

Dihel, N. et B. Kalinova (2004-10-29), « Obstacles aux échanges de services et leur incidence économique : Exemples de services bancaires et de télécommunications dans certaines économies en transition », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/315814185573>



Obstacles aux échanges de services et leur incidence économique

**EXEMPLES DE SERVICES BANCAIRES ET DE
TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS CERTAINES
ÉCONOMIES EN TRANSITION**

Nora Dihel

Blanka Kalinova

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Dihel, N. and B. Kalinova (2004-10-07), "Services Barriers and their Economic Impact: Examples of Banking and Telecommunications Services in Selected Transition Economies", *OECD Trade Policy Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/316888415611>

Non classifié

TD/TC/WP(2004)32/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

29-Oct-2004

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

**TD/TC/WP(2004)32/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail du Comité des échanges

OBSTACLES AUX ECHANGES DE SERVICES ET LEUR INCIDENCE ECONOMIQUE: EXEMPLES DE SERVICES BANCAIRES ET DE TELECOMMUNICATIONS DANS CERTAINES ECONOMIES EN TRANSITION

Document de travail de l'OCDE n° 7

Par Nora Dihel et Blanka Kalinova

Tout les documents de travail sur les politiques commerciales sont désormais disponible sur le site
Internet de: <http://www.oecd.org/trade>

JT00172848

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

La présente étude s'appuie sur les méthodologies de mesure les plus avancées pour évaluer la restrictivité et les effets des obstacles aux échanges de services dans un certain nombre d'économies en transition, à savoir les États baltes, huit pays d'Europe du Sud-Est (pour les télécommunications et les services bancaires) et la Russie (pour les télécommunications). Parmi les pays considérés, les États baltes arrivent en tête du point de vue de la libéralisation des services de télécommunications et des services bancaires, ce qui les place dans une situation comparable à celle de la plupart des pays développés. Par comparaison, les pays d'Europe du Sud-Est disposent d'une marge plus importante d'amélioration des performances et des prix dans les télécommunications, qu'il s'agisse des services à réseau fixe ou cellulaire, puisqu'ils peuvent encore abolir les restrictions générales à la concurrence et ne plus limiter les prises de participation étrangères. En ce qui concerne les services bancaires, les résultats indiquent que les marchés des pays d'Europe du Sud-Est sont relativement contestables ; leurs décideurs seraient donc fondés à s'intéresser en priorité à la stabilité macroéconomique et à la réforme structurelle. Selon nos estimations pour les télécommunications, la Russie se situe généralement à mi-chemin entre les États baltes et les pays d'Europe du Sud-Est. Le fait d'adhérer à l'OMC devrait l'encourager à stabiliser et renforcer ses cadres juridique et réglementaire, ce qui aura des effets bénéfiques significatifs sur l'économie dans son ensemble.

Bien qu'encore imparfaites, les estimations quantitatives des restrictions aux échanges de services constituent un complément utile aux descriptions qualitatives détaillées des restrictions aux échanges de services, parce qu'elles facilitent les comparaisons entre différentes périodes, différents pays, voire différents secteurs économiques. Pour améliorer la fiabilité de ces estimations, il faudrait réfléchir aux moyens de lever toutes les réserves concernant la collecte des données, la construction des indices et les méthodes utilisées pour mesurer l'impact de la restrictivité des obstacles aux échanges de services sur les résultats et les prix du secteur.

Mots clés : services, économies en transition, télécommunications, secteur bancaire, obstacles, avantages, libéralisation, OMC

REMERCIEMENTS

La présente étude a été préparée par Nora Dihel et Blanka Kalinova, de la division Dialogue de politiques commerciales (Direction des échanges). Ce rapport, qui a bénéficié des contributions significatives de Philippa Dee (Australian National University), a été supervisé par Raed Safadi, chef de division Dialogue de politiques commerciales. Le Groupe de travail du Comité des échanges l'a examiné et a convenu d'en diffuser plus largement les résultats en demandant sa déclassification au Secrétariat général. Ce document est désormais disponible sur le site Internet de l'OCDE, en anglais et en français, à l'adresse <http://www.oecd.org/trade>.

© OCDE, 2004

Les demandes de reproduction ou de traduction de tout ou partie du présent document sont à adresser au Chef du Service des publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	1
Remerciements.....	2
Introduction et résumé	4
1. Principales méthodes utilisées pour mesurer les obstacles aux échanges de services	8
2. Mesurer la restrictivité des obstacles aux échanges de services de télécommunications et évaluer leur impact sur les performances et les prix dans ce secteur.....	9
2.1. Restrictivité des obstacles aux échanges de services de télécommunications dans les économies en transition étudiées ici	9
2.2. Effets, en termes quantitatifs et en termes de prix, des obstacles aux échanges de services de télécommunications dans les économies en transition.....	14
3. Mesurer la restrictivité des obstacles aux services et leur impact économique dans le secteur bancaire	19
3.1. Indice de restrictivité calculé pour le secteur bancaire	19
3.2. Effets des restrictions sur les performances et les prix du secteur des services bancaires dans les économies en transition étudiées ici	23
4. Principales actions préconisées, évaluation des méthodes existantes utilisées pour mesurer les obstacles aux échanges de services et améliorations proposées.....	25
4.1. Récapitulatif des actions sectorielles préconisées pour les économies en transition étudiées ici ...	25
4.2. Avantages et inconvénients des méthodes quantitatives pour les décideurs.....	27
4.3. Propositions pour améliorer les mesures de la restrictivité des obstacles aux échanges de services	28
4.4. Pistes de travail possibles	29
Références.....	32
Tableaux	
Tableau 1 Principales composantes de l'indice de restrictivité se rapportant aux services de télécommunications	10
Tableau 2 Restrictivité des obstacles aux échanges de services de télécommunications dans les économies en transition étudiées ici	12
Tableau 3 Effets quantitatifs des restrictions relatives à l'accès au marché et au traitement national sur l'investissement dans le secteur des télécommunications des économies en transition, %	15
Tableau 4 Équivalents tarifaires des restrictions à l'accès au marché et au traitement national qui pèsent sur l'investissement dans le secteur des télécommunications des économies en transition, %	17
Tableau 5 Effets, en termes de prix et de quantités, des dispositions relatives à l'accès au marché dans le secteur des télécommunications fixes et mobiles : comparaison internationale, %	19
Tableau 6 Principales composantes de l'indice de restrictivité calculé pour le secteur bancaire	21
Tableau 7 Indices de restrictivité relatifs aux services bancaires des économies en transition étudiées ici	22
Tableau 8 Équivalents tarifaires des restrictions à l'accès au marché et au traitement national dans le secteur bancaire, %	24
Figures	
Graphique 1 : Indice global du régime des échanges de services de télécommunications dans les économies en transition étudiées ici.....	13
Graphique 2 Indice global du régime des échanges : comparaison internationale	13
Graphique 3 Indices des différentes dispositions en vigueur dans les économies en transition	14
Graphique 4 Effets quantitatifs des restrictions relatives à l'accès au marché et au traitement national dans le secteur des télécommunications fixes et mobiles.....	16
Graphique 5 Équivalents tarifaires des restrictions à l'accès au marché et au traitement national qui pèsent sur l'investissement dans le secteur des télécommunications fixes et mobiles des économies en transition.....	18
Graphique 6 Indice extérieur et intérieur de restrictivité concernant le secteur bancaire des économies en transition	23

Introduction et résumé

1. Le rôle essentiel des services dans le développement économique et l'importance croissante du commerce des services dans les relations économiques internationales ont incité les chercheurs à étudier de nouveaux instruments et techniques d'analyse qui faciliteraient la mesure des obstacles à ces échanges et leur impact sur la prospérité économique. La principale difficulté a consisté à transformer les mesures disponibles, qui avaient essentiellement trait aux aspects réglementaires, en données quantitatives, afin de pouvoir procéder à des comparaisons entre différentes périodes, différents pays, voire différents secteurs.

2. La présente étude s'appuie sur les méthodologies de mesure les plus avancées pour évaluer la restrictivité et les effets des obstacles aux échanges de services dans un certain nombre d'économies en transition, à savoir les États baltes, huit pays d'Europe du Sud-Est (pour les télécommunications et la banque) et la Russie (pour les télécommunications). Les données qualitatives sur les dispositions réglementaires ont été rassemblées dans le cadre des projets que la Direction des échanges a consacré au commerce des services dans ces pays sur la période 2002-2003. Par conséquent, les indices de restrictivité et l'impact des obstacles aux échanges reflètent la situation antérieure à 2003 (dans les États baltes et en Russie) et à la fin de 2002 et au début de 2003 dans les pays d'Europe du Sud-Est. Une mise à jour régulière des résultats serait nécessaire pour rendre compte de manière appropriée de la situation actuelle dans ces pays. Néanmoins, l'analyse des estimations permet de comparer les progrès respectifs réalisés par les 12 économies en transition sur le plan de la libéralisation des échanges dans deux secteurs de services cruciaux pour leur développement et leur commerce extérieur. À partir de ces cas concrets, le présent document examine également les avantages et les limites des méthodologies mises en œuvre et suggère diverses pistes pour poursuivre les recherches dans ce domaine.

3. La section 1 récapitule les principales méthodologies utilisées pour mesurer la restrictivité dans le secteur des services et, plus particulièrement, l'indice de restrictivité se rapportant aux télécommunications et aux services bancaires. Sont ensuite passées en revue les méthodes servant à mesurer les effets des restrictions au commerce des services, notamment la méthode qui consiste à convertir les indices de restrictivité en équivalents tarifaires et permet d'évaluer l'impact des restrictions sur les performances et les prix des secteurs des télécommunications et de la banque.

4. La section 2 présente les **indices de restrictivité calculés pour le secteur des télécommunications** (en distinguant les segments fixe et mobile) dans les États baltes, en Russie et en Europe du Sud-Est. Ces résultats servent ensuite à estimer l'**impact des politiques actuellement conduites dans le domaine des télécommunications sur les performances et les prix du secteur** dans les économies en transition considérées ici.

5. D'après les indices de restrictivité, la libéralisation est sensiblement plus avancée dans les États baltes qu'en Europe du Sud-Est. Le degré de restrictivité dans le secteur des télécommunications russe semble moins important que dans les pays d'Europe du Sud-Est et comparable à celui des États baltes. Les modèles économétriques qui utilisent les indices de restrictivité pour évaluer l'impact de ces obstacles sur les prix et les taux de pénétration des télécommunications confirment ces tendances. En outre, ils montrent que la poursuite de la libéralisation se traduirait potentiellement par des gains plus importants dans le segment des télécommunications à réseau fixe, qui reste soumis à des politiques plus restrictives, que dans celui de la téléphonie mobile. On peut naturellement s'interroger sur l'ampleur exacte de l'écart supposé entre les prix actuels des télécommunications dans les différents pays et ceux qui seraient pratiqués dans un environnement libéralisé, ainsi que sur le potentiel d'amélioration des performances (en termes d'accès au réseau, par exemple) calculé au moyen de ces techniques. Néanmoins, cette approche quantitative permet d'identifier les actions prioritaires à mener dans un secteur donné, dans les différents pays. En ce qui concerne les télécommunications, par exemple, l'ouverture à la concurrence apparaît comme la mesure la

plus importante à prendre pour améliorer les performances et offrir aux consommateurs des services de télécommunications nettement moins chers.

6. La section 3 compare **l'étendue et les effets de la libéralisation des services bancaires** dans les États baltes et dans les pays d'Europe du Sud-Est. Au vu des indices de restrictivité calculés, les dispositions qui régissent les échanges de services bancaires sont relativement plus libérales en Estonie, en Lituanie et dans plusieurs pays d'Europe du Sud-Est qu'en Roumanie, en Serbie-et-Monténégro, en Bosnie-Herzégovine ou en Lettonie. Toutefois, un certain nombre d'études montrent que, malgré la libéralisation de l'accès au marché et des règles d'application du traitement national, les pays d'Europe du Sud-Est sont lents dans leurs efforts de privatisation et de réforme de la réglementation. Le degré d'intermédiation y demeure inférieur à celui qui est observé dans les autres économies en transition. Ce décalage entre l'indice de restrictivité et les performances du secteur bancaire peut s'expliquer de plusieurs manières. Il peut résulter de la qualité des données ayant servi à construire l'indice, qui peut dépendre, entre autres, des modalités de collecte des données (pour les pays d'Europe du Sud-Est, par exemple, ce sont des questionnaires d'autoévaluation qui ont été utilisés). Plus fondamentalement, le décalage peut venir de la construction de l'indice lui-même, en particulier de sa relative incapacité à saisir certains aspects cruciaux qui résultent de la réglementation ou des politiques mises en œuvre et sont déterminants pour l'évolution du secteur bancaire. Les indices de restrictivité, qui adoptent, pour l'essentiel, la perspective de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) centrée sur l'accès au marché et le traitement national, font la distinction entre présence commerciale et restrictions relatives au marché, mais ne reflètent pas suffisamment l'interdépendance entre le secteur bancaire et la situation macroéconomique ainsi que les autres rôles joués par le secteur, notamment son influence sur la libéralisation des comptes de capital. Enfin, le décalage peut aussi s'expliquer par le fait que, dans le secteur bancaire peut-être plus qu'ailleurs, les effets positifs des mesures de libéralisation et du renforcement de la concurrence ne sont perceptibles qu'après un certain délai.

