



West Africa Institute

Avenida da Liberdade e Democracia,
Nº 9 – 5º andar Praia
Achada Santo António

BP 396- A
Cape Verde

Phone: +238-(0)262-40-58
www.westafricainstitute.org



Center for European
Integration Studies



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn



Center for European
Integration Studies

Walter Flex-Straße 3
53113 Bonn

Phone: +49-(0)228-73-1810
www.zei.uni-bonn.de

Jérôme Joubert

Negotiating Service Liberalization at Regional Level: The Case of West Africa

Négocier la libéralisation des services à un niveau régional : Application aux pays de l'Afrique de l'Ouest

WAI-ZEI PAPER

ISBN 978-3-941928-43-5

SPONSORED BY THE



Federal Ministry
of Education
and Research

No.13
2014

Jérôme Joubert

Negotiating Service Liberalization at Regional Level: The Case of West Africa

Introduction

The objective of this paper is to propose steps to achieve preferential liberalization of regional trade in services within the Economic Community of West African States (ECOWAS) zone. The first part will focus on the interest of such an agreement by stressing the potential advantages that member countries can derive. We will equally demonstrate possible combinations of this regional endeavor with ongoing or future initiatives at bilateral and multilateral level. The second part will describe the various stages that may lead to the achievement of such an agreement. We first present the barriers to trade in services identified for the countries within the ECOWAS region. We then discuss the possible forms of agreement, the scope of the sectors concerned and the methods of negotiation that can be deployed. We will highlight the need to make a positive list of sectors and a negative list of commitments. We will provide details of the types of reciprocity to mobilize for obtaining reciprocal concessions. We insist on the necessity of prior establishment of a common understanding of sectoral issues of liberalization. We conclude by showing the potential benefits of such an agreement in order to facilitate the strengthening of common regional policies and the development of common trade policies of the ECOWAS zone.

Jérôme Joubert is Professor of Economics, Director of Continuing Education and Chairmen of the Finance Committee at Avignon University, France. Specialised in regional integration in Africa, he has worked as an expert for international organisations such as UNCTAD, WTO and the European Commission. With the University of Avignon being a cooperation partner of the WAI-ZEI project, he is also one of the first WAI-ZEI Fellows.

Why Trade in Services and why at regional level?

Why Trade in services?

Services account for 60% of global GDP and 30% of international trade. Therefore, there is relatively less trade in services than in goods, which is consistent with the requirement of proximity between the producer and the consumer that characterizes trade in services. However, global trade in services is growing rapidly, accompanied by favorable technological and organizational changes, such as faster and less costly flow of information and the acceleration of international fragmentation of production supply.

The advantages and limitations to the liberalization of trade in services are partly the same as for trade in goods. Just like trade in goods, one can expect international static and dynamic benefits from trade in services resulting from either specialization associated with comparative advantage, or from efficiency of production through effective competition. Just like trade in goods, one can also highlight protectionist arguments based on legitimate remediation from cumulative experiences; positive externalities generated by sectors that need assistance and strategic interests of domestic firms who need assistance in a world of imperfect and unfair competition.

However, trade in services has peculiar characteristics that make it of special interest in liberalization. This is due primarily to the fact that many services are “inputs to production», are consumed as intermediate goods and weigh heavily on production costs. This is the case for major infrastructure services such as telecommunications and finance, but also for distribution and transport, which shapes successful product marketing and exchange of goods. This also due to the fact that some areas, such as education and health services, play a role in the development of human capital and to the growth of total factor productivity. Finally, it reflects the drive towards deeper integration that can cause liberalization of trade in services, which implies closer and more harmonized regulations and standards between countries. Unlike exchange of goods that can be liberalized by a single free trade area or a customs union, the liberalization of services leads to the creation of a true single market.

The last special interest in services liberalization arises from the fact that trade barriers in services are even higher than for trade in goods, and consequently,

the potential gains from their disappearance should be high. A set of elements allows us to assume the existence of high barriers to trade in services. First, it is the delay in multilateral negotiations. For trade in goods the cycles have been linked since 1945, while for trade in services the first agreement was in 1994 and resulted in relatively low commitments. It is also a matter of weak political support for liberalization (Messerlin 2010) in an area where the interests of exporters are poorly identified and where the benefits are diluted and rather systemic, while the equilibrium point of economic and political protection is higher for services than for goods. It is also about the ease with which rules of conduct and barriers to entry can multiply by sector, without knowing whether it is the producer or the consumer who is truly protected. Finally, it is a struggle to find an effective method of trading and quantitative measures of reciprocal concessions in an area where the heterogeneity of sectors and regulations renders illusory the use of a «Swiss formula».

Why at ECOWAS Level

Two legal reasons justify the liberalization of services in the countries of ECOWAS. First, the founding treaties of the two regional organizations explicitly provide for it by proposing, among other things, the creation of a common market and the implementation of associated freedoms: free movement of goods, services and factors of production. Progress has already been made, especially on the customs union front and the movement of people; but there are still many obstacles to be overcome to achieve a single regional market only for services. Again, the World Trade Organization (WTO) allows countries in Article V of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) to enter into preferential trade agreements in services with flexibility, and even greater flexibility when they relate to developing countries. Multilateral rules on non-discrimination prevent regional developments in no way. One could even argue that the WTO encourages regional agreements, provided they meet a set of rules, as an intermediate step towards more liberalization at the multilateral level. On this basis, many regional agreements, with a dimension on services, have been notified to the WTO between 1995 and 2011, half of which concern developing countries. However, none *involved an ECOWAS member country* (Latrille Wto and Lee 2012).

Reasons of expediency also reinforce this positive and encouraging legal environment. The fact that services, unlike goods, do not generate customs revenues is a major obstacle that is disappearing, as we know the contribution of their revenues to state budgets in the region. Protectionist interests are rather limited because of weak or even non-existent competitive domestic producers. Equally, the fact of having too small national regulatory structures, and limited institutional capacity, can lift the brakes that are particularly important to industrialized countries.

More fundamentally, these are the positive effects of the competitiveness of the economy that may encourage liberalization of trade in services. The advantage of having labor costs that are among the lowest in the world cannot manifest itself without access to affordable and good quality services. *Otherwise, one can obtain very low labor costs and very high total production costs, as is the case in West Africa.* The liberalization of trade in services, when allowed to defragment narrow national markets and attract foreign investment, can improve the availability of large infrastructural services used by the downstream sectors and foster the competitiveness of the economy as a whole.

Another reason is that liberalization of services within ECOWAS can lead to deeper integration that goes well beyond trade and foster a sense of regional belonging and a share of a common destiny. Indeed the liberalization of services will require the establishment of a set of regional structures such as SAC (Standardization, Accreditation, and Certification), the development of mutual recognition or harmonization of norms and standards of professional qualification. Although there are already achievements in this field, this should enhance the exchange of personnel, the development of common schools in the field of air transport, health, and management. Paradoxically, the weakness of member states can play a positive role here, because they will be more willing to pool skills they do not really have at the national level.

The creation of a single market for services is within the reach of ECOWAS countries. Action on the original objectives has been delayed. This is certainly linked to the complexity of the subject, but also the fact that the sequence of trade liberalization was modeled on that of the European Union and the old theoretical framework of Balassa. Procrastination on the common external tariff (CET) categories and multiple exemptions hijacked actors from a subject at least as profitable and important for the region as free exchange of goods. In addition, the main barriers to trade in services, inadequate competition policy,

control of international investment and government procurement discrimination (which have been identified as Singapore issues), are rejected by the majority of developing countries.

This decreases tendencies of liberalization of trade in services at the multilateral level but unfortunately also at the regional level.

Although much remains to be done, the progress made is not negligible, although disordered. Multilateral commitments are not coordinated and bilateral agreements involving countries within the ECOWAS zone are increasing. These advances can be assembled and used as a starting point in the context of a comprehensive regional liberalization agreement. This requires finding a good trade negotiation method, simple and effective and inspired by available tools, which attracts the leadership to contribute to the realization of an even closer union among member countries within the framework of a tenable timetable.

Why at the regional level? Lateralisms, or the combination of five levels of negotiation, remain inevitable.

Although regionalism, for reasons that we will explore further, seems well suited to the negotiations on liberalization of trade in services, the area is no exception, just as trade in goods, to the inevitable «polylateralism» which is a more or less harmonious interaction between countries of all possible geographical regions.

Trade in services is influenced by numerous regulations whose primary purpose is not to regulate international trade but to correct market failures and to affirm structural preferences to provide and deliver collective services. These regulations, such as the implementation of prudent rules for banking activities, transport security, conditions of access to educational services, norms and standards of health and environmental services, are first taken care of unilaterally. Pursuing these objectives, the states have produced a heterogeneous set of rules that may indirectly constitute barriers to trade. This form of unilateralism is rather a blockage if it aims at directly or indirectly to protect the interests and rents of domestic producers. It is rather open if it facilitates the entry of foreign capital and skills through appropriate transparent and non-discriminatory competitive legislation.

In terms of trade, bilateralism remains the preferred mode of reciprocity. The balance of concessions here is clearer than in the case of a large number of participants. Bilateralism also allows for placing oneself at a high level of overall reciprocity, going beyond simple trade concessions to the balance of a global partnership with geopolitical dimensions. In recent years there is a resurgence of bilateralism typically caused by the weakening of the multilateral system and the stagnation of the development cycle (although a minimum agreement has recently been concluded). Bilateralism will remain crucial as a means of bargaining for services in general and in particular on the *two central issues of protection of international investments and the movement of people*. This is the strength of the major ECOWAS countries (Nigeria, Ghana, Cote d' Ivoire, Senegal) in their relations with major trading powers.

A version of bilateralism that is developing, what we might call «bi- regionalism», since it concerns two regional groupings which are already well advanced in their integration, may be an effective way of services liberalization between ECOWAS countries and the European Union, for example . This assumes, however, having competent and strong regional institutions and providing developing countries with topics of interest such as the inclusion of the liberalization of modes of service delivery. *Otherwise, the major trading powers will turn directly to the major states in the area.*

Regionalism is today the dominant mode of services liberalization. It is well suited to small developing countries with weak institutional capacity and limited bargaining power, who cannot enter into a bilateral relationship and do not want to stick to their multilateral commitments. It is well suited to geographically close countries which are strongly affected by the interconnection of major infrastructure services problems, and seek to achieve a critical mass sufficient enough to achieve economies of scale and to enhance the attractiveness of their territory. Being a smaller group also has a number of advantages to negotiate liberalization in services as it makes it easier to tackle the difficult problem of regulatory heterogeneity and to easily assess the dangers and opportunities of labor movement. This results in greater efficiency, through the creation of community institutions, in particular, to monitor the implementation of agreements and any free-riders. In the case where there is a common language and close legal frameworks, it facilitates the recognition of qualifications. Deep integration, which involves the establishment of a single market for services,

implies a lot of work, sector by sector, reconciliation and harmonization of norms, standards and regulations that cannot be done at once at the regional level.

More than for trade in goods, regional agreements on services is a step towards multilateralism because it is difficult to bring up geographical preferences. Most measures of regulatory liberalization and easing of access to markets are of non-discriminatory multilateral order. Regionalism in services, by reducing the variety of national regulations, is an accelerator for multilateral opening as has been found for the European Union (2009 Fink). Numerous studies show that discriminatory aspects, identifiable with traffic diversion, are very low in regional agreements on services (Miroudot , Wild, Sudreau 2010 OECD Working paper). For countries within the ECOWAS region, agreement on services will have two closely linked dimensions: enhancing integration and multilateral opening. *The challenge is to define the regional preferences of national leaders, as access to labor markets and control of capital to promote regional integration must be considered without jeopardizing the international attractiveness of the region.*

The “plurilateral” hypothesis (multilateralism reduced to a considerable number of countries, not necessarily based on geographical considerations) cannot be ignored for certain services sectors. It was often used in the past when blockages or the technical difficulty of the negotiations did not allow for the advancement of multilateral agreements such as the 1997 agreements on telecommunications and financial services. It is in this mode that agreements have focused on public procurement during the Uruguay Round. The ECOWAS countries are stakeholders in complex plurilateral agreements on services referring to a continental regionalism, fueled by the willingness of the African countries, regardless of their membership in different regional organizations to be a part of the African Unity and to put together the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) program. Other plurilateral agreements involve African countries outside ECOWAS. This is the case of the Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (in French: Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires , OHADA) which focuses on business law; the Inter-African Conference on Insurance Markets (in French: Conférence Interafricaine des Marchés d' Assurances, CIMA) for insurance; Le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES, i.e. African and Malagasy Council for Higher Education) for higher education or Yamoussoukro agreements on civil aviation. *This means that for these areas in*

particular, exclusive negotiations reserved for only ECOWAS are not necessarily appropriate.

Finally, the multilateral aspect will remain essential even if commitments remain low and below true liberalization. The failure in the section on services at the Doha Round will strengthen all other modes. Nevertheless, multilateral commitments can enter into a regional trade negotiation and could be usefully harmonized at the regional level.

Before that bowl of spaghetti, a pictorial translation of the inevitable coexistence of all geographic modes is listed, a useful theoretical exercise could be to assign to each service sector a priority negotiation mode and then coordinate the temporality of negotiations. This exercise formally consists of filling a matrix of 12 rows of service sectors selected by the international classification, and six columns of lateralisms mentioned: unilateralism, bilateralism, regionalism, bi-regionalism, plurilateralism and multilateralism, indicating in each box the possibility and the usefulness of a trade negotiation.

To assign services to six geographical modes, we must determine the objectives of liberalization for ourselves. For areas dominated by issues of access such as health and education, the goal is to increase the supply, control information asymmetry and to protect the consumer. In this case, the unilateral dimension will remain considerable, the role of states as regulator and producer remain preponderant. For major infrastructure services used as input for the downstream sector, what is important is to have a competitive and continuous supply. The attractiveness and efficiency makes multilateral opening probably preferable. In other cases, where issues of mutual recognition and harmonization of qualifications are dominant as for professional services, a regional opening with preferential content will be easier to initiate. This is also the case when regional identity aspects will be strong as for recreational and cultural services and higher education. Finally, in some sectors, standardization agencies and multilateral agreements will rather encourage advances based on this plurilateral dimension such as civil aviation or legal services.

The exercise performed in the table above is not definitive or conclusive. It just emphasizes the need to keep in mind the inevitable inter-penetration of all

geographic modes. It should remind us that to move forward, the liberalization of trade in services needs all of these features.

Table No. 1 : « Polyateralism »

Matrix for assignment of services to the possible geographic modes						
	Uni-lateral	Bil-ateral	Regional	Bi-regional	Pluri-lateral	Multi-lateral
Services rendered to enterprises			X	X	X	
Communication Services						X
Construction Services			X	X		
Distribution Service		X	X			
Education Service	X		X			
Environmental Services	X		X			X
Financial Services				X		X
Health Services	X			X		
Tourism						X
Recreation and Cultural Services culturels			X		X	
Transport Services		X	X		X	

Sources: Author's document

How to negotiate liberalization on a regional mode

Baseline:

Macroeconomic Analysis and overall quantification:

Two major global quantitative measures of restrictions on trade in services are available. First we have multilateral commitments made by countries under the General Agreement on Trade in Services (GATS) in 1994 and 1997 following the agreements on telecommunications and financial services. We also have the new database of the World Bank that aims to quantify the barriers to trade in services. *For ECOWAS countries, both sources give apparently contradictory results, since relative weakness of multilateral liberalization commitments is combined with a relatively low level of identified barriers.*

Multilateral GATS commitments are analyzed by Egger and Lanz (2008). Taken within the overall context of the Marrakesh Accords in 1994, they do not necessarily reflect the actual state of trade barriers but rather the willingness of countries at a given time to make commitments in accordance with the wording of the GATS, placing barriers by mode of supply and by level (market access, national treatment). In general, in 1994, developing countries had made rather weak commitments and real barriers could be well below the liberalization commitments. Gootiiz and Mattoo (2009) have also shown that countries could double their barriers without violating their commitments.

