est faite à titre d'exemple et ne constitue pas une liste exhaustive de stratégies réglementaires.

**Tableau 1 : Avantages et inconvénients des stratégies réglementaires**

<i>Stratégie réglementaire</i>	<i>Caractéristique principale</i>	<i>Principaux avantages</i>	<i>Principaux désavantages</i>
<i>Action directe par l'Etat</i>	L'Etat est responsable de la fourniture des services aux consommateurs ou aux installations pour les entreprises	Assure un niveau particulier d'investissement dans des biens ou des services avec une forte composante publique	L'échec du gouvernement peut être un problème aussi important que l'échec du marché
<i>Commande et contrôle</i>	Le règlement implique généralement l'imposition de normes contraignantes et leur application par des sanctions légales	Interdit des types particuliers de conduite, assurant un effet relativement certain et immédiat	Les entreprises réglementées peuvent saisir le processus ; Introduit une rigidité dans le système ; Peut créer un obstacle à l'entrée ; Difficile et coûteux à faire respecter.
<i>Régimes d'incitation</i>	Cette stratégie utilise des taxes ou des subventions pour encourager les fournisseurs de services à agir conformément à l'intérêt public	Réduit le risque de capture réglementaire ; Encourage les entreprises à limiter autant que possible les comportements néfastes	Nécessite des informations pour fixer la taxe ou subventionner au niveau correct.
<i>Droit de la concurrence</i>	Peut assurer un niveau de concurrence sur les marchés individuels qui aboutit à une offre à des niveaux socialement optimaux	Peut être appliqué à plusieurs secteurs, créant ainsi des économies d'échelle dans la réglementation ; N'interdit pas indûment les processus privés de prise de décision des entreprises	La flexibilité peut créer une incertitude

Source : Molinuevo et al, 2014.

## Conclusion, recommandations politiques et impératifs de capacités

Les services couvrent un grand nombre de secteurs, dont certains sont interconnectés. Les services jouent de nombreux rôles - en soutenant d'autres activités économiques, à travers la

logistique et le transport, et en stimulant les politiques de développement, par l'éducation, la santé et la protection sociale, par exemple. Contrairement à la production industrielle, à l'agriculture ou à l'exploitation minière, aucune entité unique n'est responsable de la surveillance des services. Compte tenu de la vaste gamme de



services, le défi est de savoir comment les pays peuvent effectuer une évaluation réglementaire visant à réformer le secteur.

Si la réforme ne concerne qu'un seul secteur, le ministère ou toute autre entité publique responsable des politiques et des règlements devrait mener le processus, y compris les consultations avec les parties prenantes. Si le processus de réforme affecte un large éventail d'activités de service, la coordination entre les entités publiques, y compris les ministères et les organismes de réglementation, et les parties prenantes est nécessaire. Dans ce cas, déterminer quelle entité publique est la mieux adaptée pour coordonner la réforme dépend du contexte du pays : différents pays trouveront différentes solutions. Cependant, certaines conditions clés doivent être remplies, y compris les suivantes :

- **L'entité de coordination de la politique doit être politiquement forte.** L'économie politique des réformes des services est complexe, impliquant des questions politiquement sensibles qui affectent des intérêts puissants et un large éventail de parties prenantes. Par conséquent, l'entité responsable de la coordination doit être relativement élevée dans l'échelon politique. Elle doit être capable d'effectuer une évaluation et de suivre les progrès réalisés par les différentes parties et d'en informer d'autres entités sur la manière d'améliorer la mise en œuvre.
- **Une entité politique forte doit être soutenue par un secrétariat fort et doté des capacités.** Les deux doivent avoir de bonnes capacités techniques et des ressources adéquates, y compris un personnel suffisant et suffisamment outillé pour exécuter le mandat du secrétariat. Lorsque la capacité du gouvernement est faible, il est logique de permettre à une organisation internationale de renforcement des capacités comme la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) d'effectuer l'évaluation

sous la direction et la supervision de l'entité de coordination. Ce secrétariat serait chargé, entre autres, de superviser l'évaluation de la réglementation.