7. À partir des exemples concrets d'indices de restrictivité calculés pour les secteurs de la banque et des télécommunications des économies en transition examinées ici, la section 4 formule quelques recommandations adaptées aux différents cas et évalue les avantages et les limites des méthodes qui quantifient les obstacles aux échanges de services. Parmi les économies considérées, le cas des États baltes met en évidence les avantages d'un processus de libéralisation rapide et poussé dans ces deux secteurs clés qui ont contribué au dynamisme et au développement économiques. Ce cas montre également que des orientations réglementaires strictes s'inscrivant dans un accord d'intégration régional comme l'UE facilitent grandement un tel processus.

8. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, le potentiel d'amélioration des performances et des prix du secteur des télécommunications est plus important, qu'il s'agisse des services à réseau fixe ou cellulaire. Les résultats suggèrent que, dans ces pays, les performances des services de télécommunications à réseau fixe sont pénalisées par les règles qui limitent la concurrence. À part en Albanie - où la concurrence peut s'exercer dans le cadre limité de la fourniture de services en zone rurale - et, plus récemment, en Roumanie, le marché de la téléphonie fixe est tenu par un monopole de fait. Quel que soit le pays d'Europe du Sud-Est considéré, le potentiel d'ouverture des services de téléphonie fixe à la concurrence, y compris étrangère, est considérable. La technologie des télécommunications mobiles est bien implantée dans les pays d'Europe du Sud-Est, en partie du fait des restrictions imposées aux télécommunications à réseau fixe. Là aussi, pourtant, les restrictions à la présence commerciale nuisent aux performances. Ce sont la Macédoine, la Serbie-et-Monténégro et la Bosnie-Herzégovine qui auraient le plus avantage à lever ces obstacles, puisque la baisse des prix pourrait y atteindre 20 pour cent. En ce qui concerne les services bancaires, la réglementation est déjà relativement souple dans les pays d'Europe du Sud-Est. Les marchés sont généralement contestables et les règles discriminatoires vis-à-vis des entrants étrangers y sont moins nombreuses que dans beaucoup d'autres pays. Les facteurs qui entravent le plus les performances du secteur bancaire sont plutôt l'instabilité macroéconomique et l'absence de réforme structurelle, deux problèmes auxquels les désordres civils ont contribué et qui paraissent limiter les possibilités de crédit et

générer une forte proportion de prêts improductifs. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, les décideurs seraient donc fondés à s'intéresser en priorité à la stabilité macroéconomique et à la réforme structurelle. Des progrès significatifs dans cette voie permettraient d'améliorer sensiblement les performances du secteur bancaire.

9. D'après nos résultats, les deux pays d'Europe du Sud-Est qui ne sont pas membres de l'OMC ont des politiques assez restrictives, tant dans le secteur des télécommunications que celui de la banque. Les régimes en vigueur en Serbie-et-Monténégro et en Bosnie-Herzégovine sont en pleine mutation. Garantir aux entreprises nationales et étrangères l'accès au marché et appliquer le traitement national aux prestataires de services étrangers constituent une priorité pour ces deux pays. En outre, réformer la réglementation pour compléter le processus de libéralisation est l'impératif majeur dans tous les pays d'Europe du Sud-Est. À cet égard, les échéances européennes et le processus de stabilisation et d'association sont les principaux moteurs de l'adoption d'une réglementation efficace qui palliera les défaillances du marché et garantira le respect des objectifs sociaux.

10. Le cas de la Russie révèle certaines limites inhérentes à notre méthodologie. La Russie, qui n'est pas encore membre de l'OMC, n'est soumise à aucune règle de discipline internationale (ni tenue par aucun engagement régional). Son régime actuel n'est donc pas stabilisé et continue d'être modifié et révisé. Étant donné que le secteur bancaire russe a été particulièrement concerné par les changements continuels du cadre juridique et des mesures d'application, dont l'indice de restrictivité actuel ne peut pas rendre compte de manière satisfaisante, notre étude ne fournit que des estimations de l'indice de restrictivité se rapportant aux télécommunications russes. D'après nos estimations, les résultats de la Russie se situent à mi-chemin entre ceux des États baltes et ceux des pays d'Europe du Sud-Est. Cependant, cette évaluation apparemment positive appelle plusieurs réserves notables. Par exemple, tout projet de limiter les prises de participation étrangères dans les télécommunications aurait un impact très négatif sur l'indice de restrictivité et le classement de la Russie. L'adhésion à l'OMC et les mesures de discipline obligatoires qui l'accompagnent aideront la Russie à clarifier les mesures législatives et réglementaires existantes, rendant celles-ci à la fois plus transparentes et prévisibles. Qui plus est, l'adhésion devrait encourager et stimuler la poursuite de la libéralisation du secteur, ce qui, selon nos estimations, générera d'importantes retombées économiques pour le secteur des télécommunications et l'ensemble de l'économie russes.

11. La section 4 examine également le principal avantage présenté par les estimations quantitatives de la restrictivité des obstacles aux échanges de services par rapport aux analyses qualitatives. Nous y expliquons que, contrairement aux descriptions détaillées du cadre réglementaire fournies par l'analyse qualitative, qui ne permettent généralement pas les comparaisons internationales, les estimations quantitatives, aussi imparfaites et incomplètes soient-elles, permettent ces comparaisons. Les travaux de quantification et de comparaison sont utiles non seulement à des fins d'analyse mais peuvent aussi aider les décideurs à établir plus clairement les priorités en matière de libéralisation et de réglementation. De surcroît, les comparaisons entre pays permettent souvent de susciter une adhésion plus forte aux efforts de libéralisation contrés par les forces protectionnistes.

12. Toutefois, comme le montrent les exemples concrets d'indices de restrictivité présentés dans ce document, les méthodes quantitatives ont aussi leurs limites. Si l'approche de l'AGCS, axée sur les restrictions à l'accès au marché et au traitement national, paraît refléter correctement le régime en vigueur dans le secteur des télécommunications, elle semble moins adaptée pour les services bancaires car elle laisse de côté certains aspects macroéconomiques et prudentiels fondamentaux qui les caractérisent. L'indice de restrictivité et les calculs qui en découlent sur l'impact de la libéralisation des échanges sur les performances des services bancaires doivent donc être complétés par des indicateurs supplémentaires mesurant d'autres fonctions du secteur bancaire. La méthodologie fondée sur les indices de restrictivité présente probablement les mêmes inconvénients quand elle est appliquée à d'autres secteurs de services soumis à une réglementation complexe (services professionnels, par exemple).

13. Dans ce contexte, plusieurs pistes peuvent être explorées en vue d'améliorer les méthodes existantes :

- améliorer la collecte des données : les questionnaires sur la réglementation sectorielle qui servent à construire les indices de restrictivité devraient être plus explicites et plus précis. Une vérification plus systématique des données communiquées ne serait pas non plus inutile, surtout dans le cas des questionnaires d'autoévaluation ;
- revoir la méthodologie à la base des indices de restrictivité existants : les indices disponibles adoptent pour l'essentiel la perspective de l'AGCS et se fondent sur les modalités d'inscription sur les listes d'engagements. Pour certains secteurs comme les télécommunications, qui font l'objet d'engagements internationaux relativement détaillés, l'approche de l'AGCS donne une idée assez exacte du régime des échanges dans le secteur en question. Toutefois, il faudrait y ajouter des éléments supplémentaires mentionnés dans le Document de référence de l'OMC sur les principes réglementaires favorisant la concurrence dans les télécommunications de base. Pour d'autres secteurs, il est tout à fait impératif d'élargir l'éventail et la portée des indicateurs analysés pour mieux rendre compte d'autres aspects réglementaires concernant des services particuliers ;
- calculer, pour chaque secteur, des indices spécifiques aux différents modes de fourniture afin que ces indices soient davantage utilisables dans les négociations. Actuellement, seules les restrictions concernant le mode 3 sont traitées à part dans les indices sectoriels (voir les deux indices présentés dans ce document), tandis que toutes celles relatives aux trois autres modes sont agrégées. Certaines études récentes ont amélioré les méthodologies existantes sur le plan du calcul des indices de restrictivité de l'IDE. La construction d'un indice comparable couvrant les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur des services pourrait être envisagée ;
- évaluer la pondération des différentes composantes des indices de restrictivité ;
- revoir les méthodes utilisées pour mesurer les effets de la restrictivité des obstacles aux échanges de services sur les performances et les prix dans différents secteurs. Les méthodes existant à l'heure actuelle se focalisent sur l'impact économique des mesures de protection sans tenir compte du rôle éventuel d'autres facteurs clés.

14. En gardant à l'esprit certaines de nos suggestions concernant les corrections à opérer sur le plan des données et de la méthodologie, et dans l'optique de compléter le présent travail, une analyse en plusieurs étapes pourrait être effectuée :

- construire un indice de restrictivité des obstacles aux échanges de services bancaires et de télécommunications pour la Chine et certaines économies en développement comme les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) et du Sud-Est asiatique, en cherchant à améliorer la fiabilité des données de base. Comparer les résultats obtenus avec les données disponibles pour d'autres pays ;
- à partir des méthodologies disponibles, construire des indices de restrictivité concernant d'autres secteurs, en particulier les services professionnels et la distribution, pour les économies en transition étudiées ici, la Chine et certains pays en développement, puis les comparer avec les résultats disponibles pour d'autres pays ;
- construire des indices modaux et les appliquer aux différents secteurs ;
- en s'appuyant sur l'expérience acquise avec la base de données et sur l'analyse des différents secteurs de service dans les économies en transition, en Chine et dans certains pays en développement, proposer des solutions pour améliorer les indices de restrictivité se rapportant à divers secteurs.

1. Principales méthodes utilisées pour mesurer les obstacles aux échanges de services

15. La mesure des obstacles aux échanges de services est fondée sur les travaux consacrés à la mesure des obstacles non tarifaires qui entravent le commerce des marchandises. L'objectif des méthodologies est de mesurer deux paramètres clés, à savoir le **niveau** des restrictions aux échanges de services et les **effets** de ces restrictions.

16. Les méthodologies utilisées pour mesurer la restrictivité des obstacles aux échanges de services ont considérablement progressé depuis les travaux fondateurs de Hoekman (1995) qui s'appuyaient exclusivement sur les listes d'engagements de l'AGCS et négligeaient l'impact réel des différentes restrictions : la même pondération était attribuée aux obstacles mineurs et à l'interdiction pratiquement complète du marché aux nouveaux entrants.

17. Plusieurs études récentes ont tenté de corriger ces défauts initiaux. En général, elles se sont servi de bases de données qualitatives plus complètes et ont élaboré des méthodes de pondération sophistiquées pour évaluer la restrictivité de différentes dispositions (voir, par exemple, McGuire et Schuele, 2000 ; McGuire *et al.*, 2000 ; Nguyen-Hong, 2000). La classification et le calcul des facteurs de pondération prennent en compte des informations sur les types d'obstacles et leur incidence économique relative probable. Ces informations sont obtenues à partir des listes de l'AGCS et de diverses autres études qualitatives. Afin de réduire au minimum la subjectivité de la méthode de pondération, des tests de sensibilité ont été effectués pour évaluer les variations de l'indice en fonction des pondérations (Hardin et Holmes, 1997). Enfin, d'autres auteurs se sont efforcés d'améliorer le pouvoir explicatif des modèles et de mieux analyser la précision et la plausibilité des résultats (Warren, 2000a).

18. Dans le même temps, les méthodes employées pour mesurer les effets des restrictions aux échanges de services ont également été perfectionnées. Dans le cadre du projet de recherche conduit par la Commission australienne de la productivité, par exemple, leur incidence sur les prix ou les quantités a été déterminée pour les services bancaires (Kalirajan *et al.*, 2000), les services maritimes (Kang, 2000), les services de télécommunications (Warren, 2000b), les services de distribution (Kalirajan, 2000) et les services professionnels (Nguyen-Hong, 2000). Ces méthodes sont analysées plus en détail dans une publication de l'OCDE (OCDE, 2003a).

19. En outre, les travaux consacrés aux effets des régimes réglementaires dans les secteurs de services ont pris de l'importance. L'OCDE a entrepris d'analyser l'impact des régimes en vigueur dans ses pays Membres sur la productivité, les prix et la qualité dans les secteurs des services de télécommunications, des transports aériens internationaux de passagers, de la fourniture d'électricité, du fret routier et de la distribution de détail (OCDE, 2001). Ces études concluent généralement à l'impact positif des réformes réglementaires sur les performances des secteurs concernés. Complétant les travaux de l'OCDE sur les régimes réglementaires, la Commission australienne de la productivité (Doove *et al.*, 2001) a estimé les effets, en termes d'augmentation des prix, des dispositions réglementaires applicables au transport aérien international de passagers, aux télécommunications et à la fourniture d'électricité dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE et d'autres pays. Les résultats indiquent une relation positive entre la restrictivité du régime réglementaire et les prix dans ces secteurs.