The work of Egger and Lanz allows us to give each country an *overall measure of the importance of multilateral commitments* and relate this value to a number of economic characteristics of the countries of the panel. The analysis is based on the method of frequency of Hoekman (1997) where lists of commitment are divided into three categories (conditions of equity investments, licensing and operational requirements) and for each sub-sector, a value (0,0.5, 1) is assigned according to whether there is no commitment, partial limits or no limits. In addition to the aggregate figure, the greater the importance of liberalization the stronger commitments are considered and the more open trade in services is considered. *The results shown in the table below give us quite low scores for African countries of ECOWAS in the panel (A score of over 30 is often the case for the major OECD countries).* This adheres fairly well with the assumptions of the authors, who are looking to find the determinants of this score, the

positive role of the size and development of the country and previous regional agreements and the neighborhood involved in the existence liberalization of services.

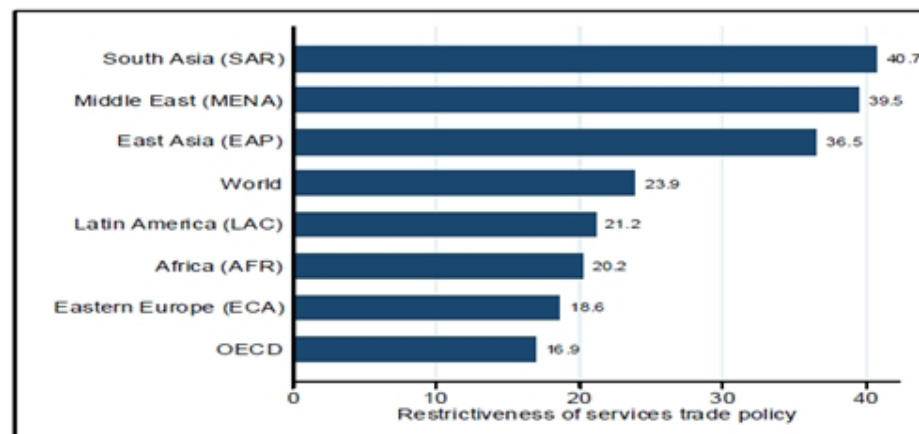
Table No. 2 : Measure of commitments and barriers

General Indicators	Multilateral commitments (Egger et Lanz)	STRI data base World Bank (Borchert, Gootiiz, Matoo)
Cote d'Ivoire	4.5	26.4
Sénégal	7	19
Ghana	14	18.4
Nigéria	13.8	27.1
Mali		28.6
Niger	1	
Burkina-Faso	1.1	

Sources: Values extracted from the article of Egger and Lanz and World Bank database

*The other summary measure available is from the new database of the World Bank recently presented by Borchert and Mattoo Gootiiz (2012). It covers five sectors (telecommunications, finance, transport, distribution, professional services) for which a typology of barriers is performed. A country survey is then made to enter the actual barriers for this typology. A scale of 5 levels of restriction is constructed (0, 0.25, 0.5, 0.75, 1) according to whether the area is open without restriction, virtually open, contains important restrictions, virtually closed and completely closed. Summing and weighting these values forms the basis for an overall score by country, the Services Trade Restrictiveness Index STRI that can then be regrouped by mode and sector. As shown in the attached document, the study shows the relative openness of ECOWAS countries and Africa in general compared to the rest of the world. *From this we can conclude that ECOWAS countries are open, without taking lots of commitments, and that opening is primarily done unilaterally.**

Graph No. 3 Comparison of barriers according to region - Restrictiveness of service trade policies by region



Note: World represents the simple average STRI of 56 countries

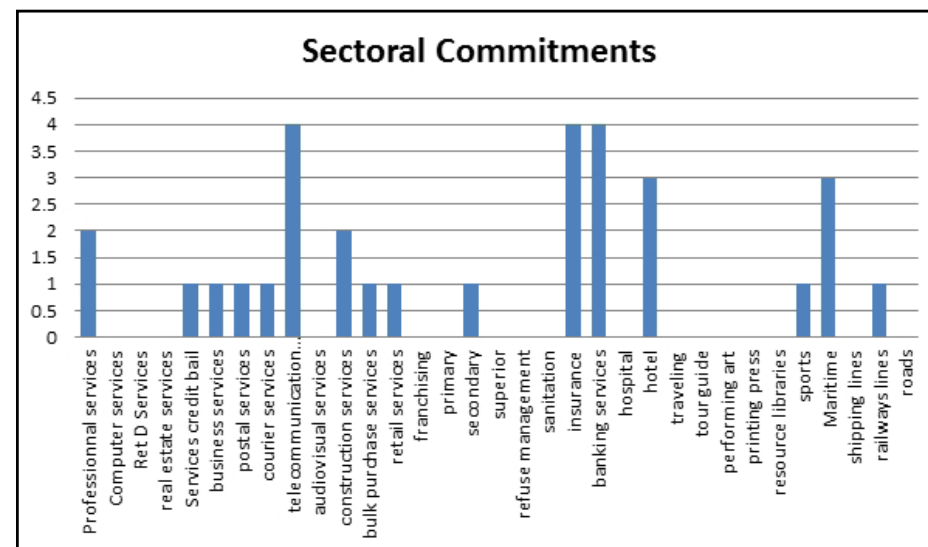
Analysis of key sectoral barriers

Let us reinvestigate now two sources listed above but at a disaggregated level. Using the commitment lists available online on the WTO website for the 4 most important countries of the ECOWAS region (Nigeria, Ghana, Cote d' Ivoire, Senegal) we can make the following observations. Mode 3 is much more open than mode 4, which is mostly unconsolidated. The most open sectors for which there are commitments are professional services, tourism, financial services, telecommunications and transport. *As shown in the box below, financial services and telecommunications are the only ones for which all countries have made commitments.* In contrast, environment, health, cultural and educational sectors are not open, except for Ghana for secondary education. National treatment is often given without exceptions when opening sectors, indicating that the desire to maintain a sectorial policy of support for national operators is a major reason for not opening sectors.

Several limitations in mode 3 are frequently listed in terms of access to markets. They relate to equity investments and nationality of officers and employees, tests on the labor market and training requirements. It is also often referred to as compulsory licensing or economic needs assessments. It should be noted that Ghana stands as the only country which has made horizontal commitments

(even if it concerns only the minimum capital requirements) as it is the only one which has opened the teaching sector.

Graph No. 4 : Quantification of multilateral sectoral commitments



Sources: Compilation of the author based on the data of WTO concerning multilateral commitments of member states

The database of the World Bank only covers five sectors (banking, insurance, telecommunications, transportation, professional services). It shows fairly open areas. *The two major remaining barriers are related to discretionary licensing powers and mobility of qualified persons.* Lower nationality requirements are compiled with the exception of Côte d'Ivoire, where it is often required to prove the unavailability/lack of nationals for the position (this is part of the measures grouped under the classification test of the labor market). The sector is less open than professional services due to skill disparities. Ghana is characterized by originality due to barriers to national treatment based on minimum and not maximum thresholds (minimum equity, minimum fleet size for road transport). *The most difficult obstacles to remove in relation to the free movement of professionals stem from cultural differences in the training of professionals and the legal basis for such regulations between the French UEMOA and UK law (Nigeria, Ghana)*

Both databases enable us to classify services into three categories: The virtually open such as telecommunications, finance, aviation and tourism sectors; virtually closed areas such as cultural, educational and health services and half-open areas such as professional services, business services, distribution and transportation. *In the context of a regional agreement, areas of this third type should be analyzed primarily because they provide the most important opportunities for liberalization.*

Progress ECOWAS / WAEMU Program

One may wonder if a regional agreement on liberalization of services is not redundant within the regional integration agenda. Indeed, the WAEMU and ECOWAS treaties provide for the creation of a common market and therefore the free exchange of services. Article 3.2d of the ECOWAS Treaty aims at eliminating obstacles to the free movement of persons, goods, services and capital between member states and *the right of residence and establishment*, as well as Articles 4, 91 and 92 of the UEMOA Treaty. Many legal actions arise from these treaties at both institutions.

The customs union is now formally in place at the ECOWAS level even though there are still many barriers related to the misapplication of community rules and barriers to the flow of transport. The negative effects of the incompleteness of the customs union are regularly emphasized in the activity reports of the institutions (<http://www.uemoa.org> and <http://www.cedeao.org>). With regard to services, trade liberalization is less complete from a regulatory point of view. The free movement of persons is certainly ensured at ECOWAS level by the Protocol of 1979 and is correctly applied, apart from frequent political problems. The ECOWAS passport is increasingly used, the entry visa was removed and the recognition of the right of residence and establishment is *legally effective* for the citizens of the area. However, obstacles to the mobility of persons continue to exist. They are either foreseeable, as in the case of risk to public order or for safety and health reasons, or insidious due to the *incorrect application of regulations through lack of awareness of the rules both on the part of governments and citizens.*

The treaty of WAEMU contains both strong and general provisions (Articles 91-97). Thanks to the guidelines on mutual recognition of qualified professionals, the right of establishment has been advanced. Most of them were adopted between

2005 and 2008 (doctors, lawyers, architects, attorneys, public accountants....) but *national application has been dragging on*. Finally, an ECOWAS community investment code is provided for in Section 3.2.I but it will also take some time to get implemented. *If the final objectives are clear and shared*, the complexity of the liberalization of services, low international incentive, and the division of WAEMU and non-WAEMU countries makes concrete progress slow and partial. A regional agreement, even if it tends to “duplicate” certain legal provisions already adopted, is expected to collect, arrange and deepen the formal advancements which are necessary for effective liberalization of trade in services in the area.

Develop a regional negotiation strategy

A regional agreement on liberalization of trade in services can be usefully based on the classification work done before and during the Uruguay Round. The preliminary work of GATS allowed the adoption of a form of presentation of multilateral commitments on the basis of a double decomposition: Sectors involved and barriers to trade, sorted by modes of supply of services and in relation to the market access and national treatment. By combining the 160 sub-sectors of the international classification of services W / 120, 4 modes and two levels of identification of barriers, gives us 1240 possible positions to identify all of the barriers to trade in services.

This dual typology (sectors/barriers) is usually presented in the lists. There are two different methods of negotiation, two types of lists; positive lists and negative lists. To establish positive lists one needs to select areas to be opened and select all barriers that must be removed. Establishing negative lists is to select the excluded sector agreements and the residual barriers allowed in exceptional cases. The second type of list, which is based on the principle that everything that is not forbidden is allowed, is considered a more effective instrument of liberalization. Both methods are also used in regional agreements (Adlung and Mandouh 2013). GATS itself is a mixture of a positive list according to the choice of sectors covered by the agreements and negative lists by identifying barriers not complying with the general obligations (transparency, most favored nation (MFN), market access and national treatment) and horizontal commitments of

countries. For the GATS, schedules of commitments (based on negative lists) only concern listed sectors (based on a positive list).

Drawing on concepts and methods tested outside the GATS and regional preferential agreements, I propose a negotiation strategy for ECOWAS countries of working through a number of steps to move towards a global agreement of service liberalization in the area. *The first step is to adopt a form for presenting the agreements, meaning the most suitable combination of sector and barrier lists.*

Try a triple list

The first difficulty is to present the agreements and residual barriers without succumbing to entropy and study barriers in 1240 possible positions. *A fairly efficient architecture might be to use three lists*, sectoral negative lists of the two extreme stages of negotiation, a macro list at the beginning to define the scope of agreements by choosing among 12 excluded services sectors, and a negative list at the end which identifies among the 160 sub-sectors those whose restrictions do not comply with the horizontal commitments from a positive list that is situated in the middle of the plan. The diagram below summarizes this architecture.

Graph No. 5 : Negotiation strategy: triple list



List of excluded sectors.

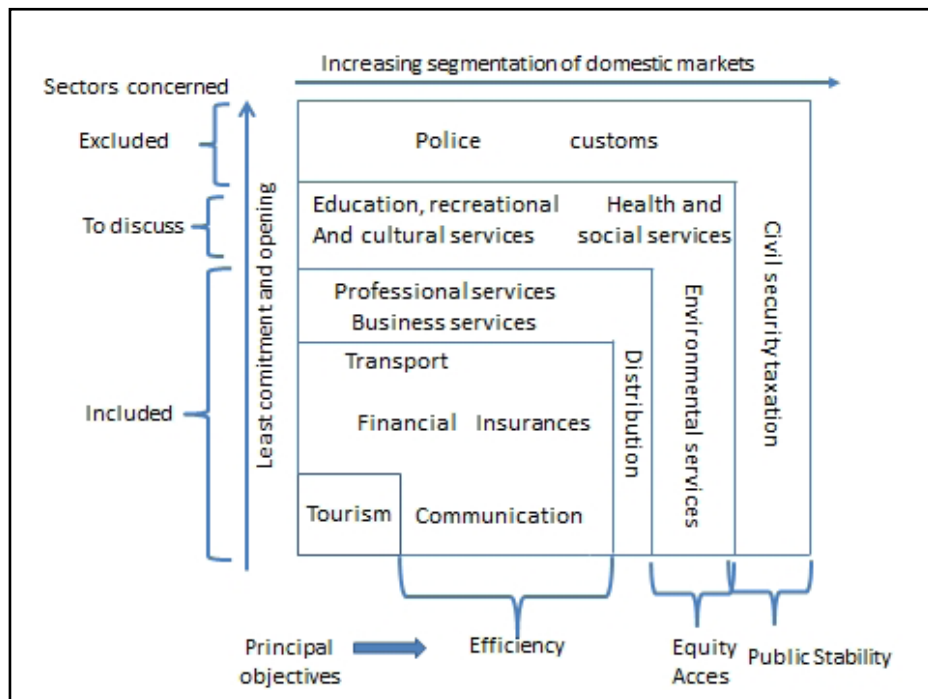
The importance of services in the economy and the diversity of activities that fall under this designation make a preliminary categorization indispensable. The objective is to make a *division into three categories*: services that should be included in the agreements, services not covered by the agreements and therefore included in the first negative list, and services for which a discussion is to be held at the level of countries participating in the agreement to judge whether or not to include them in the negotiations. Any typology is the result of a breakdown in general, universal and particular reconstruction corresponding to the objectives of the analysis. For services, the decomposition can usefully take those made by the WTO resulting in a classification in three positions, 12 macro-sectors, 54 sectors and 160 subsectors. At the highest end, one distinguishes between telegraph services (2.C.e.), fax services (2.Cf) or life insurance(7.Ba) and insurance other than life (7.Bb). The reconstruction should lead us to a division into three categories on the basis of 12 macro-sectors with possibly a lowering notch in the nomenclature.

It is important that the number of excluded sectors is as low as possible. First of all, this complies with the requirements of the WTO (Article 5 of the GATS) concerning the possibility of derogating from the principle of the most favored nation, provided that the agreement “covers a substantial number of sectors” and is far-reaching as it has to substantially eliminate all discrimination between participants and not raise barriers vis-à-vis third parties. The latter requirement should not be a problem given the weakness of multilateral commitments of the countries of the region. Broad sectoral coverage should also make it easier to find *the suitable conditions for global reciprocity* when there is a blockage in negotiations sector by sector. Finally, the inclusion of an area in the discussion does not automatically require full liberalization consistent with horizontal commitments, because the possibility of inclusion in the third list of exceptions for a number of sensitive sub-sectors remains.

