

LE COMMERCE DES SERVICES DANS LA ZLECAf

Sékou Falil Doumbouya¹

Introduction

Les services jouent un rôle important dans la croissance économique et dans le développement. Ils contribuent directement et de manière significative à la création de revenus et d'emplois, et fournissent des intrants essentiels à d'autres secteurs de l'économie. La littérature sur le développement souligne que les services financiers peuvent avoir une incidence sur la croissance en facilitant l'accumulation de capital et en favorisant l'innovation. Les services de transport (routier, maritime, ferroviaire et aérien, y compris les services logistiques associés) ont une incidence sur les coûts d'expédition des marchandises et sur les mouvements de travailleurs à l'intérieur des pays et entre eux. Les services aux entreprises (services de comptabilité, d'ingénierie, services juridiques, services informatiques, etc) sont essentiels pour faciliter les échanges et transmettre les innovations en matière de processus métiers d'une entreprise ou d'un secteur à l'autre. Le tourisme est un grand demandeur d'intrants venant d'autres secteurs et un important fournisseur (intrant) pour d'autres secteurs d'activités. Si les services sont chers ou de faible qualité, la compétitivité et le potentiel de création d'emplois des entreprises/industries en aval seront réduits.

Le commerce est un moyen par lequel les entreprises peuvent améliorer leur accès aux services, soit sous forme de prix plus bas, soit avec un plus grand choix (plus de variété). Ainsi, les politiques qui restreignent le commerce des services sont un facteur ayant une incidence sur la compétitivité des entreprises. Dans le cas des services, les tarifs ne sont pas un problème. A la place du tarif, il y a une prévalence des politiques réglementaires d'application générale et des politiques qui limitent explicitement, voire interdisent l'accès des entreprises étrangères aux marchés nationaux. Ces politiques ont une incidence sur les prix, la qualité et la variété des services offerts aux entreprises et aux ménages.

Dans une contribution, Beverelli et al. (2016)² utilisent des données sectorielles pour analyser sur un échantillon de 58 pays la relation entre les niveaux d'obstacles au commerce des services et les performances de productivité au niveau des entreprises. Ils constatent que les effets des politiques de commerce des services sur la productivité des entreprises dépendent de la qualité des institutions et politiques nationales de régulation, c'est-à-dire de la « bonne gouvernance ».

La Zone de Libre Échange Continentale Africaine (ZLECAf) a inclus les services financiers, les services de transport, les services aux entreprises et les services touristiques dans la portée et dans le champ d'application de son Protocole sur le Commerce des Services (liste non exhaustive). Ce protocole prévoit des obligations d'octroi conditionnel de l'accès au marché et du traitement national à assumer par chaque membre de l'Union Africaine (UA) à l'égard des autres membres de l'UA. Il a également prévu des obligations générales relatives à la transparence et à la « bonne gouvernance ». Parallèlement au protocole sur le commerce des services de la ZLECAf, le programme de développement du secteur de services de l'UA (PDSS), en cours d'élaboration, est axé sur les mesures susceptibles de favoriser la libéralisation, par les États membres de l'UA, des services,

¹ L'auteur remercie Judith Fessehaie, Anahita Vasudevanles et les femmes entrepreneuses participantes du Groupe SheTrades AfCTA pour leurs discussions utiles.

² Beverelli, C., M. Fiorini, and B. Hoekman. 2016. "Services Trade Restrictiveness and Manufacturing Productivity: The Role of Institutions," *Journal of International Economics*.

soit unilatéralement par le biais des Communautés Économiques Régionales (CER), ou soit à travers les négociations de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC), et sur le renforcement des cadres réglementaires, s'agissant des principaux secteurs de services. La présente note d'informations commence d'abord par rappeler les opportunités et les défis, en relation avec les services dans la ZLECAf, pour les femmes entrepreneuses et productrices. Elle décrit ensuite ce que signifie concrètement la ZLECAf dans les services et tire en fin une conclusion.

Opportunités et défis pour les femmes entrepreneuses et productrices

Les enquêtes sur les entreprises menées par la Banque mondiale au cours des cinq dernières années révèlent que les femmes sont présentes en tant que propriétaire ou dirigeante dans les entreprises de services formelles et dans les entreprises manufacturières formelles en Afrique (tableau 1). Elles sont donc concernées par les opportunités offertes par la ZLECAf dans le secteur des services : (i) celles qui contrôlent ou dirigent les entreprises de services pourront voir leur rentabilité augmenter en raison de l'expansion de la production et des exportations des services, (ii) celles qui contrôlent ou dirigent les entreprises manufacturières pourront voir leur rentabilité augmenter en raison de la baisse des coûts des intrants-services grâce aux importations.