20. Comme ces différentes études ne couvraient généralement pas les pays en transition, le présent document met en œuvre certaines des méthodologies exposées ci-dessus pour mesurer les progrès de la libéralisation des services bancaires et du secteur des services en général dans une sélection d'économies en transition (États baltes, pays d'Europe du Sud-Est et Russie). Ces comparaisons portant sur les obstacles aux échanges de services et sur leurs effets dans trois zones géographiques qui ont choisi des démarches différentes pour déréglementer le commerce des services peuvent aider à évaluer diverses stratégies de réforme et alimenter de futurs travaux sur les instruments analytiques les plus indiqués.

2. Mesurer la restrictivité des obstacles aux échanges de services de télécommunications et évaluer leur impact sur les performances et les prix dans ce secteur

2.1. Restrictivité des obstacles aux échanges de services de télécommunications dans les économies en transition étudiées ici

a) Aspects conceptuels

21. L'indice de restrictivité se rapportant aux services de télécommunications reflète la classification des obstacles aux échanges utilisée par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Plus précisément, il distingue les obstacles qui affectent les services fournis par le biais d'une présence commerciale (IDE) et ceux qui affectent les activités en cours ou, pour reprendre la terminologie de l'AGCS, les autres modes de fourniture (échanges transfrontières, consommation à l'étranger et déplacements de personnes physiques). De plus, les barrières entravant l'accès au marché (AM) des nouveaux entrants, qu'ils soient ou non étrangers, sont distinguées des obstacles visant spécifiquement les étrangers, c'est-à-dire les restrictions à l'application du traitement national (TN). Le tableau 1 détaille les cinq composantes de l'indice de restrictivité concernant les services de télécommunications et indique leurs valeurs et leur coefficient de pondération.

22. Compte tenu de la construction de l'indice, plus la valeur de chacune des cinq composantes est élevée, moins les politiques sont restrictives (plus elles sont libérales). Les pondérations attribuées à chaque valeur reflètent l'appréciation subjective de leur contribution à l'obtention de résultats compétitifs sur le marché des télécommunications. Un indice global est formé à partir d'une simple moyenne des cinq composantes.

Tableau 1 Principales composantes de l'indice de restrictivité se rapportant aux services de télécommunications

Composante	Bref descriptif	Valeurs et pondération
AM/échanges	Cette composante reflète les mesures discriminatoires vis-à-vis des entrants, nationaux ou étrangers, cherchant à accéder au marché des télécommunications pour fournir des services transfrontières. Elle se fonde sur les dispositions effectives concernant (i) les réseaux/les lignes louées nationaux et internationaux, (ii) la revente à des tiers et (iii) les raccordements de lignes louées/réseaux privés au réseau téléphonique public commuté (RTC).	Valeur de l'indice comprise entre 0 et 6. Valeurs : 0 : restriction quelconque dans un des segments du marché 1 : aucune restriction apparente
AM/investissement (fixe)	Cette composante reflète les mesures discriminatoires vis-à-vis de tous les entrants (nationaux et étrangers) cherchant à fournir des services de téléphonie fixe par le biais d'investissements. Elle représente la moyenne pondérée des trois composantes suivantes : a) nombre de prestataires de services de téléphonie fixe b) intensité de la concurrence dans les différents segments (appels locaux, appels longue distance, appels internationaux, données et location de lignes) c) pourcentage de fonds privés dans le capital de l'opérateur historique	a) valeur limitée à 3 maximum; pondération : 3 b) 0 : monopole ; 1 : pleine concurrence ; pondération : 2 c) pourcentage de fonds privés ; pondération : 1
AM/investissement (mobile)	Cette composante reflète les mesures discriminatoires vis-à-vis de tous les entrants (nationaux et étrangers) cherchant à fournir des services de téléphonie mobile par le biais d'investissements. Elle représente la moyenne pondérée des trois composantes suivantes : a) nombre de prestataires de services de téléphonie mobile b) intensité de la concurrence dans les services de téléphonie mobile analogique et numérique c) pourcentage de fonds privés dans le capital de l'opérateur historique.	a) valeur limitée à 3 ; pondération : 3 b) 0 : monopole ; 1 : pleine concurrence ; pondération : 2 c) pourcentage de fonds privés ; pondération : 1
TN/échanges	Cet indice reflète l'importance de la discrimination subie par les fournisseurs transfrontières de services de télécommunications.	0 : services de reroutage d'appels non autorisés 1 : reroutage d'appels autorisé.
TN/investissement	Cet indice reflète la discrimination subie par les prestataires étrangers qui cherchent à accéder aux marchés nationaux de téléphonie fixe et mobile par le biais d'investissements.	Valeur : pourcentage de capitaux étrangers autorisé dans le capital d'opérateurs compétitifs.
Indice global	Plus la valeur de chacune des cinq composantes est élevée, moins les politiques sont restrictives (plus elles sont libérales). Un indice synthétique est obtenu en faisant une simple moyenne des cinq composantes. La valeur maximale de l'indice moyen est 100.	Les pondérations attribuées à chaque valeur reflètent l'appréciation subjective de leur contribution à l'obtention de résultats compétitifs sur le marché des télécommunications.

Source : Warren (2000a)

b) Résultats pour les économies en transition étudiées ici

23. Le tableau 2 présente les résultats obtenus pour les différentes composantes ainsi que la moyenne non pondérée de ces composantes pour les économies en transition étudiées ici, dans le cadre d'une comparaison internationale qui englobe un certain nombre de pays développés ou en développement. Les graphiques 1 et 2 qui illustrent ces résultats révèlent des disparités sur le plan de la libéralisation du marché des télécommunications au sein du groupe de pays qui nous intéresse.

24. Parmi les pays en transition retenus ici, l'Estonie est celui qui a le plus ouvert à la concurrence ses marchés de la téléphonie fixe et de la téléphonie mobile. Les nouveaux arrivants sur le marché peuvent proposer des lignes louées et des réseaux privés mais aussi se raccorder au réseau téléphonique public commuté (RTC). Le segment de la téléphonie fixe et celui de la téléphonie mobile comptent chacun trois opérateurs ; tous les services offerts sont soumis à la pleine concurrence et les services de reroutage sont autorisés. L'exploitant historique est privatisé à 73 pour cent et les participations étrangères dans les entreprises de téléphonie fixe ou mobile ne sont soumises à aucune restriction.

25. Comme la Lettonie et la Lituanie ont pris récemment de très importantes mesures de libéralisation, deux indices ont été calculés, l'un pour la période précédant 2003, l'autre pour l'après-2003. Avant cette date-charnière, le marché de la téléphonie fixe était un marché monopolistique tant en Lettonie qu'en Lituanie et le cadre était relativement plus souple pour la téléphonie mobile. Dans les deux pays, le monopole a pris fin en 2003, même si aucun nouveau concurrent n'est arrivé sur le marché depuis. En Lettonie, la concurrence est autorisée dans le segment des services de transmission de données et de télécommunications à haut débit, mais la location de lignes n'est possible qu'auprès de l'opérateur historique. Il n'y a que deux opérateurs sur le marché de la téléphonie mobile et les tentatives répétées d'adjuger une troisième licence ont échoué. L'opérateur historique est privatisé à 49 pour cent, bien que les participations étrangères ne soient soumises à aucune restriction. En Lituanie, les services de transmission de données sont ouverts à la concurrence mais l'accès à la boucle locale de l'exploitant historique est très désavantageux. Le marché de la téléphonie mobile se répartit entre trois opérateurs et l'exploitant historique est privatisé à 90 pour cent.

26. D'après l'indice, qui reflète la situation en 2003, le degré de libéralisation du marché des télécommunications en Russie est relativement élevé, principalement en raison de la législation actuelle du secteur qui autorise des prises de participation étrangères de 100 pour cent. Toutefois, plusieurs restrictions implicites continuent de limiter l'accès au marché et l'activité des opérateurs. Bien que le raccordement de lignes louées et de réseaux privés au RTC soit théoriquement permis, les tarifs facturés par l'opérateur historique ont considérablement augmenté depuis l'introduction de la nouvelle loi relative aux télécommunications, qui a dissuadé les concurrents étrangers de s'installer sur le marché. Il y a plus de trois opérateurs proposant des services de téléphonie mobile et de téléphonie locale à réseau fixe mais l'exploitant historique conserve encore un monopole de fait pour les appels longue distance et internationaux. Bien que plusieurs opérateurs aient des licences les autorisant à fournir ce type de service, il leur faut acheminer leurs appels via le réseau de l'exploitant historique. Si le principe de pleine concurrence est respecté en ce qui concerne les services de transmission de données et la location de lignes, la concurrence sur le marché de la téléphonie locale est en revanche entravée par les tarifs extrêmement bas fixés par les services fédéraux chargés de lutter contre les monopoles. Sur le marché de la téléphonie mobile, la concurrence est limitée par le fait que les opérateurs n'obtiennent que des licences régionales. L'opérateur historique a été partiellement privatisé mais le gouvernement envisage de plafonner à 49 pour cent les prises de participation étrangères dans le secteur des télécommunications.

27. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, le marché des services de téléphonie fixe est régi de manière plus souple que celui du réseau fixe, ce qui a probablement contribué à doper la demande de services de téléphonie mobile. D'autres facteurs ont stimulé la demande de services de téléphonie cellulaire et accru la dépendance vis-à-vis de ces prestations, notamment le progrès technologique (en particulier la numérisation) et la non-compétitivité des services de téléphonie fixe (dans tous les pays, à l'exception de l'Albanie - où la concurrence peut s'exercer dans le cadre limité des services téléphoniques en zone rurale - et, plus récemment, de la Roumanie, le marché des services de téléphonie est monopolistique). Avec des résultats légèrement supérieurs à 40 pour cent, les marchés des télécommunications roumain et bulgare semblent relativement libéralisés par rapport à ceux de la région. La Macédoine, en revanche, apparaît comme le pays le moins avancé dans la réforme du secteur (graphique 1). En Macédoine, en Bosnie-Herzégovine et en Serbie-et-Monténégro, le marché des télécommunications est soumis à plus de restrictions que dans les pays en développement pour lesquels des données sont disponibles (graphique 2).

Néanmoins, les indices de restrictivité présentés ici devraient être considérés comme des instantanés reflétant la situation qui existait durant la période 2002-2003. Leur mise à jour régulière est indispensable compte tenu de l'évolution de la législation et de la réglementation dans les pays concernés. En Roumanie, par exemple, un nouvel opérateur de téléphonie fixe a lancé ses services au début de 2004, mettant ainsi fin au monopole de l'opérateur historique RomTelecom. Il faudrait actualiser l'indice pour refléter ce type de changements.

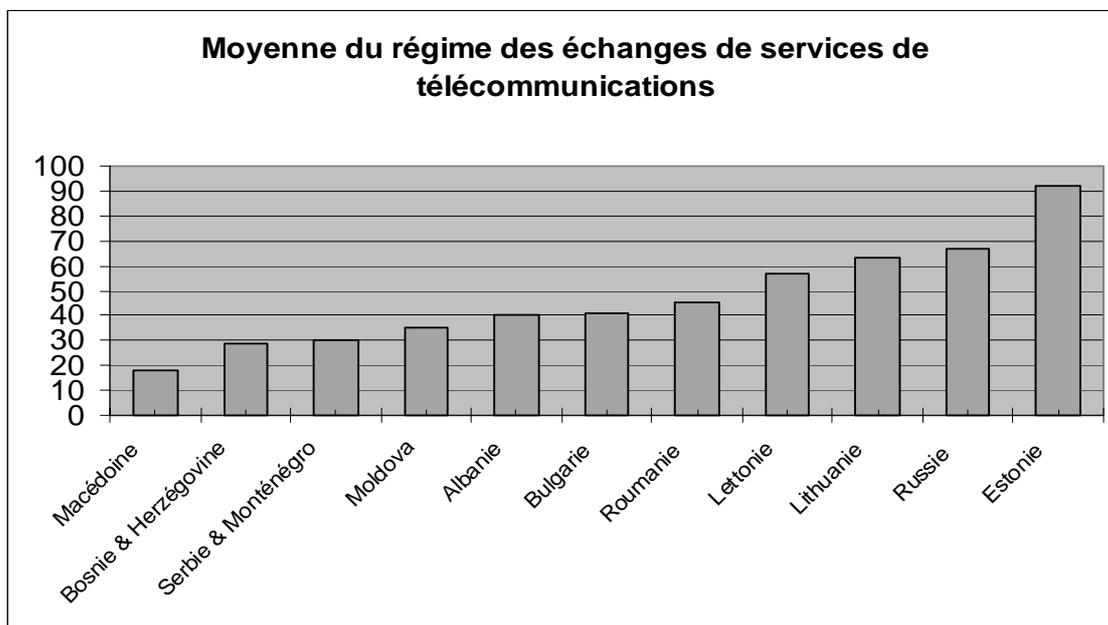
Tableau 2 Restrictivité des obstacles aux échanges de services de télécommunications dans les économies en transition étudiées ici

	AM/échanges (0-6)	AM/IDE (fixe) %	AM/IDE (mobile) %	TN/échanges (0-1)	TN/IDE (0-1)	Moyenne du régime en vigueur %
Russie	2	62	92	1	0.49	67
Estonie	4	98	98	1	1	92
Lettonie (avant 2003)	1.5	32	75	0	1	46
Lettonie (après 2003)	4	46	75	0	1	57
Lituanie (avant 2003)	2	36	100	0	1	54
Lituanie (après 2003)	4	49	100	0	1	63
Albanie	2	51	65	0	0.5	40
Bosnie- Herzégovine	2	31	58	0	0.25	29
Bulgarie	2	25	96	0	0.5	41
Macédoine	2	29	29	0	0	18
Moldova	2	25	66	0	0.5	35
Roumanie	4	32	75	0	0.5	45
Serbie-et- Monténégro	2.5	28	57	0	0.25	30
Chine	2	50	67	0	0.49	40
Indonésie	2	57	75	0	0.35	40
Malaisie	2	89	89	0	0.49	52
Philippines	6	100	100	0	0.4	68
Singapour	6	64	84	1	1	90
Thaïlande	2	50	80	0	0.2	37
Viet Nam	2	70	50	0	0	31
		0	0			0
Rép. de Corée	6	70	100	0	0.49	64
Chine : HKG	6	100	100	1	1	100
		0	0			0
Australie	6	90	90	1	1	96
Canada	6	100	100	1	0.49	90
Japon	6	91	91	1	1	96
Nouvelle-Zélande	6	100	100	1	1	100
États-Unis	6	100	100	1	1	100

Note : Pour la Russie, les États baltes et l'Europe du Sud-Est, les données se rapportent à 2003. Pour tous les autres pays, elles se rapportent à 2002.