It is important that the number of excluded sectors is as low as possible. First of all, this complies with the requirements of the WTO (Article 5 of the GATS) concerning the possibility of derogating from the principle of the most favored nation, provided that the agreement “covers a substantial number of sectors” and is far-reaching as it has to substantially eliminate all discrimination between participants and not raise barriers vis-à-vis third parties. The latter requirement should not be a problem given the weakness of multilateral commitments of the

countries of the region. Broad sectoral coverage should also make it easier to find the suitable conditions for global reciprocity when there is a blockage in negotiations sector by sector. Finally, the inclusion of an area in the discussion does not automatically require full liberalization consistent with horizontal commitments, because the possibility of inclusion in the third list of exceptions for a number of sensitive sub-sectors remains.

Graph No. 6 : Typology of services to create the first negative list



Negotiations should include all major infrastructure services that are already quite open and whose efficient functioning is mandatory for global competitiveness factors and economic conditions, possibly with a focus on broadcasting (2D). It also seems that all business services, distribution and professional services should be concerned. These are areas where liberalization may reinforce the

existence of national suppliers and reconciliation skills. These are also sectors where trade barriers remain important as I previously reported.

Sectors that are excluded a priori are those related to the exercise of governmental power, supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service providers (Article I 3 I 3 b and c) of the GATS. This is the police, justice, defense, civil security, as well as tax and customs administration. These areas are also not covered by the typology of the GATS and are not subject to commitment lists. They should undoubtedly be excluded, as they require collaboration and cooperation rather than liberalization.

The set of service sectors of general interest for opening and liberalization is often secondary to the goals of equitable access and consumer protection issues. For four of the 12 sectors; educational, health, environment, recreational and cultural services, *the discussion should focus on whether a regional liberalization agreement will help increase the quantity and quality of these services in the different member states.* Lowering the nomenclature is possible, for example, to exclude primary education (5A), but not the top (5C) news agencies (10B) nor entertainment services (10A). Discussions can be tricky because these subjects, even if not directly related to public order and sovereign activities, relate closely to issues of sovereignty and identity. *Nevertheless, it is precisely in a first regional framework that these areas can be opened and contribute greatly to the deepening of regional integration in non-exclusive market dimensions.*

The horizontal commitments

An intermediate positive list should establish liberalization commitments for selected sectors. This is an opportunity to declare intentions of liberalization at the regional level by drawing up an exhaustive list of discriminatory measures that cannot be taken between the member countries. This is the framework to reaffirm the objectives of the Treaties (freedom of installation) but specifying formally and in detail what this means in practice. This must be done for each of the eight possible positions, that is to say, for the four modes of supply determined in relation to market access and national treatment. It is essential to consider all eight positions for the following two reasons;

First, this allows scanning all barriers to trade, the obvious obstacles, but also the less obvious ones. This is crucial in the case of a positive list *because*

not explicitly removed barriers could be maintained by the states. Second, the cutting mode of delivery and type of barriers, useful for classification, should not lead to an underestimation of the relationship between the different positions and give the false impression that the forms of exchange services, as many thought, are substitutable for each other. *Modes 1, 3 and 4 in the same sector are often complementary and genuine liberalization of trade requires simultaneous commitment at all levels.* Thus, a direct export of cross-border services (mode 1) can be promoted or conditioned by the existence of a commercial presence (mode 3) or a seconded employee in the country of destination (mode 4). Similarly, commitments limited to the area of market access can cause low effectiveness of opening without concomitant commitment at the level of national treatment. This is the case if the presence of an authorized foreign company combines with strong public support for only national or discriminatory taxation.

The list of horizontal commitments is, according to us, a priority step, through which the main barriers to trade must be classified into three categories. It is indeed important to list the measures that are of a discriminatory nature, those that can be, and finally those that are normally not. The next table shows the three main classifications of existing barriers to trade that we can use to effect the proposed fourth combination. Commitments on modes 3 and 4 (mode 1 distinction is less relevant, and for mode 2 the stakes are very low) can then follow this threefold classification.

With regards to Mode 3, it is desirable to make the commitment to eliminate all discriminatory measures that may be in the region, that is to say, all conditions and any limitations to the purchase of businesses and equity investments, from nationality requirements for the management and coaching of staff, to labor market testing, grant allocations and to public procurement contrary to the principle of national treatment. For a horizontal suppression, and only for the countries of the region, all of these measures would actually be the *recognition of a strong regional preference*, to help build and support the consolidation of regional operators in the various open areas. This is the case if national treatment is granted only to countries in the region.

Table No. 6: Typology of barriers for listing horizontal commitments

AGCS	STRI	HOEKMAN
Access to market Article XVI	Nature of entry	Participation in % authorized
Number of suppliers Value of transactions Number of operations Number of persons Type of judicial system Participation National treatment Article XVII Subventions Fiscal measures Residency obligations Public purchases	Authorized subsidiaries Acquisitions Private/ public in % Joint venture control Licenses Criteria available Number limited Duration of authorization Information and redress Operation Nationality and residence Regulations	Approval and authorization Economic needs Test of labor market Discretionary licenses Professional constraints domestic leaderships domestic employers residency legal system
Criteria clearly discriminatory Participation, nationality, residence, labor market test, subvention, public purchases		
Criteria that could be discriminatory Nature of judicial system, issue of licenses, tax obligation determination		
Criteria normally non-discriminatory Protection laws, number of licenses, competition laws, respect for standards		

We should not overlook those measures that could be discriminatory *in an indirect manner*, for they are the outcome of internal regulations intended to correct market failures. This is the case for the *first four of the six measures of GATS* identifying quantitative restrictions on market access. For example, the minimum capital required to start a business or legal requirements, are not discriminatory if they are imposed on all companies irrespective of their nationality. This is also the case for *competition rules* to control monopoly

powers, abuse of dominant position and state aid. *This also applies to prudential rules and standards* for the protection of consumers and the different devices facilitating access to services of general interest.

In these areas, horizontal commitments of non-discrimination are very dependent and very different, based on the selected sectors. They must first be based on the general principles of good governance with particular emphasis on transparency in terms of licensing, means of redress and dispute of decisions. Next, *the involvement of sectoral regional authorities* should be required and often requested, if possible, for licensing directly and development standards. Work habits of regional institutions (WAEMU Commission, the Executive Secretary of ECOWAS) on the *harmonization of standards and competition rules for deepening the customs union within the region may comprise a base* that is useful for extension services and to ensure that these measures are not discriminatory between countries, or disproportionate to the initial objectives of internal control.

For Mode 4, which is less open, countries can easily liberalize trade at the regional level while remaining well below the objectives of the Treaties (WAEMU, ECOWAS) which aim at full right of settlement, *while it is only temporary in the philosophy of the GATS nomenclature*. Horizontal commitments in Mode 4 should therefore be strong enough, all the more so as the sovereign sectors (police, justice, security) would be excluded from the agreement by the first positive list. *For this purpose, it is important to distinguish between wage earners, unskilled workers and skilled workers engaged in regulated professions*. For the first group, the abolition of visas, economic requirements, labor market testing and all requirements of citizenship can be reaffirmed with additional information on social security contributions and application of social legislation for displaced workers. *In the case of regulated professions, mutual recognition of qualifications and removal of access and exercise based on nationality conditions should be put in place*. The dynamics of the WAEMU on matters can be extended to all ECOWAS countries, despite of differences in the official languages, legal systems and curricula in higher education which are still *important natural barriers to mobility* of highly skilled workers throughout the region.

Specific commitments by sector and exceptions to horizontal provisions

This is the third in the sequence to provide a list of sub-sectors containing exceptions to the previous horizontal commitments. *For this, it is recommended to proceed once again in three stages*, a phase of theoretical analysis to inform sectoral issues followed by a phase of implementation structures for consultation at regional level, and finally a phase of negotiation itself.

Clarification of sectoral issues and the establishment of a negotiation platform

It is first of all about the macro-sectors chosen (among the 12) to conduct a dual analysis, the economic rationale of the regulations and of the forces in the sector concerned. Knowledge of interests and economic foundations of regulations is a prerequisite for the discussion on the removal of the remaining barriers.

An approach in terms of regulation theory based on the concept of market failure should identify the economic underpinnings of regulations: Fixed costs, barriers to entry, monopoly, asymmetric information and externalities. The objective is to produce clarification on the basis of regulations and identification of regulations that may indirectly cause problems in the context of liberalization. It is a difficult exercise that aims to balance efficiency, equity and the importance of non-economic objectives. This is an exercise that cannot be based entirely on a clear theoretical and shared message, as shown in the current discussions in Europe on the rules of competition and international competitiveness.

Then, an analysis of political support (winners, losers) is advisable to understand the dynamics of opening or closing a sector. The political economy of liberalization of services seems to offer a lower level of theoretical equilibrium (Messerlin 2010) for the liberalization of goods. This is due to a no clearly identified exporting interest, higher costs of access to markets and higher trading costs, given the complexity of the subject. Another reason for the weakness of political support is that the gains from trade liberalization, *based on global productivity*, are rather systemic and hardly receive support except from a government with the objective function of being strongly oriented towards wellbeing (Grossam Helpman 1994). Only users of services of intermediate consumption may call for openness and greater competition (e.g. tourism and export industries) and could also be usefully involved in the negotiations. Identification of interest to non-liberalization (domestic firms enjoying a monopoly or a qualified low national competition sharing posts, national agency wanting to preserve its

prerogatives) is also useful to identify where the real bottlenecks are and then confront them with potential benefits to enter into a process of reciprocity.

The aim, according to the suggestion of Hoeckman (2013), *to create a kind of knowledge platform of the service sector* and associate it with multilateral aid for a common understanding of problems, objectives of all the relevant stakeholders and expected potential gains. In some sectors, this platform could rely on international support (UN agencies, WTO Hong Kong Declaration on aid for trade initiative, international telecommunications sector agencies, IMF, civil aviation etc.) and obtain technical and financial assistance.

This shared knowledge will allow for combining a cleaning and regulatory harmonization phase at *the regional level, with a phase for an identification stage* of intra-regional barriers and residual liberalization. It will determine the order in which to perform these operations, as these two aspects can be conducted together or one after another. Indeed, the internal regulatory developments oriented on the one hand and policy of international openness on the other hand can be conducted independently or in a coordinated manner. Sometimes they add to and reinforce, sometimes they neutralize. *The sequence, in which actions are taken, depending on the sector, can be significant* (Mattoo and Payton 2007). For example, a free market access policy, without making these markets competitive, may just result in a transfer of rent from domestic producers to foreign producers.

Once this theoretical analysis and implementation work of a trading platform around the stakeholders is made, countries may enter the negotiation phase of residual barriers identified and prepare negative lists of exceptions to the horizontal commitments, for sectors in which they want to keep measures.

The negotiation phase

Negotiation involves obtaining simultaneous reduction commitments to existing barriers to trade. The preparatory work defining the scope of negotiations, identifying the types of barriers and interests of each other (countries of the zone, out of the zone countries, economic actors) is a prerequisite but not a sufficient condition. The negotiation must be done using two motors, one of the achievements of a political objective of liberalization as a means of promoting the economic development of the area, and the other of the individual interest of

each country, both must have a favorable cost-benefit ratio in order to achieve the dynamic of mutual concession.

There is an inherent difficulty in negotiations based on reciprocity in the case of services due to the following three points. The first concerns the weakness of the economic interests in favor of the opening, which is likely to get organized in order to lobby and make specific requests. The second is based on the idea that the benefits of an integrated market of services are mainly systemic, leading to the global factor productivity and the attractiveness of the area as states hardly integrate these positive externalities in a process of reciprocal concession. This is the inverted version of the “tragedy of the commons” as the parties operate under the common resource of a global trade liberalization agreement. The third is related to the difficulty of measuring gains and losses resulting from additional trade liberalization.

If the first two obstacles can be overcome by work demonstrating the expected benefits and pedagogy of positive effects of liberalization, if possible with the support of pro-creation of external actors in favor of the creation of a less segmented service market, the *third is more doubtful because it suggests a blind negotiation, without quantification of any kind and therefore capable of fostering mutual concessions.* Indeed, unlike goods, the importance of earnings cannot rely on the measure of the growth of volumes traded. It is also difficult to focus negotiations on tariffs or tariff equivalents, given the complexity and variety of barriers to trade. Negotiations can ultimately only rely on an *indirect measure of protection*, calculated either from the method of frequency derived from multilateral commitments or based on a quantitative assessment of the obstacles drawn from the database of the World Bank.

In both cases it is possible to calculate scores, sector by sector. For the first method we can build on the work developed by Marchetti and Roy (2008) of assigning a value of 1, 0.5 or 0 depending on whether the commitments are complete, partial or non-existent. For the second, one may use the 5 scales restriction levels (1, 0.75, 0.5, 0.25, 0) according to an assessment of the level of protection. In both cases, countries can arrive at the negotiating table with a sector score and an overall score that will decrease. Note that this starting score is a multilateral score which will remain constant as the negotiation will be on regional basis.

The extent of regional preferences from negotiations can be measured ex post by the difference between multilateral and regional scores.

Activation of these quantitative measures to engage in negotiations can be based on several types of reciprocity. Two points need to be discussed: the nature of reciprocity, that is to say first difference or full reciprocity, and the level of reciprocity, narrow or comprehensive. In the case of reciprocity based on the first difference (method rather used by the WTO (Bagwhati 1988)), we take the initial situation into account and then begin with equivalent concessions. In the case of full reciprocity, equivalent levels of protection are the target. Both methods have advantages and may yield different results as shown in the example below. Regarding the ECOWAS desire for complete opening, the weakness of their multilateral commitments and the fact that it is a regional agreement with international extension, argues in favor of the method of full reciprocity, which makes the protectionist country effort most important.

This reciprocity can operate at several levels. A fairly effective method that we call "increasing globalization of residual barriers» exists from the lowest level in terms of mode and sector, clarifying the situation on a micro level and then moving to a more aggregated level where residual barriers remain. According to the table below, this is to begin negotiating for each mode in each sector, expanding to other modes or to other sectors. The process can go up to doubly heterogeneous confrontation residues. The fact of negotiating on all modes of trade and a large number of services makes it easier to find global reciprocity (Mattoo , Olarreaga 2004) and more ambitious agreements.

This exercise of reciprocity must end with the removal of barriers incompatible with horizontal commitments and leave negative lists of engagement rather small, being possibly in turn traded by expanding to other areas of services.

Following the agreement

A regional agreement on services liberalization is not an end in itself but a lever. In addition to providing extra room in the vast puzzle of regional integration, the conclusion must be used for three additional advances in the field of common policies in multilateral commitments and bilateral negotiations.

