



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

Distr.
GÉNÉRALE
TD/B/COM.1/71
20 janvier 2005
FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens
et services, et des produits de base
Neuvième session
Genève, 14-18 mars 2005
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

Le secteur des services joue un rôle de plus en plus important et dynamique, notamment dans la croissance économique et le développement humain. Les pays en développement participent de manière croissante au commerce des services, d'où la nécessité de veiller à ce que la libéralisation produise des gains pour le développement. Afin que le commerce des services puisse contribuer au développement, il faut adopter des réformes internes judicieuses et prendre des engagements internationaux prudents. Parmi les tendances récentes dont pourraient profiter les pays en développement figurent l'augmentation de l'IED dans les services et l'émergence de nouveaux secteurs dynamiques tels que les services de sous-traitance et les services d'infrastructure. Le mode 4 continue de jouer un rôle prépondérant compte tenu des avantages comparatifs dont jouissent les pays en développement dans les services à forte intensité de main-d'œuvre. Des obstacles à la poursuite de réformes visant véritablement à stimuler la croissance économique et à promouvoir le développement humain grâce au commerce des services persistent. Un certain nombre de conditions préalables doivent être remplies pour remédier aux contraintes pesant sur l'offre des pays en développement et garantir l'accès de tous aux services de base. L'évaluation du commerce des services et l'analyse des orientations possibles peuvent y contribuer. L'intégration régionale porte de plus en plus sur le commerce des services et comporte aussi bien des difficultés à surmonter que des chances à saisir pour les

* Le présent document a été soumis tardivement pour des raisons techniques.

pays en développement. L'AGCS pourrait accroître la participation des pays en développement au commerce des services en débouchant sur l'adoption d'engagements commercialement valables qui seraient renforcés par l'élaboration de disciplines sur les règles de l'AGCS, notamment sur la réglementation intérieure, mais tout en préservant le droit de réglementer dans l'intérêt public. Cela irait dans le sens de la réalisation des objectifs de développement du Millénaire et du but énoncé dans la Déclaration du Millénaire et dans le Consensus de São Paulo de mettre en place un système commercial multilatéral ouvert, équitable, réglementé, prévisible et non discriminatoire.

I. TENDANCES DU SECTEUR DES SERVICES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

Tendances économiques

1. Au cours des 20 dernières années, le secteur des services a gagné en importance dans tous les pays et a contribué pour une part croissante au produit intérieur brut (PIB) et à l'emploi. Les services ont une activité économique fondamentale qui joue un rôle essentiel dans le renforcement des infrastructures, dans la compétitivité et dans la facilitation du commerce. Ils ont aussi des incidences importantes sur la réduction de la pauvreté et la parité hommes-femmes. De nombreux prestataires de services emploient traditionnellement des femmes; cela est le cas notamment des pouvoirs publics, qui demeurent les principaux prestataires de services dans les pays en développement. Il existe toutefois des différences dans le développement du secteur tertiaire et des services d'infrastructure selon les pays et les régions. En 2002, les services représentaient en moyenne 49 % du PIB dans les pays en développement, contre 72 % dans les pays développés. Pour la période 2000-2003, le commerce des services¹ représentait 16 % du total des échanges des pays en développement et il a augmenté au même rythme que le commerce de marchandises. Si 30 % environ de la main-d'œuvre est employée dans le tertiaire dans les pays en développement en tant que groupe, cette proportion atteint 53 % dans certains pays en développement et tourne autour de 70 % dans la plupart des pays développés. Le secteur informel des services joue un rôle important dans les pays en développement.

2. La part des pays en développement dans le total mondial des exportations de services a été de 22 % en 2003, leur part des importations s'établissant à 24 %. Contrairement aux années précédentes, le total mondial des échanges de services a augmenté moins rapidement (13 %) que le commerce des marchandises (16 %) en 2003. Il a néanmoins enregistré sa plus forte progression depuis 1995². Les pays en développement en général sont restés des importateurs

¹ Conformément à l'AGCS, les services peuvent être fournis selon quatre modes: en provenance du territoire d'un membre et à destination du territoire de tout autre membre (mode 1); sur le territoire d'un membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre membre (mode 2); par un fournisseur de services d'un membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre membre (mode 3); par un fournisseur de services d'un membre grâce à la présence de personnes physiques d'un membre sur le territoire de tout autre membre (mode 4).

² CNUCED, *Manuel de statistiques*, 2004.

nets de services commerciaux en 2003³, et leurs échanges de services sont inférieurs à la moyenne mondiale. Globalement, les exportations de services ont fortement augmenté. En moyenne annuelle, celles des pays développés ont progressé de 4 % pendant la période 1995-2000 et ont dépassé 7 % pendant la période 2000-2003. Celles des pays en développement ont augmenté de 4 % en 2000-2003, contre 3 % en 1995-2000 et 13 % en 1990-1995.

3. L'évolution des importations de services est plus ou moins comparable à celle des exportations, mais il existe des différences. Par rapport aux années précédentes, les importations de services se sont accélérées dans les pays développés en 2000-2003, progressant au même rythme que les exportations de services. Cela s'expliquait par la forte croissance des importations de services en Europe, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Pour la période 1995-2002, les importations de services des pays en développement sont restées le plus souvent stables, enregistrant une croissance annuelle de 3 %, avant de progresser de 8 % de 2002 à 2003. À l'exception de la Chine, les importations de services des pays en développement se sont en général ralenties, parallèlement à la moindre croissance de leurs exportations. En conséquence, leur part des importations mondiales de services est passée de 24 % en 2000 à 21 % en 2003.

4. La balance du commerce des services n'a pas connu la même évolution partout. L'excédent de l'Europe a pratiquement doublé en 2000-2003. Celui de l'Amérique du Nord a plus que triplé dans les années 1990, atteignant un record à près de 70 milliards de dollars des États-Unis en 2000, avant de décroître rapidement pour s'établir à moins de 40 milliards de dollars des États-Unis en 2003. Le déficit de l'Afrique subsaharienne se maintient à un montant annuel de 10 milliards de dollars des États-Unis environ. Au cours des 10 dernières années, les déficits du commerce des services se sont réduits en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Asie, alors qu'ils ont augmenté au Moyen-Orient et dans les pays en transition. Les pays les moins avancés (PMA) ont continué d'accroître leurs capacités d'exportation aussi bien de marchandises que de services, exportations qui ont augmenté, respectivement, de 7 % et 3 % par an en moyenne de 2000 à 2003. Mais ils rencontrent toujours des difficultés énormes à participer au commerce des services et leurs exportations sont particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs. En 2003, ils ont représenté 0,4 % du commerce mondial des services, essentiellement dans les transports et les voyages. L'avantage comparatif des PMA réside dans les exportations de services à forte intensité de main-d'œuvre.

5. Il existe peu de statistiques ventilées et comparables au niveau international sur l'évolution des échanges internationaux de services, et sur le commerce Sud-Sud en particulier. Les chiffres confirment néanmoins l'importance accrue des échanges Sud-Sud de services. La concentration croissante des échanges dans certains pays en développement est une nouvelle tendance. En 2003, les 12 premiers exportateurs de services des pays en développement – parmi lesquels la Chine, l'Inde, la République de Corée, la Malaisie, la Thaïlande, le Mexique, l'Égypte et le Brésil – ont représenté 71 % des exportations de services de tous les pays en développement,

³ *Participation des économies en développement au système commercial mondial*, WT/COMTD/W/136.

contre 66 % en 1998. Les statistiques sur les fusions-acquisitions montrent que le commerce Sud-Sud se fait selon le mode de la présence commerciale⁴.

6. Même si ces chiffres donnent une idée de la manière dont les pays peuvent utiliser le commerce des services pour se développer, les pays en développement restent particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs qu'ils ne maîtrisent pas du tout, compte tenu de leur dépendance excessive à l'égard d'un nombre restreint d'activités tertiaires. Le renforcement des mesures de sécurité dû aux menaces terroristes et la récente catastrophe naturelle en Asie du Sud-Est ont des incidences sur les services d'infrastructure, le tourisme, ainsi que les modes 3 et 4.

La montée en puissance de l'IED dans les services⁵

7. L'IED dans les services a progressé: le stock mondial provenant de l'étranger a quadruplé (entre 1990 et 2002) et la part des services dans le stock mondial d'IED est passé d'un quart dans les années 1970 à 60 % environ en 2002. Les pays développés restent les principales sources d'investissements directs à l'étranger, même si la part des pays en développement a aussi progressé (de 1 % en 1990 à 10 % du stock mondial des investissements directs à l'étranger en 2002). Le stock intérieur de l'IED dans les pays en développement s'est accru (pour atteindre 25 % du stock d'investissements directs en provenance de l'étranger dans les services) bien que les pays développés restent les principaux bénéficiaires. En 2002, les services ont représenté 55 % environ du stock intérieur et quelque 85 % du stock extérieur de l'IED dans les pays en développement. Les courants d'IED dans les services entre pays en développement augmentent plus rapidement que les flux entre pays développés et pays en développement. D'ici à 2010, plus d'un tiers de l'IED dans les pays en développement proviendra d'autres pays en développement, l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud figurant parmi les principaux acteurs.

8. Cette évolution de l'IED vers les services a permis au secteur tertiaire de tirer profit de transferts de capitaux, de technologie et de savoir-faire en matière de gestion, et a facilité la mise en valeur des compétences et la réorganisation des entreprises dans les pays bénéficiaires. Cela peut néanmoins occasionner des coûts, parmi lesquels l'éviction des prestataires locaux de services, des effets possibles sur la balance des paiements, et des retombées négatives dans les domaines de la culture et de l'environnement. Étant donné que les services représentent désormais la plus grande part des entrées d'IED dans de nombreux pays et que cette tendance devrait se maintenir, il est indispensable de mettre en place des mesures qui optimisent les effets bénéfiques et qui réduisent les coûts.

⁴ Pendant la période 1987-2002, les plus grosses fusions-acquisitions internationales réalisées en Bolivie dans les services avaient été le fait de sociétés provenant d'Argentine (pétrole et gaz, audiovisuel), du Brésil (pétrole et gaz, électricité et transport) et du Chili (services bancaires). En 2001, deux entreprises sud-africaines (télécommunication, services bancaires) figuraient parmi les plus importantes filiales étrangères du secteur des services en Ouganda.

