



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/62
16 décembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Commission du commerce des biens et services, et des produits de base
Huitième session
Genève, 9-13 février 2004
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**LE COMMERCE DES SERVICES ET SES INCIDENCES
SUR LE DÉVELOPPEMENT***

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les pays en développement participent davantage au commerce international des services tant du point de vue des exportations que des importations. Les politiques publiques, notamment celles consistant à élaborer le cadre réglementaire et à instaurer un environnement commercial concurrentiel, et le rythme du processus de libéralisation jouent un rôle primordial pour faire en sorte que la libéralisation du commerce des services contribue au développement. La sous-traitance de services auprès de pays en développement crée de nouveaux débouchés commerciaux. L'intégration régionale, qui concerne des pays en développement et des pays les moins avancés de toutes les régions, se renforce et s'étend aux services. Si la libéralisation du commerce des services d'infrastructure peut procurer des avantages économiques, il faut mettre en place les conditions voulues pour renforcer les capacités productives nationales et la compétitivité, et garantir l'accès de tous à ces services à un coût abordable. Compte tenu des liens entre les modes de fourniture de l'AGCS, le processus de libéralisation doit être équilibré afin d'optimiser sa contribution à la création d'emplois, à la croissance et au développement. Les négociations en cours dans le cadre de l'AGCS pourraient contribuer à accroître la participation des pays en développement au commerce en amenant leurs principaux partenaires commerciaux à prendre des engagements commercialement valables, en particulier au titre du mode 4. Il faut achever l'élaboration de disciplines concernant les règles l'AGCS et la réglementation intérieure en prévoyant une flexibilité suffisante pour les pays en développement.

* Le présent document a été soumis tardivement.

INTRODUCTION

1. La présente note a été établie pour servir de contribution à l'examen du point 4 de l'ordre du jour intitulé «le commerce des services et ses incidences sur le développement». Elle se penche sur les difficultés rencontrées par les pays en développement dans le commerce international des services et l'expérience acquise par ces pays dans les négociations multilatérales en cours concernant des services, ainsi que sur les conclusions et recommandations formulées par des acteurs privés et publics lors des dernières réunions d'experts de la CNUCED. Les conclusions et débats de ces réunions influenceront directement sur l'ordre du jour de la onzième session de la Conférence, dont ils présentent sous un autre éclairage les thèmes subsidiaires, en particulier celui consistant à «Veiller à ce que le système commercial international et les négociations commerciales contribuent au développement».

I. FAITS NOUVEAUX INFLUANT SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE DES SERVICES

2. Le commerce international des services est devenu l'un des moteurs de la transformation structurelle de l'économie mondiale. Les exportations totales de services ont quadruplé pour atteindre quelque 1 600 milliards de dollars des États-Unis en 2002, contre 400 milliards en 1980, tandis que la part des services dans le total des échanges passait de 16,2 % à 19,4 %¹. Le commerce international des services est dominé par les pays développés, qui représentent l'essentiel des importations et exportations de services et enregistrent dans ce secteur un excédent de leur balance commerciale avec les pays en développement. Toutefois, la participation de ces derniers au commerce international des services s'est accrue et leur déficit commercial global dans ce secteur a diminué. La part des pays en développement dans le total des échanges de services est passée de 18 % en 1980 à 23 % en 2002, tandis que leur part des importations mondiales de services est tombée de 35 % en 1980 à 25 % en 2002.

3. Ces chiffres globaux masquent des tendances relativement divergentes entre les principaux groupements de pays et régions. En 2002, l'Union européenne accusait un léger déficit dans le commerce des services. Par contre, les pays d'Amérique du Nord ont vu leur excédent commercial augmenter dans ce secteur, excédent qui a représenté plus du quart de leurs exportations totales et a ainsi partiellement compensé le déficit structurel de la balance commerciale des marchandises dans cette région. Par exemple, l'excédent net de l'Amérique du Nord dans le commerce des services a dépassé 60 milliards de dollars des États-Unis en 2002, alors que cette région enregistrait un déficit de 480 milliards de dollars des États-Unis dans le commerce des marchandises. Il est intéressant d'observer qu'en 1980, les principaux exportateurs de pétrole accusaient un déficit considérable dans les services, équivalant à 12 % du total mondial, mais qu'en 2002 leur part des importations totales de services était tombée à 4 % seulement. La part de l'Asie dans les exportations mondiales de services est passée de 10 % en 1980 à 17 % en 2002, alors que la position relative des pays en développement d'Amérique latine et d'Afrique n'a guère changé: leurs parts des exportations mondiales de services sont restées respectivement de 4 et 2 % en 2002, et leurs parts des importations ont chuté respectivement à 4 et 5 % en 2001.

¹ Les chiffres figurant dans cette section sont tirés du *Manuel de statistiques 2003* de la CNUCED.

4. Il ressort de ce qui précède que les politiques publiques jouent un rôle important. Les politiques différentes appliquées en Amérique latine, en Asie et en Afrique illustrent les conséquences néfastes que peut avoir la libéralisation quand celle-ci se fait trop rapidement pour que les acteurs locaux réussissent à développer leur offre de services face à l'afflux brutal de services importés. Ces conséquences néfastes étaient plus prononcées lorsqu'un cadre réglementaire approprié faisait défaut et que les gouvernements ne pouvaient garantir un environnement commercial concurrentiel. Même si les gouvernements des pays en développement pouvaient jouer un rôle important dans le cadre de leurs politiques publiques, commerciale et industrielle, leur aptitude à mettre en œuvre les mesures nécessaires pouvait être entravée par la montée de la dette publique, qui représentait plus de 70 % en moyenne du produit intérieur brut (PIB) dans ces pays à la fin de 2002².

5. La sous-traitance, phénomène nouveau dans le commerce international, est devenue un facteur important rendant nécessaire l'adaptation des structures industrielles, modifiant les caractéristiques de l'emploi et conduisant à un accroissement de l'efficacité globale de la production. Cela peut être un signe encourageant tendant à montrer que les pays en développement deviendront probablement plus compétitifs dans certains services, tout comme ils l'ont fait dans certaines activités manufacturières.

6. En restreignant la libre circulation des consommateurs, les mesures de sécurité adoptées au niveau international ont eu des effets directs sur le commerce mondial des services dans des domaines tels que le tourisme, l'éducation et les services de santé, entravant ainsi les échanges dans ces secteurs. Dans de nombreux cas, elles ont aussi limité le mouvement temporaire des personnes physiques fournissant des services relevant de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ainsi que des services de logistique. Les chargeurs et les transporteurs exportant vers les États-Unis supportent des coûts et des responsabilités supplémentaires découlant des nouvelles réglementations et législations qui leur imposent de donner des informations plus détaillées et récentes sur les marchandises acheminées, et ils doivent éventuellement assumer des retards liés aux nouvelles mesures de contrôle du matériel et du personnel. Les pays en développement éprouvent des difficultés importantes à satisfaire à ces prescriptions.