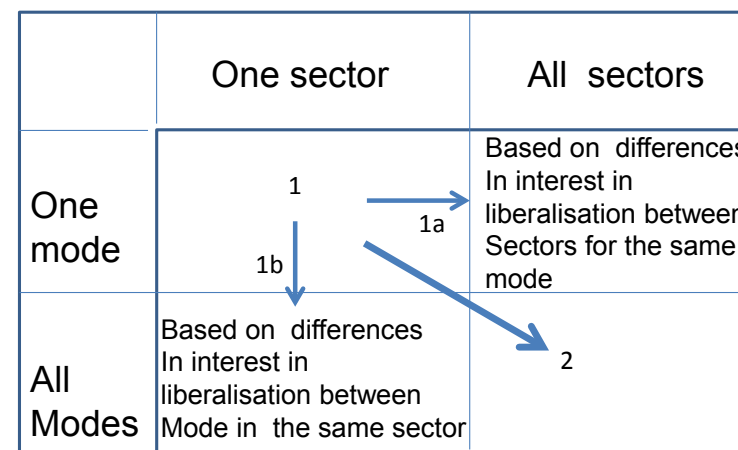
Table No. 7 : Comparison of two types of reciprocity

Example of negotiation on a minimal rate of control of enterprises by national capital

	before		after	
	Country A	Country B	Country A	Country B
First difference	75%	50%	55%	30%
Full reciprocity	75%	50%	40%	40%

Table No. 8: Representation of enlarged reciprocity

Order according to the principle of increasing generalization of residual barriers: 1 then 1a and 1b and then 2



- Example 1: Mutual elimination of nationality criterion from mode i in sector j
- Example 1b : Concession in mode 1 against advances in mode 3 in the same sector
- Example 1a : Concession on mode 3 in sector i against the same concession in sector j
- Example 2 : confrontation of residual heterogeneous duplication: Concession mode i sector j against concession mode h sector g

The way to get there, even more than the agreement itself it has been shown that there is a need to strengthen the common regional policies in most service sectors. A single market in financial matters refers indirectly to the banking union, the development of common prudential rules and ultimately promotes the programmed realization of monetary union. The liberalization in transport,

environmental services and telecommunications make the need to complete major infrastructure links between states even more obvious. The desire to remove obstacles to the free movement and settlement of people stresses the importance of mutual political recognition of qualifications but also the need for common higher education and convergence of legal business environments. The liberalization agreement cleared the way but did not produce neither exchange, nor wealth, nor convergence by itself.

*Second, the regional agreement is for internal purposes, but should be a major tool of external trade policy in the area of liberalization of services. We have seen that multilateral commitments were both weak and different from one country to another. Based on clarification of possible elements of discrimination, now controlled (nationalities shareholding, various tests, discriminatory licensing), countries may propose to produce harmonized multilateral commitments by building lists of common commitments, thereby exceeding the achievements of the European Union. They could also make a list of claims and demonstrate their existence and their interests at the multilateral level. The purpose of this multilateral action is to make the region more attractive through the additional credibility of national opening regulations (Ulysses effect) and a better understanding of the rules by international investors. *Community codes aiming at the external community* should also accompany the signature of the regional agreement.*

Finally, this agreement should serve as a support element for progress in the conclusion of a set of bilateral agreements starting with the EPA, which could comprise a significant part of services. Indeed a more favorable access to EU markets on modes 1 and 4 is in the interest of countries in the area that can draw substantial benefits. This access could be negotiated in exchange for positive discrimination in mode 3 for example. This is a vast project to open but would give new meaning to the EPA negotiations, increasing the mutual interests of partners and reorienting them away from the multiplication of bilateral agreements and market segmentation of services within the ECOWAS zone that is currently the case.

Conclusion

Creating a single market for services is a major challenge for ECOWAS countries. Regional treaties provide for a service market, but actual results are yet to come. To use the language of GATS, to define a truly preferential treatment is to use multilateral tools to establish a strong regional preference. Using the development of negative lists puts on the table all the practical problems posed by a real right of establishment of companies and individuals. Revisiting the foundation of internal regulations is asking states to reflect on the content and objectives of their sovereignty. Signing a regional agreement on liberalization of services is essential to add a stone to the Baroque building of economic integration.

The work to be done is more dissection than incantation, decomposition of problems and the identification of specific situations than the formulation of comprehensive and vaguely generous intentions. This is what makes it both necessary and disturbing. This is what can trigger handbrakes despite the undoubted interest of such an approach. It is now up to member countries and regional institutions to decide whether such a project is desirable and possible in a very short period of time. It is left to the states of the region to mobilize external support for this internal project. It is up to states to commit to quitting elements of disguised sovereignty in the hope of finding a more consistent one at the regional level.

Bibliography

General Agreement on Trade in Services (GATS). *Liste des engagements spécifiques. Nigeria, Ghana, Cote d'Ivoire, Sénégal*. Available at: <wto.org>.

Adlung, R. and Mamdouh, H., 2013. How to Design Trade Agreements in Services: Top Down or Bottom Up? *Staff Working paper ERSD-2013-08*, June 2013, World Trade Organization.

Bhagwati, J., 1988. *Protectionism*. Cambridge: MIT Press.

Borchert, I., Gootiiz, B. and Matoo, A., 2012. Guide to the Services Trade Restrictions Database. *Policy Research Working Paper 6108*, Worldbank.

Egger, P. and Reiner, L., 2008. The Determinants of GATS Commitment Coverage. *The World Economy* Volume 31, Issue 12, pages 1666–1694.

Fink, C., 2009. Has EU's Single Market led to Deeper Integration of EU Services Markets? *Working Paper*, July 2009, Paris: Groupe d'Economie Mondiale (GEM), Sciences Po.

Grossman, G. M. and Helpman, E., 1994. Protection for Sale, *American Economic Review*, Volume 84, Issue 4, pages 833-850.

Hoekman, B. and Matoo, A., 2013. Liberalizing Trade in Services: Lessons from Regional and WTO Negotiations. *EUI Working Papers RSCAS 2013/34*, San Domenico di Fiesole: European University Institute (EUI).

Latrille, P. and Lee, J., 2012. Services rules in regional trade Agreements: How diverse and how creative as compared to the GATS multilateral rules. *Staff Working Paper ERSD 2012-19*, WTO.

Marchetti, J., Martin, R. and Zoratto, L., 2012. Is there Reciprocity in Preferential Trade Agreements on Services? *Staff Working paper ERS-2012-16*, WTO.

Mattoo, A. and Payton, L. (eds.), 2007. *Services Trade for Zambia's Development: An overview*. Washington D.C./ New York: Worldbank Studies, Palgrave Macmillan

Mattoo, A. and Olarreaga, M., 2004. Reciprocity across Modes of Supply in the World Trade Organization: A Negotiating Formula, *The International Trade Journal*, Volume 18, Issue 1.

Messerlin, P., 2010. The Doha round. *Policy Brief* October, Paris: Groupe d'Economie Mondiale (GEM) Sciences-Po.

Miroudot, S., Sauvage, J. and Sudreau, M., 2010. Multilateralising Regionalism: How Preferential Are Services Commitments in Regional Trade Agreements? *OECD Trade Policy Working Papers 106*, Paris: OECD.

WTO. *Rapport du secrétariat: Examen des politiques commerciales. Benin, Burkina-Faso, Mali, Cote d'Ivoire Nigeria*. Available at <wto.org>

Jérôme Joubert

Négocier la libéralisation des services à un niveau régional : Application aux pays de l'Afrique de l'Ouest

Introduction

L'objectif de ce papier est de proposer une démarche pour la réalisation d'un accord régional préférentiel de libéralisation des services au sein de la zone CEDEAO. Dans une première partie nous soulignerons l'intérêt d'un tel accord en insistant sur les avantages potentiels que pourront en retirer les pays membres. Nous mettrons également en évidence la nécessaire combinaison de cette démarche régionale avec des initiatives en cours ou à venir qui existent sur un mode bilatéral et multilatéral. Dans une deuxième partie, nous décrirons les différentes étapes pouvant conduire à la réalisation d'un tel accord. Nous présenterons d'abord les obstacles aux échanges de services identifiés pour les pays de la zone. Nous discuterons ensuite de la forme possible des accords, de l'ampleur des secteurs concernés et des méthodes de négociations utilisables. Nous mettrons en évidence la nécessité d'articuler des listes positives de secteurs et des listes négatives d'engagement. Nous ferons les précisions utiles sur les types de réciprocité à mobiliser pour l'obtention de concessions réciproques et nous insisterons sur la nécessaire mise en place préalable d'une connaissance commune des enjeux sectoriels de la libéralisation. Nous concluons en montrant les suites possibles d'un tel accord qui devrait faciliter un renforcement des politiques régionales communes et un développement des politiques commerciales communes de la zone CEDEAO.

Jérôme Joubert est professeur d'économie, directeur de la formation continue et président du comité de finances à l'Université d'Avignon, France. Spécialisé en matière d'intégration régionale en Afrique, il a travaillé comme spécialiste pour des organisations internationales telles que la CNUCED, l'OMC et la Commission européenne. Étant avec l'université d'Avignon un partenaire de coopération du projet IAO-ZEI, il a été de même l'un des premiers chercheurs IAO-ZEI.

Pourquoi les services et pourquoi au niveau régional :

Pourquoi les services

Les services représentent 60% du PIB mondial et 30% des échanges internationaux. Ils sont donc relativement moins échangés que les biens, ce qui est logique avec l'exigence de proximité entre le producteur et le consommateur qui les caractérise. Malgré cela, les échanges mondiaux de services sont en forte croissance et accompagnent des évolutions technologiques et organisationnelles qui leurs sont favorables ; comme la circulation plus rapide et moins couteuse de l'information et l'accélération de la fragmentation internationale de l'offre de production.

Les avantages et les limites à la libéralisation des échanges de services sont en partie les mêmes que pour les échanges de biens. Comme pour les biens, on peut attendre des échanges internationaux de services des avantages statiques et dynamiques provoqués soit par des spécialisations conformes aux avantages comparatifs, soit par des effets concurrentiels favorables à l'efficacité productive. Comme pour les biens, on peut également mettre en évidence des arguments protectionnistes basés sur le rattrapage légitime des effets d'expérience cumulés, sur les externalités positives produites par des secteurs qu'il faut subventionner, sur l'intérêt stratégique d'un soutien aux firmes nationales dans un univers de concurrence imparfaite et de concurrence déloyale.

Cependant, les services présentent des caractéristiques propres qui font qu'il existe un intérêt spécial à leur libéralisation. Cela tient d'abord au fait que beaucoup de services sont des « input de production » et sont donc consommés comme biens intermédiaires pesant ainsi fortement sur les coûts de production. C'est le cas pour les grands services d'infrastructure comme les télécommunications et les finances, mais aussi pour la distribution et les transports qui conditionnent la bonne commercialisation de la production et des échanges de biens. Cela tient également au fait que certains domaines, comme les services d'éducation et de santé, participent à la construction du capital humain et à la croissance de la productivité globale des facteurs. Cela tient enfin au rôle d'entraînement vers une intégration plus profonde que peut provoquer une libéralisation des échanges de services qui suppose de rapprocher et d'harmoniser les réglementations et les normes entre les pays.

Contrairement aux échanges de biens qui peuvent être libéralisés par une simple zone de libre-échange, voire une union douanière, l'aboutissement de la libéralisation des services débouche sur la création d'un véritable marché unique.

Le dernier intérêt particulier à la libéralisation des services vient du fait que l'on peut supposer que *les barrières aux échanges sont encore plus fortes que pour les biens*, et qu'en conséquence, les gains potentiels à leur disparition doivent être élevés. Un ensemble d'éléments nous permet de supposer l'existence de fortes barrières aux échanges de services. Il s'agit tout d'abord du retard pris dans les négociations multilatérales. Alors que pour les biens les cycles s'enchaînent depuis 1945, pour les services le premier accord date de 1994 et s'est soldé par des engagements assez faibles. Il s'agit ensuite de la faiblesse du soutien politique à la libéralisation (Messerlin 2010) dans un domaine où les intérêts exportateurs sont mal identifiés et où les avantages sont dilués et plutôt d'ordre systémique, le point d'équilibre économique-politique de la protection étant plus élevé pour les services que pour les biens. Il s'agit aussi de la facilité avec laquelle des règles de conduite et des barrières à l'entrée peuvent se multiplier, secteur par secteur, sans que l'on sache si c'est le producteur ou le consommateur qui est véritablement protégé. Il s'agit enfin de la difficulté à trouver une méthode de négociation efficace et des mesures quantitatives de concessions réciproques dans un domaine où l'hétérogénéité des secteurs et des réglementations rend illusoire l'utilisation « d'une formule suisse » équivalente à celle utilisée pour diminuer les droits de douane par exemple.

Pourquoi au niveau des pays de l'ECOWAS

Deux premières raisons d'ordre juridique légitiment une libéralisation des services au niveau des pays de la CEDEAO. Tout d'abord, elle est prévue explicitement dans les traités fondateurs des deux organisations régionales qui postulent entre autre, la création d'un marché commun et la mise en œuvre des libertés associées : Libre circulation des biens des services et des facteurs de production. Une partie du chemin est déjà parcouru, notamment sur l'union douanière et la circulation des personnes, mais il reste beaucoup d'entraves à lever pour la réalisation d'un marché régional réellement unique pour les services. Ensuite, cela est explicitement autorisé par l'organisation mondiale

du commerce qui permet par l'article V de l'AGCS la conclusion d'accords régionaux préférentiels dans les services avec une souplesse et une flexibilité encore accrue lorsqu'ils concernent des Pays en développement. Les règles multilatérales de non-discrimination n'empêchent aucunement des avancées régionales. On peut même estimer que les accords régionaux, à condition de respecter un ensemble de règles, sont encouragés par l'OMC comme une étape intermédiaire vers plus de libéralisation au niveau multilatéral. Sur cette base beaucoup d'accords régionaux, avec une dimension portant sur les services (84), ont été notifiés à l'OMC entre 1995 et 2011, dont la moitié concerne des pays en développement. *Aucun n'impliquait un pays membre de la CEDEAO (Latrille et Lee Wto 2012).*

Des raisons d'opportunité viennent aussi conforter cet environnement juridique favorable et incitatif. Le fait que les services, contrairement aux biens, ne rapportent pas de recettes douanières est un frein important qui disparaît, tant on connaît l'importance des recettes propres pour les budgets des Etats de la région. Le fait que les intérêts protectionnistes soient assez limités du fait de la faiblesse, voire de l'inexistence de producteurs nationaux compétitifs. Le fait également d'avoir des structures nationales de réglementations, trop petites et aux capacités institutionnelles limitées, permet de lever des freins qui sont en revanche particulièrement importants dans les pays industrialisés.

Plus fondamentalement, ce sont les effets positifs sur la compétitivité de l'économie qui peuvent inciter à une libéralisation des échanges de services. L'avantage d'avoir des coûts salariaux parmi les plus faibles du monde ne peut s'exprimer sans un accès à des services peu coûteux et de bonne qualité. *A défaut, on peut cumuler coût salarial très faible et coût total de production très élevé comme cela est le cas en Afrique de l'ouest.* La libéralisation des échanges de services, en permettant de défragmenter les marchés nationaux étroits et en attirant les investissements étrangers, peut améliorer l'offre des grands services d'infrastructure utilisés par les secteurs aval et favoriser la compétitivité de l'économie dans son ensemble.