Tableau 1: Genre, Propriété et Management dans divers pays d'Afrique, 2015-2018

	Secteur	Pourcentage d'établissements ayant une participation féminine dans la propriété	Pourcentage d'établissements ayant une majorité féminine dans la propriété	Pourcentage d'établissements dirigés par une femme
Benin (2016)	Fabrication	23,2	7,6	4,7
	Services	39,8	24,4	30,8
Cameroun (2016)	Fabrication	34,7	23,6	18,7
	Services	41,8	34,2	24,7
Côte d'Ivoire (2016)	Fabrication	19,9	13,5	13,6
	Services	25,8	12,8	14,5
Égypte (2016)	Fabrication	14,8	1,9	3,7
	Services	20	2,7	5,8
Eswatini (2016)	Fabrication	44,5	23,2	26,9
	Services	34,2	15,6	27,5
Éthiopie (2015)	Fabrication	31,1	5,3	6,4
	Services	37	18,3	4,2
Gambie (2018)	Fabrication	15,1	11,1	7,5
	Services	17,9	13,1	10,8
Guinée (2016)	Fabrication	4,3	4,3	2,2
	Services	9,4	5,4	6
Kenya (2018)	Fabrication	56,4	15,6	18,4
	Services	45,8	12,8	18,1
Lesotho (2016)	Fabrication	53,2	43	46,5
	Services	36,5	22,2	34,4
Libéria (2017)	Fabrication	27,2	10,3	13,5
	Services	42,5	18,3	23,9
Mali (2016)	Fabrication	13,3	7,4	3,5
	Services	16,1	9,9	14,9
Mozambique (2018)	Fabrication	23,4	13,1	8,9
	Services	29,6	18,6	17,3
Niger (2017)	Fabrication	9	7,4	8,4
	Services	15,7	9,3	11,1
Sierra Leone (2017)	Fabrication	14,5	12,7	11
	Services	21,8	19,7	19,4
Tchad (2018)	Fabrication	7,4	4,1	3,3
	Services	15,4	11	15,6
Togo (2016)	Fabrication	23,6	2,1	2
	Services	25,8	13,4	14,5
Zimbabwe (2016)	Fabrication	47,1	14,7	9,7
	Services	41,1	13,7	18,3

Source : <https://www.enterprisesurveys.org/>

Les défis à relever sont importants étant donné l'omniprésence des obstacles potentiels, soit à l'exportation, soit pour rendre les services disponibles et moins coûteux dans le pays grâce à l'importation (tableau 2).

Tableau 2: Une sélection de considérations réglementaires à prendre en compte pour faire du commerce des services

Défis	Services financiers	Services de transport	Services aux entreprises	Services touristiques
A. Autorité de régulation		Pas souvent indépendante du ministère de tutelle	Pas souvent indépendante des fournisseurs dans les services professionnels	Pas souvent indépendante du ministère de tutelle
B. Conditions sur la fourniture transfrontalière	Les risques situés dans un pays sont souvent assurés par les seules compagnies présentes dans le pays	Un accord bilatéral ou de réciprocité est souvent requis	La fourniture de services est souvent interdite à partir de l'étranger dans les services professionnels	
C. Conditions sur la présence commerciale	La présence commerciale sous forme de succursale n'est souvent pas autorisée	Un accord bilatéral ou de réciprocité est souvent requis	Les formes de présence commerciale étrangères sont souvent limitées à des coentreprises avec participation minoritaire dans les services professionnels	
D. Conditions sur la présence des personnes physiques	Les postes de dirigeants peuvent parfois être réservés aux nationaux seulement dans les services bancaires	Le visa de l'équipage peut parfois être de durée limitée avec une seule entrée (pour le transport international)	La fourniture de services est souvent interdite par les professionnels étrangers indépendants et par les fournisseurs de services contractuels dans les services professionnels	Le marché des services d'agents touristique est souvent fermé aux agents étrangers
E1. Autres conditions de marché applicables à la prestation des services	Il y a souvent des restrictions concernant l'octroi des prêts ou l'acceptation des dépôts en devises	Il y a souvent l'obligation de recourir à des manutentionnaires installés au port ou à la gare		Existence d'obligations en matière de services publics (fonds de développement du tourisme)
E2. Conditions applicables à la passation des marchés publics	Il peut y avoir souvent des préférences nationales ou régionales			
E3. Politique de la concurrence		Les pratiques anticoncurrentielles sont souvent présentes (accès aux facilités essentielles)		Les marges des prestataires locaux sont faibles face aux voyageurs internationaux
E4. Procédures administratives et transparence de la réglementation	Les critères d'octroi des agréments sont souvent publiés, les demandes rejetées sont souvent motivées, mais l'octroi des agréments est rarement automatique une fois que les critères sont satisfaits.			