⁵ CNUCED, *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, New York et Genève, 2004.

9. Les politiques nationales relatives à l'IED dans les services doivent tenir compte de la situation du secteur tertiaire, des conditions économiques générales et des objectifs de développement. Il faut donc procéder par tâtonnement pour définir les orientations les mieux adaptées au stade de développement du pays concerné. L'élaboration des politiques nationales se fait de plus en plus dans le cadre d'accords internationaux relatifs à l'IED dans les services. D'où un processus d'interaction complexe entre les mesures internationales et les mesures nationales. Les pays continuent de signer des accords bilatéraux et régionaux dans ce domaine et ont adopté des engagements relatifs au mode 3 dans le cadre de l'AGCS. Ils le font en partie dans l'espoir d'attirer l'IED qui leur fait cruellement défaut dans les services. Il n'a toutefois pas été possible de démontrer de manière empirique l'existence d'une relation de cause à effet entre ces accords/engagements et la montée en puissance de l'IED dans les services.

Sous-traitance

10. La sous-traitance de services, l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie mondiale, ouvre de nouveaux débouchés commerciaux aux pays en développement: les dépenses mondiales y afférentes devraient augmenter, pour atteindre 827 milliards de dollars des États-Unis en 2008. Cela peut prendre la forme d'une sous-traitance, c'est-à-dire l'externalisation d'un service auprès d'un prestataire de services tiers à l'étranger, ou d'une délocalisation intragroupe, c'est-à-dire la production d'un service en interne grâce à la constitution d'une filiale à l'étranger. Le volume des services sous-traités devrait augmenter de 30 à 40 % annuellement au cours des cinq prochaines années étant donné qu'après les grandes sociétés transnationales (STN), les petites et moyennes entreprises (PME) devraient commencer à externaliser des services.

11. Ont notamment recours à la sous-traitance les entreprises désireuses de tirer parti des faibles salaires existant dans d'autres pays. Le recentrage des activités de base dans un nombre plus restreint de sites est une autre source d'économies. L'externalisation de certaines activités permet aussi d'enregistrer des gains sensibles de productivité allant de 15 à 25 %, d'avoir accès à des compétences supplémentaires et d'améliorer la qualité des services fournis. Certaines études se sont efforcées d'évaluer les incidences de la sous-traitance sur un secteur ou sur un pays en particulier. Dans le cas des services professionnels, une étude sectorielle consacrée aux États-Unis montre que sur environ 1,45-1,47 dollar que rapporte chaque dollar investi à l'étranger, les entreprises américaines reçoivent 1,12-1,14 dollar et les fournisseurs 33 cents⁶.

12. La crainte que la sous-traitance croissante des services n'entraîne des pertes d'emplois dans les pays développés a donné lieu à des réactions protectionnistes. Toutefois, outre la compétitivité accrue de leurs entreprises, les pays importateurs pourraient retirer d'autres avantages, par exemple progresser dans la chaîne de valeur ou augmenter leurs exportations. L'économie des États-Unis devrait créer 22 millions d'emplois d'ici 2010, dont 10 millions ne seront pas pourvus sur son propre territoire.

13. Les services sous-traités vont d'activités simples à faible valeur ajoutée (par exemple, saisie de données) à des activités plus complexes à forte valeur ajoutée (par exemple, conception

⁶ Chambre de commerce des États-Unis, «Jobs, trade, sourcing and the future of the American workforce», avril 2004.

architecturale, analyse financière, programmation de logiciels, services de ressources humaines et recherche-développement). En général, les services sont sous-traités des pays développés vers les pays en développement ainsi qu'au sein de chacun de ces groupes, les pays en développement participant fortement à l'essor de la sous-traitance. Un exemple type est celui de la délocalisation des systèmes de gestion, dans laquelle les pays en développement devraient jouer un rôle croissant. Étant donné que ces services vont des systèmes de gestion de faible valeur ou de base à des services plus intégrés et spécialisés utilisant Internet, des possibilités de progresser dans la chaîne de valeur existent.

14. Les effets bénéfiques sur les pays d'accueil pourraient être énormes, étant donné que les recettes d'exportation découlant de la sous-traitance s'accompagnent souvent d'un certain nombre d'avantages connexes, notamment sous forme d'IED, de formation de capital humain et de connaissances. Toutefois, la sous-traitance de services crée aussi des difficultés pour les entreprises: problèmes de communication dus à des différences culturelles et linguistiques, infrastructure inadaptée, qualité irrégulière des produits, passage d'une zone horaire à une autre, etc. Afin d'exploiter les nouveaux débouchés commerciaux offerts par la sous-traitance, les pays en développement peuvent prendre un certain nombre de mesures internes, notamment dans les domaines suivants: i) développement de l'infrastructure; ii) amélioration du cadre juridique et réglementaire; iii) mise en valeur des ressources humaines; iv) recherche-développement; v) normes de qualité; et vi) confidentialité. L'adoption de mesures internationales pourrait aussi y contribuer. Dans le cadre de l'AGCS, la négociation approfondie d'engagements spécifiques relevant du mode 1 (dans les télécommunications, les services aux entreprises et les services informatiques) constituerait un pas dans cette direction. Les engagements adoptés pourraient aller d'une libéralisation substantielle à l'adoption d'engagements rendant contraignants les régimes actuels. En outre, les politiques restrictives liées à la sous-traitance (par exemple, marchés publics) pourraient faire l'objet d'un moratoire. Dans tous ces domaines, il faut étudier toutes les options qui s'offrent pour trouver le meilleur moyen de déboucher sur une libéralisation valable.

Mouvement de personnes physiques pour fournir des services

15. Les gains socioéconomiques découlant de la libéralisation du mouvement des travailleurs pourraient s'élever à 156 milliards de dollars des États-Unis par an à l'échelle mondiale si les pays développés relevaient de 3 % leur contingent de travailleurs de pays en développement admis⁷. Une autre étude évalue à quelque 200 milliards de dollars par an les effets bénéfiques de la conception et de l'adoption, au niveau multilatéral, d'un mécanisme de visa de travail temporaire⁸. Les gains pourraient être plus importants que la totalité des avantages attendus des

⁷ Alan Winters *et al.*, *Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons*, secrétariat du Commonwealth, mars 2002. Voir aussi, UNU/Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, *Efficiency Gains from the Elimination of Global Restrictions on Labour Mobility*, 2003.

⁸ Voir Dani Rodrik, *Centre for Economic Policy Research*, 2002; les ouvriers qualifiés et non qualifiés seraient autorisés à travailler (contingent fixé à 3 % de la main-d'œuvre des pays développés) dans les pays développés pendant trois à cinq ans, puis ils seraient remplacés à leur retour dans leur pays.

autres éléments négociés actuellement à l'OMC. Les données récentes indiquent une tendance croissante à l'assouplissement des conditions d'admission des travailleurs étrangers dans les pays de l'OCDE, essentiellement afin de faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans la plupart d'entre eux⁹. Le Royaume-Uni, le Japon et les États-Unis constituent des exemples à cet égard¹⁰. Même si une grande partie des mouvements se font des pays en développement vers les pays développés, les flux de travailleurs entre pays en développement (pays arabes producteurs de pétrole et certains pays asiatiques) sont importants, et des travailleurs provenant de pays développés exercent dans les pays en développement une activité qui n'est pas seulement liée à la présence commerciale.

16. Les envois de fonds des travailleurs expatriés constituent une source importante et stable d'entrées de capitaux pour de nombreux pays en développement, mais ils sont néanmoins sensibles aux chocs extérieurs. En 2003, les envois de fonds à destination des pays en développement se sont élevés à 93 milliards de dollars des États-Unis, soit près du double du montant de l'aide publique au développement (APD). Le montant total des envois pourrait néanmoins être de deux à trois fois plus élevé car un grand nombre de transactions se font par le biais de circuits informels. Pour de nombreux pays à faible revenu, la part des envois de fonds dans le PIB et dans les importations est plus importante pour les pays à revenu intermédiaire. Par exemple, dans un pays tributaire des produits de base et dépourvu de ressources, comme le Lesotho, les fonds reçus ont représenté 27 % du PIB en 2001. Les envois de fonds améliorent la capacité des pays de financer la réalisation des objectifs de développement, dont les plus importants sont la réduction de la pauvreté et l'amélioration du capital humain. Ils jouent un rôle particulièrement positif dans les PMA. Les travailleurs moyennement ou peu qualifiés ont tendance à envoyer une part plus grande de leurs revenus. Des mesures doivent être prises pour promouvoir un transfert de technologie qui favorise les envois de fonds ou les investissements en diminuant leur coût. Les frais de transaction peuvent atteindre 10 à 15 % de la valeur totale de ce marché mondial, qui atteint 6 à 7 milliards de dollars des États-Unis par an.

17. Les pays exportateurs risquent de perdre des ressources qui sont limitées – non seulement sous forme de travailleurs qualifiés, mais aussi sous forme d'investissements publics dans la formation et l'éducation de ces travailleurs. Les études empiriques donnent à penser qu'il existe un «niveau optimal de migration» qui stimule l'enseignement supérieur et la croissance économique dans le pays d'origine. En outre, le coût économique supporté par le travailleur

⁹ Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, *World Economic and Social Survey 2004: International Migration*, novembre 2004.