Une autre raison est que la libéralisation des services au niveau de la CEDEAO peut provoquer une intégration profonde, allant bien au-delà des échanges commerciaux et favorisant le sentiment d'appartenance régionale et de partage d'un destin commun. En effet la libéralisation des services va imposer la mise en place d'un ensemble de structures régionales de type NAC (Normalisation, Accréditation, Certification), le développement de reconnaissances mutuelles

ou d'harmonisation des normes et standards en matière de qualification professionnelle. Cela devrait favoriser, bien qu'il existe déjà des réalisations dans ce domaine, les échanges de personnes physiques, le développement d'écoles communes en matière de transport aérien, de santé, de management. *La faiblesse des Etats pourra jouer ici paradoxalement un rôle positif car ils accepteront plus volontiers la mise en commun de compétences dont ils ne disposent pas vraiment au niveau national.*

La création d'un marché unique pour les services est à la portée des pays de la CEDEAO. Du retard a été pris sur les objectifs de départ. Il est certes liés à la complexité du sujet mais aussi au fait que la séquence de libéralisation commerciale a été calquée sur celle de l'union européenne et sur le vieux schéma théorique de Balassa. Les tergiversations sur les catégories du TEC et les multiples exemptions ont détourné les acteurs d'un sujet au moins aussi profitable et intégrateur pour la région que le libre échange des biens. De plus, les principales barrières aux échanges de services, politique de concurrence inadaptée, contrôle des investissements internationaux, marchés publics discriminatoires, ont été identifiés aux sujets de Singapour majoritairement rejetés par les pays en développement. *Cela a dû freiner les vellétés de libéralisation des services au niveau multilatéral mais malheureusement aussi au niveau régional.*

Bien que beaucoup de choses restent à faire, les avancées réalisées ne sont pas négligeables mais restent désordonnées. Les engagements multilatéraux ne sont pas coordonnés. Les accords bilatéraux impliquant des pays de la zone se multiplient. Ces avancées peuvent être rassemblées et servir de point de départ dans le cadre d'un accord régional global de libéralisation. Il faut pour cela trouver une bonne méthode de négociation, simple et efficace, qui s'inspire des outils disponibles, qui suscite l'adhésion des dirigeants et qui, dans le cadre d'un calendrier tenable, concourent à la réalisation d'une union toujours plus étroite entre les pays membres.

Pourquoi au niveau régional ? : Les Latéralismes, ou quand la conjugaison de cinq niveaux de négociation restera inévitable.

Même si le régionalisme, pour les raisons que nous allons développer plus loin, semble bien convenir aux négociations de libéralisation des échanges de services, le domaine n'échappe pas, comme pour celui des biens, à l'inévitable « *polylatéralisme* » qui est la conjugaison plus ou moins harmonieuse par les pays de toutes les modalités géographiques possibles.

Les échanges de services sont influencés par de nombreuses réglementations dont la vocation première n'est pas de réguler les échanges internationaux mais de corriger les insuffisances du marché et d'affirmer des préférences structurelles pour la manière de fournir et de produire des services collectifs. Ces réglementations, comme la mise en place de règles prudentielles pour les activités bancaires, la sécurisation des transports, les conditions d'accès aux services éducatifs, les normes et standards en matière de santé et services environnementaux, sont d'abord prises sur un *mode unilatéral*. Poursuivant ces objectifs, les Etats ont produit un ensemble hétérogène de règles qui peuvent constituer indirectement des barrières aux échanges. Cet unilatéralisme est plutôt de fermeture s'il est directement ou indirectement protecteurs des intérêts et des rentes des producteurs domestiques. Il est plutôt d'ouverture s'il facilite l'entrée des capitaux et des compétences étrangères par une législation concurrentielle adaptée, transparente et non discriminatoire.

En matière commerciale, *le bilatéralisme* reste le mode privilégié pour faire jouer la réciprocité. L'équilibre des concessions y est plus lisible que dans le cas d'un nombre important de participants. Le bilatéralisme permet également de se placer à un niveau de réciprocité globale élevée, allant au de-là des simples concessions commerciales pour mettre dans la balance un partenariat global ayant une dimension géopolitique. On constate ces dernières années un nouvel essor du bilatéralisme provoqué classiquement par l'affaiblissement du système multilatéral et l'enlisement du cycle du développement (même si un accord a minima vient d'être conclu récemment). Le bilatéralisme restera important comme mode de négociation pour les services en général et en particulier sur les *deux sujets centraux de la protection des investissements internationaux et de la circulation des personnes*. Il est la portée des pays importants de la CEDEAO (Nigéria, Ghana, Cote d'Ivoire, Sénégal) dans leurs relations avec les grandes puissances commerciales.

Une version du bilatéralisme qui se développe, que nous pourrions appeler « *bi-régionalisme* », puisqu'il concerne deux regroupements régionaux déjà bien avancés dans leur intégration, peut-être un mode efficace de libéralisation des services entre les pays de la CEDEAO et l'Union Européenne par exemple. Cela suppose néanmoins de disposer d'institutions régionales compétentes et puissantes et de trouver pour les pays en développement des sujets d'intérêt comme la prise en compte de la libéralisation du mode 4 de délivrance des services. *A défaut, les grandes puissances commerciales se tourneront directement vers les Etats majeurs de la zone.*

Le régionalisme est aujourd'hui le mode dominant de libéralisation des services. Il convient bien aux petits pays en développement, ayant de faibles capacités institutionnelles et des pouvoirs de négociation limités, qui ne peuvent entrer dans une relation bilatérale et qui ne souhaitent pas s'en tenir à leurs engagements multilatéraux. Il convient bien à des pays géographiquement proches, fortement concernés par les problèmes d'interconnexion des grands services d'infrastructure, et cherchant à atteindre une masse critique suffisante pour réaliser des économies d'échelle et renforcer l'attractivité de leur territoire. Le fait de ne pas être trop nombreux possède aussi un certain nombre d'avantages pour négocier des libéralisations dans les services. Cela permet d'affronter le délicat problème de l'hétérogénéité des réglementations et de juger plus facilement des dangers et de l'opportunité des mouvements de main d'œuvre. Cela permet d'être plus efficace, par la création notamment d'institutions communautaires, pour surveiller l'application des accords et les éventuels passagers clandestins. Dans le cas où les langues véhiculaires sont communes et où les cadres juridiques sont proches, cela facilite la reconnaissance des qualifications. L'intégration profonde, qui passe par l'instauration d'un marché unique pour les services, implique donc un énorme travail, secteur par secteur, de rapprochement et d'harmonisation des normes, standards et réglementations qui ne peut se faire dans un premier temps qu'au niveau régional.

Le régionalisme dans les accords sur les services est, encore plus que pour les biens, une étape vers le multilatéralisme car il est difficile d'y faire apparaître des préférences géographiques. La plupart des mesures de libéralisation des réglementations et d'assouplissement de l'accès aux marchés sont d'ordre multilatéral et non discriminatoire. Le régionalisme dans les services, en réduisant la variété des réglementations nationales est un accélérateur d'ouverture multilatérale comme cela a été constaté pour l'Union Européenne (Fink 2009).

De nombreuses études montrent que les aspects discriminatoires, identifiables au détournement de trafic, sont très faibles dans les accords régionaux sur les services (Miroudot, Sauvage, Sudreau 2010 OCDE Working paper). Pour les pays de la CEDEAO un accord sur les services aura deux dimensions intimement liées : Renforcement de l'intégration et ouverture multilatérale. *Tout l'enjeu consistera à définir qu'elles sont les préférences régionales que l'on veut mettre en place en matière de nationalité des dirigeants, d'accès aux marchés du travail et de prise de contrôle des capitaux pour favoriser l'intégration régionale sans pénaliser l'attractivité internationale de la zone.*

L'hypothèse plurilatérale (multilatéralisme réduit à un nombre important de pays, pas forcément sur une base géographique) ne peut être ignorée pour certains secteurs des services. Il a été souvent utilisé dans le passé lorsque les blocages, ou la difficulté technique des négociations ne permettaient pas d'avancées multilatérales comme pour les accords de 1997 sur les télécommunications et les services financiers. C'est sur ce mode que des accords ont concerné les achats publics lors du cycle de l'Uruguay. Les pays de la CEDEAO sont parties prenantes à un ensemble d'accords plurilatéraux portant sur les services se référant à un régionalisme continental, alimenté par la volonté des pays africains, au de-là de leur appartenance à différents groupements régionaux, de participer à l'Unité Africaine et de conjuguer le programme du NEPAD. D'autres accords plurilatéraux concernent des pays africains extérieurs à la CEDEAO. C'est le cas de l'OHADA portant sur le droit des affaires, de la CIMA pour les assurances, de la CAMES pour l'enseignement supérieur ou des accords de Yamoussoukro sur l'aviation civile. *Cela signifie que pour ces domaines notamment, une exclusivité des négociations réservée aux seuls pays de la CEDEAO n'est pas forcément opportune.*

L'aspect multilatéral, enfin, demeurera incontournable bien que les engagements restent faibles et en dessous des libéralisations réelles. L'échec du volet sur les services du cycle de Doha va renforcer tous les autres modes. Il reste que les engagements multilatéraux peuvent venir conclure une négociation régionale et pourraient être utilement harmonisés au niveau régional.

Devant ce bol de spaghetti, *traduction imagée de la coexistence inévitable de tous les modes géographiques listés*, un exercice théorique utile pourrait consister à affecter pour chaque secteur des services un mode prioritaire de négociation et ensuite coordonner la temporalité des négociations. Cet exercice consiste formellement à remplir une matrice avec en lignes les 12

secteurs des services retenus par la classification internationale, et en colonnes les 6 latéralismes évoqués : Unilatéralisme, bilatéralisme, régionalisme, bi-régionalisme, plurilatéralisme, multilatéralisme) en indiquant dans chaque case le caractère possible et utile d'une négociation commerciale.

Encadre n° 1 : « Polylatéralisme »

	Matrice d'affectation des services aux modes géographiques possibles					
	Uni-latéral	Bi-latéral	Eégion-al	Bi-régional	Pluri-latéral	multi-latéral
Services fournis aux entreprises			X	X	X	
Services de communication						X
Service de construction			X	X		
Service de distribution		X	X			
Service d'éducation	X		X			
Services environnementaux	X		X			X
Services financiers				X		X
Services de santé	X			X		
Tourisme et voyages						X
Services récréatif et culturels			X		X	
Services de transport		X	X		X	

Sources : Document auteur

Pour affecter les services aux 6 modes géographiques, nous devons nous déterminer par rapport aux objectifs de la libéralisation. Pour les secteurs dominés par la problématique de l'accès comme la santé et l'éducation, l'objectif est de renforcer l'offre, de contrôler l'asymétrie d'information et de protéger le consommateur. Dans ce cas, la *dimension unilatérale* restera importante, le rôle des Etats restant prépondérant dans ces dimensions de régulateur et

de producteur. Pour les grands services d'infrastructure utilisés comme input par les secteurs aval, l'important est de disposer d'une offre compétitive et continue. L'attractivité et l'efficacité font qu'une *ouverture multilatérale* peut être préférable. Dans d'autres cas, lorsque les problématiques de reconnaissance mutuelle et de rapprochement des qualifications sont dominantes comme pour les services professionnels, une *ouverture régionale* avec un contenu préférentiel sera plus facile à initier. Ce sera également le cas lorsque les aspects d'identité régionale seront forts comme pour les services récréatifs et culturels et l'enseignement supérieur. Enfin, dans certains secteurs, les agences de normalisation et les accords plurilatéraux pousseront plutôt à des avancées basées sur cette *dimension plurilatérale* comme en matière d'aviation civile ou de services juridiques.

L'exercice effectué sur l'encadré ci-dessus n'est ni définitif ni déterminant. Il souligne juste la nécessité de conserver à l'esprit l'interpénétration inévitable de tous les modes géographiques. *Il doit nous rappeler que pour avancer, le cheval de la libéralisation des échanges de services a besoin de toutes ses jambes.*

Comment négocier une libéralisation sur un mode régional

Situation de départ :

Analyse macroéconomique et quantification globale

Deux principales mesures quantitatives globales de restriction aux échanges de services sont disponibles. Nous avons tout d'abord les engagements multilatéraux des pays pris dans le cadre de l'AGCS en 1994 puis en 1997 suite aux accords sur les télécommunications et les services financiers. Nous disposons également de la nouvelle base de données de la banque mondiale qui vise à quantifier les barrières aux échanges de services. *Ces deux sources donnent pour les pays de la CEDEAO des résultats apparemment contradictoires, puisqu'une faiblesse relative des engagements multilatéraux de libéralisation se combine avec une faiblesse relative des barrières réellement identifiées.*

Les engagements multilatéraux à l'AGCS sont analysés par (Egger et Lanz 2008). Pris dans le cadre global des accords de Marrakech de 1994, ils ne reflètent pas forcément l'état réel des barrières aux échanges mais la volonté des pays à un moment donné de prendre des engagements conformes à la grammaire de l'AGCS, classant les entraves par mode de fourniture et par niveau (accès au marché, traitement national). D'une manière générale, les PED ont pris en 1994 des engagements assez faibles et les véritables barrières peuvent être bien inférieures aux engagements de libéralisation. (Gootiz et Mattoo 2009) ont d'ailleurs montré que les pays pouvaient doubler leurs barrières sans violer leurs engagements.

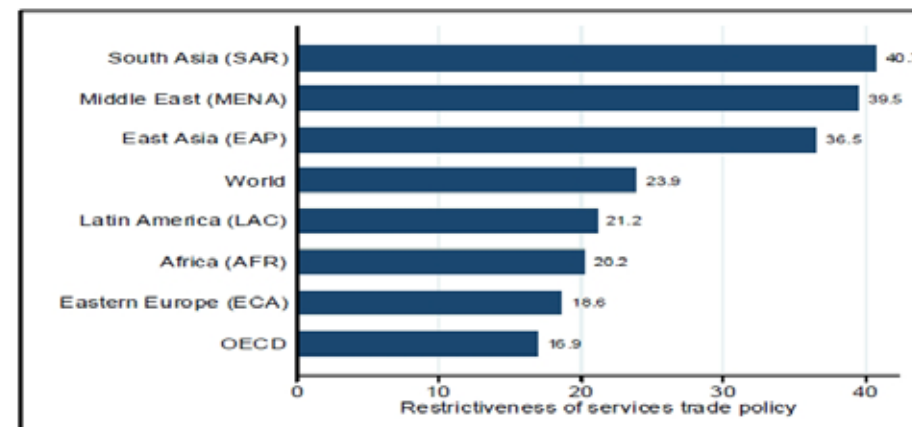
Le travail de (Egger et Lanz) permet néanmoins d'attribuer à chaque pays une *mesure globale de l'importance des engagements multilatéraux* et de relier cette valeur à un certain nombre de caractéristiques économiques des pays du panel. L'analyse est basée sur la méthode des fréquences de (Hoeckman 1997), les listes d'engagement sont réparties selon trois catégories (conditions de participations au capital, autorisation et exigences opérationnelles) et pour chaque sous-secteur, il est attribué une valeur (0 ;0,5;1) selon qu'il n'y a pas d'engagement, des limites partielles ou pas de limites. Plus le chiffre agrégé est élevé, plus l'importance des engagements de libéralisation est considérée comme forte et plus le commerce des services est considéré comme ouvert. Les résultats repris dans le tableau ci-dessous *nous donnent des scores assez faibles pour les pays africains de la CEDEAO retenus dans le panel* (Un score de plus de 30 est souvent le cas pour les principaux pays de l'OCDE). Ils collent assez bien avec les hypothèses des auteurs, qui cherchent à trouver les déterminants de ce score, sur le rôle positif de la taille et du développement des pays et de l'existence préalable d'accords régionaux et de voisinage impliqués dans la libéralisation des services.