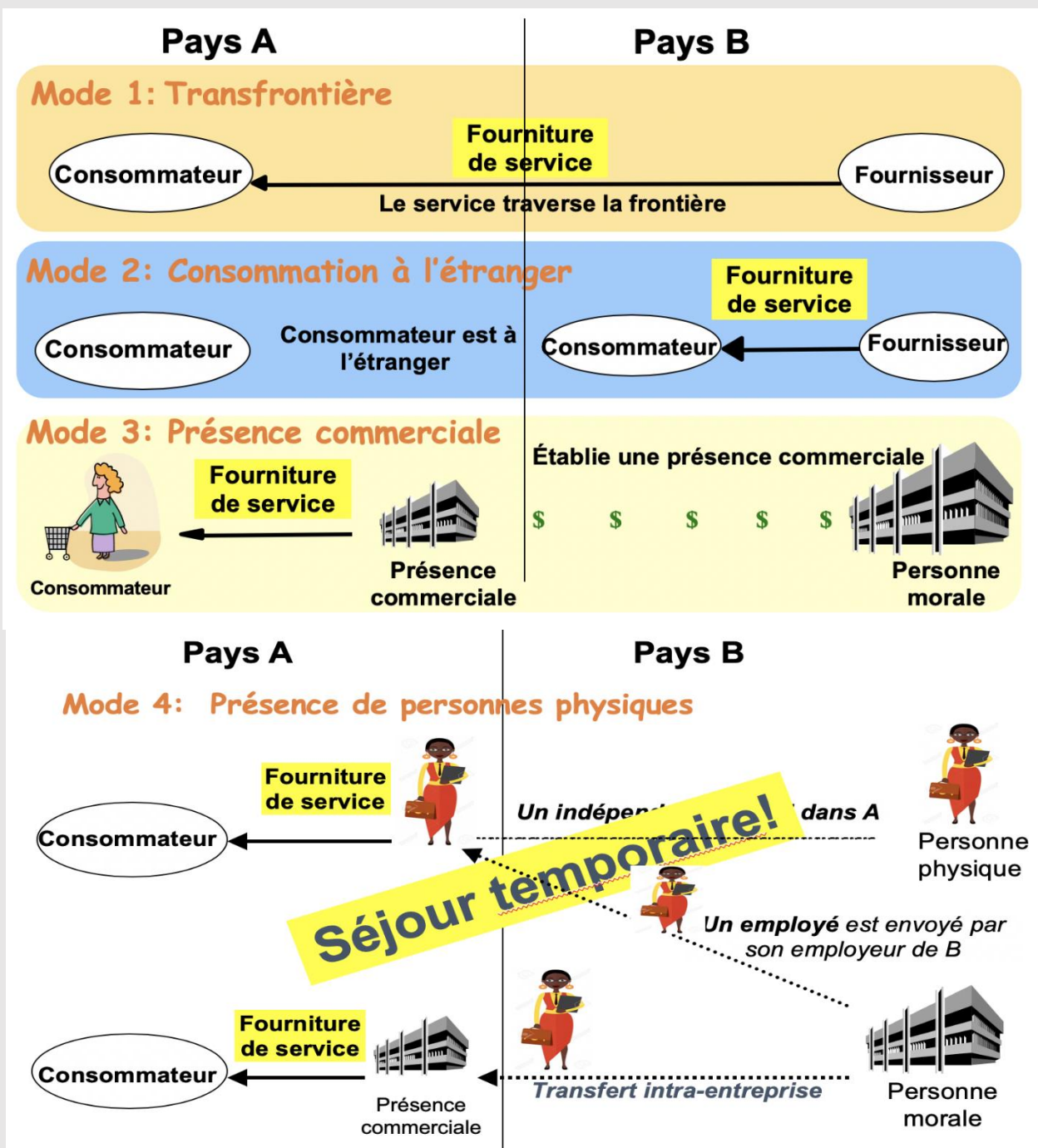
Source : compilation de l'auteur à partir audits réglementaires sur les services en Afrique

Les obstacles susmentionnés ne sont pas tous nécessaires, même s'ils visent à atteindre certains objectifs de politique nationale. Il est possible que les objectifs nationaux visés puissent être atteints avec des mesures réglementaires moins restrictives pour le commerce. Les priorités générales pour les femmes entrepreneuses et productrices devraient prendre en compte l'élimination des obstacles non nécessaires au commerce des services au sein de la ZLECAf.