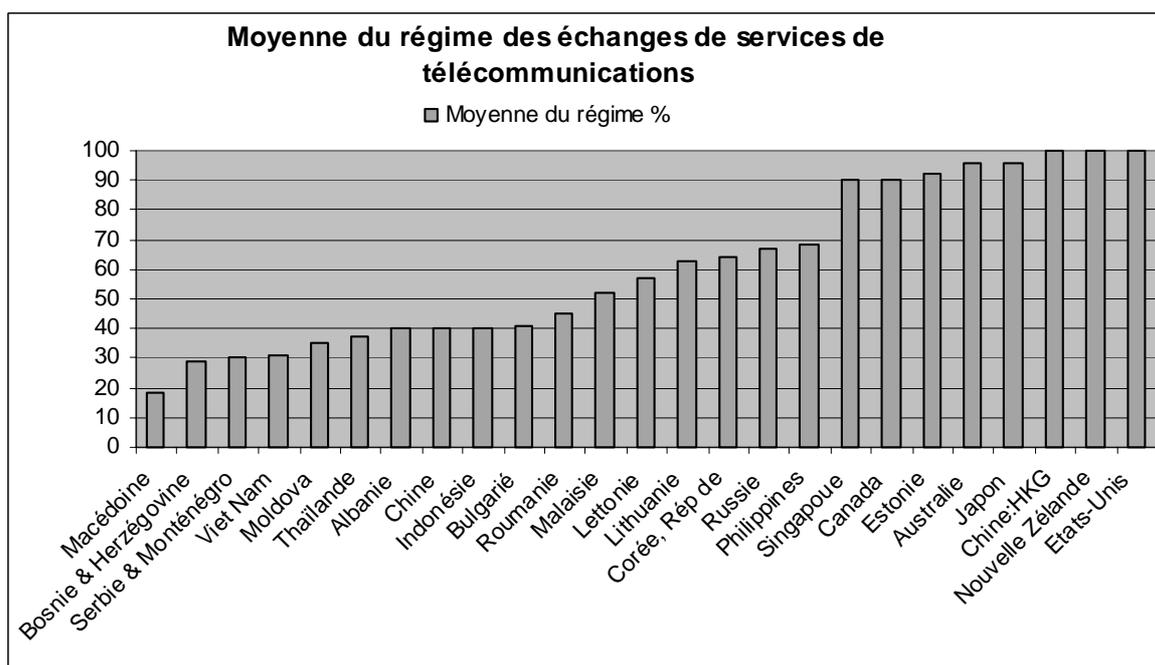
Source : Warren (2000a) et diverses études de l'OCDE.

Graphique 1 : Indice global du régime des échanges de services de télécommunications dans les économies en transition étudiées ici



Source : tableau 2

Graphique 2 Indice global du régime des échanges : comparaison internationale

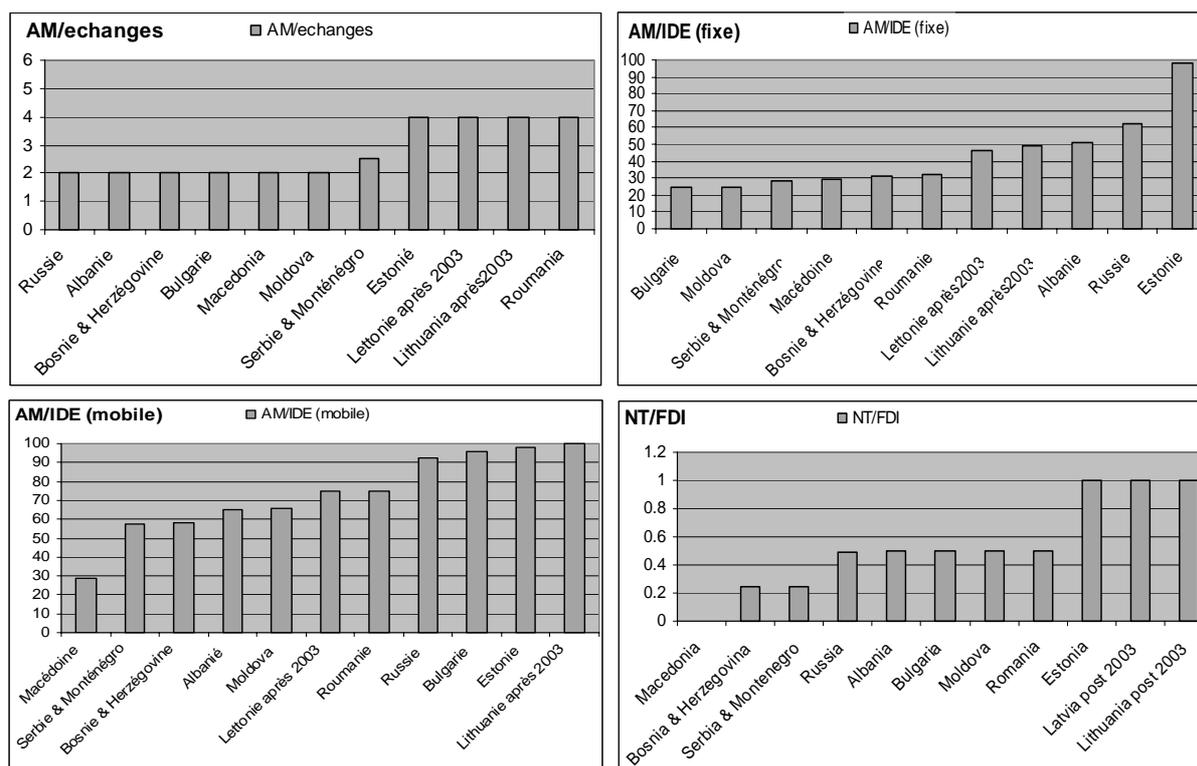


Source : tableau 2 et Findlay *et al.* (2002)

28. Le graphique 3 présente les valeurs des composantes de l'indice. Il confirme généralement que les États baltes arrivent en tête, quelles que soient les variables considérées. La performance plutôt honorable de la Russie s'explique par une position relativement libérale en matière de présence commerciale pour la téléphonie fixe et mobile (AM/IDE-fixe et mobile). En revanche, les résultats concernant la libéralisation de l'accès au marché via les échanges transfrontières (AM/échanges) et les règles relatives au traitement national pour la présence commerciale (TN/IDE) la classent dans le peloton de queue des économies en

transition. Quant aux pays d'Europe du Sud-Est, la faible libéralisation de l'accès au marché via les échanges transfrontières (AM-échanges) résulte principalement des règles applicables à la location de lignes, qui reste en effet le monopole de l'exploitant historique. Leur politique en matière de présence commerciale dans le segment de la téléphonie à réseau fixe (AM/IDE-fixe) est essentiellement déterminée par le niveau de privatisation de l'opérateur historique. Comme il a déjà été indiqué, le résultat relativement élevé de l'Albanie pour ce qui concerne la téléphonie fixe s'explique par l'existence de plusieurs opérateurs en zone rurale.

Graphique 3 Indices des différentes dispositions en vigueur dans les économies en transition



Source : tableau 2

29. Plusieurs tendances générales observées dans la majorité des autres pays sont également confirmées par l'examen des économies en transition qui nous intéressent. Le fait que la valeur moyenne de AM/IDE (mobile) soit supérieure à AM/IDE (fixe) concorde avec la tendance générale selon laquelle les marchés de la téléphonie mobile sont relativement plus libéralisés que ceux des services de téléphonie à réseau fixe. La corrélation significative entre les résultats concernant l'accès au marché via la présence commerciale sur le marché des services de téléphonie mobile (AM/IDE-mobile) et les résultats concernant le traitement national en liaison avec le troisième mode de fourniture (NT/IDE) illustre le fait que la plupart des pays comptent sur les opérateurs étrangers pour concurrencer l'opérateur historique sur les marchés de la téléphonie mobile, récemment ouverts à la concurrence.

2.2. Effets, en termes de prix et de quantités, des obstacles aux échanges de services de télécommunications dans les économies en transition

a) Aspects conceptuels

30. La méthodologie élaborée par Warren (2000b) utilise l'indice de restrictivité dans des modèles économétriques qui permettent d'estimer l'incidence des politiques commerciales sur les performances et

les prix dans le secteur des télécommunications. Les études réalisées à la demande de l'OCDE (Dee, 2003, 2004) ont appliqué cette méthode à certaines économies en transition.

31. Pour calculer les effets des politiques des télécommunications sur les performances du secteur, deux modèles économétriques distincts ont été élaborés, l'un pour la téléphonie fixe, l'autre pour les communications mobiles, en tenant compte des facteurs suivants :

- téléphonie fixe : le nombre de lignes principales pour 100 habitants est lié au PIB par habitant, à la densité de population, au pourcentage de lignes principales raccordées au réseau de commutation, aux listes d'attente en pourcentage des lignes principales et à la valeur de l'indice de restrictivité calculé pour le segment de la téléphonie fixe.
- services de téléphonie mobile : le nombre de téléphones mobiles pour 100 habitants est lié au PIB par habitant, à la densité de population et à la valeur de l'indice de restrictivité calculé pour le segment des télécommunications mobiles.

b) *Résultats pour les économies en transition étudiées ici*

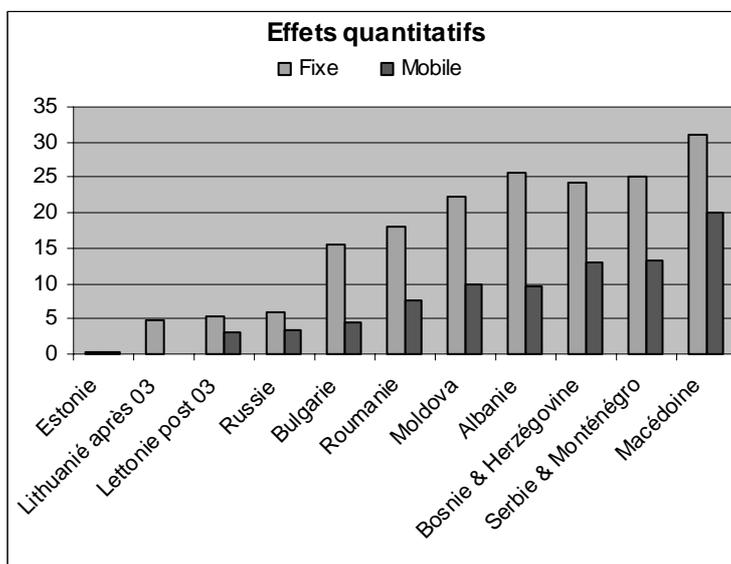
32. Ces modèles servent à calculer les effets quantitatifs des politiques des télécommunications dans différents pays en transition : les valeurs courantes des taux de pénétration de la téléphonie mobile et fixe enregistrés avec le cadre réglementaire actuellement en vigueur sont comparées avec ce qu'elles seraient (estimations) en l'absence de restrictions. Les résultats sont présentés au tableau 3.