Encadre N°2 : mesure des engagements et des barrières

Indicateur Global	Engagement Multilatéraux (Egger et Lanz)	STRI base de données banque mondiale (Borchert, Gootiiz, Matoo)
Cote d'Ivoire	4.5	26.4
Sénégal	7	19
Ghana	14	18.4
Nigéria	13.8	27.1
Mali		28.6
Niger	1	
Burkina-Faso	1.1	

Sources : Valeurs Tirées de l'article Egger et Lanz et de la base de données de la banque mondiale

L'autre mesure synthétique disponible est tirée de la nouvelle base de la banque mondiale présentée récemment par (Borchert, Gootiiz et Matoo 2012). Elle concerne cinq secteurs (télécommunication, finance, transport, distribution, services professionnels) pour lesquels une typologie des barrières est réalisée. Des enquêtes par pays sont ensuite effectuées pour saisir les barrières réelles correspondant à cette typologie. Une échelle de restriction à 5 niveaux est construite (0 ; 0,25 ; 0,5 ; 0,75 ; 1) selon que le secteur est ouvert sans restriction, virtuellement ouvert, contient des restrictions importantes, virtuellement fermé et complètement fermé. En additionnant et en pondérant ces valeurs, la base donne un score global par pays, le STRI (indicateur de restriction des échanges de services) qu'il est possible de décliner ensuite par mode et par secteur. Comme on le constate sur le document ci-joint l'étude nous montre la relative ouverture des pays de la CEDEAO et de l'Afrique en générale par rapport au reste du monde. *En conclusion, les pays de la CEDEAO sont donc ouverts sans avoir pris beaucoup d'engagements, ouverture réalisée principalement sur un mode unilatéral.*

Encadre N°3 : Comparaison des barrières par régions

Note: Monde représente le moyenne simple STRI des 56 pays

Analyse des principales barrières sectorielles

Réétudions maintenant les deux sources présentées ci-dessus mais à un niveau désagrégé. En utilisant les listes d'engagement disponibles en ligne sur le site de l'OMC, pour les 4 pays les plus importants de la zone (Nigéria, Ghana, Cote d'Ivoire, Sénégal) nous pouvons faire les constatations suivantes. Le mode 3 est nettement plus ouvert que le mode 4 qui est la plupart du temps non consolidé. Les secteurs les plus ouverts, ceux pour lesquels des engagements existent, sont les services professionnels, le tourisme, les services financiers, les télécommunications et les transports. *Comme cela apparaît dans l'encadré ci-dessous, les services financiers et télécommunications sont les seuls pour lesquels tous les pays ont tous pris des engagements.* En revanche, les services environnementaux, de santé, culturels et éducatifs ne sont pas ouverts sauf par le Ghana pour l'enseignement secondaire. Le traitement national est souvent accordé sans exceptions lorsque les secteurs ouverts, indiquant par-là que la volonté de conserver une politique sectorielle d'aide en faveur des opérateurs nationaux est une raison majeure de la non ouverture d'un secteurs.

Plusieurs limites au mode 3 sont fréquemment inscrites en terme d'accès aux marchés. Elles concernent les participations au capital et la nationalité des dirigeants et des employés, les tests sur le marché du travail et les exigences

de formation. Il est également souvent fait référence à des licences obligatoires ou des analyses de besoins économiques. On constatera que le Ghana se distingue doublement, il est le seul à avoir pris des engagements horizontaux (même si cela ne concerne que des conditions minimales de capital) il est le seul à avoir ouvert l'enseignement.

Encadre N° 4 : Quantification des engagements multilatéraux sectoriels



Sources : Compilation de l'auteur basée sur les données OMC

La base de données de la banque mondiale ne porte que sur 5 secteurs (Banque, assurance, télécommunication, transport, service professionnels). Elle montre des secteurs virtuellement assez ouverts. *Les deux principales barrières résiduelles sont liées aux attributions discrétionnaires de licence et à la mobilité des personnes qualifiées.* Peu d'exigences de nationalité sont observées sauf en Côte d'Ivoire où l'indisponibilité des nationaux pour le poste est souvent requise (Cela fait partie des mesures regroupées sous la nomenclature test du marché du travail). Le secteur le moins ouvert reste celui des services professionnels du fait des différences de qualification. Le Ghana se distingue par une originalité du fait d'entraves au traitement national basées sur des seuils minimum et non maximum (prise de participation minimale, taille minimale de la flotte pour le transport routier). Les obstacles les plus difficiles

à supprimer concernent la libre circulation des professionnels et *tiennent en fait aux différences culturelles dans la formation des professionnelles et aux fondements juridiques des réglementations* notamment entre le droit Français UEMOA et le droit britannique (Nigeria Ghana).

Les deux bases de données nous permettent de classer les services en trois catégories : Des secteurs virtuellement ouverts comme les télécommunications, les finances, les transports aériens et le tourisme ; des secteurs virtuellement fermés comme les activités culturelles, les services éducatifs et de santé et des secteurs à moitié ouverts comme les services professionnels, les services aux entreprises, la distribution et le transport routier. *Dans la perspective d'un accord régional, les secteurs de ce troisième type devront être analysés en priorité, car ils présentent les opportunités de libéralisation les plus importantes.*

Avancées du programme CEDEAO / UEMOA.

On peut se demander si un accord régional de libéralisation des services ne risque pas d'être redondant avec le programme d'intégration régionale de la zone. En effet, les traités UEMOA et CEDEAO prévoient la réalisation d'un marché commun et donc le libre échange des services. L'article

3.2 d du traité CEDEAO donne pour objectif la suppression entre les Etats membres d'obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi que *le droit de résidence et d'établissement*, de même que les articles 4, 91 et 92 du traité UEMOA. De nombreux actes juridiques découlent de ces traités au niveau des deux institutions.

L'union douanière est maintenant en place au niveau CEDEAO sur un plan formel même s'il reste encore de nombreux obstacles liés à une mauvaise application des règles communautaires ou à des barrières à la fluidité des transports, incomplétude de l'union douanière dont les rapports d'activité des institutions (<http://www.uemoa.org>, et <http://www.cedeao.org>) soulignent régulièrement les effets négatifs. En ce qui concerne les échanges de services, la libéralisation est moins aboutie du point de vue réglementaire. La libre circulation des personnes est certes assurée au niveau CEDEAO par le protocole de 1979, d'une application assez correcte sauf en cas de problèmes politiques néanmoins fréquents. Le passeport CEDEAO est utilisé de manière croissante, le visa d'entrée est supprimé et la reconnaissance du droit de résidence et d'installation *est effective en droit* pour les citoyens de la

zone. Des entraves à cette mobilité des personnes continuent d'exister. Elles sont soit prévues, comme en cas de risque à l'ordre public ou en matières de sécurité et de santé, soit insidieuses du fait *d'une mauvaise application des réglementations par la méconnaissance des règles aussi bien de la part des administrations que des personnes concernées.*

L'UEMOA par son traité contient également des dispositions fortes et générales (articles 91 à 97). C'est par des directives concernant la reconnaissance mutuelle des professionnels qualifiés que le droit d'établissement progresse. La plupart ont été prises entre 2005 et 2008 (médecins, juristes architectes, avocats, expert comptables) mais *les applications nationales traînent.* Enfin, un code communautaire d'investissement CEDEAO est prévu (article 3.2.i) mais tarde également à voir le jour.

Si les objectifs finaux sont clairs et partagés, la complexité de la libéralisation des services, la faible incitation internationale, la division UEMOA / non UEMOA rend les avancées concrètes lentes et partielles. Un accord régional, même s'il venait « doubler » certaines dispositions juridiques déjà prises, devrait permettre de rassembler, d'ordonner et d'approfondir les avancées formelles nécessaires à une réelle libéralisation des échanges de services au sein de la zone.

Elaborer une stratégie régionale de négociation

Un accord régional de libéralisation des échanges de services peut utilement reposer sur le travail de classification réalisé avant et pendant l'Uruguay round. Les travaux préliminaires à l'AGCS ont permis d'adopter une forme de présentation des engagements multilatéraux sur la base d'une double décomposition : Des secteurs impliqués et des barrières aux échanges, classifiées selon les modes de fourniture des services et relativement à l'accès au marché et au traitement national. En cumulant les 160 sous-secteurs de la classification internationale des services W /120, les 4 modes et les deux niveaux d'identification des barrières, *cela nous donne 1240 positions possibles pour repérer l'ensemble des entraves aux échanges de services.*

Cette double typologie (secteurs / barrières) est généralement présentée aux travers de listes. Il existe deux méthodes différentes de négociation, deux types de liste, des listes positives et des listes négatives. Etablir des listes positives

consiste à sélectionner les secteurs qui seront ouverts et à dresser l'ensemble des barrières qui devront être supprimées. Etablir des listes négatives consiste à sélectionner les secteurs exclus des accords et les barrières résiduelles exceptionnellement autorisées. Le deuxième type de listes, qui est basé sur le principe que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, est considéré comme un instrument de libéralisation plus performant. Les deux méthodes sont d'ailleurs utilisées dans les accords régionaux (Adlung et Mandouh 2013). L'AGCS lui-même est un mélange de listes positives par le choix des secteurs concernés par les accords et de listes négatives par l'identification des barrières non conformes aux obligations générales (transparence, NPF, Accès au marché et traitement national) et aux engagements horizontaux des pays. Pour l'AGCS, les listes d'engagements (basés sur des listes négatives) ne concernent que les secteurs listés (basés sur une liste positive).

En nous inspirant des concepts et des méthodes éprouvés lors de l'AGCS et des accords préférentiels régionaux ultérieurs , nous pouvons proposer une stratégie de négociation pour les pays de la CEDEAO consistant à passer par un certain nombre d'étapes pour aller vers un accord global de libéralisation des services dans la zone. *La première phase consiste à d'adopter une forme de présentation des accords, c'est-à-dire la combinaison la plus adaptée de listes de secteurs et de barrières.*

Osez une triple liste

La première difficulté est de présenter les accords et les barrières résiduelles sans céder à l'entropie et à l'étude des entraves dans les 1240 positions possibles. *Une architecture assez efficace pourrait consister à utiliser trois listes,* deux listes négatives sectorielles aux deux étapes extrêmes de la négociation, une liste macro au début pour délimiter le champ des accords en choisissant parmi les

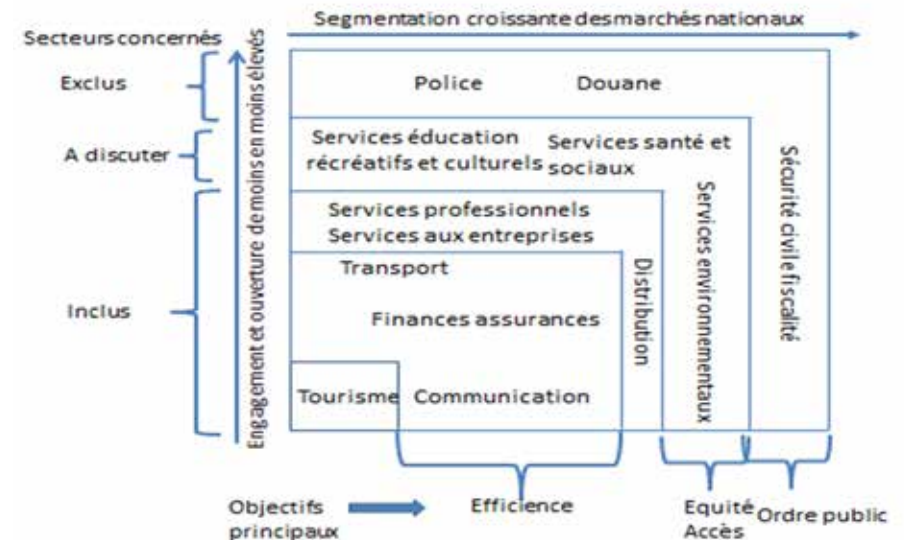
12 secteurs, les services exclus, et une liste négatives à la fin, identifiant parmi les 160 sous-secteurs ceux pour lesquels subsistent des restrictions non conformes aux engagement horizontaux tirés d' une liste positive se situant au milieu du dispositif. Le schéma ci-dessous résume cette architecture.

Liste des secteurs Exclus.

L'importance des services dans l'économie et la diversité des activités qui relève de cette appellation rend indispensables des regroupements préalables. L'objectif est d'effectuer *une partition en trois catégories* ; les services qui devraient être inclus dans les accords, les services non concernés par les accords et donc inscrits sur la première liste négative, et les services pour lesquels une discussion doit se tenir au niveau des pays participant à l'accord pour juger de l'opportunité ou non de les faire figurer dans les négociations.

Toute typologie est le résultat d'une décomposition, en générale universelle, et d'une recombinaison particulière correspondant aux objectifs de l'analyse. Pour les services, la décomposition peut reprendre utilement celle effectuée par l'OMC aboutissant à une classification à trois positions, 12 macro-secteurs, puis 54 secteurs et enfin 160 sous-secteurs. Au niveau le plus fin, on distingue ainsi les services de télégraphe (2.C.e) des services de Télécopie (2.C.f) ou encore l'assurance sur la Vie (7.B.a) de l'assurance autre que sur la vie (7.B.b). La recombinaison doit nous amener à une division en trois catégories sur la base des 12 macro-secteurs avec éventuellement une descente d'un cran dans la nomenclature.

Il est important que le nombre de secteurs exclus soit le plus faible possible. Cela correspond tout d'abord aux exigences de l'OMC (article 5 de l'AGCS) concernant la possibilité de déroger au principe de la Nation la plus favorisée, à condition que l'accord « couvre un nombre substantiel de secteurs » et soit profond puisqu'il doit éliminer pour l'essentiel toute discrimination entre les participants et ne pas relever les obstacles vis-à-vis des tiers, le dernier impératif ne devant pas poser de problème étant donné la faiblesse des engagements multilatéraux des pays de la zone. Une large couverture sectorielle devrait permettre également de trouver plus facilement *les conditions d'une réciprocité globale* lorsque il y un blocage au niveau des négociations secteur par secteur. Enfin, le fait d'inclure un secteur dans la discussion n'obligera pas automatiquement une libéralisation intégrale conforme aux engagements horizontaux, car il restera la possibilité d'inscrire dans la troisième liste des exceptions pour un certain nombre de sous-secteurs sensibles.

ENCADRE N° 5 : Typologie des services pour dresser la première liste négative

Sources : Document auteur

La négociation devrait intégrer l'ensemble des grands services d'infrastructure, déjà assez ouverts et dont le fonctionnement efficace est une condition impérative de la compétitivité globale des facteurs et du développement économique, avec éventuellement une discussion sur l'audiovisuel (2D). Il semble également que l'ensemble des services aux entreprises, de la distribution et des services professionnels devrait être concernés. Ce sont des domaines où la libéralisation peut conforter l'existence d'offres nationaux et le rapprochement des qualifications. Ce sont aussi des secteurs où les obstacles aux échanges restent importants comme nous l'avons signalé précédemment.

Les secteurs a priori exclus sont ceux liés à l'exercice du pouvoir gouvernemental, fournis ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services (Article I 3 b et I 3 c) de l'AGCS. Il s'agit des services de police, de justice, de défense, de sécurité civile et d'administration fiscale et douanière. Ces domaines ne sont d'ailleurs pas couverts par la typologie de

l'AGCS et ne font pas l'objet de listes d'engagement. *Il faut sans doute les exclure et parler plutôt de collaboration et de coopération que de libéralisation.*

Il reste l'ensemble des secteurs de services dit d'intérêt général pour lesquels la problématique d'ouverture et de libéralisation est souvent secondaire par rapport aux objectifs d'accès équitable et de protection des consommateurs. Pour les 4 secteurs concernés parmi les 12 ; services éducatifs, de santé, services environnementaux, services récréatifs et culturels ; la discussion devrait porter sur le fait de savoir si un accord régional de libéralisation va permettre d'augmenter la quantité et la qualité de ces services dans les différents pays membres. Des descentes de nomenclature sont possibles pour, par exemple, exclure l'enseignement primaire (5A) mais pas le supérieur (5C), les agences de presse (10B) mais pas les services de spectacle (10A). Les discussions peuvent être délicates car ces sujets, même s'ils ne sont pas directement en lien avec l'ordre public et les activités régaliennes, touchent néanmoins de près les enjeux de souveraineté et d'identité. Il reste que c'est justement dans un cadre d'abord régional que ces secteurs peuvent être ouverts et contribuer puissamment à l'approfondissement de l'intégration régionale dans des dimensions non exclusivement marchandes.