7. Une des caractéristiques les plus marquantes du nouveau régionalisme au niveau mondial est l'inscription de la libéralisation du commerce des services dans les accords commerciaux régionaux. Presque tous les nouveaux accords de ce type comportent des dispositions sur les services, dans le cadre desquelles les pays négocient simultanément différentes initiatives de libéralisation du commerce des services. Deux principaux types d'accord sur les services existent: ceux fondés sur une approche allant du sommet vers la base et ceux fondés sur une approche du type de celle suivie pour l'AGCS, allant de la base au sommet. Les premiers énoncent des principes de libéralisation sous forme d'obligations générales assorties d'une liste négative de réserves et d'exceptions aux engagements pris; les seconds contiennent des obligations générales limitées assorties d'une liste positive d'engagements spécifiques en matière de libéralisation. Le Protocole du Mercosur adopté à Montevideo, l'Accord-cadre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) sur les services, l'Accord entre le Chili et l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les modalités envisagées des

² Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High?
www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/pdf/chapter3.pdf.

négociations sur les services dans le cadre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) appartiennent au second type d'accord et sont assortis d'une liste positive d'engagements spécifiques. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et les accords de ce type, y compris ceux signés entre le Mexique et plusieurs pays de l'hémisphère occidental, la libéralisation du commerce des services au sein de la communauté des Caraïbes (CARICOM), l'Accord conclu entre le Canada et le Chili et les accords conclus à l'initiative des États-Unis, notamment avec Singapour et le Chili, sont tous assortis d'une liste négative. Dans les négociations en cours sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), l'approche à suivre en matière de libéralisation des services doit encore être déterminée et les pays pourraient présenter des offres initiales sous forme de listes négatives ou positives. Les Communautés européennes ont suivi une approche différenciée dans les divers accords portant sur le commerce des services.

II. LE COMMERCE DES SERVICES ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PRODUCTIVES

Rôle des services d'infrastructure

8. Les services d'infrastructure jouent un rôle important en liant les différents secteurs de l'économie de la manière la plus économique et la plus efficace possible, et les gouvernements s'efforcent de rendre ces services accessibles à tous les secteurs de la population à un coût abordable. Ces services contribuent de manière notable au développement et au PIB en tant que source d'emplois et de revenus et sont des secteurs clefs du commerce international des services. Ils sont un moteur indispensable de l'essor de l'ensemble de l'économie ou l'un des principaux obstacles au développement lorsque les capacités productives locales sont faibles ou inexistantes. Ils peuvent déterminer les caractéristiques structurelles de l'économie et influencer aussi sur celles du commerce, y compris des échanges de marchandises. Des services d'infrastructure compétitifs permettraient aux pays en développement d'exploiter leurs avantages comparatifs sur les marchés internationaux.

9. Dans un temps relativement court, la structure et les caractéristiques du marché des **services de télécommunication** ont profondément évolué au niveau mondial. Dans les pays développés et de plus en plus dans les pays en développement, la concurrence s'est installée dans ce secteur grâce à la déréglementation, à la mise en place d'organismes de réglementation indépendants, à la privatisation et à la libéralisation du commerce. L'expérience montre que l'intégration de politiques de concurrence dynamiques ainsi que l'existence d'une réglementation sectorielle et de capacités d'application appropriées sont des conditions préalables pour que la libéralisation porte ses fruits. Le rythme des réformes peut aussi avoir un impact notable sur le résultat final. Des interventions publiques peuvent s'avérer nécessaires, dans le cadre des réformes, pour garantir un meilleur accès des pauvres aux services de télécommunication. Les marchés des télécommunications ont été transformés par l'introduction rapide des nouvelles technologies. Des infrastructures de télécommunication de pointe favorisent la croissance économique de diverses manières et contribuent à la compétitivité globale de l'économie. Le coût des communications peut aussi avoir une influence considérable sur les échanges d'un pays. En outre, des services de télécommunication efficaces sont nécessaires pour faciliter la libéralisation du commerce d'une large gamme d'autres services, notamment dans le domaine de l'information et des technologies, et en particulier pour promouvoir et permettre la sous-traitance internationale de services, activité qui enregistre une croissance rapide. C'est pourquoi les

services de télécommunication ont été considérés comme le premier secteur à libéraliser aussi bien dans l'AGCS que dans des accords régionaux. Les demandes formulées dans le cadre des négociations en cours sur le commerce des services relevant de l'AGCS visent à accroître les engagements pris dans le secteur des télécommunications au titre du mode 3 (présence commerciale) et concernant la sous-traitance au titre du mode 1 (commerce transfrontière).

10. Les **services financiers** jouent un rôle central dans le développement économique, la croissance économique et le développement financier étant des facteurs interdépendants. L'accumulation rapide de capital dans les pays en développement stimule la croissance économique, en particulier grâce à la hausse de la productivité, alors que la faiblesse du système financier et la pénurie de capitaux qui l'accompagne sont des obstacles au commerce et au développement. Dans le cadre des négociations en cours sur l'AGCS, deux points de vue omniprésents ont dominé les débats jusqu'à présent: d'un côté, les pays développés s'efforcent d'obtenir une ouverture accrue des marchés, des règles plus strictes pour les mesures publiques et des prescriptions plus rigoureuses en matière de transparence et, de l'autre, les pays en développement souhaitent que la poursuite de la libéralisation soit compatible avec la stabilité financière, afin d'éviter tout effet potentiellement déstabilisant sur les mouvements internationaux de capitaux. Pour que la libéralisation se fasse à un rythme approprié et que les réformes soient introduites progressivement, il faut commencer par renforcer le cadre réglementaire au niveau national, ce qui constitue une préoccupation majeure des pays en développement. La latitude laissée dans l'Annexe sur les services financiers de l'AGCS, où est reconnu le droit des pays de prendre *«des mesures pour des raisons prudentielles, y compris pour la protection des investisseurs, des déposants, des titulaires de polices ou des personnes à qui un droit de garde est dû par un fournisseur de services financiers, ou pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier»*, n'a pas réussi à convaincre de nombreux pays en développement que la poursuite de la libéralisation dans le cadre de l'AGCS ne créerait pas d'incertitudes sur leurs marchés financiers. L'une des raisons à cela est qu'un pays qui prendrait des engagements sans limitation pour tous les services financiers procéderait à une libéralisation intégrale des opérations du compte de capital.

11. La plupart des pays en développement ont du mal à prévoir les flux et le volume des entrées et sorties de capitaux. Il convient de noter que les organes de normalisation tels que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et l'Organisation internationale des commissions de valeurs, comptent peu de membres. La nécessité d'adopter des normes financières internationales pour des raisons prudentielles, tenant dûment compte des intérêts des pays en développement, est reconnue. Toutefois, l'adoption et l'application de ces normes et la mise en place d'un mécanisme de contrôle continuent d'exiger beaucoup de ressources humaines et institutionnelles et de temps. Des mesures spéciales doivent être prises pour que les pays en développement puissent mettre en place des capacités efficaces de réglementation et de contrôle prudentiels.

12. Le transport multimodal et les **services de logistique** sont des facteurs qui influent tout autant que les tarifs douaniers ou les taux de change sur le volume et la destination des flux commerciaux³. La situation géographique des pays est devenue moins primordiale que l'existence de services de transport et de logistique. Par leurs incidences directes sur le coût des échanges, les services de logistique peuvent avoir des effets sur l'inflation, sur le revenu par

³ Ce secteur est examiné en détail dans le document TD/B/COM.3/EM.20/2.

habitant, sur les coûts de production et sur les recettes à l'exportation, voire entraîner une perte de marchés à l'exportation. Ils portent sur la gestion et la fourniture de services de conditionnement, d'entreposage, d'information et de transport au sein de la chaîne d'approvisionnement, la part du transport dans le coût global de la logistique ayant augmenté ces dernières années. Le transport multimodal est devenu le mode prédominant de livraison des marchandises et les prestataires de ces services sont devenus les principaux transporteurs porte à porte. Cette évolution rend difficiles l'utilisation et la fourniture de services de logistique par les pays en développement. Compte tenu de leur situation géographique, de leur faible volume d'échanges et des déséquilibres commerciaux, ces pays sont pénalisés dès le départ pour ce qui est de la prestation de services internationaux de logistique de qualité et bon marché.