Tableau 3 Effets quantitatifs des restrictions relatives à l'accès au marché et au traitement national sur l'investissement dans le secteur des télécommunications des économies en transition, %

	<i>Réseau fixe</i>			<i>Téléphones mobiles</i>		
	<i>AM/IDE</i>	<i>TN/IDE</i>	<i>Total</i>	<i>AM/IDE</i>	<i>TN/IDE</i>	<i>Total</i>
Russie	2.2	3.7	5.9	0.7	2.6	3.3
Estonie	0.2	0.0	0.2	0.3	0.0	0.3
Lettonie	6.7	0.0	6.7	3.1	0.0	3.1
• avant 2003						
• après 2003	5.3	0.0	5.3	3.1	0.0	3.1
Lituanie	6.2	0.0	6.2	0.0	0.0	0.0
• avant 2003						
• après 03	4.8	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0
Albanie	11.5	14.3	25.8	5.2	4.3	9.5
Bosnie-H.	10.4	13.9	24.2	6.4	6.6	13.0
Bulgarie	8.5	6.9	15.4	0.6	4.0	4.5
Macédoine	11.4	19.7	31.1	11.1	8.9	20.1
Moldova	12.3	10.0	22.2	5.4	4.5	10.0
Roumanie	9.5	8.5	18.0	3.5	4.0	7.6
Serbie-et-M.	11.0	14.0	25.0	6.6	6.6	13.2

Source : Dee (2003) et Dee (2004)

Graphique 4 Effets quantitatifs des restrictions relatives à l'accès au marché et au traitement national dans le secteur des télécommunications fixes et mobiles



Source : tableau 3

33. Le graphique 4 montre clairement que, du fait des politiques moins libérales conduites par la plupart des pays dans le segment des télécommunications à réseau fixe, l'incidence quantitative de la libéralisation des échanges dans ce segment est généralement supérieure à l'impact observé dans le segment des télécommunications mobiles. D'après les résultats des calculs, avec l'arrivée de nouveaux exploitants (AM/IDE), les taux de pénétration de la téléphonie fixe pourraient augmenter d'environ 5 pour cent en Lettonie et en Lituanie et de 2 pour cent en Russie. En Russie, le projet de nouvelles restrictions aux participations étrangères (TN/IDE) pourrait faire baisser de 4 pour cent les taux de pénétration de la téléphonie mobile. Dans les économies d'Europe du Sud-Est, dont les politiques sont en général plus restrictives que celles des États baltes ou de la Russie, la libéralisation pourrait générer des gains de performance encore plus importants : les taux de pénétration de la téléphonie fixe pourraient augmenter d'environ 10 pour cent si les restrictions générales à l'accès au marché (AM/IDE) étaient assouplies et d'encore 10 à 20 pour cent si le secteur s'ouvrait davantage aux prises de participation étrangères (TN/IDE).

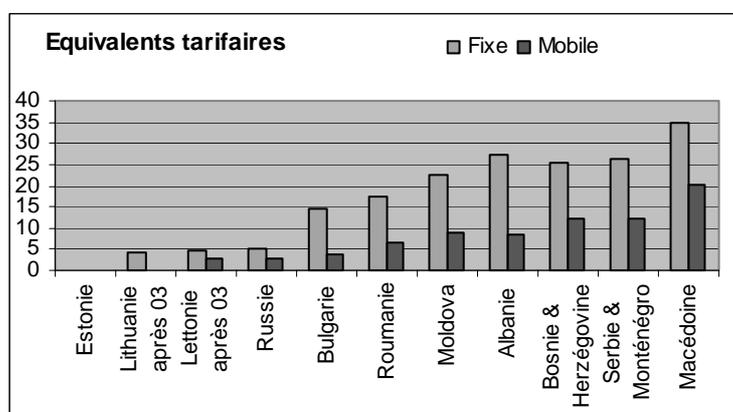
34. Comme le segment des télécommunications mobiles est régi par des dispositions moins restrictives, ses performances augmenteraient moins que celles de la téléphonie fixe. Toutefois, la marge de progression des taux de pénétration des télécommunications mobiles n'est pas négligeable dans les pays d'Europe du Sud-Est : elle pourrait être de 10 pour cent si les restrictions générales à l'accès au marché étaient assouplies et de 10 pour cent supplémentaires si le secteur s'ouvrait davantage aux prises de participation étrangères.

35. La dernière phase de l'analyse consiste à estimer l'effet des politiques existantes sur les prix des services de télécommunications. Les données du tableau 4 sont basées sur la conversion en équivalents tarifaires de l'impact quantitatif étudié ci-dessus, avec un coefficient indicatif d'élasticité des prix de 1,2 (Warren, 2000b).

Tableau 4 Équivalents tarifaires des restrictions à l'accès au marché et au traitement national qui pèsent sur l'investissement dans le secteur des télécommunications des économies en transition, %

	Réseau fixe			Téléphones mobiles		
	AM/IDE	TN/IDE	Total	AM/IDE	TN/IDE	Total
Russie	1.9	3.3	5.2	0.6	2.2	2.8
Estonie	0.2	0.0	0.2	0.2	0.0	0.2
Lettonie	5.9	0.0	5.9	2.7	0.0	2.7
• avant 2003						
• après 2003	4.6	0.0	4.6	2.7	0.0	2.7
Lituanie	5.4	0.0	5.4	0.0	0.0	0.0
• avant 2003						
• après 2003	4.2	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0
Albanie	11.6	16.8	27.4	4.6	4.0	8.6
Bosnie-H.	9.4	15.9	25.3	5.6	6.5	12.1
Bulgarie	7.6	7.1	14.7	0.5	3.4	3.9
Macédoine	10.5	24.4	34.9	10.2	9.8	20.1
Moldova	11.4	11.4	22.8	4.8	4.3	9.0
Roumanie	8.6	9.0	17.6	3.0	3.7	6.7
Serbie-et-M.	10.1	16.3	26.4	5.8	6.5	12.4

Source : Dee (2003) et Dee (2004)

Graphique 5 Effets quantitatifs des restrictions relatives à l'accès au marché et au traitement national dans le secteur des télécommunications fixes et mobiles

Source : tableau 4

36. Ces données montrent à quel point les prix intérieurs des services de télécommunications sont gonflés par les restrictions appliquées aux échanges dans chaque pays. D'après nos calculs, les restrictions à l'accès au marché et/ou à la concurrence ont renchéri d'approximativement 5 pour cent les prix de la téléphonie fixe en Russie, en Lettonie et en Lituanie. Si la Russie venait à restreindre les prises de participation étrangères, les prix y augmenteraient d'encore 3 pour cent. Le différentiel est moins important en ce qui concerne les services de télécommunications mobiles (3 pour cent en Russie et en Lettonie). Dans les pays d'Europe du Sud-Est, les prix des services de télécommunications à réseau fixe semblent subir une majoration pouvant atteindre 10 pour cent sous l'effet des restrictions générales à la concurrence et d'encore 10 à 20 pour cent en raison des restrictions aux participations étrangères. Les obstacles existants ont également un effet négatif sur les prix des télécommunications mobiles, surtout en Macédoine, où la concurrence et les participations étrangères au capital sont soumises à des restrictions générales.

37. Ces équivalents tarifaires, particulièrement significatifs dans les pays d'Europe du Sud-Est, affectent non seulement les performances du secteur des télécommunications mais aussi la structure des coûts dans d'autres secteurs économiques. La libéralisation de l'accès au marché, en particulier dans le segment de la téléphonie fixe, pourrait donc avoir des retombées notablement positives sur l'ensemble de l'économie.

38. Les indicateurs calculés pour les pays en transition et pour certains pays développés ou en développement (tableau 5) montrent que, s'agissant des effets du régime commercial en vigueur sur les performances et les prix du secteur des télécommunications fixes et mobiles, la situation des États baltes et de la Russie est comparable à celle qui est observée dans la plupart des pays développés et dans certains pays en développement. En revanche, les pays d'Europe du Sud-Est ont une marge de progression supérieure pour les performances et les prix des télécommunications, qu'il s'agisse des services fixes ou mobiles.

39. D'après les résultats économétriques, permettre à des sociétés étrangères de détenir des parts dans le capital d'opérateurs compétitifs constitue la mesure la plus efficace qu'un pays puisse prendre pour améliorer le taux de pénétration de la téléphonie fixe. Cet effet peut être illustré par l'intention des autorités russes de plafonner les participations étrangères à 49 pour cent ce qui entraînerait une nouvelle hausse des prix, de l'ordre de 3 pour cent. Une autre mesure importante consiste à supprimer un monopole de fait, en permettant aux nouveaux entrants d'accéder à la boucle locale de l'opérateur historique à des conditions raisonnables, et à les encourager à livrer concurrence en construisant leur propre infrastructure de réseau ailleurs. Pour que le régime relatif à l'accès au marché soit efficace, il faut également un rééquilibrage des prix de détail. Seuls les opérateurs historiques capables de couvrir les coûts de leur boucle locale en facturant des frais d'abonnement raisonnables (en sus des frais de communication proprement dits) seront disposés à proposer des tarifs raisonnables aux concurrents désireux de se servir de leur boucle locale.

40. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, les performances des services de téléphonie fixe sont entravées par des règlements qui limitent la concurrence et par des restrictions aux prises de participation étrangères ; en effet, dans tous ces pays (sauf en Albanie - où la concurrence s'exerce dans le cadre limité des services en zone rurale - et en Roumanie depuis le début de 2004), le segment est de structure monopolistique. La levée de ces deux types d'obstacles permettrait une réduction des prix de la téléphonie fixe pouvant atteindre 20 pour cent en Bulgarie et en Roumanie et 30 pour cent en Macédoine. Toutefois, ces gains demeureront hors de portée si les pays d'Europe du Sud-Est ouvrent le segment aux prises de participation étrangères sans, simultanément, supprimer les restrictions à l'accès au marché. Une réforme partielle risquerait de se traduire par un simple transfert des rentes monopolistiques aux opérateurs étrangers, sans réel bénéfice pour les consommateurs nationaux.

41. Dans les économies en transition comme dans d'autres pays, le régime commercial actuellement appliqué aux services de télécommunications mobiles est généralement moins restrictif que celui concernant la téléphonie fixe. Néanmoins, les obstacles à la présence commerciale entravent les performances et majorent les prix, notamment dans les pays d'Europe du Sud-Est : c'est en effet en Macédoine, en Serbie-et-Monténégro et en Bosnie-Herzégovine que la levée des restrictions à la concurrence et aux prises de participation étrangères dans le segment de la téléphonie mobile aurait l'impact le plus marqué.

Tableau 5 Effets, en termes de prix et de quantités, des dispositions relatives à l'accès au marché dans le secteur des télécommunications fixes et mobiles : comparaison internationale, %

	Effets quantitatifs		Équivalents tarifaires	
	Réseau fixe AM/IDE	Téléphones mobiles AM/IDE	Réseau fixe AM/IDE	Téléphones mobiles AM/IDE
Russie	2.2	0.7	1.9	0.6
Estonie	0.2	0.3	0.2	0.2
Lettonie (après 2003)	5.3	3.1	4.6	2.7
Lituanie (après 2003)	4.8	0	4.2	0
Albanie	11.5	5.2	11.6	4.6
Bosnie-H.	10.4	6.4	9.4	5.6
Bulgarie	8.5	0.6	7.6	0.5
Macédoine	11.4	11.1	10.5	10.2
Moldova	12.3	5.4	11.4	4.8
Roumanie	9.5	3.5	8.6	3
Serbie-et-M.	11	6.6	10.1	5.8
Chine	112.46	151.51	93.71	126.26
Indonésie	57.91	60.66	48.26	50.55
Malaisie	3.14	6.14	2.61	5.12
Philippines	0	0	0	0
Singapour	2.92	1.54	2.43	1.28
Thaïlande	24.53	19.74	20.44	16.45
Chine : Hong-Kong	0	0	0	0
Rép. de Corée	4.08	0	3.4	0
Australie	1.15	1.73	0.96	1.45
Canada	0	0	0	0
Japon	0.79	1.08	0.66	0.9
Nouvelle-Zélande	0	0	0	0
États-Unis	0	0	0	0

Source : Dee (2003) et Dee (2004)

3. Mesurer la restrictivité des obstacles aux services et leur impact économique dans le secteur bancaire

3.1. Indice de restrictivité calculé pour le secteur bancaire

a) Aspects conceptuels

42. Selon la méthodologie de la Commission australienne de la productivité, l'indice de restrictivité distingue deux grandes catégories de restrictions :

- les restrictions à la présence commerciale, y compris celles qui ont trait aux licences, aux investissements directs, aux accords de co-entreprise et aux flux permanents de personnes physiques ;
- diverses restrictions concernant la levée de capitaux et le crédit, les restrictions concernant les services aux entreprises (assurances, valeurs mobilières), l'ouverture de nouveaux établissements et les flux temporaires de personnes physiques.

43. Deux indices sont calculés pour mesurer la restrictivité des obstacles imposés aux prestataires de services nationaux et étrangers. L'indice intérieur couvre les dispositions restrictives applicables à toutes les banques, tandis que l'indice extérieur concerne les restrictions visant les banques étrangères. Les pondérations attribuées aux différentes dispositions reflètent leur indice de restrictivité. Plus les restrictions aux services bancaires sont importantes, plus la valeur est élevée, comprise entre 0 (la moins restrictive) et 1 (la plus restrictive). Le tableau 6 présente les principales composantes de l'indice de restrictivité dans le secteur bancaire, ainsi que leurs valeurs et pondérations respectives.

44. L'indice englobe les principales catégories de restrictions prises en compte dans les listes d'engagements de l'AGCS. On suppose que les restrictions à l'accès au marché s'appliquent sans discrimination aux opérateurs déjà présents sur le marché (opérateurs « historiques ») et aux candidats à l'entrée (entreprises nationales ou étrangères). Il est question de restrictions à l'application du traitement national quand une discrimination est pratiquée entre prestataires nationaux et étrangers. Bien que ces hypothèses ne cadrent pas parfaitement avec les catégories utilisées pour les listes de l'AGCS, elles facilitent l'estimation des obstacles aux échanges en fonction des catégories d'obstacles examinées par l'Accord. L'indice distingue explicitement la présence commerciale des autres modes de fourniture. En revanche, les distinctions au sein des autres modes ou entre l'accès au marché (AM) et le traitement national (TN) sont moins claires. Si l'indice laisse de côté les règles prudentielles (ratios de fonds propres, contraintes de liquidités, etc.), c'est qu'elles sont souvent identiques dans tous les pays et, en principe, ne visent pas à entraver les échanges.