¹⁰ Le Royaume-Uni a approuvé 85 600 demandes de permis de travail en 2000 (contre 115 700 en 2001 et 58 200 en 1999), essentiellement dans des secteurs tels que l'éducation, la santé et l'informatique. Au Japon, le nombre d'étrangers (essentiellement des artistes) ayant obtenu un permis de séjour pour raison professionnelle a été de 142 000 en 2001, soit 9,3 % de plus par rapport à 2000 et 39 % de plus par rapport à 1998. Au États-Unis, le contingent des visas temporaires pour personnes hautement qualifiées (H1B), qui avait été porté à 195 000, n'a pas été rempli en 2001, mais plus de 163 000 permis ont été délivrés, ce qui représente une hausse de plus de 40 % par rapport à l'année précédente. La main-d'œuvre temporaire non qualifiée du secteur non agricole (visa H2B) a progressé de 50 % en 2000 et s'établissait à 72 400 personnes en 2001, soit le double du chiffre atteint en 1999.

et par le pays d'origine est généralement minime, car les possibilités d'emploi dans celui-ci sont réduites et les capacités de percevoir l'impôt sur le revenu limitées. En outre, d'autres facteurs, notamment l'investissement, l'accroissement du capital financier et l'ouverture de débouchés commerciaux, y compris par les expatriés eux-mêmes, ont pu largement compenser le coût supporté par le pays d'origine. Les tendances récentes indiquent que la «circulation des cerveaux» est une expression plus appropriée pour illustrer l'échange de compétences dans le commerce international de services¹¹. Dans le pays d'accueil, où les échanges relevant du mode 4 sont stimulés notamment par l'absence de ressortissants intéressés par certains emplois ou qualifiés pour ces emplois, les salaires ne sont pas susceptibles de diminuer, car des prestataires de services étrangers ne remplaceraient probablement pas de manière parfaite les prestataires locaux.

18. La libéralisation multilatérale du mouvement temporaire grâce à l'adoption d'engagements commercialement valables au titre de l'AGCS pourrait être l'un des meilleurs moyens d'atténuer les migrations permanentes ou illégales et d'optimiser les avantages retirés par les pays d'origine et les pays d'accueil. Elle contribuerait aussi à équilibrer ainsi qu'à rendre plus prévisible et équitable le système commercial multilatéral.

II. QUESTIONS RELATIVES AUX SERVICES D'INFRASTRUCTURE

19. L'existence de services d'infrastructure et leur qualité sont des facteurs essentiels du commerce: les services de transport et de logistique, mais aussi les services de distribution, les services de télécommunication, les services financiers et les services aux entreprises jouent un rôle déterminant dans la compétitivité économique. Les services de transport, de logistique et de distribution sont indispensables pour acheminer les biens et les services d'un pays vers un autre, tandis que les services aux entreprises, les services de télécommunication et les services financiers réduisent les coûts de transaction et facilitent les échanges. Dans de nombreux pays en développement, les services de transport et de distribution représentent une part importante du PIB (jusqu'à 30 %) et de l'emploi. En outre, ces secteurs sont particulièrement intéressants pour les pays en développement car ils n'exigent pas une main-d'œuvre hautement qualifiée. Le rôle des services en tant que facteur de production dans les autres secteurs de l'économie est manifeste dans les secteurs considérés. Des coûts de transport et de distribution élevés peuvent rendre des pans entiers de l'économie non compétitifs. La difficulté est de savoir comment assurer au mieux la fourniture de services de transport et de distribution à l'économie. Les options qui s'offrent vont du subventionnement de ces secteurs à leur ouverture aux entreprises locales et étrangères.

20. La situation est analogue dans les services d'infrastructure qui sont d'intérêt public. Garantir l'accès aux services essentiels est considéré comme le principal moyen de réaliser les objectifs de développement du Millénaire. En effet, certains de ces services étant indispensables

¹¹ Par exemple, en Australie, le taux de non-retour des personnes admises à titre temporaire, provenant notamment de pays en développement, a diminué pour atteindre 2,2 % en 2001. Selon une étude, 50 % des 1 500 Chinois indiens travaillant dans la Silicon Valley aux États-Unis sont rentrés dans leur pays au mois une fois par an et 5 % y sont retournés au moins cinq fois. En outre, 74 % des Indiens et 53 % des Chinois interrogés envisageaient de créer une entreprise à leur retour dans leur pays.

à la vie humaine elle-même (par exemple, services de santé ou de distribution d'eau), les gouvernements doivent veiller à ce que ces services soient effectivement fournis, notamment à la population pauvre et marginalisée. Cette fonction relève traditionnellement du domaine public, même si, au cours des dernières décennies, on a assisté à l'ouverture de secteurs de services essentiels à la concurrence étrangère ou locale. La privatisation et la libéralisation ont débouché sur des résultats mitigés, entraînant soit une hausse des prix pour les pauvres, soit d'autres coûts d'ajustement (par exemple, perte d'emplois). Ainsi s'est-on rendu compte qu'elles doivent s'accompagner de mesures de réglementation adéquates et être menées de manière prudente, les résultats mitigés étant dus à l'échec des réglementations. Si le processus de transition avait été bien géré et réglementé, il aurait – en théorie – été possible de tirer pleinement parti des avantages de la libéralisation et de la privatisation. Toutefois, même dans les pays dotés de cadres institutionnels et réglementaires solides et très élaborés, le succès des processus de privatisation n'est pas garanti à l'avance, comme le démontrent les résultats mitigés des expériences tentées au Royaume-Uni (chemin de fer) et en Californie (énergie).

21. Les travaux de recherche portent sur l'élaboration de propositions visant à mieux gérer et réglementer ces processus de transition. La plupart de ces propositions préconisent un dosage judicieux de concurrence et de réglementation: il faut non seulement accroître la concurrence, mais aussi faire en sorte que celle-ci fonctionne (par exemple, en réglementant pour pallier les insuffisances de l'information des consommateurs) et, enfin, l'accompagner par des réglementations à vocation sociale. Les obligations d'accès universel non discriminatoire ou diverses formes de bons d'échanges sont des exemples. En effet, certains pays ont réussi à mettre en œuvre des réglementations qui garantissent un service universel, notamment grâce à des subventions ou à des obligations de service universel. Dans le domaine des télécommunications, le Chili a adopté un mécanisme associant plusieurs éléments: un prélèvement de service universel (1 %) pour dégager des ressources financières, et une procédure d'appel d'offres pour l'allocation de ces fonds. Cette dernière est censée encourager les exploitants à adopter les meilleures technologies et les pratiques les moins coûteuses. En fin de compte, ce système a permis au Chili d'accroître considérablement le nombre de téléphones fixes avec un minimum de subventions¹².

22. Compte tenu des contraintes particulières auxquelles se heurtent les pays en développement, toutes les solutions ne sont pas forcément pratiques à mettre en œuvre. L'expérience de l'Inde dans le secteur des télécommunications illustre les difficultés qui peuvent se poser lorsque des prestataires privés doivent respecter des obligations de service universel. Les objectifs fixés et stipulés dans les divers accords de concession n'ont pu être atteints. Cet échec s'explique notamment par l'inadéquation des mécanismes d'application et par le caractère trop ambitieux des objectifs. Bien que les analyses de ces expériences se multiplient, on comprend encore mal comment fonctionnent diverses mesures et encore moins quels sont les résultats obtenus selon la situation économique et sociale. Pour que la privatisation et la libéralisation procurent les bienfaits attendus, il faut davantage analyser les types de mesures d'accompagnement (qui ont elles-mêmes un coût), leurs avantages et leurs inconvénients, les situations dans lesquelles elles produisent des résultats bénéfiques et leur marge d'échec (leurs coûts, et qui supporte ces coûts). Enfin, l'adoption de mesures d'accompagnement peut – dans certains cas – conduire à éluder la question la plus fondamentale, à savoir si la

¹² Aaditya Mattoo, *Economics and Law of Trade in Services*, 2004, Banque mondiale.

participation d'exploitants étrangers et privés est la solution la plus adaptée au départ. Même dans les pays développés, des préoccupations existent, en particulier concernant les services de santé, l'éducation et la distribution d'eau. Ces questions complexes doivent être prises en compte avant de décider si la privatisation est la meilleure solution.

**Encadré 1: Les difficultés de l'Afrique du Sud à réformer
les services d'infrastructure et services publics¹³**

Afin d'obtenir des retombées notables sur l'ensemble de l'économie, l'Afrique du Sud a adopté une approche prudente de la libéralisation des services essentiels, en grande partie du fait de préoccupations relatives au chômage, à l'atténuation de la pauvreté et à l'accès universel aux services de base, ainsi que de la création récente d'autorités de réglementation et de concurrence. Au milieu des années 1990, les services publics ont fait l'objet d'un examen approfondi, car dans de nombreux secteurs les investissements étaient insuffisants, la technologie dépassée, les services irréguliers et non fiables, et la desserte inadéquate sur de grandes parties du territoire. La stratégie du Gouvernement dans le domaine des services est liée à sa stratégie de privatisation. Aujourd'hui, la plupart des services essentiels destinés aux producteurs sont assurés par l'État, et d'autres sont partiellement privatisés (les services de télécommunication sont largement privatisés alors que les services de transport et d'énergie restent publics). Conscient des problèmes posés par l'introduction de la concurrence, le Gouvernement a créé des organismes de réglementation dans les secteurs de la télécommunication et de l'énergie. L'Afrique du Sud a commencé à mettre en place une infrastructure institutionnelle suite à la mise en concurrence et à la privatisation de divers services, notamment publics. L'un des principaux défis est d'assurer l'indépendance et la crédibilité de ces institutions pour garantir une véritable concurrence dans leur secteur. Un autre enjeu important est le rôle de la politique de concurrence. Même si la libéralisation des principaux secteurs infrastructurels – dont la protection a fait supporter à la société des coûts d'inefficacité considérables – peut avoir des effets bénéfiques notables en aval, l'ampleur de cette libéralisation dépend largement des progrès accomplis dans la mise en place des fondements institutionnels préalables à la réforme de la réglementation.

23. Les services aux entreprises figurent parmi les secteurs de services les plus dynamiques. Dans les pays de l'OCDE, ce sont eux qui ont créé le plus d'emplois depuis 1980. Ils vont des services informatiques jusqu'aux services de recrutement de personnel, en passant par les services professionnels. Un grand nombre d'entre eux étaient à l'origine fournis en interne, mais les entreprises les achètent désormais régulièrement à des prestataires ou les sous-traitent, ce qui leur a permis de faire des économies et a été possible grâce à l'apparition de fournisseurs spécialisés dans la quasi-totalité des fonctions entrant dans la gestion d'une entreprise contemporaine. Ces services sont à forte intensité de connaissances, facilitent la diffusion des technologies et sont une source importante de gains de productivité. Leur sous-traitance est particulièrement importante pour les PME, qui peuvent ainsi consacrer leurs ressources internes limitées à leurs fonctions essentielles.

¹³ Ian Steuart et Rashad Cassim, *Opportunities and risks of liberalizing trade in services: Country study on South Africa*, CICDD, à paraître.