Si l'accroissement des volumes commerciaux entraîne une baisse des coûts unitaires de transport, la faiblesse des échanges a un effet dissuasif sur la fourniture de services de transport, ce qui devient à son tour un obstacle au commerce. Ainsi, la balance commerciale, l'offre de modes de transport et les économies d'échelle sont les principaux déterminants du coût des services de transport. Des mesures cohérentes de facilitation du commerce et du transport, qui sont nécessaires au développement de services internationaux de logistique et de transport multimodal, peuvent être mises en place dans des pays en développement par le biais d'accords bilatéraux et régionaux tandis que l'aide dont ces pays ont besoin pour être mieux à même de respecter les normes existantes devrait constituer une priorité de l'action internationale.

13. Les **services de distribution** jouent un rôle central dans la chaîne de logistique et dans le commerce des marchandises et d'autres services. Dans les négociations sur l'AGCS, les débats ont été dominés par des questions portant sur l'accès aux réseaux de distribution, aux maisons de gros et, en particulier, aux points de vente au détail et sur leurs propriétaires. Les services de distribution sont très concentrés au niveau mondial, les 100 premiers distributeurs représentant 25 % des ventes mondiales de détail et les 30 premiers environ 10 %. En 2002, les 30 premiers distributeurs mondiaux étaient établis dans 88 pays – soit 70 % de plus qu'en 1997 – et leur présence à l'étranger ne cesse de s'accroître. Tous les grands distributeurs, sauf un, proviennent de pays développés. Toutefois, quelques sociétés de pays en développement, originaires par exemple du Kenya, d'Afrique du Sud et du Chili, se sont implantées dans d'autres pays en développement. Dans les pays en développement, le secteur de la vente de détail est constitué de manière prédominante par un grand nombre de petits détaillants, de vendeurs ambulants et de marchés de district gérés par les pouvoirs locaux, auquel s'ajoutent des points de vente modernes destinés à la clientèle à haut revenu et représentent une part modeste du chiffre total des ventes au détail. La part des grandes chaînes de distribution présentes dans la majorité des pays en développement est, par exemple, de 16 % en Argentine, de 19 % au Brésil, de 23 % au Mexique et de 15 % en Indonésie. Dans les pays développés, la distribution est une branche d'activité parvenue à maturité dont le marché est saturé et l'augmentation du nombre de points de vente se fait essentiellement sous la forme de fusions-acquisitions, ce qui renforce la concentration. La transformation de ce secteur a suscité des préoccupations dans de nombreux pays en développement, en raison de son impact sur les petits commerçants et de ses conséquences sociales, notamment sur le plan du chômage, comme en témoignent les communications présentées à l'OMC par la Thaïlande et par la Chine⁴ sur l'évaluation du commerce des services.

⁴ Communications présentées à l'OMC par la Thaïlande, le 22 juillet 2002 (TN/S/W/4) et par la République populaire de Chine le 19 décembre 2002 (TN/S/W/9).

En outre, la pénétration de grandes chaînes et la concentration croissante du secteur sur leurs marchés suscitent des inquiétudes sur le plan de la concurrence. L'existence d'un cadre réglementaire et d'un régime d'investissement adaptés est une condition préalable pour accroître l'efficacité et les avantages concrets retirés par les consommateurs ainsi que pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels et répondre aux préoccupations sociales.

14. L'**énergie**, qui joue un rôle important dans le développement économique et social, suscite une «fracture» entre ceux qui y ont accès et les autres compte tenu des disparités existant sur le plan des infrastructures matérielles dans les pays en développement. La demande croissante d'énergie, la libéralisation des marchés de l'énergie et l'adoption des nouvelles technologies contribueraient à dynamiser le commerce et l'investissement dans ce secteur dans des proportions encore plus grandes que dans le secteur des télécommunications au cours des années 90. Les pays en développement doivent relever un double défi: d'une part, assurer un accès plus fiable et efficace à l'énergie et, d'autre part, obtenir une part accrue du commerce de l'énergie. Pour atteindre ces deux objectifs, ils ont besoin de connaissances, de compétences, de technologies et de savoir-faire en matière de gestion. D'autres conditions – promouvoir le transfert de technologie et l'information, prendre en compte la spécificité des services énergétiques et leur intérêt pour le développement, etc. – pourraient être ajoutées aux engagements pris en matière de libéralisation afin de garantir la réalisation des objectifs de développement. La question de la souveraineté sur les sources d'énergie a été soulevée par plusieurs pays bien dotés en ressources naturelles.

15. La tendance à l'harmonisation des normes écologiques nationales, à l'adoption d'objectifs environnementaux planétaires (en particulier grâce à la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement) et à la privatisation de services publics donne une orientation plus commerciale à ce secteur. Si les pays développés – essentiellement les États-Unis et les pays d'Europe occidentale – détiennent 85 % du marché des services environnementaux, ils ne représentent collectivement que 2 à 3 % de la croissance annuelle enregistrée au cours des dernières années et semblent faire face à une stagnation de la demande. Les services d'infrastructure publique que sont l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées et la gestion des déchets constituent les services environnementaux de base et les plus anciens.

16. Le **secteur de l'eau** est progressivement privatisé et libéralisé dans le monde entier; 20 % des grands exploitants privés se trouvent dans les pays développés et seulement 2 % dans les pays en développement⁵. Compte tenu du pouvoir d'achat limité de la majorité de la population dans les pays en développement, les principales considérations prises en compte pour la privatisation des ressources et des services hydriques sont l'équité, l'accès des pauvres et le caractère politiquement acceptable d'une telle mesure. Les pays en développement dépendent davantage d'exploitants de petite taille – qui couvrent près de 50 % de leurs besoins – qui fonctionnent souvent avec des investissements minimaux et des technologies élémentaires dans un secteur rural à prédominance informelle et répondent aux besoins de petites collectivités. Ils y gagneraient davantage si les moyens de constituer des partenariats dans le domaine technique et de surmonter les obstacles au transfert de technologie étaient examinés dans ce contexte. En outre, l'intervention publique doit rester forte si l'on veut s'assurer que la fourniture de

⁵ Réunion d'experts de la CNUCED sur la définition des biens et services environnementaux et leur contribution au commerce et au développement, 9-11 juillet 2003.

services essentiels tels que l'eau repose sur l'équité sociale. Les politiques et réformes entreprises au niveau institutionnel doivent contribuer à protéger les consommateurs dans l'accès aux services environnementaux de base, notamment à l'eau.

Importance des différents modes de fourniture dans le commerce des services

17. Dans l'AGCS, le commerce des services est défini en faisant appel à quatre modes de fourniture. Ce type d'approche dans les négociations ne tient pas pleinement compte de la réalité économique – les services sont fournis simultanément par des modes de prestation multiples – et des liens entre les différents modes de fourniture. Les obstacles opposés à un mode se traduisent par des obstacles réels ou potentiels à d'autres modes. Pour les pays en développement, les obstacles au mode 4 empêchent ces pays d'utiliser efficacement les trois autres modes à leur avantage. En outre, la participation de petites et moyennes entreprises au commerce international des services dépend de manière prépondérante de deux types de mode, à savoir du commerce transfrontière et des technologies de l'information et des télécommunications qui y sont liées, et du mouvement temporaire des personnes physiques fournissant des services relevant de l'AGCS, autrement dit du mode 4.

Le mode 4

18. Pour les pays en développement, une libéralisation du mode 4 qui ait une réelle valeur commerciale est déterminante pour le volet développement du Programme de travail de Doha et pour savoir si le Programme de Doha pour le développement mérite son nom. L'analyse économique montre que si les quotas étaient augmentés dans des proportions équivalentes à 3 % de la main-d'œuvre des pays développés, il en résulterait un gain socioéconomique au niveau mondial d'un montant de 156 milliards de dollars des États-Unis par an⁶. Jusqu'à présent, les engagements spécifiques contractés au sein de l'OMC sont asymétriques car ils ont peu porté sur le mode 4. Le fait que dans les négociations sur les services, ce mode a été traité comme un parent pauvre fait craindre que le développement ne soit pas suffisamment pris en compte, de même que l'impasse des négociations sur l'agriculture a provoqué un échec dans le contexte plus large des négociations de Doha. La libéralisation du mode 4 pourrait profiter aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement si de bonnes politiques et réglementations étaient adoptées aux niveaux national et international.