Les engagements horizontaux

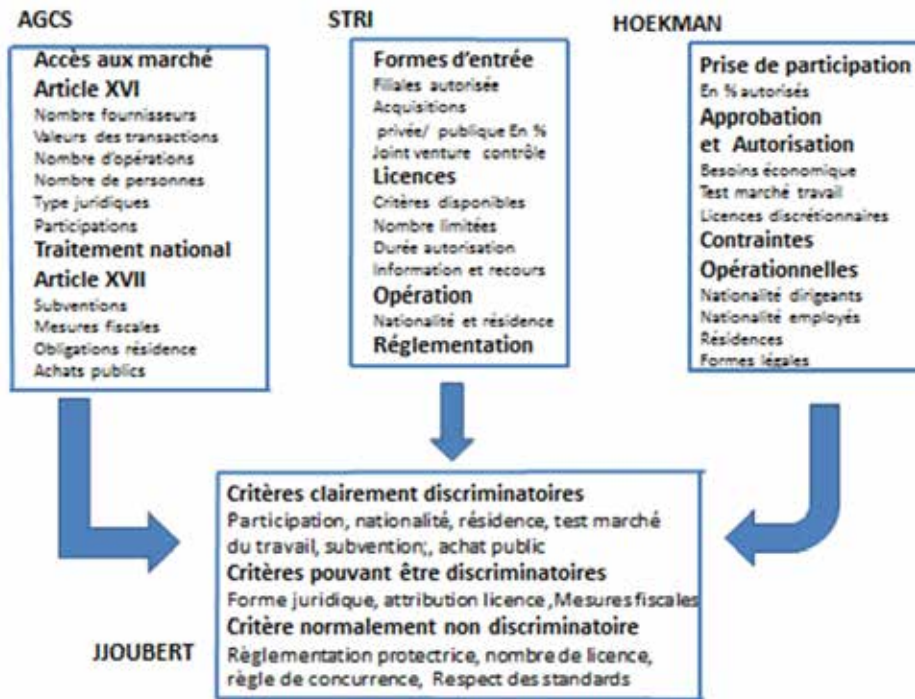
La liste positive intermédiaire doit établir les engagements de libéralisation pour les secteurs retenus. C'est l'occasion de déclarer les intentions de libéralisation au niveau régional en dressant la liste exhaustive des mesures discriminatoires qui ne peuvent être prises entre les pays membres. C'est le cadre pour réaffirmer les objectifs des traités (liberté d'installation) mais en précisant de manière formelle et détaillée ce que cela implique concrètement. Cela doit être fait pour chacune des huit positions possibles, c'est-à-dire pour les 4 modes de fourniture déclinés par rapport à l'accès aux marchés et par rapport au traitement national. Il est indispensable d'envisager l'ensemble des huit positions pour les deux raisons suivantes.

Premièrement, cela permet de scanner l'ensemble des entraves aux échanges, les entraves évidentes et mais aussi les moins évidentes. Cela est crucial dans le cas d'une liste positive, car *les entraves non explicitement supprimées pourraient être maintenues par les Etats*. Deuxièmement, le découpage en mode de fourniture et type de barrières, utile pour la classification, ne doit

pas entraîner une sous-estimation des liens entre les différentes positions et donner l'idée fautive que les formes d'échange de services, étant multiples, sont substituables entre-elles. *Les modes 1, 3 et 4 dans un même secteur sont souvent complémentaires et une réelle libéralisation des échanges suppose des engagements simultanés à tous les niveaux.* Ainsi, une exportation directe de services transfrontaliers (mode 1) peut être favorisée, voire conditionnée, par l'existence d'une présence commerciale (mode 3) ou d'un salarié détaché dans le pays de destination (mode 4). De même, des engagements limités au domaine de l'accès au marché peuvent provoquer une faible effectivité de l'ouverture sans engagement concomitant au niveau du traitement national. Cela est le cas si la présence autorisée d'entreprises étrangères se combine avec des aides publiques fortes uniquement destinées aux nationaux ou avec une fiscalité discriminatoire.

La liste des engagements horizontaux passe selon nous par une étape préalable consistant à classer en trois catégories les principales barrières aux échanges. Il est en effet important de lister les mesures qui sont par nature discriminatoires, de celles qui peuvent l'être et enfin de celles qui ne le sont normalement pas. La diapositive suivante reprend trois principales classifications existantes des barrières aux échanges que nous pouvons utiliser pour effectuer le regroupement proposé dans une quatrième. Les engagements sur les modes 3 et 4 (pour le mode 1 cette distinction est moins pertinente et pour le mode 2 les enjeux sont très faibles) peuvent alors suivre cette triple classification.

ENCADRE N°6 : Typologie des barrières pour lister les engagements horizontaux



Sources : Document auteur

Concernant le mode 3, il est souhaitable de prendre l'engagement d'éliminer l'ensemble des mesures pouvant être discriminatoires au sein de la région, c'est-à-dire toutes conditions et toutes limites sur l'achat d'entreprises et les prises de participation, sur les exigences de nationalité pour la direction l'encadrement et les employés, sur les tests sur le marché du travail, sur les attributions de subventions et de marchés publics contraires au principe du traitement national. Une suppression horizontale, et uniquement pour les pays de la région, de l'ensemble de ces mesures serait effectivement *la reconnaissance d'une préférence régionale forte*, devant contribuer à la constitution au regroupement et au soutien des opérateurs régionaux dans les différents secteurs ouverts.

Cela est effectivement le cas si le traitement national n'est accordé que pour les pays de la zone.

Il ne faut pas négliger aussi l'ensemble des mesures pouvant être discriminatoires mais *de manière indirecte* car issues de réglementations à vocation interne destinée à corriger les échecs du marché. Cela est le cas *pour 4 premières des 6 mesures de l'AGC* identifiant les restrictions quantitatives à l'accès au marché. Par exemple, le capital minimum requis pour ouvrir une entreprise ou la forme juridique requise, ne sont pas discriminatoires s'ils sont imposés à toutes les entreprises quelle que soit leur nationalité. C'est aussi le cas pour *les règles de concurrence* visant à contrôler les pouvoirs de monopole, les abus de position dominante et les aides publiques. Cela concerne également *les règles prudentielles et les standards* destinés à la protection des consommateurs ainsi que les différents dispositifs facilitant l'accès aux services d'intérêt général.

Dans ces domaines, les engagements horizontaux de non-discrimination, sont très dépendants et très différents selon les secteurs retenus. Ils doivent d'abord reposer sur les principes généraux de bonne gouvernance en insistant particulièrement sur la transparence dans les conditions d'attribution des licences, les voies de recours et de contestation des décisions. Ensuite, *l'implication d'autorités régionales sectorielles* devrait être souvent requise et si possible directement sollicitée pour la délivrance des autorisations et l'élaboration des standards. Les habitudes de travail des institutions régionales (commission de l'UEMOA, secrétariat exécutif de la CEDEAO) sur *l'harmonisation des normes et des règles de concurrence issues de l'approfondissement de l'union douanière au sein de la région* peuvent constituer une base utile pour une extension aux services et faire en sorte que ces mesures ne soient ni discriminatoires entre les pays, ni disproportionnées par rapport aux objectifs initiaux de régulation interne.

Concernant le mode 4, qui est le moins ouvert, les pays peuvent facilement libéraliser les échanges au niveau régional tout en restant bien en deçà des objectifs des traités (UEMOA, CEDEAO) qui visent un droit d'installation définitif *alors qu'il n'est que temporaire dans la philosophie de la nomenclature AGCS*. Les engagements horizontaux sur le mode 4 devraient en conséquence être assez forts et cela d'autant plus que les secteurs régaliens (police, justice, sécurité) seraient écartés de l'accord par la première liste positive. *Dans ce but, il sera important de distinguer les travailleurs non qualifiés et salariés, des*

travailleurs qualifiés exerçant dans des professions réglementées. Pour les premiers, la suppression des visas, des besoins économiques, des tests sur le marché du travail et de toutes exigences de nationalité peuvent être réaffirmés avec des précisions supplémentaires sur les charges sociales et l'application du droit social pour les travailleurs déplacés. *Dans le cas des professions réglementées, la reconnaissance mutuelle des qualifications et la suppression des conditions d'accès et d'exercice* basées sur la nationalité devraient être posées. La dynamique de l'UEMOA en la matière pouvant être utilisés pour une extension à tous les pays CEDEAO, même si des différences dans les langues officielles, les systèmes juridiques et les cursus de l'enseignement supérieur *constituent des barrières naturelles encore importantes* à une mobilité forte des travailleurs qualifiés dans l'ensemble de la zone.

Les engagements spécifiques secteur par secteur et les exceptions aux dispositions horizontales.

Il s'agit dans la troisième séquence de fournir une liste de sous-secteurs contenant des exceptions aux engagements horizontaux précédents. *Pour cela il est recommandé de procéder une nouvelle fois en trois étapes*, une phase d'analyse théorique pour éclairer les enjeux sectoriels suivie d'une phase de mise en place des structures de concertation au niveau régionale, et enfin une phase de négociation proprement dite.

Un éclaircissement des enjeux sectoriels et la mise en place d'une plateforme de négociation

Il s'agit tout d'abord au niveau des macro-secteurs retenus (parmi les 12) de procéder à une double analyse, celle des fondements économiques des réglementations et celle des forces en présence dans le secteur concerné. La connaissance des intérêts en jeu et des fondements économiques des réglementations est un préalable à la discussion sur la suppression des barrières résiduelles.

Une approche en terme de théorie de la régulation basée sur la notion d'échecs du marché devrait permettre d'identifier les fondements économiques des réglementations : Coûts fixes, barrières à l'entrée, position de monopole, asymétrie d'information et externalités. L'objectif est de réaliser un travail d'éclaircissement du fondement des réglementations et une identification des réglementations qui peuvent indirectement poser des problèmes dans le cadre

d'une libéralisation. Il s'agit d'un exercice difficile qui vise à concilier efficacité, équité et importance des objectifs non économiques. Il s'agit d'un exercice qui ne peut reposer entièrement sur un message théorique clair et partagé comme le montre les discussions actuelles en Europe sur les règles de concurrence et la compétitivité internationale.

Ensuite, une analyse des soutiens politiques (gagnants, perdants) est recommandable pour comprendre la dynamique d'ouverture ou de fermeture d'un secteur. L'économie politique de la libéralisation des services semble donner un niveau théorique d'équilibre de libéralisation plus faible (Messerlin 2010) que pour les biens. Cela est dû à des intérêts exportateurs moins bien identifiés, à des coûts d'accès au marché élevés et à des coûts de négociation également, vu la complexité du sujet. Une autre raison de la faiblesse des soutiens politiques est que les gains à la libéralisation des échanges, *portant sur la productivité globale*, sont plutôt de type systémique et reçoivent difficilement un support en dehors d'un gouvernement ayant une fonction objectif fortement tournée vers le bien être (Grossam, Helpman 1994). Seuls les utilisateurs de services en tant que consommation intermédiaire peuvent militer pour une ouverture et une concurrence plus élevée (exemple secteur touristique et industries exportatrices) et pourraient d'ailleurs être utilement impliqués dans les négociations. *L'identification des intérêts à la non libéralisation* (entreprises nationales bénéficiant d'un monopole ou d'une concurrence faible, nationaux qualifiés se partageant les postes, agence nationale voulant préserver ses prérogatives) est aussi utile pour identifier où sont les véritables points de blocage et les mettre alors en parallèle avec des avantages potentiels pour rentrer dans un processus de réciprocité.

L'objectif est, conformément à la suggestion de (Hoeckman, 2013), *de créer des sortes de plateforme de connaissance par secteur de services* et d'y associer de l'aide multilatérale pour obtenir une connaissance commune des problèmes, des objectifs des parties prenantes et des gains potentiels attendus. Dans certains secteurs, cette plateforme pourrait s'appuyer sur des soutiens internationaux (agences ONU, Déclaration OMC de Hongkong sur aid for trade initiative, agences sectorielles internationales sur les télécommunications, FMI, aviation civile etc..) et obtenir une assistance technique et financière.

Cette connaissance commune permettra de combiner une phase de nettoyage et d'harmonisation des réglementations au niveau régional avec une phase d'identification des *barrières intra régionales* résiduelles et de libéralisation

du secteur. Elle permettra de décider de l'ordre dans lequel effectuer ces opérations, ces deux aspects pouvant être menés ensemble ou l'un après l'autre. En effet, les évolutions réglementaires à vocation interne d'une part et les politiques d'ouverture internationale d'autre part peuvent être menées de manière indépendante ou coordonnée. Parfois elles s'additionnent et se renforcent, parfois elles se neutralisent. *La séquence dans laquelle sont prises les mesures peut compter selon les secteurs* (Matoo et Payton 2007). Par exemple, un accès au marché sans une politique rendant ces marchés contestables peut juste entraîner un transfert de rente des producteurs domestiques vers des producteurs étrangers.

Une fois ce travail d'analyse théorique et de mise en place d'une plateforme de négociation autour des acteurs du secteur effectuée, les pays pourront rentrer dans la phase de négociation des barrières résiduelles identifiées et dresser, pour les secteurs dans lesquels ils veulent conserver des mesures, des listes négatives d'exceptions aux engagements horizontaux.

La phase de négociation

La négociation suppose d'obtenir des engagements simultanés de réduction des entraves existantes aux échanges. Le travail préparatoire définissant le champ des négociations, identifiant les types de barrières et les intérêts des uns et des autres (pays de la zone, pays hors zone, acteurs économiques

) est une condition préalable mais non suffisante. Cette négociation doit se faire en utilisant deux moteurs, celui de l'atteinte d'un objectif politique de libéralisation comme moyen de favoriser le développement économique de la zone, et celui de l'intérêt individuel de chaque pays qui doivent par une dynamique de concession mutuelle obtenir une balance coûts avantages favorable.

Il existe une difficulté inhérente à la négociation basée sur la réciprocité dans le cas des services qui tient aux trois points suivants. Le premier concerne la faiblesse des intérêts économiques favorables à l'ouverture et susceptible de s'organiser pour exercer des pressions et formuler des demandes précises. Le deuxième repose sur l'idée que les avantages d'un marché intégré des services étant principalement de nature systémique, portant sur la productivité globale des facteurs et l'attractivité de la zone, les Etats intègrent difficilement cette externalité positive dans un processus de concession réciproque. C'est la version inversée de la « tragédie des communs » puisque les parties

sous- exploitent la ressource commune constituée par un accord global de libéralisation. Le troisième est lié à la difficulté *de mesurer les gains et pertes* liés aux échanges supplémentaires provoqués par la libéralisation.