24. Dernièrement, les exportations totales de services aux entreprises ont progressé à un rythme moyen de 8 % environ par an. Même si les pays de l'OCDE demeurent les principaux exportateurs et importateurs, certains pays en développement, Inde en tête, deviennent des exportateurs importants. La moitié des échanges mondiaux de services commerciaux portent sur des services aux entreprises, qui comprennent des services professionnels dans des domaines tels que la comptabilité, le droit, la santé ou la publicité. Ces échanges pourraient ouvrir des débouchés importants aux pays en développement, compte tenu de l'avantage comparatif dont ceux-ci jouissent dans les services à forte intensité de main-d'œuvre. Les services aux entreprises ont besoin d'un réservoir suffisant de compétences et d'un marché dont la taille permet la fourniture de services très diversifiés: c'est pourquoi ils sont davantage présents dans les pays développés et dans les pays à revenu intermédiaire que dans les pays en développement à faible revenu.

Encadré 2: Services informatiques et services connexes

Les services informatiques et services connexes sont les services aux entreprises qui enregistrent la plus forte progression. Ils comprennent: i) les services de consultation en matière d'installation de matériels informatiques, ii) les services de réalisation de logiciels, iii) les services de traitement de données, et iv) les services de base de données. Les prestataires proposent de plus en plus des ensembles de services connexes. Les membres de l'OMC ont soumis des propositions qui visent essentiellement à libéraliser ces services. Leurs propositions vont du regroupement des engagements (ce qui s'oppose à l'adoption d'engagements spécifiques au niveau sous-sectoriel) à l'élaboration d'un «point de vue commun» sur la portée des engagements, en passant par l'harmonisation de tous les engagements relatifs à ce secteur. Les principales difficultés que les partisans d'une poursuite de la libéralisation des services considérés rencontrent portent sur la nécessité de: a) distinguer entre les services informatiques et les services connexes, d'une part, et les services qu'ils permettent (c'est-à-dire les services de contenu tels que les services bancaires), d'autre part, ce qui permettrait d'adopter des engagements plus complets pour le premier groupe de services, b) veiller à ce que la classification utilisée corresponde à la réalité du marché (c'est-à-dire prendre en compte les progrès technologiques), c) remédier aux chevauchements entre certains de ces services et les services de télécommunication à valeur ajoutée, et d) tenir compte de la fourniture en ligne des services considérés, notamment en distinguant les différents modes de fourniture prévus dans l'AGCS. Il est essentiel de savoir si la prestation électronique d'un service relève du mode 1 ou du mode 2, et cette question doit être examinée non seulement dans les négociations sur les services, mais aussi dans les travaux menés à l'OMC, afin d'analyser tous les problèmes que soulève le commerce électronique.

25. Il est particulièrement important de mettre en place des services professionnels compétitifs dans les pays en développement compte tenu de leur contribution au développement et à une bonne gouvernance d'entreprise (par exemple, les services comptables). Ces pays doivent mettre en place des réglementations adéquates des professions considérées et promouvoir le rôle d'organes professionnels par le biais desquels les pouvoirs publics pourraient influencer sur une profession, son évolution et sa compétitivité future. Les pays en développement ont manifestement intérêt à exporter des services professionnels par le biais du mouvement de personnes physiques et ont dernièrement profité de la progression de la sous-traitance.

Pour faciliter le mouvement des professionnels, les questions posées portent sur l'examen des besoins économiques, la lourdeur des procédures administratives d'admission (visas et permis de travail) et l'absence de transparence des réglementations (des mesures pourraient être prises pour encourager leur publication ou les diffuser sous forme de recueil, notamment par voie électronique). La reconnaissance étant essentielle dans ce domaine, il faudrait trouver des moyens adaptés de favoriser l'accès de pays en développement à des accords de reconnaissance mutuelle. Les pays devraient aussi aller vers l'élaboration et, à terme, l'adoption, de normes et de critères internationaux communs pour la reconnaissance ainsi que de normes internationales régissant l'exercice des professions, qui tiennent pleinement compte de la situation réelle et des intérêts des pays en développement. Afin de faciliter le commerce, on pourrait promouvoir des systèmes de licences limitées pour les prestataires étrangers de services professionnels.

26. La difficulté pour de nombreux pays en développement consiste à recenser les services professionnels dans lesquels les engagements des membres de l'OMC en matière de libéralisation pourraient leur être bénéfiques et à définir le type d'engagement spécifique – aussi bien horizontal que sectoriel – et les engagements additionnels au titre de l'article XVIII, indispensables pour réaliser les objectifs de l'article IV de l'AGCS. L'adoption d'engagements multilatéraux commercialement valables dans les secteurs d'exportation qui les intéressent, en particulier selon les modes 4 et 1, contribuerait à accroître leur participation au commerce des services. Les négociations actuelles sur les disciplines relatives à la réglementation intérieure, en particulier concernant les prescriptions et procédures en matière de qualifications, offrent la possibilité de concrétiser les engagements en matière d'accès aux marchés au profit des pays en développement.

III. RÉFORME DES POLITIQUES DANS LE SECTEUR DES SERVICES

27. Le principal défi que les pays en développement doivent relever consiste à renforcer leurs capacités de production tout en conciliant commerce, développement, progrès social et équité. La libéralisation du commerce des services suscite désormais des craintes chez de nombreux acteurs, en particulier lorsque les domaines auparavant considérés comme relevant du secteur public sont touchés par les réformes. Une évaluation des choix possibles et des incidences des engagements relevant de l'AGCS et d'autres accords internationaux peut aider à mieux comprendre comment atteindre les objectifs de développement, ce qui est essentiel pour que les réformes contribuent à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Les orientations possibles vont de la préservation du rôle de l'État dans les biens publics à la privatisation et à la libéralisation complètes d'un secteur. Toutes ces solutions peuvent être viables en fonction de la situation économique et sociale du pays et des marchés internationaux. Par ailleurs, les engagements pris dans le cadre de négociations commerciales bilatérales, régionales et multilatérales sur les services restreignent les possibilités d'appliquer certaines politiques. En adoptant ce type d'engagement, les pays en développement ont besoin de clarté et de l'assurance qu'ils font le meilleur choix possible pour leur développement. En dernier ressort, les effets des politiques publiques dépendent largement des caractéristiques fondamentales des marchés. Une meilleure connaissance de la structure et du comportement des marchés de services dans les pays en développement (globalement et dans chaque secteur) et dans l'économie internationale est indispensable pour élaborer des orientations et évaluer l'impact possible d'autres politiques sur la croissance et le développement durable ainsi que sur différents acteurs. Une des tâches fondamentales est d'étudier les multiples caractéristiques

des secteurs de services qui vont de la fourniture de biens publics (eau/assainissement, santé ou éducation) aux services plus commerciaux (distribution, transport, télécommunications), mais qui continuent de soulever des questions complexes telles que la concurrence, l'accès universel, les réseaux, leur maintenance et leur développement.

**Encadré 3: Enseignements tirés des évaluations nationales
des réformes internes¹⁴**

Il ressort de l'évaluation par la Chine des réformes entreprises dans son secteur bancaire que la participation croissante des banques étrangères a amélioré le système financier et permis de fournir des services plus évolués aux clients. Toutefois, les banques locales perdent des parts de marché en raison du départ des consommateurs de produits haut de gamme et des cadres dirigeants vers des banques étrangères. Dans le secteur de la distribution, les PME chinoises ont des difficultés à se développer face à la concurrence de grandes sociétés étrangères (par exemple, le volume des ventes du plus grand distributeur chinois équivalait à moins de 1 % de celui du plus grand distributeur des États-Unis). Après l'adhésion de la Chine à l'OMC, 28 nouveaux magasins appartenant à des chaînes étrangères ont été ouverts. Les consommateurs ont probablement profité de meilleurs services et acheté leurs marchandises moins cher, mais de nombreuses petites boutiques locales ont fait faillite. Le problème est désormais de savoir comment faire face à de telles situations compte tenu du rôle essentiel que ces petites entreprises jouent dans l'emploi et dans la dynamique économique. La conclusion de la Chine est qu'il est primordial de libéraliser progressivement.

La Thaïlande a libéralisé progressivement le commerce de détail depuis la fin des années 1980. À partir de 1997 et en réaction à la crise financière, l'IED dans ces services a augmenté de manière remarquable, ce qui a eu des avantages et des inconvénients. Certains distributeurs ont proposé des produits moins chers et plus variés, ont amélioré leurs réseaux de distribution et leur contrôle des stocks, et ont créé des emplois. Toutefois, la fermeture de nombreuses petites boutiques traditionnelles (plusieurs milliers par an) et la disparition des intermédiaires traditionnels ont provoqué un mécontentement chez une grande partie de la population. Face à cela, le Gouvernement a adopté des mesures de réglementation pour empêcher de nouvelles retombées néfastes, en particulier sur les petits commerçants traditionnels.

28. Il ressort de l'expérience des pays en développement que pour avoir des résultats positifs la libéralisation ne doit pas se faire à un rythme trop rapide pour les acteurs locaux, la réglementation et le régime de protection sociale doivent être adaptés, et l'environnement économique doit être concurrentiel et les mesures d'accompagnement adaptées, afin que les pays renforcent leur capacité de s'intégrer de manière bénéfique à l'économie mondiale. L'importance de mener des réformes progressives est bien reconnue en théorie, mais le contenu précis de ces réformes est moins clair, et l'existence d'un certain nombre d'indicateurs sur ce point faciliterait la prise de décisions. Il faudrait admettre qu'il n'existe pas de cadre directif unique identique pour tous, aussi bien pour les secteurs de services que pour les pays. La difficulté consiste à définir le cadre directif qui devra être utilisé selon les secteurs et à préciser dans quelles

¹⁴ Communications adressées à l'OMC par les pays considérés.

conditions nationales et internationales la contribution des services à la croissance économique et au développement durable sera accrue.