19. La manifestation la plus claire des avantages que procure le commerce relevant du mode 4 aux pays en développement est le rapatriement régulier et continu de salaires, qui s'élève à 60 milliards de dollars des États-Unis par an et qui dépasse le montant actuel de l'aide publique au développement. Le chiffre réel des ressources rapatriées est cependant peut-être de deux à trois fois plus élevé car un grand nombre de transactions passent par des filières informelles. Le mouvement de personnes physiques pour la prestation de services au titre de l'AGCS présente pour les pays en développement des avantages allant au-delà de ses simples effets positifs statiques sur l'économie, le commerce et la compétitivité. Les effets positifs dynamiques sont aussi importants pour le pays d'origine car ils contribuent à accroître l'investissement et

⁶ LA Winters, The economic implications of liberalizing mode 4 trade. Document établi pour le Colloque organisé par l'OMC et la Banque mondiale sur le mouvement des personnes physiques (mode 4) dans le cadre de l'AGCS, Genève, 11 et 12 avril 2003.

l'épargne intérieure, à promouvoir le développement d'autres secteurs de l'économie et du commerce, à encourager le transfert de technologie, l'entrepreneuriat et l'acquisition de connaissances, et à renforcer les capacités humaines. Le mouvement de personnes physiques est une source d'idées nouvelles et de créativité pour les pays destinataires, ainsi que de débouchés économiques et commerciaux pour les deux partenaires commerciaux grâce à la constitution de réseaux. Il y a donc de fortes raisons politiques et économiques de préconiser, en matière d'accès aux marchés selon le mode 4, des engagements plus larges et commercialement plus valables. Cela marque un progrès important dans le volet développement du Programme de travail de Doha et rendrait le système commercial international plus équitable et plus équilibré aux yeux des pays en développement.

20. Une façon de corriger les asymétries actuelles et d'accroître la libéralisation du mode 4 au titre de l'AGCS pourrait être d'adopter une liste type, qui permettrait de prendre des engagements spécifiques pour les personnes dotées de certaines qualifications professionnelles faisant des séjours de courte durée pour travailler à l'intérieur de la même société ou des séjours de courte durée pour remplir des contrats. Par séjours de courte durée, on entendrait dans chaque cas une période de moins d'un an. Pour ces catégories de mouvement, l'existence d'un visa de prestataire de services dans les lois nationales sur l'immigration contribuerait à simplifier l'admission temporaire⁷. Une série d'engagements additionnels seraient pris en vertu de l'article XVIII de l'AGCS, afin d'accroître la transparence des procédures de délivrance des visas et de limiter l'incidence restrictive pour le commerce de mesures comme les prescriptions en matière de qualifications et les procédures administratives. Dans cette liste type, l'accent serait mis sur les engagements horizontaux généraux garantissant un niveau minimum d'accès dans tous les secteurs, complétés par des engagements sectoriels où une libéralisation plus poussée est possible. La non-reconnaissance des qualifications, des compétences et de l'expérience demeure un obstacle généralisé dans le domaine des services professionnels et nuit au mouvement de personnes physiques à plus d'un titre: soit en empêchant les fournisseurs de services d'accéder au marché, soit en incitant des fournisseurs de services à accepter un emploi inférieur à leurs qualifications. L'article VII de l'AGCS autorise les membres à déroger aux principes de la nation la plus favorisée (NPF) pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle bilatéraux ou plurilatéraux. Les pays en développement pourraient bénéficier d'une aide technique et financière bilatérale visant à promouvoir la création d'organismes et d'associations professionnels et à faciliter leur adhésion à ce type d'accord.

L'IED dans les services

21. Les flux nets d'investissement étranger direct (IED) ne sont pas répartis de manière égale entre tous les secteurs de services et les disparités entre régions sont marquées. Par ailleurs, dans la plupart des pays, les services sont le secteur où le stock et les flux d'IED sont les plus importants⁸. À la faveur de la privatisation récente, dans de nombreux pays, de prestataires de services monopolistiques, par exemple dans le secteur de l'énergie ou des télécommunications, l'IED joue un rôle croissant, d'où la nécessité de renforcer le cadre réglementaire, les institutions

⁷ Communication présentée par l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Égypte, le Guatemala, l'Inde, le Mexique, le Pakistan, le Pérou, les Philippines, la République dominicaine, la République populaire de Chine et la Thaïlande, le 3 juillet 2003 (TN/S/W/14).

⁸ Pour une étude plus approfondie de l'IED dans les services, voir TD/B/COM.2/EM.14/2.

et la politique de concurrence. Les services financiers attirent la plus grande partie de l'IED et représentent la moitié du stock total de l'IED dans le monde, suivis par les services liés au commerce de marchandises, notamment les services aux entreprises, la distribution et les services publics. Plus des deux tiers des accords de privatisation conclus dans les pays en développement faisaient appel à des investisseurs étrangers comme sources de capitaux, de technologies et de compétences en matière de gestion. Il a été constaté que l'IED contribuait à accroître la compétitivité du pays d'accueil. La promotion de l'IED devrait avoir pour objectif prioritaire l'accès à une offre de services de qualité et devrait viser à contribuer à une hausse continue de la productivité. Des conditions telles que la constitution de partenariats et les limites fixées à la participation étrangère, le contenu local, le transfert de technologies, l'emploi et la formation, devraient être considérées comme un moyen de veiller à ce que les investisseurs étrangers constituent des coentreprises avec des partenaires nationaux et leur permettent d'accéder à la technologie, en particulier aux technologies douces et aux méthodes de gestion.

22. La privatisation et la libéralisation des services ont soulevé des inquiétudes liées au risque d'abus de pouvoir monopolistique et à la répartition des avantages ou à l'impact sur l'emploi qui en résulteraient. Les gouvernements doivent définir ce qui peut être privatisé et ce qui doit rester dans le domaine public afin de mieux réaliser des objectifs sociaux plus larges, puis décider d'associer ou non des investisseurs étrangers aux branches d'activité privatisées. Toutefois, comme un grand nombre de sociétés transnationales ont une puissance et une capacité supérieures à celles des entreprises locales de ces pays, d'aucuns craignent que les investisseurs étrangers n'évincent les acteurs et les intérêts locaux, n'abusent d'une situation de monopole au détriment de la concurrence et des intérêts des consommateurs, et ne se préoccupent que de leurs propres intérêts, sans tenir suffisamment compte de ceux du pays d'accueil.