Si les deux premiers obstacles peuvent être contournés par un travail d'expression des bénéfices attendus et une pédagogie des conséquences positives de la libéralisation, avec si possible l'appui d'acteurs extérieurs favorables à la création d'un marché des services moins segmenté, *le troisième est plus redoutable car il laisse supposer une négociation à l'aveugle, sans quantification d'aucune sorte et donc peu susceptible de favoriser des concessions réciproques.* En effet, contrairement aux biens, l'importance des gains ne peut s'appuyer sur une mesure de la croissance des volumes échangés. Il est difficile également de faire porter la négociation sur des tarifs ou même des équivalents tarifaires étant données la complexité et la variété des obstacles aux échanges. Les négociations ne peuvent se baser en définitive que sur *une mesure indirecte de la protection*, calculée soit à partir de la méthode des fréquences tirée des engagements multilatéraux, soit en se basant sur une appréciation chiffrée des entraves tirées de la base de données de la banque mondiale.

Dans les deux cas il est possible, secteur par secteur, de *calculer des scores.* Pour la première méthode on peut s'inspirer du travail développé par (Marchetti et Roy, 2008) consistant à attribuer une valeur de 1 ; 0,5 ou 0 selon que les engagements sont complets, partiels ou nuls. Pour la deuxième, on peut utiliser les échelles de restriction à 5 niveaux (1;0,75;0,5;0,25;0) selon une appréciation du niveau de protection. Dans le deux cas, les pays peuvent arriver à la table de négociation avec un score sectoriel et un score global qu'il s'agira de diminuer. On notera que ce score de départ est un score multilatéral qui restera constant puisque la négociation sera régionale.

L'ampleur des préférences régionales issues de la négociation pourra être mesurée ex- post par l'écart entre le score multilatéral et le score régional.

L'activation de ces mesures quantitatives pour s'engager dans la négociation peut reposer sur *plusieurs types de réciprocité.* Deux points doivent être discutés, la nature de la réciprocité, c'est-à- dire de première différence ou de pleine réciprocité, et le niveau de la réciprocité, étroite ou globale. Dans le cas d'une réciprocité basée sur la première différence (méthode plutôt utilisée

par l'OMC (Bagwhati 1988)), on tient compte de la situation de départ pour amorcer des concessions équivalentes. Dans le cas de la pleine réciprocité, on vise des niveaux équivalents de protection. Les deux méthodes ont leurs avantages et peuvent donner des résultats différents comme le montre l'exemple pédagogique ci-dessous.

ENCADRE N° 7 : Comparaison de deux type de réciprocité

Exemple de négociation d'un taux minimal de contrôle des entreprises par des capitaux nationaux

	Avant		Après	
	Pays A	Pays B	Pays A	Pays B
Première différence	75%	50%	55%	30%
Pleine réciprocité	75%	50%	40%	40%

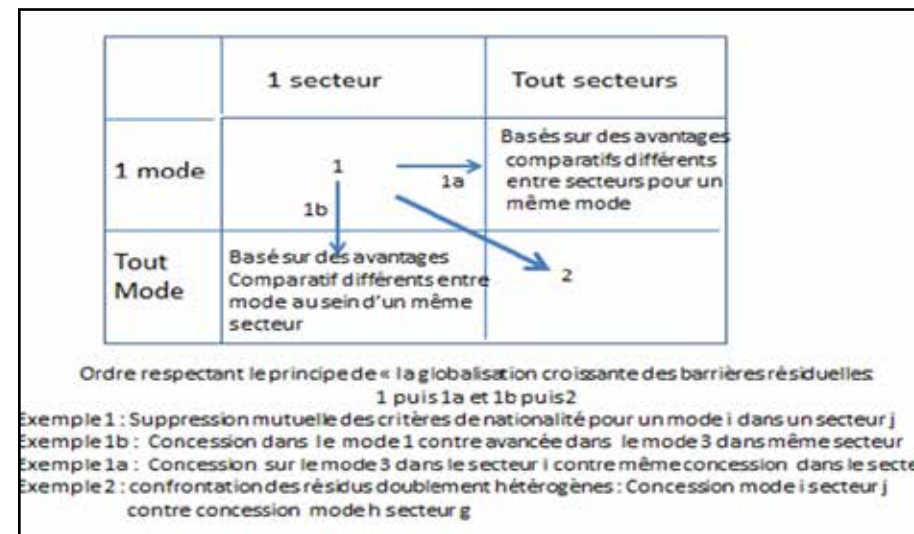
Sources : Document auteur

Pour ce qui concerne les pays de la CEDEAO, la volonté d'une ouverture complète, la faiblesse de leurs engagements multilatéraux et le fait qu'il s'agit d'un accord régional susceptible d'extension internationale plaide plutôt pour la méthode de la pleine réciprocité, qui fait faire l'effort le plus important pour les pays les plus protectionnistes.

Ensuite cette réciprocité peut fonctionner à plusieurs niveaux. Une méthode assez performante que nous appellerons « globalisation croissante des barrières résiduelles » consiste à partir du niveau le plus fin en terme de mode et de secteur pour clarifier la situation au niveau micro et passer ensuite à des niveaux plus agrégés lorsque des barrières résiduelles persistent. Il s'agit conformément au tableau ci-dessous de commencer par négocier pour chaque mode dans chaque secteur puis d'élargir soit à d'autres modes soit à

d'autres secteurs. Le processus peut aller jusqu'à la confrontation des résidus doublement hétérogènes. Le fait de négocier sur l'ensemble des modes et pour un grand nombre de services permet plus facilement de trouver une réciprocité globale (Mattoo, Olarreaga 2004) et des accords plus ambitieux.

ENCADRE 8 : Représentation d'une réciprocité élargie



Sources : Document auteur

Cet exercice de réciprocité doit se terminer par la suppression de nombreuses barrières incompatibles avec les engagements horizontaux, et laisser des listes négatives d'engagement assez réduites, pouvant être éventuellement à leur tour négociées par un élargissement à d'autres domaines que les services.

La suite

Un accord régional de libéralisation des services n'est pas une fin en soi mais aussi un levier. En plus de constituer une pièce supplémentaire dans le vaste puzzle de l'intégration régionale, sa conclusion doit être l'occasion de trois avancées supplémentaires, dans le domaine des politiques communes, dans

celui des engagements multilatéraux et dans les négociations bilatérales en cours.

Le chemin pour y parvenir, plus encore que l'accord lui-même aura montré le besoin de renforcer les politiques régionales communes dans la plupart des secteurs des services. Un marché unique dans le domaine financier appelle indirectement à l'union bancaire, au développement de règles prudentielles communes et favorise in fine la réalisation programmée de l'union monétaire. Les libéralisations dans les transports, les services environnementaux et les télécommunications rendent plus évidente encore la nécessité de compléter les grandes infrastructures de liaison entre les Etats. La volonté de supprimer les entraves à la libre circulation et à l'installation des personnes souligne l'importance des politiques de reconnaissance mutuelle des qualifications mais aussi le besoin de programme commun d'enseignement supérieur et de convergence des environnements juridiques des affaires. L'accord de libéralisation fait sauter un verrou mais ne produit en lui-même ni échange, ni richesse ni convergence.

Deuxièmement, l'accord régional est à vocation interne mais devrait constituer un outil majeur de la politique commerciale extérieure de la zone en matière de libéralisation des services. Nous avons vu que les engagements multilatéraux étaient à la fois faibles et différents d'un pays à l'autre. Sur la base de la clarification des éléments de discrimination possibles, maintenant maîtrisés (nationalités,

détention du capital, tests divers, attribution discriminatoire des licences), les pays pourraient proposer de produire des engagements multilatéraux harmonisés par l'édification de listes d'engagements communs, dépassant par là même les réalisations de l'Union Européenne. Ils pourraient également dresser une liste de revendications et manifester leur existence et leurs intérêts au niveau multilatéral. L'objectif de cette action multilatérale étant de rendre plus attractif le territoire de la zone par un supplément de crédibilité des réglementations nationales d'ouverture (effet Ulysse) et par une meilleure compréhension des règles par les investisseurs internationaux. *Un code communautaire à vocation externe* devrait d'ailleurs accompagner la signature de l'accord régional.

Enfin, cet accord devrait servir d'élément d'appui pour avancer dans la conclusion d'un ensemble d'accords bilatéraux à commencer par les APE, qui pourrait ainsi comporter une partie importante sur les services. En effet un

accès plus favorables aux marchés européens sur les modes 1 et 4 est dans l'intérêt des pays de la zone qui peuvent en tirer des avantages conséquents. Cet accès pourrait être négocié en contrepartie d'une discrimination positive sur le mode 3 par exemple. C'est un vaste chantier qui s'ouvrirait alors mais qui pourrait redonner du sens aux négociations des APE en re-potentialisant les intérêts réciproques des partenaires et en évitant qu'ils s'orientent comme c'est le cas actuellement vers la multiplication d'accords bilatéraux, maintenant la segmentation des marchés des services au sein de la Zone CEDEAO.

Conclusion

Créer un marché unique pour les services est en enjeu majeur pour les pays de la CEDEAO. Les traités régionaux le prévoient mais les réalisations effectives se font attendre. Utiliser la grammaire des accords de l'AGCS pour définir un régime réellement préférentiel, c'est se servir des outils multilatéraux pour asseoir une préférence régionale forte. Passer par l'élaboration de listes négatives c'est mettre sur la table tous les problèmes concrets posés par un véritable droit d'installation des entreprises et des particuliers. Rapprocher les réglementations internes c'est demander aux Etats de réfléchir au contenu et aux objectifs de leur souveraineté. Signer un accord régional de libéralisation des services c'est ajouter une pierre essentielle à l'édifice baroque de l'intégration économique.

Le travail à effectuer tient plus de la dissection que de l'incantation, de la décomposition des problèmes et de l'identification des situations particulières que de la formulation d'intentions globales vagues et généreuses. C'est cela qui le rend à la fois indispensable et inquiétant. C'est cela qui peut susciter des freins malgré l'incontestable intérêt d'une telle démarche. C'est maintenant aux pays membres et aux institutions régionales de décider si un tel projet est souhaitable et réalisable dans un délai assez court. C'est aux Etats de la région de mobiliser les appuis extérieurs pour ce projet intérieur. C'est aux Etats de s'engager vers l'abandon des éléments d'une souveraineté de façade dans l'espoir d'en retrouver une plus conséquente au niveau régional.

Bibliographie

Accord général sur le commerce des services (AGCS). *Liste des engagements spécifiques. Nigeria, Ghana, Cote d'Ivoire, Sénégal*. Disponible en ligne: <wto.org>.

Adlung, R. and Mamdouh, H., 2013. How to Design Trade Agreements in Services: Top Down or Bottom Up? *Staff Working Paper ERSD-2013-08*, Juin 2013, Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Bhagwati, J., 1988. *Protectionism*. Cambridge: MIT Press.

Borchert, I., Gootiiz, B. and Matoo, A., 2012. Guide to the Services Trade Restrictions Database. *Policy Research Working Paper 6108*, Banque Mondiale.

Egger, P. and Reiner, L., 2008. The Determinants of GATS Commitment Coverage. *The World Economy* Volume 31, Issue 12, pages 1666–1694.

Fink, C., 2009. Has EU's Single Market led to Deeper Integration of EU Services Markets? *Working Paper*, Juillet 2009, Paris : Groupe d'Économie Mondiale (GEM) Sciences Po.

Grossman, G. M. and Helpman, E., 1994. Protection for Sale, *American Economic Review*, Volume 84, Issue 4, pages 833-850.

Hoekman, B. and Matoo, A., 2013. Liberalizing Trade in Services: Lessons from Regional and WTO Negotiations. *EUI Working Papers RSCAS 2013/34*, San Domenico di Fiesole: Institut Universitaire Européen (EUI).

Latrille, P. and Lee, J., 2012. Services rules in regional trade Agreements: How diverse and how creative as compared to the GATS multilateral rules. *Staff Working Paper ERSD 2012-19*, OMC.

Marchetti, J., Martin, R. and Zoratto, L., 2012. Is there Reciprocity in Preferential Trade Agreements on Services? *Staff Working paper ERS-2012-16*, OMC.

Mattoo, A. and Payton, L. (éds.), 2007. Services Trade for Zambia's Development: An overview. Washington D.C./ New York: *Worldbank Studies*, Palgrave Macmillan

Mattoo, A. and Olarreaga, M., 2004. Reciprocity across Modes of Supply in the World Trade Organization: A Negotiating Formula, *The International Trade Journal*, Volume 18, Issue 1.

Messerlin, P., 2010. The Doha round. *Policy Brief* Octobre, Paris: Groupe d'Économie Mondiale Sciences-Po (GEM).

Miroudot, S., Sauvage, J. and Sudreau, M., 2010. Multilateralising Regionalism: How Preferential Are Services Commitments in Regional Trade Agreements? *OCDE Trade Policy Working Papers* 106, Paris: OCDE.

OMC. *Rapport du secrétariat: Examen des politiques commerciales. Benin, Burkina-Faso, Mali, Cote d'Ivoire Nigeria*. Disponible en ligne: <wto.org>.

The **West Africa Institute (WAI)** is a research center offering research, capacity-development and social dialogue on regional integration in West Africa. WAI is promoted by the Economic Community of West African States (ECOWAS), the West African Economic and Monetary Union (WAEMU), ECOBANK and the Government of Cape Verde. WAI is based in Praia Cape Verde.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn.

WAI-ZEI Papers are published in the framework of the research cooperation both institutes conduct on "Sustainable regional integration in West Africa and Europe" in the years 2013-2016. They are intended to stimulate discussion about regional integration processes in West Africa and Europe from a comparative perspective and about the development of European-West African relations in the political and economic sector. Papers express the personal opinion of the authors.

L'Institut de l'Afrique de l'Ouest (IAO) est un centre de recherche offrant la recherche, le développement des compétences et le dialogue social sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. L'IAO est promu par la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), l'ECOBANK et le Gouvernement du Cap-Vert. L'IAO est basé à Praia, Cap-Vert.

Le Centre de la Recherche sur l'Intégration Européenne (ZEI) est un institut pour la recherche interdisciplinaire et de la formation avancée à l'Université de Bonn.

Les papiers IAO-ZEI sont publiés dans le cadre de la coopération de recherche, que les deux instituts conduisent sur « l'intégration régionale durable en Afrique de l'Ouest et l'Europe » dans les années 2013-2016. La coopération vise à stimuler la discussion sur les processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et en Europe dans une perspective comparative. En outre le projet est basé sur le développement des relations euro-Afrique de l'Ouest dans le secteur politique et économique. Les documents expriment l'opinion personnelle des auteurs.

WAI-ZEI Paper

No. 5 2013

Kocra Assoua: The Nexus between Political Instability and Monetary Sustainability. The Case of the West African Single Monetary Union, Praia/Bonn 2013.

No. 6 2013

Rike Sohn and Ama Konadu Oppong (eds.): Regional Trade and Monetary Integration in West Africa and Europe, Praia/ Bonn 2013. (also available in French and Portuguese)

No. 7 2013

Rainer Eising: Theories of Policy Formulation, Praia/ Bonn 2013.

No. 8 2013

Dirk Leuffen: European Union as a Blueprint? Nine Hypotheses on Differentiated Integration in a Comparative Perspective, Praia/ Bonn 2013.

No. 9 2013

Diery Seck: Proposed Architecture for an ECOWAS Common Currency Union, Praia/ Bonn 2013.

No. 10 2013

Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl, Daniel Yeboah: The Future of the Africa-EU Partnership: Learning to think about Opportunities, Praia/ Bonn 2013.

No. 11 2014

Charlotte King and Jon Marks: European-West African Relations in the Field of Energy - Obstacles to a Sustainable Approach, Praia/ Bonn 2014.

No. 12 2014

Isabelle Rabaud: Measuring the Costs and Benefits of Liberalization of Trade in Services: Lessons for Regional Integration and Sectoral Policies. Praia/ Bonn 2014.