IV. INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET SERVICES

29. Au cours des dernières années, le nombre d'accords commerciaux régionaux portant sur le commerce des services n'a cessé d'augmenter. Des différences existent entre ces accords quant à leur approche de l'ouverture des marchés (par exemple, liste positive du type de celle utilisée dans l'AGCS¹⁵ ou liste négative inspirée de l'ALENA¹⁶), à leur contenu (par exemple, libéralisation substantielle ou statu quo) et à leurs signataires (pays développés et/ou pays en développement). Si certains d'entre eux s'inspirent en partie de l'AGCS (par exemple, concernant la réglementation intérieure ou la reconnaissance), d'autres vont au-delà (par exemple, transparence a priori, AGCS plus¹⁷) ou sont plus limités (par exemple, en ne portant pas sur le niveau local)¹⁸. La multiplicité des processus de négociation a entraîné la constitution d'un réseau complexe de règles redondantes assorti d'obligations différentes, ce qui pose des difficultés aux pays signataires, en particulier les pays en développement, qui ont en outre du mal à évaluer les incidences particulières des formules de négociation. Les accords Nord-Sud par exemple, impliquent souvent une libéralisation plus poussée et plus rapide qu'à l'échelon multilatéral ou régional (Sud-Sud), et peuvent donc exercer des contraintes particulières sur la réglementation intérieure des pays en développement.

30. Les pays en développement peuvent aussi utiliser délibérément les accords commerciaux régionaux pour promouvoir leurs objectifs de développement et pour tirer des enseignements du système commercial multilatéral. Dans la Communauté andine, certaines réglementations relatives aux services financiers, de transport et de télécommunication sont en cours d'harmonisation. Le mouvement des personnes physiques pourrait servir d'exemple pour les accords Nord-Nord (ANZERTA), Sud-Sud (CARICOM, Communauté andine) et Nord-Sud (ALENA)¹⁹

¹⁵ Par exemple, MERCOSUR, ANASE ou Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mexique.

¹⁶ Par exemple, ANZERTA ou la Communauté andine.

¹⁷ Les accords utilisant une liste négative peuvent servir d'exemple.

¹⁸ Certains accords autorisent les pays à exclure des secteurs entiers (alors que l'AGCS n'autorise pas d'exclusion a priori), tandis que d'autres ont tendance à restreindre les exclusions sectorielles qui sont plus larges que celles prévues dans l'AGCS. En outre, les accords commerciaux régionaux ont généralement enregistré peu d'avancées dans l'élaboration de disciplines sur une réglementation intérieure non discriminatoire susceptible d'influer sur le commerce des services et dans la prise en compte des mécanismes de sauvegarde et des subventions.

¹⁹ Dans le cadre de l'ANZERTA, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont pratiquement intégré leurs marchés du travail pour les personnes physiques prestataires de services. La CARICOM a pour objectif l'intégration complète des marchés du travail et met en œuvre progressivement

31. Les accords Nord-Sud peuvent être utiles s'ils sont mis en œuvre avec des objectifs clairs en matière de développement (le but des accords de partenariat économique est de contribuer au développement durable des pays ACP) et aboutissent à la négociation d'obligations opérationnelles axées sur le développement (par exemple, accroître les capacités de production et d'offre des pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe). Ils peuvent aussi renforcer la coopération (par exemple, la coopération entre organismes de réglementation ou à des fins liées aux infrastructures, à la concurrence ou à la facilitation du commerce).

Encadré 4: Intégration régionale en Afrique de l'Est et Afrique australe et accords de partenariat économique des Communautés européennes

Seize²⁰ des 19 pays membres du Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) ont décidé de négocier un accord de partenariat économique avec les Communautés européennes. Ils espèrent que cette initiative régionale leur permettra de tirer profit de ressources et de débouchés communs et favorisera la création d'industries régionales capables de pénétrer de nouveaux marchés et de soutenir la concurrence mondiale. Les négociations entre les deux parties sont l'occasion de procéder à une évaluation globale et complète de leurs secteurs de services (par exemple, concernant l'ampleur de la libéralisation, l'état de la réglementation et les résultats de certains secteurs). Les évaluations nationales, qui seront faites avec l'aide de la CNUCED, commenceront par porter sur un échantillon de secteurs et sur le mode 4. Elles visent à déterminer les avantages de la libéralisation des services dans ces pays et s'il est de leur intérêt de poursuivre les négociations avec les Communautés européennes. Même si la décision finale d'engager des négociations sur les services dans le cadre de cet accord de partenariat économique reste ouverte, celui-ci s'inspirera probablement de l'AGCS, en accordant une certaine flexibilité aux pays en développement (par exemple, en libéralisant moins de secteurs de services et en conservant la liberté de réglementer le commerce des services conformément à leurs objectifs nationaux). Les négociations doivent reposer sur les principes d'un traitement spécial et différencié. Un accord de partenariat économique pourrait être bénéfique aux pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, notamment en autorisant une plus grande mobilité des personnes et en développant les services d'infrastructure et les compétences techniques dans les services financiers, de télécommunication et de transport.

la libre circulation des personnes. La réglementation des services de la Communauté andine (décision 439) comporte l'engagement de faciliter le libre transit et l'admission temporaire de certaines personnes, la création de l'instrument andin de migration de la main-d'œuvre étant une étape dans cette direction. Enfin, le chapitre 16 de l'ALENA facilite le mouvement transfrontière de quatre catégories de femmes ou hommes d'affaires, mais sans exclure l'obligation pour les travailleurs temporaires de remplir certaines conditions en matière de licence ou de certification et sans modifier les aspects essentiels des dispositions générales relatives à l'immigration d'un des pays membres.

²⁰ Il s'agit du Burundi, des Comores, de Djibouti, de l'Érythrée, de l'Éthiopie, du Kenya, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, de l'Ouganda, de la République démocratique du Congo, du Rwanda, des Seychelles, du Soudan, de la Zambie et du Zimbabwe.

32. Les accords commerciaux régionaux peuvent aussi poser des problèmes, en particulier aux pays en développement. Un pouvoir et des capacités de négociation déséquilibrés peuvent créer des contraintes et aboutir à des obligations lourdes de conséquences qui ne correspondent peut-être pas aux priorités de développement de ces pays. Concernant l'élaboration de règles, plusieurs accords commerciaux régionaux comportent des dispositions prévoyant que les projets de modification de la réglementation des services doivent faire l'objet d'observations préalables, soit sous la forme d'un «effort maximal», soit à titre obligatoire, ce qui va plus loin que l'AGCS²¹. Les négociations fondées sur l'élaboration d'une liste négative, qui inclut automatiquement de nouveaux services, peuvent aboutir à des obligations plus contraignantes en matière de libéralisation des marchés pour les pays en développement que leurs engagements multilatéraux au titre de l'AGCS. Cela peut arriver sans que ces pays en comprennent pleinement toutes les incidences possibles. Les conséquences économiques d'engagements plus poussés peuvent être encore plus importantes si les négociations ont lieu entre un pays développé et un groupement régional Sud-Sud dont le processus d'intégration est relativement lent. Cela peut entraver les échanges Sud-Sud, sur lesquels les importations Nord-Sud peuvent prendre le pas.

33. Les décisions quant à l'opportunité de la libéralisation des services, à ses modalités et au choix des partenaires dans le contexte régional restent essentielles et doivent être mûrement réfléchies et prises en fonction de la situation particulière du groupe régional concerné en matière économique, sociale et de développement.

V. LES NÉGOCIATIONS SUR LES SERVICES À L'OMC

Aperçu des négociations sur l'AGCS

34. Les enjeux des négociations sur l'AGCS sont très élevés pour les membres de l'OMC. On estime que la libéralisation pourrait entraîner, pour les seuls pays en développement, une hausse des revenus allant jusqu'à 6 000 milliards de dollars É.-U. Il faut toutefois prendre ce chiffre avec prudence car les contraintes pesant sur l'offre et d'autres facteurs limitants peuvent au bout du compte empêcher les pays en développement d'en tirer profit. L'article XIX de l'Accord établit quelques principes directeurs pour les négociations (par exemple, libéralisation progressive, par étapes; flexibilité particulière pour certains pays en développement; priorité aux secteurs et modes intéressant les pays en développement). L'AGCS, les Lignes directrices pour les négociations et les Modalités du traitement spécial pour les pays les plus avancés constituent les éléments de référence par rapport auxquels le succès des négociations devra être évalué. Pour atteindre les objectifs de développement du nouveau cycle, il est essentiel que les négociations sur les services soient équilibrées, transparentes et ouvertes à tous.

35. Même si la Déclaration ministérielle de Doha ne fixe que des délais indicatifs pour la soumission des demandes et des offres initiales, de nombreux pays en développement ne sont pas parvenus à les respecter. En effet, il n'est pas aisé de recenser les secteurs et les modes présentant un intérêt économique et les obstacles au commerce lorsque l'on ne dispose pas de données suffisantes sur le secteur des services. Dans sa décision du 1^{er} août 2004, le Conseil général de l'OMC fixait une nouvelle date limite pour la soumission des offres révisées

²¹ Il convient de noter toutefois que des éléments d'effort maximal figurent dans les disciplines relatives aux services comptables.

(mai 2005), en souhaitant que ces offres soient de grande qualité, en particulier dans les secteurs et pour les modes présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement et surtout les pays les moins avancés²². À ce jour, le nombre d'offres initiales soumises est de 50 si l'on compte celle des Communautés européennes comme une seule offre. Certains membres considèrent que c'est encore insuffisant²³ et appellent leurs partenaires à présenter des offres de grande qualité. L'enjeu pour les pays en développement n'est pas simplement de rechercher des offres complètes, mais plutôt des offres qui accordent une attention particulière aux secteurs et aux modes de fourniture présentant un intérêt à l'exportation pour eux.

**Encadré 5: Offres sur le mode 4 et le tourisme: examen
des progrès accomplis²⁴**

Seul un quart des offres apportent des améliorations en liaison avec le mode 4 (par exemple, nouvelles catégories de personnes physiques, application sectorielle élargie des engagements portant sur les prestataires de services contractuels, durée de séjour étendue, application plus claire de l'examen des besoins économiques et suppression des prescriptions sur la nationalité ou la résidence). Les offres relatives au mode 4 ne répondent pas aux grandes préoccupations des pays en développement, notamment à l'incorporation de catégories de prestataires semi-qualifiés ou moins qualifiés. La plupart des catégories supplémentaires portent sur le personnel faisant l'objet d'une mutation intragroupe (en liaison avec le mode 3) et les professionnels hautement qualifiés. La durée de séjour des personnes appartenant à la première catégorie est plus longue que pour les prestataires de services contractuels et les professionnels indépendants. Certaines offres concernant les prestataires de services contractuels (aussi bien les salariés d'entités juridiques que les prestataires de services indépendants) peuvent être intéressantes, mais elles ont une portée sectorielle restreinte et appliquent des critères restrictifs en matière de diplômes et de qualifications professionnelles. Après avoir procédé à une évaluation préliminaire des offres, un groupe de 18 pays en développement ont soutenu que ces offres n'apportent pas des améliorations sensibles aux engagements actuels relevant du mode 4.