Les TIC et les services

23. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont entraîné la convergence de certains secteurs, ont eu des répercussions profondes sur les services et ont permis au commerce électronique et à la sous-traitance de services auprès des pays en développement d'acquérir une importance croissante⁹. Le secteur de l'information, notamment les services audiovisuels, les télécommunications et les services informatiques connexes, est au cœur de ce phénomène. Les services font toujours partie intégrante du commerce électronique par le biais des télécommunications et des services de distribution lorsque des marchandises sont échangées. Dans le commerce transfrontière de services, le tourisme, les services audiovisuels, notamment la musique et les services d'agence de presse, ainsi que les logiciels et autres services informatiques connexes restent prépondérants. Le commerce électronique est important car il réduit les coûts et stimule l'activité économique. Les opérations bancaires sur Internet coûtent 27 fois moins cher que celles faites à partir d'un distributeur ou 52 fois moins cher que celles réalisées au téléphone; de même, la délivrance de billets d'avion coûte 8 fois moins cher sur Internet que dans une agence de voyages. Le développement du commerce électronique passe par l'existence de systèmes et de techniques de télécommunication ainsi que d'infrastructures de transport et de logistique efficaces. Le secteur financier doit être suffisamment développé pour permettre les paiements électroniques et l'utilisation de cartes de crédit. Les systèmes de

⁹ Par exemple, voir les communications présentées par le Costa Rica le 30 novembre 2001 (S/CSSW/129), par le Mercosur le 9 juillet 2001 (S/CSS/W/95) et par l'Inde le 22 mars 2002 (S/CSS/W/141).

transport et de livraison, ainsi que l'entrepreneuriat et les compétences commerciales, jouent aussi un rôle essentiel. Sur le plan des orientations, il faut adapter les cadres juridique et réglementaire nationaux de manière à encourager le commerce électronique, autoriser les signatures électroniques et protéger les données. En encourageant l'apprentissage de l'informatique grâce à des programmes spéciaux, les pouvoirs publics peuvent contribuer à la compétitivité à long terme et à une répartition plus large des avantages que procurent le commerce électronique et les services liés aux TIC.

24. L'adoption d'engagements accordant un plein accès au marché et le traitement national aux prestataires des pays en développement dans tous les sous-secteurs des services informatiques et services connexes selon les modes 1, 2 et 3 contribuerait à accroître la capacité de ces pays de fournir des services liés aux TIC. Concernant le mode 4, il serait nécessaire que les négociations sur les services aboutissent aussi à l'adoption, par les pays membres, d'engagements spécifiques n'exigeant pas un examen des besoins économiques dans le cas des spécialistes de l'informatique et dans celui des pupitreurs et autres opérateurs de matériels informatiques. En outre, afin de faire en sorte que les pays en développement participent davantage au commerce des services, les membres de l'OMC devraient favoriser l'adoption, dans ces pays, de mesures visant à développer le secteur des TIC dans le but de promouvoir le développement économique et social.

III. COMMERCE DES SERVICES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Commerce des services et lutte contre la pauvreté

25. La réduction de l'extrême pauvreté et de la faim est le premier objectif de développement du Millénaire et le commerce des services pourrait jouer un rôle important dans sa réalisation. La plupart des secteurs des services présentent un double aspect: outre leur côté purement commercial, ils revêtent un caractère social ou culturel, contribuent à améliorer les conditions de vie ou permettent de mener des politiques favorables aux pauvres, ce qui peut prendre une dimension différente selon les pays en développement. Toutefois, l'essor du commerce des services ne conduit pas automatiquement à un recul de la pauvreté. Cela dépend largement des politiques mises en place par les autorités pour promouvoir l'embauche de personnel local dans des emplois peu qualifiés (par exemple dans le tourisme), garantir l'accès des pauvres aux services essentiels (par exemple la santé et l'éducation) et investir dans la mise en place de services d'infrastructure efficaces et accessibles (télécommunications, transports, eau et assainissement). En tant qu'exportateurs de services, les pays en développement ont montré que l'un de leurs avantages comparatifs en la matière tenait au mouvement temporaire de personnes physiques à tous les niveaux de compétence. Toutefois, ils continuent de faire face aux restrictions les plus sévères en ce qui concerne l'accès aux marchés. Instrument commercial efficace, le mode 4 profite directement aux personnes et contribue donc à résorber la pauvreté. De nombreux pays en développement se sont efforcés de promouvoir le commerce des services par la privatisation et la libéralisation, afin d'acquérir les technologies nécessaires et d'accroître l'efficacité et la productivité, et donc de créer les conditions économiques voulues pour promouvoir l'emploi et le développement et faire reculer la pauvreté. Pour préserver la concurrence sur les marchés locaux, ce processus doit s'appuyer sur un cadre réglementaire et des infrastructures humaines et institutionnelles adaptés, qui font souvent défaut dans les pays en développement. Les transformations économiques ont tendance à peser sur l'emploi, et en particulier sur celui des travailleurs non qualifiés, ce qui entraîne des disparités de revenus qui aggravent encore la situation des plus pauvres. La promotion du commerce des services dans les

secteurs qui ont une dimension sociale prononcée peut, si elle s'accompagne de mesures susceptibles de préserver la cohésion du tissu social et de répondre aux besoins sociaux, garantir l'accès des pauvres aux services de base.

Commerce des services et industries de la culture

26. L'influence de la mondialisation et du commerce s'est étendue aux industries de la culture, où la convergence entre considérations économiques et considérations culturelles est particulièrement sensible. Les industries de la création sont un élément critique du développement humain durable et un outil d'édification de la nation qui permet de promouvoir le respect de la diversité culturelle, des traditions, des valeurs et du patrimoine nationaux. La diversité culturelle est essentielle pour l'avenir de l'humanité: «Source d'échanges, d'innovation et de créativité, la diversité culturelle est, pour le genre humain, aussi nécessaire qu'est la biodiversité dans l'ordre du vivant»¹⁰. Le développement des échanges culturels devrait promouvoir la diversité, garantir l'accès à la culture et permettre la création d'un environnement favorable à l'épanouissement de la créativité dans la diversité, à la liberté de choix entre d'abondants produits culturels et au développement d'une pensée et d'un pluralisme critiques.

27. Parallèlement, les industries de la création sont devenues un pilier de la nouvelle économie en raison de leur contribution croissante au développement économique, en particulier du point de vue de l'emploi, et parce qu'elles offrent des possibilités de diversification économique dans les secteurs non traditionnels et d'intégration dans l'économie mondiale. Elles représentent un ensemble d'activités économiques en plein essor. Pour créer une interdépendance économique et créative et pour promouvoir le développement des industries créatives, les pays doivent réunir un certain nombre d'éléments préalables: un cadre juridique et réglementaire adapté; une politique culturelle dynamique; une masse critique de produits culturels; des professionnels qualifiés et une capacité entrepreneuriale tout au long de la chaîne de production et de distribution; un accès aux réseaux de distribution. L'adoption d'une approche participative faisant intervenir les secteurs privé et public ainsi que la société civile peut contribuer à garantir la prise en compte des objectifs de cohésion sociale, d'élimination de l'exclusion sociale et de promotion de la diversité créative.

Commerce des services et égalité entre les sexes

28. Le commerce peut grandement contribuer à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, troisième objectif de développement du Millénaire. Traditionnellement, la plupart des entreprises de services, y compris le secteur public qui, dans de nombreux pays en développement, a gardé son rôle de prestataire de services, emploient des femmes. Le commerce régional et international joue un rôle important dans le développement de secteurs de services efficaces dans les pays en développement. Nombre de ces pays ont pris conscience de l'importance du mouvement temporaire de prestataires de services, au sein duquel les femmes jouent un rôle de premier plan, en particulier dans des secteurs comme les soins infirmiers et d'autres soins de santé, qui reposent sur la proximité entre prestataire et

¹⁰ Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, article 1, «La diversité culturelle, patrimoine commun de l'humanité»,
http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html_fr/index_fr.shtml.

bénéficiaire. Le mouvement temporaire de femmes à l'étranger tendrait à accroître la rentabilité de l'éducation et inciterait à investir dans les ressources humaines du pays et donc à accroître les compétences disponibles localement, ce qui est un facteur essentiel dans le secteur des services de santé. Le mouvement temporaire de femmes peu qualifiées peut avoir un effet positif sur les salaires de cette catégorie de personnel sur le marché intérieur, car la proportion de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée s'en trouve modifiée. En raison du faible nombre d'emplois disponibles sur le marché intérieur et des délais nécessaires pour induire des changements structurels dans l'économie, le mouvement temporaire devient une solution à court terme pour les femmes à la recherche d'un emploi.