45. Que ce soit pour le secteur qui nous intéresse ou pour d'autres secteurs, l'une des principales difficultés à résoudre pour construire un indice de restrictivité est de convertir des informations qualitatives en données quantitatives. S'agissant du secteur financier, compte tenu de ses liens étroits avec tout le reste de l'économie et de l'extrême complexité de son cadre réglementaire, la difficulté est d'autant plus grande qu'il faudrait disposer non seulement d'informations sur l'accès au marché et le traitement national mais également sur d'autres variables influant sur les performances du secteur.

46. En dehors des aspects conceptuels liés à l'élaboration de l'indice de restrictivité, il faut aussi compter avec divers problèmes de disponibilité et de fiabilité des données nécessaires aux calculs. Pour les besoins de la présente analyse, les informations sur l'Europe du Sud-Est ont été extraites de questionnaires sectoriels compilés par les organismes de réglementation respectifs des pays d'Europe du Sud-Est, ainsi que des listes d'engagements de l'AGCS (pour les membres de l'OMC). En ce qui concerne les États baltes, les sources consultées étaient les listes d'engagements de l'AGCS et les textes législatifs nationaux. Comme nous l'avons déjà mentionné, la présente étude ne fournit pas d'estimations de l'indice de restrictivité pour le secteur bancaire russe car la Russie n'a pas encore de liste officielle d'engagements. Le droit russe n'est pas encore parfaitement fixé, autorisant souvent des interprétations et des pratiques différentes, y compris à l'échelle régionale. Il ne reflète donc qu'imparfaitement la situation actuelle dans ce secteur. Un autre problème, d'ailleurs commun à de nombreux pays, en particulier aux économies en transition, vient se greffer là-dessus, à savoir la vitesse à laquelle évoluent les cadres juridique et réglementaire dans le secteur bancaire. Comme pour les services de télécommunications, les indices de restrictivité présentés ici devraient être considérés comme des instantanés reflétant la situation qui existait durant la période 2002-2003. Leur mise à jour régulière est indispensable compte tenu de l'évolution de la législation et de la réglementation dans les pays concernés.

Tableau 6 Principales composantes de l'indice de restrictivité calculé pour le secteur bancaire

Composante	Bref descriptif	Valeurs	Pondération	
			Indice extérieur	Indice intérieur
<i>Restrictions à la présence commerciale</i>				
Restrictions à l'accès au marché	Attribution de licences bancaires	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : aucune nouvelle licence émise 0.50 : jusqu'à 6 nouvelles licences émises, simplement assorties de règles prudentielles 0.00 : nouvelles licences émises, simplement assorties de règles prudentielles 	0.2	0.19
Investissements directs	Participation maximale autorisée d'un investisseur étranger au capital d'une banque nationale	La valeur est inversement proportionnelle à la participation maximale autorisée : si la participation est plafonnée à 75 %, la valeur est de 0.25	0.2	0.19
Accords de co-entreprise	Les banques étrangères sont-elles tenues de passer des accords de co-entreprise avec des banques nationales ?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : aucune entrée sur le marché n'est autorisée par le biais d'un accord de co-entreprise avec une banque nationale 0.50 : l'accès au marché bancaire est conditionné à la signature d'un accord de co-entreprise avec une banque nationale 0.00 : pour accéder au marché, une banque n'est pas tenue de passer un accord de co-entreprise avec une banque nationale 	0.1	
Flux permanents de personnes physiques	Combien de temps les dirigeants, spécialistes et cadres supérieurs sont-ils autorisés à demeurer dans un pays ?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : aucun flux entrant de dirigeants, cadres supérieurs et/ou spécialistes 0.40 : le droit de séjour de ces catégories de salariés est limité à 3 ans 0.00 : le droit de séjour de ces catégories de salariés est de cinq ans au minimum 	0.02	
<i>Autres restrictions</i>				
Levée de capitaux par les banques	Les banques peuvent-elles lever des capitaux à leur guise ?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : les banques ne sont pas autorisées à lever des capitaux sur le marché national 0.50 : l'acceptation des dépôts de particuliers est soumise à certaines restrictions 0.00 : les banques sont entièrement libres de lever des capitaux, à condition de respecter certaines règles prudentielles 	0.1	0.143
Prêt de capitaux par les banques	Les banques sont-elles autorisées à prêter à tout type de client ?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : les banques ne sont pas autorisées à octroyer des prêts aux clients nationaux 0.50 : la fourniture de certains services (cartes de crédit, location-bail, crédits à la consommation) est soumise à certaines restrictions 0.00 : les banques peuvent octroyer les prêts qu'elles souhaitent, à condition de respecter certaines règles prudentielles 	0.1	0.143
Autres activités des banques	Prestations pouvant être proposées sur le marché national (assurance, services liés aux valeurs mobilières, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : les banques ne peuvent proposer que des services strictement bancaires 0.50 : outre les services bancaires, les banques peuvent exercer une autre activité (assurance ou services liés aux valeurs mobilières) 0.00 : toute autre activité autorisée 	0.2	0.095
Ouverture de nouveaux établissements	Le nombre d'établissements est-il limité ?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : un seul établissement autorisé, pas d'ouverture supplémentaire 0.00 : aucune restriction au développement de l'activité 	0.05	0.048
Flux temporaires de personnes physiques	Le séjour temporaire de dirigeants, cadres supérieurs et/ou spécialistes est-il autorisé ?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 : aucun séjour temporaire autorisé 0.50 : séjour temporaire limité à 60 jours 0.00 : séjour temporaire de 90 jours au minimum 	0.01	
Valeur maximale possible			0.933	0.809

Source : McGuire et M. Schuele (2000)

b) Résultats pour les économies en transition étudiées ici

47. Le tableau 7 et le graphique 6 présentent les indices reflétant les obstacles aux échanges de services bancaires dans les trois États baltes et les pays d'Europe du Sud-Est. Avec la méthodologie appliquée, plus l'indice est élevé, plus le régime appliqué aux échanges de services bancaires est restrictif. Dans notre échantillon, il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, suivie de la Serbie-et-Monténégro. L'Estonie, puis l'Albanie et la Croatie, en revanche, affichent les indices de restrictivité les plus faibles de l'échantillon.

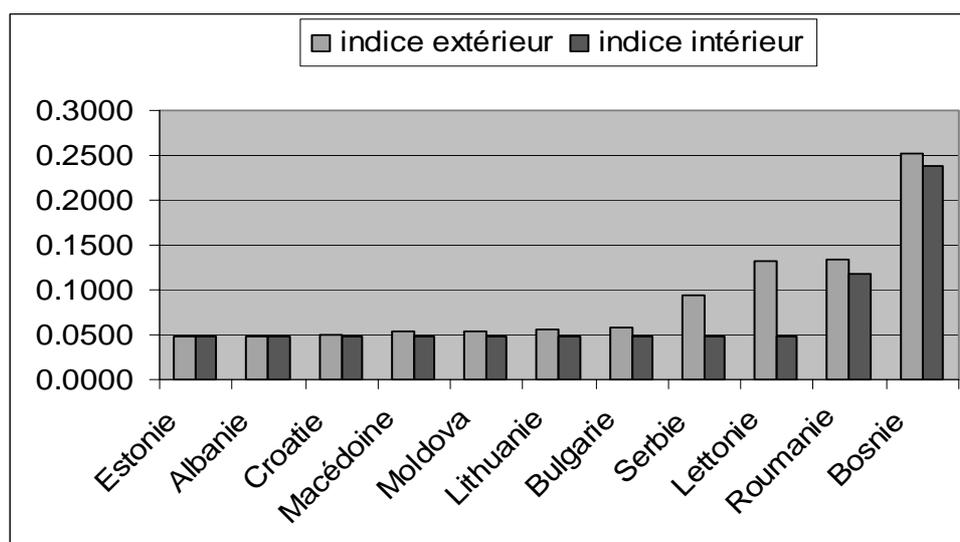
Tableau 7 Indices de restrictivité relatifs aux services bancaires des économies en transition étudiées ici

	Obstacles à l'entrée d'entreprises étrangères	Obstacles à l'entrée d'entreprises nationales
	Indice (0-0.93)	Indice (0-0.81)
Estonie	0.0475	0.0475
Lettonie	0.1330	0.0475
Lituanie	0.0551	0.0475
Albanie	0.0475	0.0475
Bulgarie	0.0575	0.0475
Bosnie-Herzégovine	0.2572	0.2375
Croatie	0.0499	0.0475
Macédoine	0.0537	0.0475
Moldova	0.0537	0.0475
Roumanie	0.1342	0.1190
Serbie-et-Monténégro	0.0950	0.0475
Moyenne (24 pays)	0.1339	0.0534

Notes : pour les États baltes et les pays d'Europe du Sud-Est, les données se rapportent au régime en vigueur. Pour les autres pays de l'échantillon, elles se rapportent à 1997. Les données concernant l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et la Roumanie ne sont pas prises en compte pour le calcul de la moyenne.

Source : McGuire et Schuele (2000) et diverses études de l'OCDE.

Graphique 6 Indice extérieur et intérieur de restrictivité concernant le secteur bancaire des économies en transition



Source : tableau 7

48. Par conséquent, l'analyse confirme que l'Estonie est en tête des économies en transition pour la libéralisation des services bancaires. Parmi les obstacles dont il est fait état, le seul qui subsiste en Estonie est l'interdiction de vendre des assurances. La Lettonie et la Lituanie l'interdisent aussi, mais la seconde limite en outre le séjour des dirigeants, spécialistes et cadres supérieurs à trois ans (contre cinq en Estonie). La Lettonie entrave l'accès au marché en exigeant que les banques étrangères justifient d'au moins trois ans d'activité. Elle les oblige également à acquérir pour au moins un million d'euros d'actifs durant l'année de leur entrée sur le marché et à conserver cet investissement pendant toute la durée de leur activité.

49. En ce qui concerne les pays d'Europe du Sud-Est, les résultats montrent des régimes assez libéraux dans le secteur des services bancaires si l'on considère les dispositions traditionnelles régissant l'accès au marché et le traitement national. Comme ailleurs, la restriction la plus fréquente imposée aux opérateurs nationaux et étrangers concerne la prestation de services d'assurances. Les activités des opérateurs étrangers sont principalement limitées par des restrictions ayant trait aux migrations permanentes de personnes physiques. Dans la plupart des autres cas, les pays d'Europe du Sud-Est ne prévoient pas de restrictions supplémentaires. La majorité des pays d'Europe du Sud-Est sont fondamentalement comparables entre eux du point de vue de la restrictivité. Les seules exceptions sont la Serbie-et-Monténégro, la Roumanie et la Bosnie-Herzégovine, qui, avec la Lettonie, ont les régimes les plus stricts du groupe considéré ici. Par rapport aux résultats obtenus pour les télécommunications, le secteur bancaire des pays d'Europe du Sud-Est semble donc plus libéral.

50. Comme nous en avons déjà fait mention, le cas de la Russie illustre les difficultés généralement rencontrées pour élaborer et interpréter l'indice de restrictivité du secteur bancaire. Outre les problèmes spécifiques de fiabilité des données russes que nous avons évoqués plus haut, l'indice de restrictivité est centré sur des aspects liés à l'AGCS et ne prend pas suffisamment en compte d'autres éléments pourtant cruciaux pour le bon fonctionnement du secteur bancaire. En Russie, les mesures pouvant faciliter l'entrée et l'implantation de banques étrangères et stimuler la concurrence demeurent essentielles pour améliorer l'efficacité du secteur bancaire. Certains facteurs importants continuent néanmoins de saper les progrès de la réforme du secteur financier ; il s'agit en particulier de la prédominance des banques du secteur public, de la compartimentation du secteur bancaire privé, des retards dans l'introduction d'un dispositif d'assurance des dépôts et des problèmes relatifs au contrôle bancaire et au respect des normes prudentielles (OCDE, 2004a).

3.2. Effets des restrictions sur les performances et les prix du secteur des services bancaires dans les économies en transition étudiées ici

a) Aspects conceptuels

51. Pour calculer les effets des barrières existantes sur les performances du secteur bancaire (mesurées par les marges d'intérêt nettes), une méthode en deux temps est appliquée :

- premièrement, les performances des banques en termes de prix sont « corrigées » de l'influence de deux éléments clés du contrôle prudentiel, à savoir les ratios de fonds propres et les contraintes de liquidité ;
- deuxièmement, on examine l'influence des restrictions pertinentes (accès au marché et traitement national) et d'autres facteurs tels que les ratios excessifs de capital et de liquidité, sur ces prix « corrigés ».

b) Résultats pour les économies en transition étudiées ici

52. Des calculs fondés sur cette méthode ont été effectués pour les économies en transition qui nous intéressent (Dee, 2003). Des « équivalents tarifaires » des restrictions aux activités bancaires peuvent être calculés pour les différents pays en comparant les valeurs des marges d'intérêt nettes obtenues avec le

régime réglementaire en vigueur et celles qui seraient censément enregistrées si toutes les restrictions étaient supprimées. Les chiffres du tableau 8 correspondent à la hausse (en pourcentage) des marges d'intérêt nettes résultant des restrictions en vigueur dans les économies en transition étudiées ici ainsi que dans certains pays développés ou en développement (les données concernant les économies en transition se rapportent à 2002-2003 ; pour les autres pays, la base est 1997).