²² *Programme de travail de Doha, Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004, WT/L/579.*

²³ Communication de l'Australie, du Canada, du Chili, des Communautés européennes, de la République de Corée, des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, de l'Islande, du Japon, du Mexique, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, de Singapour, de la Suisse et du territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu, *Déclaration conjointe sur l'accès aux marchés dans le secteur des services*, JOB(04)/176.

²⁴ Communication de la Bolivie, du Brésil, du Chili, de la Chine, de la Colombie, de Cuba, de l'Égypte, de l'Équateur, du Guatemala, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique, du Nicaragua, du Pakistan, du Pérou, des Philippines, de la République dominicaine et de la Thaïlande, *Examen des progrès accomplis prévu au paragraphe 15 des Lignes directrices et procédures pour les négociations sur le commerce des services (S/L/93)*, TN/S/W/19, et Communication du Brésil, de la Colombie, d'El Salvador, de l'Inde, de l'Indonésie, du Nicaragua, des Philippines, de la République dominicaine et de la Thaïlande, *Examen des progrès accomplis prévu au paragraphe 15 des Lignes directrices pour les négociations*, TN/S/W/23.

Peu d'offres introduisent de nouvelles catégories de personnel semi-qualifié et moins qualifié, abolissent les restrictions horizontales et sectorielles ou portent sur les procédures de permis de travail ou de visa (visa AGCS).

S'agissant du tourisme, un groupe de neuf pays en développement a indiqué que les offres présentées par les pays développés sont encore loin d'apporter des améliorations. Nombre d'entre elles comprennent encore des restrictions et d'autres ne marquent aucun progrès. D'autres questions importantes sont les suivantes: la facilitation du mouvement de personnes physiques et la reconnaissance des qualifications, ainsi que l'élimination des pratiques anticoncurrentielles et des prescriptions relatives à la présence commerciale, à la nationalité ou à la résidence.

36. Du point de vue des pays en développement, une analyse préliminaire des offres initiales de leurs principaux partenaires commerciaux permet d'aboutir à un certain nombre de constatations. Plusieurs offres semblent revenir sur des engagements antérieurs ou ne modifient pas réellement le niveau des engagements, malgré les changements proposés. Elles le font soit en redéfinissant le secteur ou le sous-secteur auquel un engagement s'applique, soit en passant d'un engagement partiel à un autre. Les offres initiales utilisent souvent de nouvelles classifications (même pour des secteurs qui ne font pas officiellement partie de la classification de l'OMC) qui n'ont pas été approuvées sur le plan multilatéral et qui font encore l'objet de discussions. D'où les incertitudes sur le contenu exact des offres. Celles-ci semblent en outre indiquer que certains pays ne suppriment aucune exemption de l'obligation NPF, mais en créent de nouvelles. Cela peut être d'autant plus préoccupant que les incidences des exemptions actuelles n'ont même pas encore été évaluées. Les offres semblent se concentrer sur certaines industries, négligeant la plupart du temps des secteurs sensibles comme la santé, l'audiovisuel ou les services à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier les services fournis selon le mode 4 et par du personnel peu qualifié, dans lesquels les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif. Enfin, certaines offres font appel à la notion de réciprocité. Comme le processus des demandes et des offres de l'OMC repose sur la négociation et l'échange, les pays en développement devraient continuer de bénéficier d'une certaine flexibilité.

37. En application du paragraphe 15 des Lignes directrices pour les négociations, les membres rendent compte régulièrement au Conseil du commerce des services de l'état d'avancement des négociations, y compris des négociations bilatérales, pour examen et évaluation. Dans le cadre de ces lignes directrices, certains pays en développement ont réaffirmé que les principaux indicateurs pour évaluer les progrès accomplis étaient la mesure dans laquelle ces négociations contribuent à la réalisation des objectifs de l'AGCS tels que stipulés dans l'article IV (Participation croissante des pays en développement) et l'article XIX (Libéralisation progressive). L'examen de ces négociations est essentiel car le Conseil doit remettre un rapport au Comité des négociations commerciales, qui y formulera éventuellement des recommandations, en vue de la sixième Réunion ministérielle de l'OMC qui doit se tenir à Hong Kong (Chine) en décembre 2005.

Négociations sur les règles de l'AGCS

*Mesures de sauvegarde d'urgence*²⁵

38. Les négociations sur d'éventuelles mesures de sauvegarde d'urgence sont considérées comme revêtant une importance fondamentale pour le développement, même si les questions clefs de l'opportunité et de l'applicabilité de ces mesures ne font pas l'objet d'un consensus. Le projet d'accord des membres de l'ANASE sur ces mesures a été le principal facteur qui a impulsé les discussions. Les principales sources de difficultés ont été évoquées dans une annexe à ce document, en particulier la question de l'application de mesures de sauvegarde à des prestataires étrangers établis dans le pays (mode 3), la définition des industries locales, l'impact d'une mesure de sauvegarde sur le traitement national et sur le traitement NPF, ainsi que les droits acquis. Dernièrement, suite aux observations formulées et aux questions posées par d'autres membres, ce groupe de pays a soumis de nouvelles propositions à débattre. Les discussions portaient sur la description et l'analyse de situations particulières pouvant justifier le recours à des mesures de sauvegarde d'urgence. Les partisans de ces mesures ont proposé plusieurs hypothèses dans lesquelles ils estiment que celles-ci seraient nécessaires. Les membres en examinent le bien-fondé.

39. Il existe plusieurs motifs justifiant le recours aux mesures de sauvegarde d'urgence dans les services. Le commerce des services est, par nature, sujet aux imprévus et l'existence de mesures de sécurité de ce type pourrait aider les pays à libéraliser et à faire face aux coûts d'ajustement. Les mesures de sauvegarde sont un instrument politique important qui peut constituer un argument de poids auprès des gouvernements, en apaisant les «perdants» potentiels des mesures de libéralisation et de réforme tout en obligeant les gouvernements à restructurer pendant une période bien définie. Il reste néanmoins des craintes à dissiper, notamment concernant les abus possibles, le fait que le mode 4 est peut-être la «cible» la plus facile, et le risque de créer un mécanisme beaucoup trop lourd. En outre, toute mesure de sauvegarde d'urgence devrait prévoir un traitement spécial et différencié pour les pays en développement²⁶.

Subventions

40. Les subventions peuvent avoir un effet préjudiciable sur le commerce international, en particulier sur les exportations des pays en développement. Les négociations sur des disciplines visant à remédier aux effets de distorsion des subventions sur le commerce portent actuellement sur des exemples de mesure publique de soutien dans le domaine des services. Même si des membres de l'OMC ont donné des informations sur les subventions qu'ils versent, les discussions doivent reposer essentiellement sur les données contenues dans les examens des

²⁵ CNUCED, *Emergency safeguard measures in the GATS: Beyond feasible and desirable*, à paraître.

²⁶ Exemples de traitement spécial et différencié: empêcher que le nombre de prestataires de pays en développement ne descende en dessous d'un certain niveau ou d'un niveau moyen par rapport à une période récente représentative si une restriction quantitative est imposée aux prestataires utilisant le mode 4, et accorder seulement aux pays en développement le droit de demander le prorogement d'une mesure de sauvegarde d'urgence.

politiques commerciales. Elles portent aussi sur les définitions et les principes – les membres essayant de s’inspirer de l’Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et de l’Accord sur l’agriculture –, tout en gardant à l’esprit les spécificités des services.

41. De nombreux gouvernements subventionnent des secteurs de services tels que les transports aériens, maritimes et ferroviaires publics, les télécommunications, les services publics (eau, électricité) et les biens publics (éducation et santé)²⁷. Les mesures de soutien peuvent être regroupées en fonction des bénéficiaires visés: i) les ménages ou les consommateurs; ii) les prestataires de services; et iii) la société dans son ensemble. Du point de vue de l’article XV, ce sont bien sûr les subventions dont les bénéficiaires visés sont des prestataires de services qui sont les plus pertinentes, et l’obligation d’échanger des informations est limitée à ces bénéficiaires. Toutefois, on ne peut écarter a priori la possibilité qu’une mesure visant d’autres bénéficiaires que les prestataires de services ait un impact commercial et soit bénéfique à ces derniers, question qui devrait être examinée plus avant.

42. On constate que de nombreux pays appliquent des mesures générales ou sectorielles de soutien des exportations de leurs prestataires de services. En Australie, entre 1997 et 2002, l’aide aux exportateurs de services s’est élevée à 1,35 milliard de dollars. Cette assistance a bénéficié à la quasi-totalité des secteurs de services sous forme d’aides financières directes, de fonds alloués à des institutions et de dépenses fiscales au profit d’exportateurs. Son montant correspondait à près de 30 % du montant total des mesures de soutien des services indiquées pendant la même période²⁸. Les pays en développement et les pays développés n’utilisent pas leurs subventions à l’exportation de la même manière, les premiers adoptant plutôt une approche plus sélective alors que les seconds ont notamment recours à la promotion, au financement et à la garantie des exportations²⁹. Dans la mesure où ils appliquent des taux inférieurs à ceux du marché ou permettent de faire face aux frais d’exploitation malgré des prix insuffisants, les programmes de soutien des exportations pourraient donner lieu à des subventions. D’autres mesures horizontales pourraient aussi être considérées comme des subventions à l’exportation.

43. Les négociations sur les disciplines relatives aux subventions doivent tenir compte des préoccupations particulières des pays en développement, par exemple dans le cas de subventions visant à renforcer la compétitivité dans les secteurs de services prioritaires et à répondre aux objectifs sociaux et de développement ainsi qu’à supprimer dans les meilleurs délais des subventions des pays développés qui faussent le commerce. Cela contribuerait à rendre le système commercial multilatéral plus équitable et moins discriminatoire. Il faut encourager les pays développés à notifier leurs programmes de subventions, notamment ceux mis en œuvre dans le cadre de mécanismes d’intégration régionale.