29. Les femmes jouent un rôle important dans l'économie des pays en développement. La création de débouchés économiques à leur intention dans le commerce international des services contribuerait à éliminer les inégalités entre les sexes dans la vie économique et sociale, ce qui stimulerait la croissance économique et le développement. Il importe d'adopter des politiques actives d'autonomisation des femmes et de promotion de l'égalité entre les sexes, qui prendraient la forme, aux niveaux national et sous-régional, de programmes, activités et projets ciblés, y compris de cours de formation aux technologies de l'information et autres techniques modernes.

IV. INTÉGRATION DES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT DANS LES NÉGOCIATIONS RELATIVES AU COMMERCE DES SERVICES

Aperçu des négociations de l'AGCS en cours concernant les services

30. Depuis 2000, les négociations sur les services se sont déroulées conformément à l'article XIX (Négociation des engagements spécifiques) de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et ont par la suite été incorporées au Programme de travail de Doha. La Déclaration ministérielle de Doha (par. 15) prévoit que des négociations sur le commerce des services seront menées en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement et des pays les moins avancés. Elle confirme les Lignes directrices et procédures pour les négociations¹¹ comme étant la base sur laquelle poursuivre les négociations, en vue d'atteindre les objectifs de l'AGCS, tels qu'ils sont énoncés dans le Préambule, dans l'article IV (Participation croissante des pays en développement) et dans l'article XIX (Libéralisation progressive).

31. Le Programme de travail de Doha prévoyait que les participants devaient présenter des demandes initiales d'engagements spécifiques d'ici au 30 juin 2002 et des offres initiales d'ici au 31 mars 2003. Les consultations bilatérales sur les demandes d'accès aux marchés ont commencé en juillet 2002. Jusqu'à présent, 39 offres ont été soumises, dont 19 par des pays en développement et une par un pays parmi les moins avancés (PMA). La plupart des pays en développement en sont encore à recenser leurs intérêts sectoriels et modaux particuliers, les obstacles à leurs exportations de services, l'impact des demandes présentées par les pays développés sur leurs secteurs de services et les moyens de surmonter les contraintes pesant sur l'offre grâce à la mise en œuvre des articles IV et XIX.2 de l'AGCS. Les services sont

¹¹ Document de l'OMC, S/L/93, 29 mars 2001.

particulièrement importants dans le Programme de travail de Doha compte tenu a) de leur rôle dans la croissance et dans le développement de l'ensemble de l'économie, b) de leurs liens avec d'autres négociations sur l'accès aux marchés et c) de l'équilibre global des négociations. Des pays en développement ont souligné que les projets de textes ministériels de Cancún ne faisaient aucunement mention des Lignes directrices et procédures pour les négociations ni des articles IV et XIX.2 de l'AGCS, et, qu'à leur avis, certaines questions n'avaient pas été traitées de manière satisfaisante – par exemple, l'évaluation du commerce des services, ainsi que l'examen et le bilan des progrès réalisés dans les négociations prévus au paragraphe 15 des Lignes directrices.

Faits nouveaux concernant l'article XIX.3 de l'AGCS

Évaluation du commerce des services

32. L'évaluation du commerce des services aurait dû être terminée avant l'adoption des lignes directrices relatives aux négociations mais cela n'a pas été le cas. La discussion sur l'évaluation du commerce des services, engagée depuis 1999, n'a pas encore débouché sur l'adoption de conclusions par le Conseil, y compris en ce qui concerne la contribution de l'AGCS à l'augmentation de la participation des pays en développement. Le paragraphe 14 des *Lignes directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services (S/L/93)* précise clairement que l'objectif de l'évaluation est d'ajuster les négociations en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs énoncés à l'article IV.

33. Les contributions des pays en développement à l'évaluation convergent sur plusieurs aspects¹². Ainsi, ces pays reconnaissent que: a) l'on n'est pas parvenu à un équilibre général entre les droits et les obligations de tous les membres de l'OMC, faute de concessions significatives de la part des pays développés; b) la part des pays en développement dans les exportations mondiales de services n'a que faiblement augmenté; c) les objectifs de l'article IV n'ont pas été atteints en raison des obstacles au commerce auxquels se heurtent les pays en développement et des contraintes pesant sur l'offre; d) les pays ne peuvent tirer automatiquement des bénéfices de la privatisation et de la libéralisation s'ils ne remplissent pas certaines conditions, notamment la mise en place de politiques de renforcement des capacités technologiques et de politiques complémentaires; e) il importe de faire preuve de souplesse en matière de politiques et de définir un calendrier approprié pour la libéralisation; f) il faut en priorité assurer l'accès de tous aux services essentiels; g) les pays développés doivent aider les pays en développement à renforcer les nouveaux secteurs des services et leurs petites et moyennes entreprises. L'évaluation des pays en développement devrait être dûment prise en compte dans les résultats des négociations sur l'accès aux marchés. L'ouverture des marchés devrait peut-être être réévaluée, voire faire l'objet d'une nouvelle réglementation, pour tenir compte de l'évolution des réalités du marché. Il importe de poursuivre les efforts en matière d'évaluation aux niveaux national, régional et multilatéral afin de mieux mesurer les incidences de la libéralisation des échanges sur les pays en développement.

¹² M. Mashayekhi et M. Julsaint, *Assessment of Trade in Services in the Context of the GATS 2000 Negotiations*, South Centre, Working Paper 13, p. 39.

Modalités du traitement de la libéralisation autonome

34. Les Modalités du traitement de la libéralisation autonome adoptées en mars 2003 ont représenté une avancée, même si elles ne créent aucune obligation juridique et n'établissent pas de droit automatique à l'obtention d'un crédit ou à la reconnaissance. Elles disposent que, pour qu'une mesure de libéralisation autonome lui permette d'obtenir un crédit, le membre concerné doit notamment l'avoir adoptée de manière unilatérale depuis les négociations précédentes. Le point positif est que ces modalités prennent en compte les mesures de libéralisation adoptées dans le cadre de programmes d'ajustement structurel mis en œuvre sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale.

Modalités du traitement spécial pour les pays les moins avancés

35. Les membres de l'OMC sont convenus des modalités du traitement spécial pour les pays les moins avancés conformément aux dispositions de l'article XIX.3. Ces modalités disposent notamment que les pays développés devraient faire preuve de modération lorsqu'ils chercheront à obtenir des engagements des PMA; on ne devrait pas attendre de ces derniers qu'ils accordent le traitement national complet ou contractent des engagements additionnels au titre de l'article XVIII de l'AGCS sur des questions de réglementation qui pourraient aller au-delà de leurs capacités institutionnelles, réglementaires et administratives; les PMA peuvent prendre des engagements limités pour ce qui est des secteurs, des modes de fourniture et de la portée; et les membres de l'OMC devraient, dans la mesure du possible, et conformément à l'article XIX de l'AGCS, envisager de contracter des engagements visant à accorder l'accès selon le mode 4, en tenant compte de toutes les catégories de personnes physiques identifiées par les PMA. Ces modalités devraient être mises en œuvre et servir de base aux négociations et au renforcement des capacités d'offre des PMA.