Tableau 8 Équivalents tarifaires des restrictions à l'accès au marché et au traitement national dans le secteur bancaire, %

	<i>Obstacles aux échanges – accès au marché</i>	<i>Obstacles aux échanges – traitement national</i>	<i>Ratios excessifs de capital</i>	<i>Ratios excessifs de liquidité</i>	<i>Total</i>
Estonie	2.42	0.00	Na	Na	2.42
Lettonie	2.42	4.51	Na	Na	6.93
Lituanie	2.42	0.40	Na	Na	2.82
Albanie	2.42	0.00	3.81	1.88	8.12
Bulgarie	2.42	0.52			2.94
Croatie	2.42	0.12	7.39	0.96	10.89
Macédoine	2.42	0.32	7.27	2.09	12.10
Moldova	2.42	0.32	7.24	0.52	10.50
Serbie-et-Monténégro	2.42	2.48	10.81	0.88	16.59
Chili	15.45	3.16			18.61
Indonésie	3.66	24.30			27.96
Corée	10.05	11.67			21.72
Malaisie	14.76	21.26			36.02
Philippines	7.45	19.93			27.38
Singapour	5.53	13.28			18.81
Thaïlande	0.00	17.85			17.85
Australie	0.00	3.53			3.53
France	0.00	0.50			0.50
Japon	6.81	0.12			6.93
Suède	0.00	0.50			0.50
États-Unis	0.00	0.12			0.12

Notes : pour les États baltes et les pays d'Europe du Sud-Est, les données se rapportent à 2003. Pour les autres pays, elles se rapportent à 1997.

Source : Dee (2003) et Dee (2004)

53. Les deux premières colonnes du tableau 8 présentent les équivalents tarifaires des restrictions au commerce, sur la base des indices de restrictivité du tableau 7. Les équivalents tarifaires des obstacles non discriminatoires à l'accès au marché reflètent le « handicap tarifaire » qui affecte les opérateurs nationaux arrivant sur le marché. Les équivalents tarifaires des restrictions au traitement national témoignent des entraves supplémentaires que constituent les mesures discriminatoires vis-à-vis des concurrents étrangers. L'équivalent tarifaire total qui pénalise les entrants étrangers correspond à la somme des deux premières colonnes du tableau 7. Pour les pays d'Europe du Sud-Est, d'autres facteurs comme l'impact de ratios excessifs de capital ou de liquidité ont été intégrés au calcul de l'équivalent tarifaire total.

54. À la lumière de ces résultats, le régime des échanges de services bancaires en vigueur dans les États baltes paraît modérément restrictif, plutôt moins libéral que dans les pays développés mais nettement plus que dans certains pays en développement. On estime que les restrictions concernant les branches d'activité

et la collecte de capitaux (obstacles non discriminatoires) ainsi que les migrations permanentes de personnes physiques et les investissements obligatoires (obstacles discriminatoires) gonflent les prix des services bancaires d'environ 2 pour cent (Estonie et Lituanie), voire presque 7 pour cent (Lettonie). Dans cet impact global, les restrictions non discriminatoires à l'exercice d'autres activités contribuent à majorer les prix de 2 pour cent (Estonie, Lettonie et Lituanie). En Lettonie, les obligations d'investissement discriminatoires auxquelles sont soumis les opérateurs étrangers majorent de pratiquement 5 pour cent les prix des services bancaires.

55. Confirmant la relative libéralisation du régime des échanges de services bancaires annoncée par l'indice de restrictivité, les résultats des pays d'Europe du Sud-Est ne révèlent qu'une incidence limitée des restrictions résiduelles sur les prix du secteur (colonnes 1 et 2 du tableau 8). Les marchés sont généralement contestables et, selon les estimations, les quelques règles discriminatoires qui restreignent l'entrée des prestataires étrangers, l'exercice de certaines activités (obstacles non discriminatoires) et les flux permanents de personnes physiques (obstacles discriminatoires) majorent, au total, de 2 à 4 pour cent les prix des services bancaires.

56. Toutefois, certains facteurs ne correspondant pas à la définition étroite du terme « obstacle aux échanges de services » pèsent également sur les prix des services bancaires. En effet, dans les pays d'Europe du Sud-Est, les ratios excessifs de capital et de liquidité (colonnes 3 et 4 du tableau 8) maintenus par les banques ont un impact sur les prix du secteur. Ces ratios élevés ne résultent pas de la sévérité des règles prudentielles mais reflètent plutôt l'instabilité macroéconomique, l'absence de réforme structurelle et une forte proportion de prêts improductifs. En Macédoine et en Serbie-et-Monténégro, par exemple, ces prêts représentent 25 pour cent des montants octroyés. D'après les estimations, si l'on prend en compte les ratios excessifs de capital et de liquidité, les prix des services bancaires sont augmentés d'encore 11 pour cent (Serbie-et-Monténégro et Macédoine) et de plus de 9 pour cent en Croatie.

57. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, les décideurs seraient donc fondés à s'intéresser en priorité à la stabilité macroéconomique et à la réforme structurelle. Des progrès significatifs dans cette voie permettraient d'améliorer sensiblement les performances du secteur bancaire. La suppression des restrictions résiduelles à l'accès au marché et au traitement national n'aurait qu'un « rendement » limité car le marché bancaire est déjà raisonnablement contestable. Des mesures en faveur de la stabilité macroéconomique et de la réforme structurelle peuvent contribuer à doper les performances du secteur, au même titre qu'une réglementation prudentielle appropriée. Tout en faisant indirectement baisser les prix des services bancaires, de telles mesures auraient un effet positif sur les performances globales du secteur et, par ricochet, sur tous les autres secteurs de l'économie.

58. Les résultats de toutes les économies en transition contrastent fortement avec ceux obtenus pour certains autres pays en développement (en se fondant sur les politiques qu'ils appliquaient en 1997). Les restrictions sévères, visant notamment la concurrence étrangère, auraient ainsi fait grimper les prix des services bancaires d'au moins 20 pour cent dans les pays de l'ANASE. Il faudrait cependant mettre à jour les résultats de 1997 afin d'intégrer les évolutions survenues récemment dans ces pays car nombre d'entre eux ont réagi à la crise financière asiatique en assouplissant certaines restrictions.

4. Principales actions préconisées, évaluation des méthodes existantes utilisées pour mesurer les obstacles aux échanges de services et améliorations proposées

4.1. *Récapitulatif des actions sectorielles préconisées pour les économies en transition étudiées ici*

59. Notre analyse quantitative des obstacles aux échanges de services et de leur impact économique dans les secteurs de la banque et des télécommunications a mis en lumière des différences significatives parmi les pays examinés ; plusieurs recommandations adaptées au cas de chaque pays ou groupe de pays sont formulées à partir de cette analyse.

60. Parmi les pays considérés dans la présente étude, les États baltes arrivent en tête du point de vue de la libéralisation des services de télécommunications et des services bancaires, ce qui les place dans une situation comparable à celle de la plupart des pays développés. Par voie de conséquence, la levée des restrictions résiduelles ne devrait y avoir qu'un effet limité sur les taux de pénétration et les prix des services de télécommunications. En ce qui concerne les services bancaires, l'Estonie reste le pays où la libéralisation du régime est la plus avancée. La Lettonie et la Lituanie continuent d'appliquer certaines restrictions, qui touchent principalement aux déplacements de dirigeants et de cadres supérieurs. C'est en Lituanie que le potentiel de baisse des prix actuels est le plus important (environ 6 pour cent) ; dans les deux autres pays, les gains seraient sans doute encore plus modestes. L'exemple des États baltes montre que des stratégies de libéralisation rapide peuvent générer des gains d'efficacité significatifs dans les deux secteurs clés que sont les télécommunications et la banque, qui, par un effet d'entraînement, ont contribué au dynamisme des économies concernées. Il est clair que la décision des États baltes d'adopter et d'appliquer des règles de discipline communautaires, particulièrement explicite dans ces deux secteurs, a contribué de manière déterminante à la libéralisation rapide et poussée des services dans ces pays (OCDE, 2004b).

61. Au vu des estimations obtenues pour les télécommunications, les résultats de la Russie situent généralement à mi-chemin entre ceux des États baltes et ceux des pays d'Europe du Sud-Est. Par conséquent, la suppression des restrictions encore en vigueur aurait un impact (sur les performances et les prix) sans doute moindre en Russie que dans la plupart des pays d'Europe du Sud-Est. Il reste que ce bilan apparemment positif appelle d'importantes réserves. La Russie, qui n'a pas encore adhéré à l'OMC, n'est tenue par aucune règle de discipline internationale (ni aucun engagement régional). Son régime actuel n'est donc pas stabilisé et continue de subir des modifications et des ajustements. Par exemple, tout projet de limiter les prises de participation étrangères dans le secteur des télécommunications aggraverait considérablement le tableau actuel et entraînerait un recul de la Russie dans le classement. La Russie doit donc commencer par stabiliser et renforcer ses cadres législatif et réglementaire pour les rendre plus transparents et prévisibles. De surcroît, l'adhésion à l'OMC devrait encourager la Russie à poursuivre la libéralisation des échanges, y compris dans le secteur des télécommunications, ce qui devrait se traduire par des retombées économiques non négligeables, tant dans ce secteur que dans le reste de l'économie.

62. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, le potentiel d'amélioration des performances et des prix du secteur des télécommunications est plus important, qu'il s'agisse des services à réseau fixe ou cellulaire. Les résultats suggèrent que, dans ces pays, les performances des services de télécommunications à réseau fixe sont pénalisées par les règles qui limitent la concurrence. À part en Albanie - où la concurrence peut s'exercer dans le cadre limité des services en zone rurale - et, plus récemment, en Roumanie, le marché des services de téléphonie fixe est tenu par un monopole de fait. Quel que soit le pays d'Europe du Sud-Est considéré, le potentiel d'ouverture des services de téléphonie fixe à la concurrence, y compris étrangère, est considérable. Les prix de ces services pourraient baisser de 10 pour cent si les restrictions générales à la concurrence étaient abolies, voire de 10 à 20 pour cent de plus si les prises de participation étrangères n'étaient pas limitées. Toutefois, ces gains demeureront sans doute hors de portée si les pays d'Europe du Sud-Est ouvrent le segment aux prises de participation étrangères sans, simultanément, lever les restrictions à l'accès au marché. Une réforme partielle risquerait de se traduire par un simple transfert des rentes monopolistiques aux opérateurs étrangers, sans aucun avantage en contrepartie pour les consommateurs nationaux. La technologie des télécommunications mobiles est bien implantée dans les pays d'Europe du Sud-Est, peut-être en raison des restrictions imposées aux télécommunications à réseau fixe. Là aussi, pourtant, les restrictions à la présence commerciale nuisent aux performances. Ce sont la Macédoine, la Serbie-et-Monténégro et la Bosnie-Herzégovine qui auraient le plus d'avantage à lever ces obstacles, puisque la baisse des prix pourrait alors y atteindre 20 pour cent.

63. S'agissant des services bancaires, la réglementation des pays d'Europe du Sud-Est est d'ores et déjà relativement souple. Les marchés sont généralement contestables et les règles discriminatoires vis-à-vis des entrants étrangers y sont moins nombreuses que dans beaucoup d'autres pays. Les facteurs qui

gènent le plus les performances du secteur bancaire sont plutôt l'instabilité macroéconomique et l'absence de réforme structurelle, deux problèmes auxquels les troubles civils ont contribué et qui paraissent limiter les possibilités de crédit et générer une forte proportion de prêts improductifs, ce qui a incité les banques à maintenir des ratios de capital et de liquidité peut-être plus élevés que ceux dictés par les seules règles prudentielles. Ramener ces ratios à des niveaux plus normaux permettrait une baisse des prix des services bancaires pouvant aller jusqu'à 10 pour cent en Macédoine et en Serbie-et-Monténégro, et légèrement moins en Moldova, en Croatie et en Albanie. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, les priorités en matière de services bancaires seraient donc la stabilité macroéconomique et la réforme structurelle. Des progrès significatifs dans cette voie permettraient d'améliorer sensiblement les performances du secteur bancaire.

64. D'après nos résultats, les deux pays d'Europe du Sud-Est qui ne sont pas membres de l'OMC ont des politiques relativement restrictives, tant dans le secteur des télécommunications que celui de la banque. Les régimes en vigueur en Serbie-et-Monténégro et en Bosnie-Herzégovine sont en pleine mutation. Garantir l'accès au marché aux prestataires nationaux et étrangers et appliquer le traitement national aux prestataires étrangers constitue une priorité pour ces deux pays. En outre, réformer la réglementation pour compléter le processus de libéralisation est l'impératif majeur dans tous les pays d'Europe du Sud-Est. À cet égard, les échéances européennes et le processus de stabilisation et d'association sont les principaux moteurs de l'adoption d'une réglementation efficace qui palliera les défaillances du marché et garantira le respect des objectifs sociaux.