Qu'est-ce que la ZLECAf sur les services signifie pour une entreprise ?

La définition du commerce des services au titre du protocole du commerce des services (PCS) de la ZLECAf repose sur quatre axes, en fonction de la présence territoriale de l'entreprise (fournisseur) et du consommateur au moment des transactions (article 1p) (figure 1).

Figure 1: Comment les services sont échangés entre les pays de la ZLECAf ?



Le PCS de la ZLECAf s'applique aux mesures des membres qui affectent le commerce des services (Article 2.1). Peu importe, dans ce contexte, qu'une mesure soit prise au niveau des gouvernements centraux, régionaux ou locaux, ou par des organismes non gouvernementaux exerçant les pouvoirs qui leur sont délégués (Article 2.3). La définition pertinente couvre toute mesure, « que ce soit sous forme de loi, de réglementation, de règle, de procédure, de décision administrative, ou sous toute autre forme...concernant les services (Article 1.f).

La présence ou l'absence de réglementation dans le pays A du continent (figure 1) peut être souvent un obstacle à l'exportation de l'entreprise du pays B du continent. Prenons par exemple le cas d'un terminal portuaire (aérien ou maritime) dont l'exploitation est confiée à une société de gestion. Pour des raisons d'économie d'échelle, l'État confie souvent la gestion du terminal à une seule société (monopole) sous forme de concessions. De nombreux fournisseurs de services (étrangers ou nationaux) peuvent vouloir fournir de services sur le terminal : services d'assistance au sol pour les avions (tickets pour les passagers, catering, etc.), services de manutention pour les navires,...En l'absence d'une réglementation du cahier de charges entre la société gestionnaire du terminal et les fournisseurs de services sur le terminal, ces derniers entreraient difficilement sur le marché si la société de gestion se comporte de manière anti-concurrentielle en fournissant des services similaires à leurs services. Cet exemple concernait le cas d'une absence de réglementation. Prenons maintenant le cas d'une présence de réglementation. Dans le secteur des services financiers ou des services professionnels, les consommateurs (entreprises, particuliers) ne sont pas très souvent parfaitement informés de la qualité des fournisseurs de services. Pour protéger les consommateurs, l'État du pays A impose ex ante des exigences légitimes en matière de qualification que les fournisseurs de services (nationaux et étrangers) doivent satisfaire avant d'entrer sur son marché. Mais il pourrait arriver que les exigences imposées par le pays A soient trop lourdes pour les fournisseurs de services provenant du pays B surtout si ces fournisseurs ont déjà satisfait les exigences de leur pays B. Le PCS de la ZLECAf n'a pas ignoré ces problèmes. Le tableau 3 et les explications qui suivent illustrent comment le PCS de la ZLECAf a tenté de traiter ces problèmes.

Tableau 3: Pourquoi les règles du protocole sur le commerce des services de la ZLECAf ?

Imperfection des marchés nationaux	Exemple de secteurs affectés	Réponses politiques nationales	Questions de commerce liées aux réponses nationales	Réponses actuelles du protocole de commerce des services de la ZLECAf
I. Monopole/Oligopole	Transport	Permettre aux entreprises historiques d'entraver l'entrée et la concurrence de nouvelles entreprises en vue d'exploiter les rendements croissants ou les économies d'échelle.	L'absence de réglementation pro-concurrentielle dans les pays d'importation peut devenir une barrière au commerce pour assurer un accès équitable aux facilités essentielles.	Transparence (Articles 5 et 9) Pas de discrimination (Article 4 and 20) Pas de restrictions quantitatives (Article 19) Règles sur les Monopoles et les fournisseurs exclusifs de services (Article 11) Pratiques commerciales (Article 12)
II. Problèmes d'information	Services professionnels dont les services médicaux, de conseils juridiques, services comptables, etc. Services financiers	Imposer un régime de licences, d'agrèments, de qualifications et d'autres prescriptions	La présence de réglementation prudentielle dans le pays d'importation peut indûment créer des coûts aux fournisseurs étrangers	Transparence (Articles 5 and 9) Pas de discrimination (Article 4 and 20) Pas de restrictions quantitatives (Article 19)
III. Externalités	Transport, tourisme			