²⁷ *Subventions et commerce des services*, S/WPGR/W/9.

²⁸ S/WPGR/W/25/Add.4, p. 7.

²⁹ E. Brau *et al.*, *Officially Supported Export Credits: Developments and Prospects*, FMI, 1995; FMI, *World Economic and Financial Surveys*, 1995. Dans le cas des États-Unis, le Département du commerce énumère 61 programmes d’exportation administrés par différents organismes. La situation est analogue dans les Communautés européennes et dans d’autres pays de l’OCDE, qui ont recours à de multiples programmes. OCDE, *Export Credit Financing Systems in OECD Member and Non-Member Countries*, Supplément 2002.

Marchés publics

44. Les obligations énoncées dans l'AGCS en matière de traitement NPF, d'accès aux marchés et de traitement national ne s'appliquent pas aux marchés publics passés par des organismes publics à des fins publiques et qui ne sont pas revendus ou incorporés dans la prestation de services vendus sur le marché. Les négociations sont menées au titre de l'article XIII de l'AGCS, mais un obstacle important à tout progrès dans ce domaine est le manque de clarté du mandat élaboré et en particulier quant à la question de savoir si celui-ci porte sur l'accès aux marchés. Dans une communication récente, les Communautés européennes ont proposé un cadre pour les marchés publics de services – qui prévoit essentiellement l'adoption, dans les listes d'engagements spécifiques, d'engagements sur les marchés publics, qui seraient énumérés dans une cinquième colonne intitulée «limitations concernant les marchés publics»³⁰.

45. Les pays en développement hésitent à ouvrir leurs marchés publics aux appels d'offres internationaux, car ils craignent que des prestataires étrangers n'évincent des entreprises locales et que ces dernières soient dans le même temps incapables d'avoir accès aux marchés publics étrangers à cause de leur manque de compétitivité et de la complexité des procédures d'appel d'offres. D'autres motifs de préoccupation portent sur les incidences des disciplines en matière de transparence sur l'accès aux marchés et l'utilisation par les pays en développement des marchés publics pour réaliser leurs objectifs sociaux et de développement. Toutefois, compte tenu des effets bénéfiques potentiels de la concurrence (qui élargit le choix des pouvoirs publics sur le plan de la qualité et du prix des services, permettant ainsi de faire des économies et d'allouer les ressources dégagées à d'autres activités productives) sur la croissance et le développement, les coûts et les avantages de ces différentes options devraient être analysés plus avant.

Réglementation intérieure

46. En application de l'article VI.4 de l'AGCS, des disciplines doivent être élaborées afin de faire en sorte que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services. À cette fin, il faut trouver un juste milieu entre la nécessité de préserver le droit de réglementer et celle de garantir que des mesures légitimes ne sont pas appliquées de manière arbitraire ou ne servent pas d'obstacles déguisés au commerce. Le droit de réglementer revêt une importance particulière pour les pays en développement car la plupart d'entre eux n'ont pas encore mis en place de cadre réglementaire et institutionnel optimal. Les contributions récentes portent sur des mesures relatives aux procédures administratives de délivrance de visas ou d'autorisations d'entrée, les enseignements tirés des disciplines relatives aux normes techniques et à la réglementation, les questions liées à la transparence et le rapport entre de futures disciplines relevant de l'article VI.4, d'une part, et l'accès aux marchés et le traitement national, d'autre part.

³⁰ Communication des Communautés européennes, *Marchés publics de services*, S/WPGR/W/48.

Les prescriptions en matière de qualifications et la question de la reconnaissance figurent aussi au premier plan³¹.

47. Les discussions portent sur les mesures spécifiques qui pourraient tomber sous le coup de l'article VI.4 et sur leur lien avec les mesures relevant des articles XVI et XVII. Le secrétariat de l'OMC a établi une liste élargie d'exemples de mesures tombant sous le coup de l'article VI.4. Les contributions des membres portent aussi sur les problèmes de délimitation (voir plus haut)³² ou sur des domaines particuliers de la réglementation (par exemple, les mesures relatives aux demandes de visa ou aux autorisations d'entrée et aux procédures en matière de licences et autres procédures administratives). S'agissant des procédures de visa, il serait intéressant d'examiner dans quelle mesure les procédures administratives relatives aux visas pourraient faire partie intégrante d'éventuelles disciplines sur l'article VI.4 ou si une autre solution existe (notamment la transparence)³³. Compte tenu de leur potentiel d'exportation selon le mode 4, pour les pays en développement, le lieu et les modalités d'examen des questions relatives aux visas revêtent une importance particulière. Toutefois, en dernier ressort, les règles adoptées sur ces questions n'auront les effets bénéfiques attendus que si, parallèlement, des engagements valables en matière d'accès aux marchés sont pris.

48. Un autre aspect concerne d'éventuelles disciplines sur la transparence, certains étant d'avis que cette notion va au-delà de la publication ou de la mise à disposition d'informations sur les mesures relatives au commerce des services et inclut des procédures de notification et de consultation préalables³⁴. Si le texte original de l'AGCS ne contient aucune disposition en ce sens³⁵, d'autres accords internationaux, aussi bien au niveau bilatéral que régional, contiennent des variantes de ces règles. Toutefois, un concept aussi large de la transparence – en particulier

³¹ Communications de la Colombie (juillet 2004), du Mexique (septembre 2004), des États-Unis (septembre 2004), de Hong Kong (mars 2004) et de l'Australie (juin 2004). Parmi les communications antérieures figurait notamment celle de l'Inde, datée par exemple de septembre 2003.

³² Il a été suggéré d'incorporer dans les disciplines réglementaires un élément de traitement national indiquant que les pays devraient garantir l'application non discriminatoire des mesures réglementaires à condition qu'aucun facteur d'incompatibilité n'ait été énoncé dans la liste des restrictions au traitement national relevant de l'article XVII.

³³ Dans le cas des professionnels qui sont des prestataires de services, certains pays ont proposé de rendre facilement accessibles, sous forme synthétique (par voie électronique ou sur des sites Web), les modalités de toutes les mesures relatives au mouvement de personnes physiques, notamment concernant les prescriptions et les procédures en matière de visa et de permis de travail.

³⁴ La procédure de consultation préalable exigerait des membres de l'OMC qu'ils informent les parties intéressées des projets de loi et de réglementation, leur demandent leur avis et tiennent compte des observations reçues.

³⁵ Voir néanmoins les éléments pertinents d'effort maximal contenus dans les disciplines relatives à la comptabilité.

son expression dans des règles juridiquement contraignantes – peut occasionner des contraintes et des coûts administratifs pour les pays en développement. En effet, dans nombre d'entre eux, le système juridique ne prévoit pas la tenue de ce type de consultation. De même, les pays en développement craignent que des entreprises étrangères et des gouvernements n'influencent de manière injustifiée sur l'élaboration de leur réglementation intérieure. Cette notion élargie de transparence doit être examinée attentivement.

49. La nécessité est une notion qui doit permettre de trouver un juste milieu entre le droit de réglementer et l'obligation de ne pas restreindre le commerce de manière injustifiée. Les pays en développement doivent donc veiller à ce que d'éventuelles futures disciplines ne portent atteinte ni à la flexibilité dont ils disposent pour mener des réformes réglementaires et institutionnelles, ni à leur capacité de réaliser des objectifs de politique publique³⁶. Dans les disciplines, on pourrait finalement choisir d'élaborer une liste ouverte (comme dans les disciplines relatives aux services comptables) ou utiliser l'expression «objectifs de politique nationale». Cette dernière solution laisserait à chaque pays le soin de définir ses objectifs et figure déjà dans le préambule de l'AGCS³⁷.

50. Les normes techniques, notamment les normes élaborées au niveau international, sont aussi examinées (notamment la définition des normes techniques et internationales et la manière dont l'harmonisation avec les normes internationales devrait se faire en rapport avec la réalisation des objectifs énoncés dans le paragraphe VI.4). Outre les modalités éventuelles d'un traitement spécial et différencié, les travaux sur les normes internationales devraient garder à l'esprit les difficultés particulières des pays en développement à participer effectivement aux organes et processus de normalisation internationale.

51. Les accords de reconnaissance mutuelle ont essentiellement été négociés entre pays développés et entre pays ayant des liens culturels et historiques étroits. Il faut faciliter l'adhésion des pays en développement aux accords existants et la négociation de nouveaux accords. En outre, de nombreux accords sont négociés par des associations professionnelles qui ne jouissent pas souvent d'une délégation de compétences de la part des autorités gouvernementales. D'où les incertitudes sur le statut de ces accords dans le cadre de l'AGCS.

52. Deux dernières questions, d'ordre structurel, portent sur la manière générale d'examiner les points figurant dans le programme de travail relatif à l'article VI.4. Premièrement, certains membres préfèrent adopter une approche horizontale pour élaborer de futures disciplines, tandis que d'autres préconisent une approche sectorielle, voire une double approche horizontale et sectorielle. Deuxièmement, certains pays ont inclus des aspects de la réglementation intérieure

³⁶ Par exemple, l'obligation de choisir, parmi toutes les options disponibles, la mesure la moins restrictive pour le commerce est considérée comme potentiellement problématique pour les pays en développement. En fait, ceux-ci doivent tenir compte, dans le choix de la mesure la moins restrictive pour le commerce, des différentes priorités en matière de développement et des diverses contraintes administratives supplémentaires qui en découleraient.

³⁷ L'expression «objectifs de politique nationale» présente aussi l'avantage d'avoir été interprétée de manière relativement large dans les décisions des groupes spéciaux et de l'organe d'appel.

dans leurs demandes – peut-être pour essayer d’obtenir des avancées sur des questions essentielles au niveau multilatéral plutôt que bilatéral. Les pays en développement ont clairement manifesté leur préférence pour un cadre multilatéral plutôt que bilatéral – conformément à l’AGCS.