4.2. Avantages et inconvénients des méthodes quantitatives pour les décideurs

65. Bien qu'encore imparfaites, les estimations quantitatives des restrictions aux échanges de services constituent un complément utile aux descriptions qualitatives détaillées des restrictions aux échanges de services, notamment parce qu'elles facilitent les comparaisons entre différentes périodes, différents pays, voire différents secteurs économiques. Ces efforts pourraient aussi être utiles au travail en cours sur la réforme du cadre réglementaire : quantifier l'impact potentiel de certains principes de base de la réglementation (non-discrimination, transparence et concurrence accrue) peut mettre clairement en évidence l'effet de bonnes pratiques réglementaires sur la croissance et l'efficacité de l'économie. Pour autant, transformer des informations qualitatives en données numériques reste un exercice délicat et la prise en compte par l'indice de toutes les composantes est plus difficile, surtout pour les secteurs soumis à une réglementation complexe (services financiers ou professionnels, par exemple).

66. Pour les responsables des politiques commerciales et les négociateurs, utiliser les indices de restrictivité pour mesurer les coûts des restrictions aux échanges de services dans divers secteurs (baisse des performances et hausse des niveaux de prix pour les entreprises et les consommateurs) est une méthode qui présente des avantages indéniables car elle montre les effets positifs à attendre d'une levée des restrictions et d'un renforcement de la concurrence. De plus, les comparaisons intersectorielles peuvent faciliter l'identification des priorités dans chaque secteur. Par exemple, les études qui mesurent les restrictions et leur impact font souvent ressortir que la banque et les télécommunications sont deux secteurs caractérisés par un régime comparativement plus restrictif (OCDE, 2003b). Par conséquent, leur libéralisation pourrait se traduire par des gains plus substantiels, ce qui s'explique également par le fait qu'ils constituent des ressources essentielles et génèrent des gains de productivité appréciables pour les autres secteurs.

67. En outre, ces mesures fournissent des paramètres essentiels pour étudier de manière empirique l'effet économique global produit par la suppression des obstacles et leur impact sur la croissance et la productivité. Bien que la quantification des obstacles aux échanges de services soit encore sommaire, elle donne une idée approximative des coûts entraînés par le maintien des restrictions. En indiquant un ordre de grandeur de ces coûts et, dans un second temps, les gains de bien-être que générerait leur suppression, la quantification des obstacles aux échanges de services se révèle un outil précieux pour montrer l'enjeu représenté par leur libéralisation. Malgré une précision toujours sujette à caution, les comparaisons

internationales permettent de repérer les pays qui ont le plus d'avantages à escompter en libéralisant les échanges de services. D'après les estimations disponibles, les effets des restrictions sont significativement plus importants dans les économies en développement que dans les pays développés. Dans le secteur bancaire, par exemple, les restrictions en vigueur majorent les prix d'en moyenne 33 pour cent dans les économies en développement et 7 pour cent dans les pays développés. Dans le secteur des télécommunications, le gonflement des prix imputable aux restrictions déclarées est de 38 pour cent en moyenne dans les économies en développement, contre 2 pour cent dans les pays développés (McGuire, 2002). Ce serait donc potentiellement les pays en développement qui profiteraient le plus d'une libéralisation des échanges de services.

4.3. Propositions pour améliorer les mesures de la restrictivité des obstacles aux échanges de services

68. Depuis quelques années, les estimations des obstacles aux échanges de services sont considérablement plus fiables car les données utilisées sont de meilleure qualité et les méthodologies plus évoluées. À partir d'un simple inventaire des engagements formulés dans le cadre de l'AGCS, les techniques disponibles aujourd'hui permettent de mesurer la restrictivité des obstacles existants et d'en estimer les effets en termes de coûts et de prix. Certains travaux ont également tenté d'établir une corrélation entre ces effets et les restrictions sous-jacentes.

69. Néanmoins, la fiabilité de diverses estimations continue de susciter de réserves, qui ont trait parfois à la disponibilité et à la qualité des données sur les restrictions en vigueur et parfois aux carences des méthodologies actuelles.

70. En ce qui concerne **la collecte des données**, les principales sources sont les listes d'engagements de l'AGCS (pour les membres de l'OMC-AGCS), les législations nationales et/ou le questionnaire sectoriel sur la réglementation en vigueur dans divers secteurs de service (document élaboré par la Banque mondiale et l'OCDE). Pour la présente étude, les données concernant les États baltes proviennent des textes de loi nationaux et des listes d'engagements de l'AGCS. Dans le cas de la Russie, seule la législation nationale a pu être utilisée. Pour les pays d'Europe du Sud-Est, les données proviennent du questionnaire sur la réglementation compilé par les organismes nationaux compétents et des listes d'engagements de l'AGCS disponibles. Comme le montre l'exemple de la Russie, les modifications fréquentes des textes législatifs nationaux et les incertitudes relatives à leur interprétation ne permettent pas d'analyser l'application effective des mesures législatives ou leur impact économique.

71. N'ayant pas pour objectif de construire des indices de restrictivité, les listes d'engagements de l'AGCS sont établies selon des modalités bien particulières et ne peuvent pas toujours fournir les données requises sur la réglementation. Le contenu informatif de ces listes est limité dans la mesure où il ne s'agit que d'engagements positifs. On n'y trouve donc pas toutes les mesures ayant pour effet de restreindre les échanges. Par conséquent, dans les études suivantes, les listes de l'AGCS ont été complétées avec d'autres sources d'information sur le régime des obstacles aux échanges de services. Les questionnaires sectoriels semblent plus indiqués pour recueillir les données relatives à la réglementation. Toutefois, il serait possible d'améliorer la fiabilité des données, notamment de celles qui sont communiquées par les organismes nationaux de réglementation, en formulant les questions de façon plus précise pour éviter toute erreur. Une vérification plus systématique des données communiquées ne serait donc pas inutile, surtout quand il s'agit de questionnaires d'autoévaluation.

72. Nos exemples concrets d'indices de restrictivité calculés ont révélé que la **construction des indices de restrictivité** présentait quelques carences. Axée sur les restrictions à l'accès au marché et à l'application du traitement national, l'approche de l'AGCS semble refléter assez fidèlement le régime appliqué au secteur des télécommunications (pour lequel les engagements internationaux sont relativement détaillés) surtout si l'on prend en compte les éléments supplémentaires évoqués dans le Document de référence de l'OMC sur les principes réglementaires favorisant la concurrence dans les

télécommunications de base. Toutefois, pour les services bancaires, cette approche est moins satisfaisante car elle néglige certains aspects macroéconomiques et réglementaires essentiels qui caractérisent le secteur. L'indice de restrictivité et les calculs qui en découlent sur l'impact de la libéralisation des échanges sur les performances du secteur bancaire doivent donc être complétés par des indicateurs supplémentaires mesurant d'autres fonctions du secteur. La méthodologie fondée sur les indices de restrictivité présente probablement les mêmes inconvénients avec certains secteurs soumis à une réglementation aussi complexe et hétérogène que celle du secteur financier (les services professionnels, par exemple). Pour ces secteurs-là, il faudrait sans doute élargir la palette et la portée des indicateurs pour mieux saisir la complexité de la réglementation applicable et son incidence sur le degré de restrictivité du régime des échanges (OCDE, 2003c). En outre, il serait également utile d'évaluer la pondération des diverses composantes des indices.

73. Afin que l'indice soit plus utile dans les négociations concernant les services, il faudrait calculer pour chaque secteur des indices distincts se rapportant aux différents modes de fourniture. Comme le montrent les deux indices présentés dans ce document, à ce stade, seules les restrictions concernant le mode 3 sont traitées à part dans les indices sectoriels. Toutes les restrictions relatives aux trois autres modes sont agrégées. Des études réalisées dernièrement par le Département économique de l'OCDE (OCDE, 2003c) améliorent la méthodologie présentée en 1997 par la Commission australienne de la productivité (Hardin et Homes, 1997) pour le calcul des indices de restrictivité des obstacles à l'IDE et l'appliquent à un échantillon de 28 pays de l'OCDE. La construction d'un indice comparable couvrant les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur des services pourrait être envisagée.

74. Enfin, il faudrait sans doute également revoir les **méthodes servant à mesurer l'impact de la restrictivité des obstacles aux échanges de services sur les performances et les prix** dans différents secteurs de service. Les méthodes utilisées à l'heure actuelle se concentrent sur l'impact économique de la protection et laissent de côté d'autres facteurs déterminants pour les performances et les prix. Il serait notamment intéressant d'étudier les obstacles existants et leur incidence économique en distinguant les effets de majoration des prix, les effets de création de rentes et/ou leur combinaison.

4.4. Pistes de travail possibles

75. En gardant à l'esprit nos suggestions concernant les corrections à opérer sur le plan des données et de la méthodologie, et en vue de compléter le présent travail, une analyse en plusieurs étapes pourrait être effectuée :

- construire l'indice de restrictivité des obstacles aux échanges de services bancaires et de télécommunications pour la Chine et certains pays en développement tels que les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) et les pays d'Europe du Sud-Est, en tentant d'améliorer la fiabilité des données de base. Comparer les résultats obtenus avec les données disponibles pour les économies en transition et certains autres pays en développement ;
- à partir des méthodologies disponibles, construire des indices de restrictivité concernant d'autres secteurs, en particulier les services professionnels et la distribution, pour un certain nombre d'économies en transition et pour la Chine. Comparer ces indices avec les résultats disponibles pour les pays en développement ;
- construire des indices modaux et les appliquer aux différents secteurs ;
- proposer des solutions pour améliorer les indices de restrictivité se rapportant à divers secteurs, en s'appuyant sur l'expérience acquise avec la base de données et sur l'analyse de différents secteurs de service dans les économies en transition, en Chine et dans certains pays en développement.

REFERENCES

- DEE Ph. (2003), “Barriers to trade in services in the Baltic States and Russia”, mimeo, OECD
- DEE Ph. (2004), “Barriers to trade in services in South Eastern European countries” – revised version, mimeo, OECD
- DOOVE, S., O. GABITAS, D. NGUYEN-HONG and J. OWEN (2001), “Price Effects of Regulation: Telecommunications, Air Passenger Transport and Electricity Supply”, Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- FINDLAY, C. *et al.* (2002), “Telecommunications”, Asia Pacific School of Economics and Management The Australian National University, Paper presented to the 28th Pacific Trade and Development Conference on “Competition Policy in the New Millennium”, September 16-18, 2002, The Philippine Institute for Development Studies, Manila
- HARDIN, A. and L. HOLMES (1997), “Service Trade and Foreign Direct Investment”, Australian Productivity Commission, available at:
<http://www.pc.gov.au/ic/research/information/servtrade/index/html>
- HOEKMAN, B. (1995), “Assessing the General Agreement on Trade in Services”, in Martin W. and L.A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, World Bank Discussion Paper 307
- KALIRAJAN K., G. McGUIRE, D. NGUYEN-HONG and M. SCHUELE (2000) “The price impact of restrictions on banking services”, in FINDLAY, C. and WARREN, T. (eds) 2000, *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.
- KANG, J. (2000), “Price impact of restrictions on maritime transport services”, in FINDLAY, C. and WARREN, T. (eds) 2000, *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.
- McGUIRE, G., M. SCHUELE and T. SMITH (2000), “Restrictiveness of international trade in maritime services”, in FINDLAY, C. and WARREN, T. (eds) 2000, *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.
- McGUIRE, G. and M. SCHUELE (2000), “Restrictiveness of International Trade in Banking Services”, Australian Productivity Commission
- McGUIRE, G. (2002), “How Important are Restrictions on Trade in Services”, paper presented at the UNCTAD Workshop on Market Access, New York, 8-9 January.
- McGUIRE, G. (2003), “Methodologies for Measuring Restrictions on Trade in Services”, in *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*
- NGUYEN-HONG, D. (2000), “Restrictions on Trade in Professional Services”, Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra,
<http://www.pc.gov.au/research/staffres/rotips/index.html>
- OCDE (2004a), Études économiques de l’OCDE – Fédération de Russie, OCDE, Paris

OCDE (2004b), Développement des échanges de services : l'expérience des États baltes, OCDE, Paris

OECD (2001), *OECD Economic Studies No. 32*, Special Issue on Regulatory Reform, Paris.

OECD (2003a), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*, Conference Proceedings, the Third OECD Services Experts Meeting, 4-5 March 2002, OECD, Paris.

OECD (2003b), "Barriers To Trade In Services In South Eastern European (SEE) Countries – How Much Do They Matter?", CCNM/TD/SEE(2003)4/FINAL

OECD (2003c), "Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries", OECD Economic Department Working Paper No. 357 available at <http://www.oecd.org/eco>

WARREN, T. (2000a), "The identification of impediments to trade and investment in telecommunications services", in FINDLAY, C. and WARREN, T. (eds) 2000, *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.

WARREN, T. (2000b), "The impact on output of impediments to trade and investment in telecommunications services", in FINDLAY, C. and WARREN, T. (eds) 2000, *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.