- **La coordination doit promouvoir l'approche participative.** L'entité devrait inclure les parties prenantes concernées qui pourraient être intéressées par les résultats des évaluations et recommandations réglementaires ou affectées par la réforme proposée.
- **Renforcer les capacités des entités de coordination dans la collecte, l'utilisation et le suivi-évaluation des données est impératif.** La collecte de données en général et les réglementations en particulier est un défi dans les pays africains. Cela constitue, en effet, un défi de capacités auquel devraient faire face les institutions continentales qui ont de l'expertise dans l'assistance et le renforcement de capacités des gouvernements africains. C'est le cas, par exemple, de la Fondation pour le renforcement de capacités en Afrique (ACBF) et de l'Union Africaine.

### Pour aller plus loin

Balistreri, Edward J., Thomas F. Rutherford, and David G. Tarr. (2009.) "Modeling Services Liberalization: The Case of Kenya." *Economic Modelling* 26 (3): 668–79.

Borchert, Ingo, Batshur Gootiiz, and Aaditya Mattoo. (2012.) "Policy Barriers to International Trade in Services: Evidence from a New Database." *Policy Research Working Paper 6109*, World Bank, Washington, DC.

Cattaneo, Olivier, Michael Engman, Sebastián Sáez, and Robert M. Stern. (2010.) "Assessing the Potential of Services Trade in Developing Countries: An Overview." In *International Trade in Services: New Trends and Opportunities for Developing Countries*, ed. Olivier Cattaneo, Michael Engman, Sebastián Sáez, and Robert M. Stern, 1–28. Washington, DC: World Bank.

Dihel, Nora. (2003). "Quantifying Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade: A Review of the Literature." In *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*, 113–44. Paris: OECD Publishing.

Sáez, Sebastián, ed. (2010.) *Trade in Services Negotiations: A Guide for Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

## Références

Amin, Mohammad, and Aaditya Mattoo (2006) "Do Institutions Matter More for Services?" Policy Research Working Paper 4032, World Bank, Washington, DC.

Sáez, Sebastián; Taglioni, Daria; van der Marel, Erik; Hollweg, Claire H.; Zavacka, Veronika. (2014) *Valuing Services in Trade: A Toolkit for Competitiveness Diagnostics*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21285> License: CC BY 3.0 IGO.

Molinuevo, Martin, and Sebastian Saez. (2014) *Regulatory Assessment Toolkit: A Practical Methodology for Assessing Regulation on Trade and Investment in Services*. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-0057-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Radaelli, Claudio M., and Fabrizio de Francesco. (2010) "Regulatory Impact Assessment." In *The Oxford Handbook of Regulation*, ed. Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, 279–300. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge, eds. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Findlay, Christopher, and Tony Warren, eds. (2000). *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.





## REMERCIEMENTS

Ce produit de connaissance fait partie d'une série de produits de la Communauté Africaine de Pratiques sur la Gestion axée sur les Résultats de Développement (AfCoP-GRD). L'objectif est de documenter les bonnes pratiques et les recommandations politiques clés sur la gestion axée sur les résultats de développement. Les produits de connaissance de l'AfCoP sont largement diffusés et sont disponibles sur le site web de l'Initiative de l'Afrique pour les Résultats (AfriK4R) : <http://afrik4r.org/ressources/>.

Cette étude de cas de l'AfCoP-GRD est un travail conjoint de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) et de la Banque Africaine de Développement (BAD) réalisé sous la supervision du Secrétaire Exécutif de l'ACBF, le Professeur Emmanuel Nnadozie. Ce produit a été préparé par une équipe du Département « Connaissances et Apprentissage » (K&L) de l'ACBF, sous la supervision générale de son Directeur, Dr Thomas Munthali assisté par M. Fréjus Thoto, Dr. Robert Nantchouang, Dr. Barassou Diawara et Mme Anne François et des membres des autres départements de la Fondation.

L'ACBF est également reconnaissante envers Donald Houessou qui a partagé le travail de recherche ayant abouti à l'élaboration de cette publication ; puis Daniel Kaboré et Alban Ahouré dont les avis externes ont enrichi ce produit de connaissance. La Fondation exprime aussi sa gratitude aux membres de l'AfCoP, aux institutions partenaires de l'ACBF et à tous ceux qui ont fourni des contributions critiques pour la finalisation de ce produit. L'ACBF est reconnaissante envers la Banque Africaine de Développement qui a appuyé l'élaboration de ce produit de connaissance sous la subvention Numéro 2100150023544.

Les vues et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la BAD et de l'ACBF.