Faits nouveaux dans le domaine des règles de l'AGCS

Mesures de sauvegarde d'urgence

36. Les pays en développement ont mis l'accent sur la nécessité d'adopter des disciplines concernant les mesures de sauvegarde d'urgence dans le cadre des négociations prévues au titre de l'article X de l'AGCS. Comparée à celle du commerce des biens, la libéralisation du commerce des services n'a été assimilée que récemment par la plupart des pays en développement, y compris par leurs secteurs privés. En raison de leur caractère temporaire qui fait que les ajustements nécessaires de la part des fournisseurs de services locaux et le règlement des problèmes d'emploi doivent se faire dans certains délais, les mesures de sauvegarde d'urgence sont devenues un moyen de vaincre l'opposition à la libéralisation tout en donnant la possibilité aux industries touchées de procéder aux restructurations qui s'imposent. Elles sont d'autant plus importantes que la libéralisation suppose des coûts d'ajustement et qu'une mauvaise mobilité des facteurs peut nuire à l'allocation des ressources. Ces mesures s'appliqueraient dans les cas où l'augmentation brutale de la valeur ou du volume des importations menacerait un secteur ou un fournisseur local. Elles porteraient sur de nouveaux services ou fournisseurs de services ou sur l'élargissement des services (nouvelle filiale ou nouveau contrat) pour les fournisseurs déjà présents dans le pays. Le rôle des mesures de sauvegarde d'urgence est particulièrement pertinent dans les secteurs où des engagements ont été pris dans le cadre de l'AGCS, et où elles peuvent prendre la forme d'une suspension

d'engagements spécifiques ou de l'adoption de mesures favorables aux fournisseurs locaux. L'évaluation multilatérale des incidences de la libéralisation du commerce des services n'ayant pas été achevée, les gouvernements restent prudents. Alors que l'AGCS n'en est encore qu'à ses débuts, il serait préférable de concevoir un ensemble horizontal de disciplines qui pourraient progressivement, à partir de cas concrets, s'enrichir de dispositions sectorielles.

Subventions

37. Les débats concernant l'article XV de l'AGCS ont peu avancé concernant les disciplines relatives aux subventions et leur portée éventuelle. Les membres de l'OMC n'ont pas encore contribué à l'échange d'informations prévu par l'article XV concernant les subventions qui pourraient avoir un effet de distorsion sur le commerce. Cela étant, les informations disponibles montrent que les mesures publiques de soutien prévalent dans de nombreuses activités dans le secteur des services et que la possibilité qu'elles aient des effets de distorsion sur le commerce ne peut être écartée a priori. L'offre de certains services est fortement subventionnée. Dans le secteur du transport ferroviaire, les subventions représentent entre 15 et 180 % de la valeur ajoutée totale¹³. Dans les pays de l'OCDE, l'aide de l'État à l'enseignement supérieur privé équivaut à 0,24 % du PIB. L'industrie du transport aérien reçoit des subventions de l'État s'élevant en moyenne à plus de 7 milliards de dollars par an¹⁴. La production audiovisuelle est soutenue dans le monde entier grâce à des fonds publics dépassant 2 milliards de dollars¹⁵. Les subventions versées à la recherche-développement dans le secteur des services dans les pays de l'OCDE représentent dans certains cas jusqu'à 50 % des investissements totaux et sont, de manière générale, nettement supérieures en proportion à celles dont bénéficient d'autres activités économiques. Sur le plan des principes, il n'y a aucune raison de ne pas reconnaître que les subventions peuvent tout aussi bien fausser les échanges dans le secteur des services que dans le secteur des biens. Il importe de poursuivre les travaux pour définir quelles mesures de soutien de l'État dans le secteur des services doivent être considérées comme des subventions et pour analyser leurs effets sur le commerce des services. Ces mesures pourraient être classées en trois grandes catégories: les *subventions à l'exportation*, qui permettent à un pays d'obtenir une plus large part de marché; les *subventions au remplacement des importations*, qui permettent à un pays d'importer moins; les *subventions de détournement des investissements*, sans lesquels les flux, le volume et la destination de l'IED seraient différents. On doit décider de l'opportunité d'assujettir les subventions à des disciplines non pas en s'interrogeant uniquement sur leur éventuelle nécessité compte tenu de la pratique actuelle et de ses effets sur le commerce des services, mais aussi en gardant à l'esprit que ces disciplines encadreront l'action future des gouvernements.

¹³ B. Hoekman et C. Primo Braga, *Protection and Trade in Services*, document de travail consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale, avril 1997.

¹⁴ CCI, *Les aides publiques aux compagnies aériennes*, document n° 310/430 rev.2, 13 juin 1995.

¹⁵ L. Abugattas, document de travail (en cours d'élaboration), novembre 2003.

Marchés publics

38. L'article XIII exempte de l'application de la clause de la nation la plus favorisée (clause NPF) ainsi que des dispositions de l'AGCS relatives à l'accès aux marchés et au traitement national tous les services achetés par des organes gouvernementaux pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la fourniture de services destinés à la vente dans le commerce. Le même article dispose que des négociations multilatérales sur les marchés publics de services auront lieu dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC (c'est-à-dire à partir de 1997), mais ces négociations n'ont jusqu'à présent produit aucun résultat concret. Certains services ont été inscrits dans les listes annexées à l'Accord sur les marchés publics, accord plurilatéral auquel peu de pays en développement ont adhéré¹⁶. La plupart des pays en développement n'ont pas souhaité participer à l'Accord sur les marchés publics en raison de l'absence de dispositions effectives concernant le traitement spécial et différencié et en raison du coût de sa mise en œuvre. En outre, ces pays ont l'impression qu'en ouvrant leurs marchés publics à la concurrence internationale, ils permettront à des sociétés étrangères d'accaparer une part importante des activités correspondantes, tandis que leurs propres entreprises ne réussiront pas à accéder aux marchés publics attribués dans des pays étrangers, soit en raison de faiblesses financières et techniques, soit du fait de divers autres obstacles (comme ceux mentionnés plus haut)¹⁷. Toutefois, cela permet aussi de promouvoir le développement de l'industrie ou des technologies locales et d'aider les petites et moyennes entreprises à rester compétitives. Les pays en développement rechignent à la mise en place de disciplines concernant la transparence des marchés publics car ils craignent de ne plus pouvoir utiliser les achats publics pour atteindre leurs objectifs sociaux et leurs objectifs de développement, mais aussi parce qu'ils redoutent le coût élevé de la mise en œuvre d'un tel accord.

Réglementation intérieure

39. La réforme de la réglementation est essentielle pour les pays en développement, qui ont souligné que le rythme de la libéralisation des services devait tenir compte des capacités des gouvernements en matière de supervision et de réglementation. Un autre domaine de travail important concerne les disciplines relatives à la réglementation intérieure prévues à l'article VI.4, compte tenu du droit des membres de réglementer la fourniture des services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard, afin de répondre à des objectifs de politique nationale. Étant donné que le degré de réglementation du secteur des services varie d'un pays à l'autre, le préambule de l'AGCS reconnaît le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit. Les *Directives et procédures pour les négociations sur le commerce des services* prévoient que les négociations sur l'article VI.4 doivent être terminées avant la conclusion des négociations portant sur des engagements spécifiques.

¹⁶ Certains pays en développement qui ont récemment adhéré à l'OMC ont accepté d'engager des négociations en vue de leur adhésion à l'Accord sur les marchés publics.

¹⁷ En réponse à cet argument, on peut souligner que les services ainsi obtenus seraient fournis à des prix plus compétitifs que ceux proposés par les entreprises locales (qui, sinon, obtiendraient les contrats), ce qui aurait pour effet de stimuler le développement et la croissance de l'économie. Il appartient à chaque pays de trouver un juste équilibre.

Le travail du Groupe de travail de la réglementation intérieure a peu avancé car les pays ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les questions à l'examen.