Pour une entreprise, la ZLECAf sur les services renvoie à la transparence

Il est prévu que les membres publient dans les moindres délais toutes les mesures qui visent ou qui affectent le fonctionnement du protocole sur le commerce des services (article 5.1). Le protocole prévoit aussi que chaque Membre est tenu de faire en sorte que, dans les secteurs où des engagements spécifiques ont été contractés, les mesures d'application générale soient administrées d'une manière impartiale, raisonnable et objective (article 9.1). Les fournisseurs de services dans tous les secteurs doivent être en mesure de recourir aux tribunaux ou procédures judiciaires nationaux pour contester des décisions administratives qui affectent le commerce des services (article 9.2).

Pour une entreprise, la ZLECAf sur les services renvoie à l'absence de discrimination

La non-discrimination vise d'abord à mettre fin aux frictions et distorsions des politiques bilatérales. Ainsi, les conditions d'accès accordées à un pays doivent être automatiquement accordées à tous les autres pays du continent (article 4.1) sous réserve de certaines dérogations (intégration économique et exemptions). La non-discrimination implique ensuite l'absence de toutes les mesures susceptibles de modifier les conditions de concurrence au détriment des services ou fournisseurs de services étrangers. Cependant, des limitations peuvent être indiquées pour couvrir des mesures incompatibles (article 20), par exemple, les subventions et les mesures fiscales discriminatoires, les prescriptions de résidence, etc.

Pour une entreprise, la ZLECAf sur les services renvoie à l'absence de restrictions quantitatives

Les dispositions du PCS relatives à l'accès aux marchés, énoncées à l'article 19, visent six types de restrictions qui ne doivent pas être maintenues en l'absence de limitations. Ces restrictions, qualifiées parfois de « non nécessaires », concernent :

- Le nombre de fournisseurs de services
- La valeur des transactions ou avoirs en relation avec les services
- Le nombre d'opérations de services ou la quantité de services produits
- Le nombre de personnes physiques fournissant un service
- Le type d'entité juridique ou de coentreprise
- La participation du capital étranger

Pour une entreprise, la ZLECAf sur les services renvoie à la concurrence équitable

Les Membres doivent faire en sorte que les monopoles ou les fournisseurs exclusifs n'agissent pas d'une manière incompatible avec l'obligation et les engagements concernant le traitement de la Nation la Plus Favorisée (article 11.1). L'article 12 vise les pratiques commerciales autres que celles qui relèvent des dispositions de l'article 11 relatives aux monopoles qui limitent la concurrence et donc restreignent le commerce. Il exige que chaque Membre se prête, à la demande de tout autre membre, à des consultations en vue d'éliminer ces pratiques.

Regard sur l'avenir et recommandations

Pour la mise en œuvre de la ZLECAf sur les services, les réponses actuelles du PCS de la ZLECAf sont à compléter. L'article 28 indique que les États membres élaboreront des annexes sur les listes d'engagement spécifiques, les exemptions au traitement de la Nation la Plus Favorisée (NPF), les services de transport aérien, le document cadre sur la coopération réglementaire, etc...

La participation des femmes entrepreneuses dans la préparation des listes d'engagements spécifiques est importante car elle permettrait de s'assurer que des requêtes spécifiques soient formulées par les femmes dans les secteurs où elles peuvent facilement promouvoir leurs intérêts exportateurs : les services de coiffure, les services de sages-femmes, les services d'organisation de conférences, les services d'hôtellerie et de restauration, les services d'agence de voyage et d'organisation touristique, etc.. Les femmes entrepreneuses peuvent aussi être intéressées à la prise d'engagements dans les secteurs où elles ont des intérêts importateurs, comme la libéralisation des services de prêts bancaires et de moyens de paiements (cartes bancaires, monnaie virtuelle, ...).

Les annexes sur le document-cadre de coopération réglementaire sont à justifier par le fait que les règles actuelles négociées dans le cadre du PCF sont insuffisantes pour restreindre le protectionnisme réglementaire :

- Les obligations du Traitement National (article 20) et du traitement de la NPF (article 4) s'appliquent à des services et fournisseurs de services *similaires*, mais elles ont une force limitée si la similarité doit être appréciée par le régulateur
- L'obligation d'accès au marché (article 19) interdit les *quotas de jure* mais pas les *quotas de facto* qui peuvent être appliqués

Elles peuvent être justifiées aussi par l'idée que l'ampleur de l'impact de l'ouverture des marchés dépend de la qualité des politiques et des autorités de réglementation.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la ZLECAf sur les services peut s'inspirer des expériences des Communautés Économiques Régionales (CER) ayant développé des annexes sur le cadre de coopération réglementaire en appui à l'ouverture des marchés. C'est le cas notamment de la SADC et de la Communauté Africaine de l'Est. Les défis restent à surmonter néanmoins en raison du plus grand nombre de participants dans l'UA que dans les CER.