53. Une attention particulière devrait peut-être être accordée aux questions suivantes: besoins des pays en développement en matière de flexibilité et ses modalités (par exemple, par rapport à la transparence, à la mesure la moins restrictive pour le commerce ou aux objectifs de politique nationale); création d’obligations de traitement spécial et différencié et moyens de garantir leur mise en œuvre (par exemple, au sujet de l’assistance technique dans le cadre de la réforme de la réglementation et moyens de favoriser la participation effective des pays en développement dans les organismes internationaux de normalisation); et contexte général d’éventuelles disciplines. En dernier ressort, afin d’optimiser les gains pour le développement, de futures disciplines sur la réglementation intérieure devraient faciliter les exportations des pays en développement, en particulier par le mouvement de personnes physiques.

Réexamen des exemptions de l’obligation NPF

54. Les avis divergent quant à la portée du réexamen des exemptions de l’obligation NPF³⁸. Il faut veiller à ce que le principe NPF ne soit pas vidé de son sens, tout en autorisant les pays à faire des exceptions, sans quoi leur participation aux négociations serait remise en cause. Il ressort du récent réexamen ont montré que de nombreuses exemptions de l’obligation NPF étaient jugées nécessaires en raison des accords, notamment régionaux et bilatéraux sur l’investissement et le travail, que des membres avaient contractés. Il a aussi été dit que les conditions qui avaient rendu nécessaires les exemptions de l’obligation NPF n’existaient plus pour la plupart. Globalement, il est nécessaire de mieux comprendre l’impact sur le développement et les incidences systémiques des exemptions de l’obligation NPF.

Classification

55. Depuis 1996, les débats au sein du Comité des engagements spécifiques ont visé à ce que la classification utilisée reflète la réalité commerciale des secteurs et des échanges de services. Parallèlement, les membres de l’OMC ont engagé des discussions bilatérales et plurilatérales sur les questions techniques relatives à la classification (y compris au sein de «groupes d’amis» informels composés de pays souhaitant ouvrir davantage un secteur de services en particulier). Certains membres ont aussi introduit de nouvelles classifications dans leurs demandes et offres initiales. D’où la possibilité que des membres négocient des concessions réciproques sur la base de définitions différentes des divers secteurs. En tout, quelque 17 secteurs et sous-secteurs de services sont concernés par les discussions sur la classification, notamment dans les domaines de l’énergie, de l’informatique, de l’environnement, du droit, du transport (maritime et aérien), de l’éducation et de la distribution.

³⁸ L’objectif devrait-il être seulement de déterminer si les conditions justifiant les exemptions existent toujours ou devrait-il être de tenter de faire diminuer le nombre d’exemptions?

Évaluation du commerce des services dans les négociations sur l'AGCS

56. L'évaluation du commerce des services, qui est réalisée dans l'optique d'ajuster ultérieurement les négociations, continue d'être un motif de préoccupation important pour les pays en développement³⁹. L'absence d'évaluation et d'information est l'un des principaux obstacles à leur participation plus active aux négociations sur les services. Il semble opportun de tirer des conclusions des soumissions et des discussions relatives à ce point au niveau multilatéral.

57. Toutefois, de manière plus générale, l'absence d'évaluation empêche aussi l'élaboration de politiques intérieures rationnelles visant à stimuler la contribution du secteur des services au développement global des pays en développement. Pour l'instant, seules des évaluations approximatives, partielles ou sectorielles existent. Il faut consacrer davantage d'efforts et de ressources à l'élaboration et à l'expérimentation de méthodes d'évaluation qui permettraient finalement aux pays en développement de mieux comprendre les principales caractéristiques, forces et faiblesses des marchés de services. Jusqu'à présent, ces évaluations ont montré:

- a) qu'un équilibre général des droits et des obligations n'a pas été réalisé dans le cadre de l'AGCS,
- b) que l'augmentation des exportations mondiales de services des pays en développement a été minime,
- c) que les objectifs de l'article IV n'ont pas été atteints (du fait des obstacles à l'exportation, des contraintes pesant sur l'offre et de l'absence d'engagements commercialement valables),
- d) que les bienfaits de la privatisation et de la libéralisation ne se produisent pas automatiquement,
- e) que les pays devaient disposer de flexibilité et libéraliser progressivement,
- f) que la priorité devait être accordée à l'accès aux services essentiels,
- et g) qu'une assistance aux secteurs de services naissants et aux PME des pays en développement était nécessaire.

Règlement des différends relatifs aux services

58. Plusieurs différends relatifs à des services sont en cours de règlement à l'OMC. Deux affaires⁴⁰ sont particulièrement cruciales car elles portent exclusivement sur l'AGCS. Dans le différend *Telmex*, il s'agit de savoir si la législation et la réglementation mexicaines concernant la fourniture de services publics de télécommunication sont compatibles avec les engagements du Mexique au titre de l'AGCS. Les principales questions qui se posent sont de savoir: si les services d'interconnexion fournis par *Telmex* (principal fournisseur) aux fournisseurs de télécommunications de base des États-Unis étaient fondés sur des facteurs de coût et si les taxes prélevées et les conditions exigées étaient raisonnables; si *Telmex* se livrait à des pratiques anticoncurrentielles; si le Mexique avait manqué à son obligation de garantir aux fournisseurs de télécommunications de base des États-Unis l'accès et le recours aux réseaux et services publics de télécommunication. Le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire a jugé que pour évaluer le caractère raisonnable des coûts d'interconnexion seuls les coûts réels devaient être pris en compte (excluant les coûts de construction et d'entretien de l'infrastructure), que le Mexique n'avait pas pris des mesures appropriées pour empêcher que *Telmex* se livre à des pratiques

³⁹ À la fois compte tenu de sa contribution aux négociations sur l'AGCS et en tant que moyen de mieux comprendre et développer l'économie nationale.

⁴⁰ WT/DS204/R, WT/DS285/R.

anticoncurrentielles, et que ce pays avait l'obligation de permettre aux réseaux privés d'avoir accès et recours aux services considérés. Même si le Groupe spécial a souligné que ses constatations n'empêchaient en rien le Mexique de poursuivre ses objectifs de développement, cette affaire témoigne néanmoins de la difficulté de formuler des engagements d'une manière qui préserve véritablement les options de développement. La deuxième affaire porte sur la fourniture transfrontière de services de jeux et paris. Les États-Unis ont soutenu – sans être suivis – qu'ils avaient exclu les services de jeux et paris sur Internet de leurs engagements. La décision adoptée porte sur plusieurs questions importantes liées à la fourniture de services selon le mode 1, sur les engagements spécifiques des membres et sur la manière dont ceux-ci doivent être interprétés, ainsi que sur les mesures qui doivent être adoptées avant toute modification unilatérale d'engagements spécifiques, notamment en consultant préalablement les parties touchées. Elle donne aussi une interprétation de la clause de l'AGCS relative aux exceptions générales (art. XIV), qui est qu'en invoquant l'article XIV les membres n'ont pas l'obligation de consulter d'autres parties pour rechercher la mesure qui restreint le moins possible le commerce. Elle illustre aussi la difficulté systémique qu'éprouvent les petits pays à obliger leurs partenaires commerciaux (en particulier les plus grands d'entre eux) à respecter les décisions les condamnant. Les deux affaires décrites soulignent, l'une comme l'autre, la difficulté de prévoir les incidences potentielles de listes d'engagements (même pour les pays ayant une expérience considérable en matière de négociation d'accords commerciaux internationaux) et la nécessité d'élaborer soigneusement ces listes. Le risque est que les groupes spéciaux et l'organe d'appel interprètent les listes d'engagements spécifiques d'une manière différente de celle qui avait été envisagée par le pays en question.

CONCLUSION

59. Tous les pays ont intérêt à développer un secteur prospère de services. Les infrastructures et les autres secteurs dynamiques peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement humain, et donc à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Il faut promouvoir les nouveaux débouchés à l'exportation qui s'offrent aux pays en développement, notamment grâce à la sous-traitance. Parmi les conditions préalables à l'obtention de gains pour le développement figurent l'adoption de mesures visant à garantir la progressivité des réformes, à renforcer les capacités de production et accroître la compétitivité, et à permettre l'accès de tous, en particulier des plus pauvres, aux services essentiels. Le commerce des services peut créer des emplois et favoriser l'atténuation de la pauvreté et le développement humain. L'adoption d'une approche multipartite pour l'élaboration de politiques et de réglementations appropriées et la participation des négociateurs commerciaux, des autorités de réglementation, du législateur, des associations professionnelles et de la société civile garantirait la prise en compte des préoccupations particulières des différents acteurs, notamment en matière d'ouverture des marchés à la concurrence étrangère. Il faut admettre que les réformes de la réglementation entraînent des coûts d'ajustement et exigent le renforcement des capacités et des institutions de réglementation, une assistance technique et le renforcement des capacités. L'évaluation du commerce des services et des réformes peut aider les pays en développement à améliorer leur cadre directif et à négocier de manière plus efficace au niveau international. Étant donné que le développement est au cœur du Programme de travail de Doha, et afin de réaliser les objectifs de développement du Millénaire, les négociations sur l'AGCS devraient s'efforcer d'améliorer les perspectives des pays en développement en permettant une répartition plus équilibrée et plus équitable des effets bénéfiques de la libéralisation du commerce. La libéralisation du mode 4 et des secteurs revêtant un intérêt particulier pour les

pays en développement sera une épreuve de vérité. Le réexamen et l'évaluation des négociations sur les services – qui doit déterminer dans quelle mesure l'article IV est appliqué – s'avéreront aussi essentiels dans la réalisation de gains pour le développement.

60. Le Consensus de São Paulo a renforcé le rôle que la CNUCED joue dans les services dans le cadre de ses trois domaines d'activité fondamentaux. En particulier, la CNUCED a été chargée de recenser les secteurs dynamiques dont les pays en développement pourraient tirer parti, notamment grâce à la sous-traitance et au mode 4; d'aider les pays en développement à relever les défis et à bien utiliser les accords commerciaux régionaux pour réaliser leurs objectifs de développement (par exemple, en évaluant les incidences et en fournissant une assistance à la négociation et dans le domaine technique); d'apporter une assistance dans les négociations commerciales multilatérales sur les services; et d'appuyer les évaluations nationales et régionales du secteur des services et des réformes. Enfin, l'importance des travaux de recherche et des analyses de la CNUCED sur des indicateurs de développement liés au commerce des services a été soulignée.