40. Les mesures prises dans le domaine de la réglementation intérieure doivent être non discriminatoires et faire en sorte que les décisions adoptées pour répondre à des raisons d'intérêt général et réaliser des objectifs légitimes ne créent pas d'obstacle inutile au commerce des services. L'une des fonctions des disciplines dans le secteur de la réglementation intérieure pourrait être de rendre les engagements plus efficaces. Les pays en développement ont aussi souligné qu'ils préféreraient traiter les disciplines concernant la réglementation intérieure de manière multilatérale, comme le prévoit l'article VI, plutôt que de manière bilatérale, dans le cadre des présentations de demandes et d'offres. Certains pays développés ont proposé d'adopter des réglementations moins restrictives pour le commerce, fondées sur un critère de stricte «nécessité» ou sur le principe de proportionnalité ainsi que sur des obligations de transparence s'étendant aux consultations préalables sur les nouvelles législations. Les questions les plus importantes pour les pays en développement sont le droit de réglementer et de préserver la souplesse nécessaire pour entreprendre des réformes des politiques ou des règlements, la poursuite des objectifs de politique publique visant à assurer l'accès de tous aux services et la transparence totale du cadre réglementaire et administratif concernant le mode 4.

Examen des propositions initiales

41. Le processus de demandes et d'offres en cours actuellement dans le cadre de l'AGCS présente des difficultés pour les pays en développement qui doivent d'une part évaluer les demandes et les offres qui leur sont soumises par leurs partenaires commerciaux développés et d'autre part formuler leurs propres demandes et offres, ce qui est une tâche particulièrement complexe, car elle suppose qu'ils définissent précisément leurs objectifs nationaux et évaluent la compétitivité de chaque secteur ou sous-secteur, le rythme le plus approprié pour la libéralisation, la capacité de leurs entreprises de fournir des services et les incidences positives ou négatives de l'intensification de la concurrence sur cette capacité. Ils doivent aussi évaluer les effets de la concurrence sur l'investissement, les services d'infrastructure, l'emploi et l'accès à des services importés plus efficaces et de qualité.

42. Conformément aux dispositions de l'AGCS, la participation croissante des pays en développement au commerce international des services sera facilitée grâce à la négociation par les membres de l'OMC d'engagements spécifiques relatifs aux secteurs de services et aux modes de fourniture qui intéressent les exportations des pays en développement. Les pays en développement en tant que groupe préservent leurs intérêts commerciaux dans presque tous les secteurs de services. Toutefois, certains de ces secteurs ont appelé davantage l'attention que d'autres dans les négociations en cours, comme les services aux entreprises, les services informatiques, les services de communication, les services financiers, les services de construction et les services de transport. Parallèlement, les progrès réalisés dans le domaine de la fourniture de services selon le mode 4 restent particulièrement importants puisque ce secteur intéresse directement les exportations d'une majorité de pays en développement.

43. Les pays en développement se sont inquiétés du manque d'offres initiales commercialement valables par leurs principaux partenaires commerciaux. Du fait des modifications des offres initiales concernant la classification des services ou le remplacement d'un type de mesure par un autre, il est difficile d'évaluer le degré de libéralisation de chacun

des domaines affectés par ces changements, qui ont conduit dans certains cas à une diminution du champ d'application des engagements spécifiques¹⁸. Des mesures de sauvegarde d'urgence ont été maintenues dans certains secteurs par plusieurs pays dans leurs listes d'engagements, tandis que les travaux sur les règles de l'AGCS n'ont pas progressé au plan multilatéral. Si l'AGCS semble reconnaître clairement le droit de ses membres de réglementer pour répondre à leurs objectifs de politique publique, ainsi que d'exclure de son champ d'application les mesures prises par les gouvernements dans l'exercice de leur autorité, certains membres ont ressenti le besoin d'affirmer de nouveau ce droit en excluant de leurs offres initiales des services publics ou financés par des fonds publics et les «services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental».

44. En ce qui concerne les nouvelles offres relatives au mode 4, la Norvège a pris de larges engagements, tandis que l'Union européenne s'est engagée à prendre quelques mesures de libéralisation. En principe, l'Union européenne et le Canada ont fait des offres d'ouverture de leurs marchés du même ordre. Le geste le plus significatif de l'Union européenne a été la suppression de l'obligation de soumettre à un examen des besoins économiques le mouvement de personnel faisant l'objet d'une mutation intragroupe et de personnes physiques prestataires de services, y compris de professionnels indépendants, dans les limites des quotas établis. Parmi les offres initiales présentées par des pays développés, celles de l'Australie, des États-Unis et de l'Islande ne font apparaître aucune amélioration. Les engagements en matière de libéralisation continuent de porter essentiellement sur des mesures qui visent à réglementer la présence commerciale au détriment des mesures réglementant le mouvement de personnes physiques. De manière générale, ces offres initiales ne sont pas de portée équilibrée et ne prévoient pas d'engagements économiques valables pour tous les modes de fourniture. Les engagements en matière de libéralisation que comprennent les offres initiales de la Norvège, de l'Union européenne, du Canada et d'autres pays sont une avancée positive qui contribue à stimuler les négociations concernant la libéralisation du mode 4 et qui doit se poursuivre.

V. CONCLUSIONS

45. La croissance soutenue de l'économie des services est essentielle pour stimuler le développement en contribuant à améliorer la situation socioéconomique des pays en développement et en leur permettant d'obtenir des avantages commerciaux. La libéralisation du commerce dans le secteur des services d'infrastructure peut engendrer des bénéfices économiques. Toutefois, les pays doivent remplir certaines conditions préalables pour pouvoir suivre un calendrier approprié, renforcer leurs capacités d'offre et leur compétitivité et veiller à ce que les services soient abordables et accessibles à tous. La croissance du commerce des services peut apporter des avantages immédiats dans la mesure où elle permet d'améliorer les possibilités d'emploi, de résorber la pauvreté et de stimuler le développement humain, d'améliorer la situation des femmes et de relever le niveau de vie de l'ensemble de la population. Dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, l'issue des négociations sur les services devrait permettre une répartition plus équilibrée et plus équitable des bienfaits de la libéralisation du commerce et donc offrir de meilleures perspectives aux pays en développement. À condition de laisser à ces pays, dans le cadre du système commercial international, la possibilité d'augmenter leur offre de services, la libéralisation des échanges peut contribuer à

¹⁸ Communication du Brésil, JOB(03)/186.

vaincre la pauvreté. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne le mode 4 et des secteurs comme le tourisme, qui demeure la première source de recettes d'exportation de nombreux pays en développement. De même, dans d'autres secteurs comme le bâtiment et les travaux publics, l'environnement, la santé, l'éducation, les télécommunications et l'énergie, la libéralisation des échanges doit venir étayer les objectifs prioritaires des pays en développement, compte tenu en particulier des besoins des populations qui vivent dans la pauvreté.

46. Pour parvenir à une issue équilibrée des négociations et à une participation effective des pays en développement, il sera peut-être nécessaire de maintenir les conditions et les restrictions régissant l'accès aux marchés des pays en développement pour leur permettre d'accroître la compétitivité de leurs fournisseurs et pour répondre à leurs besoins de développement. Parallèlement, l'ouverture des marchés des pays développés doit donner des chances égales aux fournisseurs des pays en développement. Les pays en développement doivent, au-delà de l'accès aux marchés et du traitement national, s'efforcer d'obtenir des engagements additionnels pour mettre en œuvre les articles IV et XIX.2 de l'AGCS (l'article XIX.2 permet aux pays en développement d'assujettir l'accès à leurs marchés à certaines conditions) afin de permettre le renforcement des capacités d'offre. En outre, le paragraphe 15 des Lignes directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services dispose que, lors de l'étude de l'état d'avancement des négociations, il conviendra d'examiner dans quelle mesure l'article IV est mis en œuvre et de suggérer des moyens de promouvoir les objectifs qui y sont établis. Dans ce contexte, les pays développés doivent prendre des engagements commercialement valables concernant les secteurs et modes qui intéressent le commerce d'exportation des pays en développement, comme le montrent leurs demandes, en particulier pour le mode 4.