D'autres domaines importants de recommandations peuvent porter sur (i) la mise en place d'un réseau ou d'une alliance/coalition permettant d'établir une cartographie des règlements affectant le commerce des services dans les États afin de les diffuser aux fournisseurs de services, (ii) la mise en place d'un mécanisme d'alerte aux obstacles au commerce des services à l'instar des mécanismes d'alerte au commerce des marchandises existant en Afrique de l'ouest et dont les plateformes sont gérées par ITC.

Domaines	Recommandations (BIAT, PDSS ou autres)	Objectifs	Implication pour les femmes	Acteurs concernés
Négociations des règles et de l'accès au marché	Participation des femmes dans les comités nationaux et groupes de travail sur le commerce des services	Mieux défendre les intérêts exportateurs et importateurs des femmes dans les services	Identification des institutions clés et des personnes de contact (ministère du commerce, points focaux ZLECAf sur les services, etc) et évaluation collective des intérêts	Femmes chefs d'entreprise et les associations de femmes entrepreneuses, États Membres de l'UA, Commissions de l'UA, CER, ITC et bailleurs de fonds
Mécanismes de mise en œuvre	Formation et renforcement de capacités des femmes entrepreneuses sur le Protocole des services de la ZLECAf	Améliorer la connaissance des femmes entrepreneuses sur les règles du commerce des services du continent	Identification des femmes entrepreneuses à former et des opportunités de programmes de formation et de sensibilisation	Femmes chefs d'entreprise et les associations de femmes entrepreneuses, États Membres de l'UA, Commissions de l'UA, CER
Adoption des bonnes pratiques des CER dans la ZLECAf	Mise en place des mesures facilitant la libre circulation des personnes au niveau intra-continentale	Accompagner la libéralisation du mode 4 par la facilitation de la libre circulation	Identification des institutions clés et des personnes de contact (ministère du commerce, points focaux ZLECAf sur les services, etc)	Femmes chefs d'entreprise et les associations de femmes entrepreneuses
	Négociations d'accords de reconnaissance mutuelle dans quelques secteurs de	Accompagner la libéralisation des secteurs de services d'intérêts pour les	Identification des secteurs d'intérêts pour la	Femmes chefs d'entreprise et les associations de femmes



	services d'intérêt pour les femmes	femmes par la reconnaissance des qualifications et expériences acquises dans les pays africains	reconnaissance mutuelle	entrepreneuses, États Membres de l'UA, Commissions de l'UA, CER
	Mise en place d'un réseau national ou régional d'informations sur le commerce des services	Identifier les barrières et les opportunités sur le commerce des services	Les femmes entrepreneuses disposent davantage d'informations sur les obstacles au commerce des services intra-africains	Etats Membres de l'UA, Commissions de l'UA, CER, ITC et bailleurs de fonds
	Mise en place d'un mécanisme d'alerte aux obstacles au commerce des services	Trouver des réponses aux obstacles au commerce des services	Identification des institutions à l'origine des barrières au commerce des services	Femmes chefs d'entreprise et les associations de femmes entrepreneuses, États Membres de l'UA, Commissions de l'UA, CER, ITC et bailleurs de fonds
Inclusion d'approches spécifiques au genre dans le BIAT et dans le PDSS	Élaboration de normes et appui à la mise à niveau dans les secteurs de services	Renforcer la confiance des consommateurs dans les transactions avec les femmes entrepreneuses dans les services	Identification des institutions clés et des personnes de contact (ministères sectoriels de services, organismes de normalisation, etc.)	Femmes chefs d'entreprise, associations de femmes entrepreneuses, organismes nationaux de normalisation et de mise à niveau
	Mise en place de quotas pour les femmes entrepreneuses dans les marchés publics de services	Encourager la participation des femmes entrepreneuses dans les entreprises de services	Identification des secteurs d'intérêts pour la mise en place de quotas pour les femmes dans les marchés publics de services	Femmes chefs d'entreprise, associations de femmes entrepreneuses, autorités de régulation des marchés publics